

TERCERA PARTE
LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DIRECTA DE PROTECCIÓN
DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

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

I. Introducción	185
II. Factores jurídicos y políticos que dieron origen a la reforma de 1994 a la Constitución mexicana.	187
1. La falta de acceso directo de los municipios a los mecanismos constitucionales.	187
2. La alternancia política y el debilitamiento de la figura presidencial como elementos políticos previos a la reforma de 1994	194
III. La reforma constitucional de diciembre de 1994 y la reafirmación de la facultad para resolver las controversias constitucionales a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. . .	195
IV. Factores políticos y jurídicos que antecedieron la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español para la creación del conflicto en defensa de la autonomía local . .	197
1. La firma por parte de España de la Carta Europea de la Autonomía Local y la reivindicación de las corporaciones locales para contar con un mecanismo de defensa . .	197
2. La falta de acceso directo de los entes locales a los mecanismos constitucionales.	201
3. Crítica de la doctrina al proceso denominado “conflicto en defensa de la autonomía local”	203
4. La reforma a la LOTC y la creación del conflicto en defensa de la autonomía local así como su ubicación en la Constitución y en la ley.	210

5. Objeto y finalidad del conflicto en defensa de la autonomía local	211
6. Materias sujetas al conflicto en defensa de la autonomía local	212
7. Las controversias constitucionales	214
V. Recapitulación	230

TERCERA PARTE

LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DIRECTA DE PROTECCIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

CAPÍTULO QUINTO

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

I. INTRODUCCIÓN

En esta tercera y última parte de nuestro trabajo abordaremos los procesos constitucionales con los que los municipios cuentan para hacer efectiva su autonomía local frente a terceros o para protegerse cuando se les vulnera por algún orden u órgano de gobierno, tanto en México como en España.

Asimismo, lo que consideramos medular de este capítulo y los siguientes consiste en descubrir si realmente los mecanismos actuales con los que cuentan los municipios son lo verdaderamente efectivos como para hacer frente a posibles invasiones o vulneraciones de la autonomía municipal. Del mismo modo, intentaremos desentrañar y dar los elementos fundamentales y elementales a los lectores para que puedan valorar si el concepto de autonomía local que nosotros proponemos en la primera parte del trabajo es realmente normativo o si se trata simplemente de un mero concepto nominal, dentro de las realidades políticas y jurídicas de los países que comparamos.

Además, dentro de este quinto capítulo estudiaremos las realidades y antecedentes políticos y jurídicos que precedieron a la creación de los conflictos en defensa de la autonomía local, así como a las controversias constitucionales mexicanas, en cuyos procesos previos a su creación hemos distinguido, como puntos de encuentro, la gran presión política que los municipios realizaron para lograr la reivindicación de contar con un instrumento que les permitiera el acceso directo al máximo tribunal nacional, pues, cuando ya se pensaba que el mundo se globalizaba y que éste sería una gran aldea común (y como consecuencia de esto se debilitarían las demandas locales), la reanimación de los municipios surge

como un fenómeno sociológico y jurídico que se presenta opuesto a los fenómenos recientes de la universalización y de la globalización.

Aparte de lo anterior, las demandas municipales de contar con un proceso directo de defensa ante el máximo tribunal nacional es también consecuencia de la falta de una tutela efectiva en los sistemas constitucionales de ambos países, ya que antes de la creación de éstos, ni los municipios españoles ni los municipios mexicanos contaban con un acceso directo a alguno de los procesos constitucionales existentes.

Del mismo modo, trataremos las críticas a las que fue sometido el conflicto en defensa de la autonomía local por parte de la doctrina constitucional española, las que sobresalen son las relacionadas con la singular naturaleza del conflicto, así como a la deficiente configuración del proceso, sobre todo en lo concerniente a la interposición indirecta de un recurso de inconstitucionalidad por medio del CDAL y, para el cual la Constitución no le ha otorgado legitimación a los municipios, ni potestad de resolución al TC.

Nuestra intención en el presente capítulo es la de contrastar los mecanismos ya existentes, a partir de su creación, para que en base a la comparación se encuentren soluciones a las posibles lagunas que pueden existir en ambos procesos y por lo tanto, no entraremos al debate sobre la constitucionalidad o no de los nuevos procesos —sobre todo en el caso del CDAL—. Sin embargo, también consideramos prudente el tratarlas para que el lector las conozca. Igualmente creemos prudente el indicar que con algunas de las críticas sí estamos de acuerdo, sobre todo, en cuanto a la configuración procedimental del CDAL, pero, en cuanto al fondo, consistente en dar acceso a los municipios al TC, creemos que ésta sí era una necesidad jurídica y política, así como una deuda histórica con la institución municipal.

Y para concluir, estudiaremos el objeto, la finalidad, y las materias que pueden ser sometidas a los procesos constitucionales ya mencionados, en donde además, analizaremos las principales jurisprudencias y criterios que han marcado el devenir de los procesos, hasta el momento actual, resaltando como punto medular y finalidad de la investigación las similitudes y diferencias entre ambos procesos.

II. FACTORES JURÍDICOS Y POLÍTICOS QUE DIERON ORIGEN A LA REFORMA DE 1994 A LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

1. *La falta de acceso directo de los municipios a los mecanismos constitucionales*

Uno de los principales orígenes de la reforma de diciembre de 1994⁴³⁷ surgió de la imposibilidad jurídica de tutelar y armonizar el sistema federal mexicano por medio de un procedimiento constitucional efectivo,⁴³⁸ ya que, antes de esta reforma, el único mecanismo efectivo en la jurisdicción constitucional mexicana era el juicio constitucional de amparo.⁴³⁹

El juicio de amparo se encuentra establecido en el artículo 103 de la Constitución,⁴⁴⁰ en cuya ordenación, además de contemplar la protección de las garantías individuales⁴⁴¹ (fracción I), también regula, en la fracción segunda y tercera, la posibilidad del juicio de amparo cuando se cometa una invasión de soberanías o de esferas de competencias por leyes⁴⁴² o actos de autoridad de la Federación que vulnere o restrinja la soberanía de los estados o del Distrito Federal, y, a su vez, por leyes o actos de autoridad de los estados y el Distrito Federal que restrinjan o vulneren la soberanía de la Federación.

⁴³⁷ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 1, p. 882.

⁴³⁸ Fix-Fierro, Héctor, “La reforma judicial de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad”, *Ars Iuris, Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, Reforma judicial*, México, (núm. Especial), vol. 13, 1995.

⁴³⁹ Ochoa Huerta, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 2a. ed., www.bibliojuridico.org/libros/1/158/9.pdf, 2001, pp. 14 y 15.

⁴⁴⁰ Al respecto del juicio de amparo mexicano puede verse a Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 2001; Castro Castro, Juventino, *Garantías y amparo*, México, Porrúa, 1996; Fix-Zamudio, Héctor, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964; Ferrer Macgregor, Eduardo, *La acción constitucional de amparo en México y España*, prólogo de Héctor Fix-Zamudio, México, Porrúa, 2000; Guadío Pelayo, José de Jesús, *Introducción al amparo mexicano*, México, Noriega, 1999.

⁴⁴¹ En el constitucionalismo mexicano, cuando se habla de las garantías individuales se está haciendo referencia a lo que en Europa y España es concebido e identificado como derechos fundamentales.

⁴⁴² Respecto del juicio de amparo para la impugnación de leyes puede consultarse Carrasco Zúñiga, Joel y Zenón de Quevedo, Rodrigo, *Amparo directo contra leyes*, México, Porrúa, 2001.

Sin embargo, en la práctica jurídica, al momento de querer hacer efectivo este procedimiento,⁴⁴³ tanto la Federación, los estados, municipios y el Distrito Federal se encontraban con que no tenían legitimación procesal para interponer un amparo de estas características, ya que, no se les vulneraban garantías individuales (presupuesto procesal para la procedencia del juicio de amparo),⁴⁴⁴ por lo que este tipo de amparos no procedieron, aunque existían literalmente en la Constitución. La interpretación y argumentación que la SCJN dio sobre la improcedencia del amparo fue la siguiente:

INVASIÓN DE ESFERAS DE LA FEDERACIÓN A LOS ESTADOS Y VICEVERSA, AMPARO POR. El juicio de amparo fue establecido por el artículo 103 constitucional, no para resguardar todo el cuerpo de la propia Constitución, sino para proteger las garantías individuales; y las fracciones II y III del precepto mencionado deben entenderse en el sentido de que sólo puede reclamarse una ley federal, cuando invada o restrinja la soberanía de los estados, o de éstos, si invade la esfera de autoridad federal, cuando exista un particular quejoso, que reclame la violación de garantías individuales, en un caso concreto de ejecución o con motivo de tales invasiones o restricciones de soberanía. Si el legislador constituyente hubiese querido conceder la facultad de pedir amparo para proteger cualquier violación a la Constitución, aunque no se tradujese en una lesión al interés particular, lo hubiese establecido de una manera clara, pero no fue así, pues a través de las constituciones de 1857 y 1917, y de los proyectos constitucionales y actas de reforma que las precedieron, se advierte que los legisladores, conocieron ya los diversos sistemas de control que pueden ponerse para remediar las violaciones a la Constitución, no quisieron dotar al Poder Judicial federal de facultades omnímodas, para oponerse a todas las providencias inconstitucionales, por medio del juicio de amparo, sino que qui-

⁴⁴³ La única en la que los municipios podían ser parte de un amparo consistía en que éstos actuaran como sujetos individuales de derecho.

⁴⁴⁴ Burgoa opina al respecto que para que el amparo proceda se necesita que exista un agravio personal y directo (artículo 107 CM) y cita la tesis de la SCJN que dice al respecto: “Tan sólo tiene derecho de invocar el amparo la persona directamente agraviada por el acto violatorio de garantías, porque ese derecho es personalísimo, toda vez que el acto violatorio afecta solamente al agraviado, y que parte agraviada lo es, para todos los efectos del amparo, la directamente afectada por la violación de garantías; no el tercero a quien indirectamente afecte la misma violación (*Semanario Judicial de la Federación*, t. IV, p. 127, t. LXX, p. 2276). *Cfr.* Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 30a. ed., México, Porrúa, 2001, p. 272.

sieron establecer éste, tan sólo para la protección y goce de las garantías individuales.⁴⁴⁵

De la lectura de la interpretación que la SCJN hace a las fracciones II y III del artículo 103 CM observamos que se deja sin una posibilidad procesal a los poderes de la Federación de acceder directamente al juicio de amparo, y solamente les deja la posibilidad de una legitimación indirecta por medio de un individuo a título personal (amparo-soberanía), cuando alguno de los poderes de la Federación le vulnera alguno de sus derechos fundamentales o garantías individuales.⁴⁴⁶ Sin embargo, en caso de obtener sentencia favorable en el juicio de amparo, el efecto de la misma sólo le protegerá a él aunque la ley sea inconstitucional. Por lo que en el fondo, poco o nada protegía el amparo a un poder cuando se le vulneraba una competencia atribuida a él por parte de otro poder u órgano (Fórmula Otero).

Los casos más frecuentes en la realidad jurídica mexicana de este tipo de invasiones competenciales ocurrían cuando (regularmente la Federación) fijaba un impuesto para el cual no tenía competencia material (véase capítulo cuarto, IV). En esta situación, ni el estado de la Federación ni el municipio podían acceder de manera directa al amparo, puesto que son considerados como poderes (los cuales no tienen garantías individuales) por lo que el impuesto, aun siendo inconstitucional, seguía vigente y, como ya analizamos, en caso que fuese impugnado de inconstitucional, la sentencia sólo protegía a quien interponía el amparo, pero el impuesto seguía cobrándose por parte de la Federación, aun teniendo vicios formales de inconstitucionalidad (véase capítulo cuarto, V).

En este contexto y después de haber analizado la imposibilidad de acceso por parte de los poderes de la Federación —y en el caso que nos interesa el municipal— al juicio de amparo para proteger sus compe-

⁴⁴⁵ *Semanario Judicial de la Federación 1917-1985*, Apéndice (primera parte), tesis 62, p. 133.

⁴⁴⁶ En el amparo-soberanía los particulares no alegan que una autoridad inconstitucionalmente les viola sus garantías individuales, sino lo que plantea es el no respeto de una autoridad por parte de otra autoridad en sus atribuciones exclusivas, sin plantearse por un individuo la lesión a la entidad invadida, a la cual no pueden representar, sino tan sólo aquellos efectos que causa la invasión sobre los derechos individuales del ciudadano demandante. *Cfr.* Castro Castro, Juventino, *El artículo 105 constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 2001, p. 191.

tencias,⁴⁴⁷ descubrimos que al no existir la legitimidad de éstos para acudir directamente a los tribunales federales en defensa de sus competencias, su “autonomía” quedaba incompleta por la falta de un procedimiento efectivo en defensa de sus capacidades, y la definición esgrimida por nosotros en la primera parte de nuestro trabajo también quedaba truncada en la realidad jurídica y política mexicana⁴⁴⁸ (véase capítulo primero, IV.1).

A pesar de lo anterior, la Constitución mexicana de 1917,⁴⁴⁹ en su artículo 105 sí contempló un procedimiento para la resolución de conflictos competenciales entre la Federación y los Estados o entre los poderes de un mismo orden jurídico. Dicho procedimiento lo confiaba a la SCJN. Sin embargo, la idea, la tendencia y la interpretación del constituyente de Querétaro giraron en torno a que este tipo de conflictos se dividiera en dos clases, conflictos políticos y conflictos de carácter constitucional.⁴⁵⁰

⁴⁴⁷ La Ley de Amparo (artículo 9o.) limita la procedencia del juicio a aquellos casos en que se afecten los intereses patrimoniales del municipio como entidades jurídicas de derecho civil pero no como entidades públicas. Es decir, las personas morales oficiales si pueden promover el amparo, pero sólo para la defensa de sus intereses patrimoniales que se deriven de las relaciones de naturaleza civil contraídas por el municipio como entidad jurídica. *Cfr.* Ovalle Favela, José, “Las controversias constitucionales”, *Revista Jurídica del Poder Judicial del Estado de Tabasco*, núm. 003, (nueva época), septiembre de 1995, p. 78.

⁴⁴⁸ Autonomía, según nuestro concepto, es “la titularidad del municipio de poder gestionar y resolver todos los asuntos de carácter local mediante sus representantes elegidos democráticamente entre los miembros de su comunidad, los cuales tendrán dentro de sus prerrogativas el organizar por medio de la reglamentación todos los ámbitos que a su competencia legal corresponda, así como la libre administración de sus recursos. La autonomía sólo será plena si los municipios pueden acceder de manera “sencilla y efectiva” mediante sus autoridades legitimadas, ante los tribunales del Estado en defensa de su autonomía si les es vulnerada. Sin esta última facultad, el concepto de autonomía quedaría incompleto”.

⁴⁴⁹ El antecedente más próximo del actual artículo 105 constitucional es el artículo 98 de la Constitución de 1857, que establecía lo siguiente: “Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquéllas en que la Unión fuere parte”. Sin embargo, en la realidad jurídica y política del siglo XIX, este mecanismo fue de escasa aplicación, ya que los conflictos entre órdenes de gobierno, poderes y órganos se concibieron como disputas políticas y fueron medios políticos los utilizados para su resolución, por lo que este mecanismo fue solamente nominal. Aunado a lo anterior, este precepto constitucional careció de una ley reglamentaria, por lo que se hizo casi imposible su instrumentación práctica. *Cfr.* Cárdenas Gracia, Jaime, “El municipio en las controversias constitucionales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 86, mayo-agosto de 1996, p. 448.

⁴⁵⁰ Sin embargo, González Oropeza explica que la diferencia entre conflicto político y controversia constitucional nunca se deslindó con precisión, seguramente porque es impo-

La resolución de los conflictos de carácter político fue otorgada al Senado respecto a conflictos fácticos entre autoridades locales. Sin embargo, como ya analizamos durante el capítulo segundo de este libro, esta facultad otorgada al Senado sirvió de instrumento para justificar una gran cantidad de intervenciones del centro a las entidades de la Federación en detrimento de la autonomía estatal (véase capítulo segundo, III.2).

En este contexto, y en lo que respecta a la resolución de conflictos de carácter constitucional, esta facultad le fue otorgada a la SCJN para que ella conociera y resolviera, aunque, su instrumentación fue escasa,⁴⁵¹ debido al fuerte presidencialismo que se vivió en México durante la mayor parte del siglo XX,⁴⁵² y en donde, al existir una hegemonía de un partido casi único, la mayor parte de los conflictos fueron resueltos de manera política. Además, en este tipo de hipótesis existe una débil línea que separa lo político de lo jurídico-constitucional, por lo que muchas situaciones que debieron ser resueltas de manera jurídica fueron resueltas de manera política (véase capítulo segundo, II.2).

sible hacerla de manera abstracta y general, y sólo quedó el camino casuístico de los casos resueltos por uno y por otro. *Cfr.* González Oropeza, Manuel, “Prólogo”, Gudiño Pe layo, José de Jesús, *Controversia sobre controversia*, México, Porrúa, 2001, p. XXI.

⁴⁵¹ De 1917 a 1994 se suscitaron sesenta y seis controversias, de las que la mayor parte no llegaron a resolverse por haber sido planteadas por los municipios dichas controversias no procedieron por no ser considerados los municipios como poderes para efectos del artículo 105 constitucional. *Cfr.* Cossío, José Ramón, “Similitudes y diferencias entre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad”, *La defensa de la Constitución*, Fontamara, 2000, p. 64. En contraste, sólo en el primer año de haberse reformado el artículo 105 constitucional se sobrepasó el número de demandas promovidas en setenta y siete años de vigencia de la anterior configuración de dicho artículo. *Cfr.* Vizcaya Priego, Daniel, “Controversias constitucionales en México”, en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional, Memorias del VII Congreso de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 761.

⁴⁵² Autores como Fix-Zamudio consideran que una de las pocas controversias constitucionales que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en cuanto al fondo, fue la conocida como “el caso Oaxaca” en el año de 1932, en la que el procurador general de la República, en representación del gobierno federal, solicitó la nulidad de la Ley de Dominio y Jurisdicción de Monumentos Arqueológicos expedida por el gobierno de Oaxaca. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que dicho ordenamiento local invadía las facultades exclusivas de la Federación y lo declaró inconstitucional con efectos generales. *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 137, pp. 75 y 76.

Además de lo anterior, se unieron factores económicos y políticos como, por ejemplo, la centralización de los recursos financieros o la concentración de poder en manos del presidente de la República que impedían que los estados y municipios accedieran a los mecanismos de protección, porque si algún municipio quería hacer valer su derecho de acceso a los tribunales, la Federación y los estados tenían una serie de mecanismos extralegales para someterlo (véase capítulo segundo, II.2). También, añadimos a estas causas el que no fuera hasta finales de la década de los ochenta y principios de los noventa cuando un partido distinto al del presidente (PRI), tuvo la posibilidad de gobernar un estado de la Federación, por lo que hasta entonces el presidente de la República tenía disciplinados a la mayoría de los gobernadores y presidentes municipales.⁴⁵³

En lo que toca a la legitimación de los municipios para acceder a las controversias constitucionales, éstos se mantuvieron disminuidos en cuanto a su acceso a dicho proceso, y por consecuencia y ante la falta de legitimidad, también estuvo disminuida su autonomía local o municipal durante este periodo, ya que los municipios no tenían la posibilidad efectiva de proteger su esfera de competencias frente a la Federación y al estado de su pertenencia o frente a otro municipio.⁴⁵⁴

Hasta antes de la reforma de 1994, no se tenía muy claro si el municipio podía ser parte en una controversia constitucional. La doctrina mexicana sostenía que el municipio no era un poder público, y lo concebía como un organismo descentralizado por región,⁴⁵⁵ sin embargo, el antecedente más próximo donde se le dio posibilidad de acudir ante la suprema corte por medio de una controversia constitucional fue mediante el criterio sostenido en el amparo en revisión 452/90 interpuesto

⁴⁵³ En 1988 el PRI tenía prácticamente el monopolio en lo que a municipios se refiere, ya que sólo 39 municipios eran gobernados por partidos distintos al PRI, 1.63% del total de los municipios mexicanos. *Cfr.* Lujambio, Alonso, *op. cit.*, nota 121, p. 82.

⁴⁵⁴ Rodríguez Lozano advierte que el artículo 105, tal y como fue concebido por el constituyente de 1917, estaba incompleto, pues tenía los siguientes defectos: a) no se hacía mención del D. F., ni de sus órganos de gobierno; b) no se incluía a los municipios; c) no se previó la hipótesis de una controversia entre el Poder Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión, o aquél y una de las Cámaras del Congreso General o la Comisión Permanente; d) no se especificaba qué efectos tendrían las sentencias de la SCJN cuando resolvieran una controversia constitucional. *Cfr.* Rodríguez Lozano, Amador, “Controversias constitucionales y el nuevo federalismo”, *La actualidad de la defensa de la Constitución*, México, SCJN-UNAM, 1997, pp. 254 y 255.

⁴⁵⁵ Cárdenas Gracia, Jaime, *op. cit.*, nota 449, p. 461.

por el Ayuntamiento de Mexicali,⁴⁵⁶ Baja California; sin embargo, con la reforma de 1994 se dio el primer paso explícito y contundente,⁴⁵⁷ al considerar al municipio como un verdadero y auténtico poder y al enunciarlo dentro de los entes legitimados para interponer una controversia.⁴⁵⁸

No obstante, fue hasta la reforma constitucional de 1999 (véase capítulo segundo, V.3) cuando ya no se dejó duda de la capacidad de gobierno de los municipios, frente a la antigua concepción de entes meramente administradores; pero hasta antes de esta reforma e interpretación doctrinal, la SCJN mantenía la siguiente postura al respecto:

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 tiene consiguientemente personalidad jurídica para todos los efectos legales, ello no obstante, tales condiciones no atribuyen a los municipios el carácter de “poder político” a

⁴⁵⁶ El criterio fue el siguiente: “Lo anteriormente expuesto permite concluir que el municipio constituye un poder, pues ejerce las funciones, ejecutiva, legislativa y judicial, propias de un verdadero poder político. Si, de manera 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 órgano que ejerce tres funciones de gobierno. Una interpretación de los artículos 105, 115, 116 constitucionales en forma relacionada para desentrañar su verdadero sentido y alcance, permiten concluir que al ser el municipio un poder, está facultado para promover una controversia constitucional a fin de defender las prerrogativas que la reforma confirió, cuando sus intereses se vean lesionados por otro de los poderes del Estado, al prevenir el primero de los artículos citados que la SCJN conocerá de las controversias que se susciten entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos”. *Cfr.* Góngora Pimentel, David Genaro, “Don Aurelio Gulbenkian: su opinión sobre el nuevo artículo 105 constitucional y su Ley Reglamentaria”, *Revista Lex*, 3a. época, núm. 7, enero de 1996, p. 7.

⁴⁵⁷ Los únicos estados donde el municipio fue considerado como poder durante el siglo XIX y parte del siglo XX fueron Tlaxcala e Hidalgo, en donde el municipio aparecía conjuntamente con el Legislativo, Ejecutivo y el Judicial. *Cfr.* Arteaga Nava, Elisur, *La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la corte*, Monte Alto, 1997, p. 41.

⁴⁵⁸ *Cfr.* Cárdenas Gracia, Jaime, “Comentario sobre la controversia constitucional, 1/93, Promovida por el Ayuntamiento de Delicias Chihuahua, en contra del Gobernador y Secretario de Gobierno de la propia entidad federativa, que fue aprobada por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de agosto de 1994”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 85, enero-abril de 1996, www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/85/el/el/16.html, p. 5.

que se contrae el 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 aquélla 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.⁴⁵⁹

2. *La alternancia política y el debilitamiento de la figura presidencial como elementos políticos previos a la reforma de 1994*

La dinámica política que México empezó a vivir durante la década de los ochenta y noventa ocasionó que en los municipios se iniciara una alternancia de partidos distintos al PRI y una verdadera pluralidad política en el nivel municipal con el triunfo de partidos de oposición.⁴⁶⁰ Y fue también el municipio uno de los bastiones desde donde se inició una verdadera pugna por la democratización del sistema político mexicano y del respeto al federalismo (véase capítulo segundo, V).

En esta nueva dinámica, los municipios de oposición ya no controlados por el hasta ese entonces partido preponderante (PRI), iniciaron una lucha por el respeto de sus competencias que antes no exigían por la fuerte disciplina que existía y que giraba en torno al presidente de la República, al gobernador del estado y a su partido,⁴⁶¹ y que a su vez originaba que el proceso constitucional de controversias constitucionales careciera de sentido por el carácter hegemónico del sistema de partidos en el Estado mexicano, y por los medios políticos que se utilizaron para resolver situaciones de carácter jurídico⁴⁶² (véase capítulo segundo, V).

⁴⁵⁹ *Semanario Judicial de Federación*, quinta época, t. XLV, cuarta parte, pp. 3577 y 3578. En este mismo sentido (pero refiriéndose a la falta de legitimidad de los particulares), otra tesis de la quinta época establecía que no era admisible el planteamiento de una controversia promovida por personas que se dicen miembros de un Ayuntamiento en contra de la legislatura de un estado, por no haber reconocido su triunfo en las elecciones, ya que las controversias “no pueden entablarse con un poder presunto, sino con poderes cuyo origen está fundado en las normas constitucionales y respecto de cuya legitimidad no existe asomo de duda. *Semanario Judicial de Federación*, quinta época, t. XLVIII, pp. 349 y 350.

⁴⁶⁰ *Cfr.* Cárdenas Gracia, Jaime, *op. cit.*, nota 458, p. 6.

⁴⁶¹ *Idem*, p. 5.

⁴⁶² Arteaga Nava, Elisur, “Algunas notas en torno a las controversias constitucionales y a la acción de inconstitucionalidad”, *Revista Responsa*, núm. 4, marzo de 1996, p. 23.

Éste fue el contexto político y jurídico que precedió la reforma constitucional de diciembre de 1994, en lo que a controversias constitucionales y al municipio se refiere, y que abordaremos a continuación.

III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE DICIEMBRE DE 1994 Y LA REAFIRMACIÓN DE LA FACULTAD PARA RESOLVER LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Dentro del contexto analizado en el apartado anterior, los municipios, los Estados de la Federación, así como los partidos políticos de oposición al PRI, pugnaron por una mayor descentralización política y administrativa, y por el respeto a sus competencias. Todo esto derivó en la reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación (véase capítulo cuarto, IV) y al artículo 105 constitucional en sus fracciones I, II y III en diciembre de 1994.⁴⁶³

Estas reformas resultan especialmente fundamentales para nuestro trabajo, porque, a partir de ellas, la Constitución otorga “expresamente” legitimación al municipio para poder acudir ante la SCJN en defensa de sus competencias. De acuerdo con la lectura al actual artículo 105 en su fracción I, éste le otorga facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver: a) los conflictos en única instancia de las controversias que se suscitaren entre dos o más entidades federativas; b) los conflictos entre los poderes de una misma entidad sobre la constitucionalidad de sus actos; c) las controversias que se suscitaren por leyes o actos de autoridad federal que vulneraran o restringieran la soberanía de

⁴⁶³ La reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1994; sin embargo, se estableció en el artículo 8o. del decreto de publicación que entraría en vigor el día en que se iniciara la vigencia de la correspondiente ley reglamentaria, la cual se publicó en el *DOF* del 11 de mayo de 1995 y en la cual, a su vez, se establecía que los supuestos de la fracción III se reglamentaron en términos del título noveno de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el *DOF* del 26 de mayo del mismo año. En virtud de que el artículo 1o. del decreto de promulgación de la Ley Reglamentaria señala que ésta última entraría en vigor treinta días después de su publicación, entonces resulta que I y II del artículo 105 CM entraron en vigor el 20 de julio de 1995, mientras que la III se encuentra en vigor desde el 27 de mayo de 1995; esto según el artículo 1o. de la propia ley orgánica. *Cfr.* Cossío Días, José Ramón, “Comentario al artículo 105”, *La Constitución de los Estados Unidos comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 1058.

los estados, o por leyes o actos de autoridades de éstos, que invadieran la esfera de autoridad federal; d) los conflictos que surgieran entre una entidad federativa y la Federación, y aquellos en los que la Federación fuera parte, cuando a juicio del mismo Tribunal en pleno se considerasen de importancia trascendente para los intereses de la nación, oyendo el parecer del procurador general de la República.

Como ya mencionamos, lo más destacado (para nuestro estudio) de esta reforma, es la capacidad expresa que la Constitución le otorga a los municipios en los incisos b), f), g), i) para interponer una controversia constitucional cuando se vean invadidas o lesionadas sus competencias por la Federación, el Estado, el D. F. por algún acto o disposición general, así también les abre la posibilidad de acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando exista un conflicto entre dos municipios.⁴⁶⁴

Otra consecuencia directa de la reforma de 1994 fue la que dio origen a la creación de la Ley Reglamentaria del artículo 105 para su fracción I y II, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de mayo de 1995.

Con la reglamentación a las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, se dio certidumbre y reglas claras a la interposición de demandas de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad.

⁴⁶⁴ La facultad que la Constitución mexicana otorga a los entes locales para la protección de sus atribuciones y competencias tiene como influencia original en el constitucionalismo internacional el artículo 3o., Sección II, de la Constitución de los Estados Unidos de América, que dice: “El Poder Judicial entenderá en todas las controversias, tanto de derecho escrito como de equidad, que surjan como consecuencia de esta Constitución, de las leyes de los Estados Unidos y de los tratados celebrados o que se celebren bajo su autoridad; en todas las controversias que se relacionen con embajadores, otros ministros públicos y cónsules; en todas las controversias de almirantazgo y jurisdicción marina; en las controversias en las que sea parte los Estados Unidos; en las controversias entre dos o más estados, entre un estado y los ciudadanos de otro, entre ciudadanos de estados diferentes, entre ciudadanos del mismo estado que reclamen tierras en virtud de concesiones de diferentes estados y entre un estado o los ciudadanos del mismo estado, ciudadanos o súbditos extranjeros”. Sin embargo, consideramos importante mencionar que también existió un control de constitucionalidad en la Constitución de Cádiz, que protegió a los municipios (regularmente de la intromisión de los jefes políticos), aunque este control fue realizado por las Cortes, por lo que fue un control de carácter político y no jurídico. *Cfr.* Lorente Sariñena, Marta, *Las infracciones a la Constitución de Cádiz de 1812*, pról. de Francisco Tomás y Valiente, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pp. 311-317.

dad,⁴⁶⁵ ya que anteriormente la Suprema Corte de Justicia de la Nación aplicaba el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Es igualmente importante mencionar la reforma a la que también fue sometida la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su fortalecimiento, en el camino para lograr la figura de un verdadero Tribunal Constitucional (véase capítulo cuarto, IV). En estas reformas se le suprimieron algunas de las competencias de materia no constitucional que le impedían cumplir sus funciones como máximo Tribunal e intérprete único de la Constitución.

También, en el marco de esta reforma, además de la reafirmación a la SCJN de la potestad de resolver las controversias constitucionales, se le da la facultad de resolver las acciones de inconstitucionalidad, recurso innovador de esta reforma que también ha venido a dar certidumbre a todos los integrantes de la Federación, así como a las minorías parlamentarias.

En estos dos últimos aspectos encontramos puntos en común con la legislación española, al ser, en su caso, el Tribunal Constitucional español el que resuelve el conflicto de competencias en defensa de la autonomía local, los conflictos de competencias y los recursos de inconstitucionalidad, procesos similares (en cuanto al fondo) a los mexicanos (véase capítulo cuarto).

IV. FACTORES POLÍTICOS Y JURÍDICOS QUE ANTECEDIERON LA REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL PARA LA CREACIÓN DEL CONFLICTO EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

1. *La firma por parte de España de la Carta Europea de la Autonomía Local y la reivindicación de las corporaciones locales para contar con un mecanismo de defensa*

Durante el desarrollo del apartado 5 del capítulo segundo de este trabajo, estudiamos la influencia que ha tenido la creación de bloques co-

⁴⁶⁵ Según Carpizo, la reglamentación del artículo 105 constitucional crea una nueva garantía procesal de defensa constitucional, al revivir uno de los procesos de control de la constitucionalidad que desde 1917 se había incluido en la Constitución mexicana, pero que fue muy poco utilizado, puesto que la carta magna se refería a él en términos muy generales. Cfr. Carpizo, Jorge, *Nuevos estudios constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2000, pp. 208 y 209.

merciales y políticos en la transformación del tradicional concepto de soberanía nacional. El mejor ejemplo de la evolución que este concepto ha sufrido, desde su origen, es lo que sucede en la Unión Europea con las autonomías locales. El Estado español, con la firma y ratificación de la Carta Europea de la Autonomía Local, se ha comprometido a someter sus leyes en parte a ella,⁴⁶⁶ es decir, la legislación española tendrá que estar supeditada y delimitada a dicha Carta. Al respecto de lo comentado, el artículo 12 de la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL en adelante) establece lo siguiente:

Cada contratante se compromete a considerarse vinculado por veinte, al menos, de los apartados de la primera parte de la Carta de los que, al menos, diez deberán ser elegidos entre los apartados siguientes: artículo 2o.; artículo 3o., apartados 1 y 2; artículo 4o., apartados 1 y 2 y 4; artículo 5o.; artículo 7o., apartado 1; artículo 8o., apartado 2; artículo 9o., apartados 1, 2 y 3; artículo 10, apartado 1; artículo 11.

España firmó la CEAL en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y fue ratificada el 20 de enero de 1988; al cumplir con todos estos requisitos y publicarse su contenido completo en el *Boletín Oficial del Estado* (artículo 96 CE), el 24 de febrero de 1989 esta norma pasó a tener la condición y rango de ley estatal, dada su naturaleza de Tratado Internacional celebrado por España y ratificado por las Cortes Generales (artículo 94 CE),⁴⁶⁷ siendo la única reserva que España tiene a la CEAL el apartado 2 del artículo 3o. de la Carta, en lo referente a la forma de elección directa prevista en la CEAL para la totalidad de las colectividades.

La finalidad de la CEAL⁴⁶⁸ radica en la configuración de un denominador común para los entes locales europeos, es decir, una especie de Ley o marco común europeo para las corporaciones locales.⁴⁶⁹

⁴⁶⁶ El texto de la Carta Europea de la Autonomía Local, con reservas y declaraciones realizadas hasta el momento, fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 47, el 24 de febrero de 1989.

⁴⁶⁷ García de Enterría, Eduardo y Fernández Rodríguez, Ramón Fernando, *op. cit.*, nota 280, p. 169.

⁴⁶⁸ Ortega Álvarez, Luis, “La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español,” *Revista Española de la Administración Local y Autonómica*, núm. 259, julio-septiembre de 1993, pp. 457-497.

⁴⁶⁹ Madera Núñez, Rosa, “La Carta Europea de la Autonomía Local”, *Boletín Asturiano sobre la Unión Europea*, núm. 73, enero-febrero de 1998, p. 20.

El artículo de la CEAL que más interesa para nuestro estudio y el cual está en el núcleo obligatorio al que España se sometió, es el artículo 11, que se refiere a la protección legal de la autonomía local y que dispone lo siguiente: “Las entidades locales deben disponer de una vía o recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna”.

De la lectura del artículo 11 deducimos que, al pasar a ser la CEAL ley estatal al mismo nivel que la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, conjuntamente con ésta, integran el bloque de la legalidad estatal, tutelando en todo el territorio a los entes locales para que éstos puedan acceder a los Tribunales en la defensa de su autonomía (artículo 11 de la CEAL).

Como consecuencia de lo ya citado y de la presión política que posteriormente realizaron los entes locales, mediante la unión de provincias y municipios en asociaciones, en especial la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP),⁴⁷⁰ éstos comenzaron a pugnar por lograr la instalación de mecanismos jurídicos efectivos que hicieran exigibles sus derechos y competencias frente a terceros, así como también, por lograr una mayor descentralización de competencias del Estado y las comunidades autónomas hacia las corporaciones locales.

Como ejemplo del activismo que se realizó para lograr estas reivindicaciones, podemos mencionar, la asamblea de la FEMP celebrada en A Coruña en 1993, así como el documento denominado, “Bases para el Pacto Local”, aprobado por su Comisión Ejecutiva el 24 de septiembre 1996, y el “Acuerdo para el Desarrollo del Gobierno Local” firmado por la FEMP y el Ministerio de Administraciones Públicas.⁴⁷¹

También es importante citar la Conferencia de Barcelona de abril de 1997, que se propuso la modificación del texto original del artículo 11 de la Carta mencionada, en lo relativo a reconocer a los entes locales el derecho a recurrir o demandar ante las autoridades administrativas, judi-

⁴⁷⁰ La FEMP fue la que se encargó de establecer una mesa de negociación competencial entre el gobierno, las comunidades autónomas y las corporaciones locales, también con la participación de los partidos políticos para la consecución de un pacto local de Estado que culminó con la reforma a la LOTC. *Cfr.* Porras Ramírez, José María, *El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 2001, p. 45.

⁴⁷¹ Pulido Quecedo, Manuel, *La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: el conflicto en defensa de la autonomía local*, Pamplona, Aranzadi, 1999. p. 22.

ciales y constitucionales, cuando éstos consideren que un acto o una ley va en contra de la CEAL, de las disposiciones constitucionales o de los textos legislativos referentes a la autonomía local.

Sin embargo, la formalización del llamado “Pacto Local”⁴⁷² entre las distintas fuerzas políticas del Estado fue el detonador de un paquete de medidas de carácter legislativo para lograr las modificaciones en 1999 a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, con la finalidad de darle forma al conflicto en defensa de la autonomía local para que las corporaciones locales pudieran acceder de manera directa al TC.

Gerardo Ruiz-Rico, profesor de la Universidad de Jaén,⁴⁷³ considera que el hecho por el que se presentó esta reivindicación, es decir la capacidad de los entes locales de acceder a mecanismos de defensa de la autonomía local como pilar básico del denominado “Pacto Local”, pudo ser únicamente un síntoma de la insuficiencia de los instrumentos que en ese momento existían en el ordenamiento jurídico para tutelar los ámbitos esenciales en donde se plasma el autogobierno local.⁴⁷⁴

En este contexto, las corporaciones locales manifestaron su voluntad de actuar por sí mismas, esto es, sin intermediación del Estado o de las comunidades autónomas, contra las vulneraciones de su autonomía producidas o que se pudieran producir por obra de la ley, ya fuera estatal o autonómica (véase capítulo quinto, IV.1 y IV.2).

En el siguiente apartado haremos un repaso por los mecanismos constitucionales que existían en la legislación española y en los que ninguno de los municipios podía acceder de manera directa para la defensa de su autonomía local. Posiblemente, éste también haya sido un

⁴⁷² Al respecto del “pacto local”, véase Font I Llovent, Tomás, *Anuario del Gobierno Local de 1997 y 1998*, Madrid, Diputación de Barcelona, Marcial Pons. También Hernández Lafuente, “La génesis y desarrollo del pacto local”, *El desarrollo del gobierno local (una aproximación doctrinal)*, Madrid, INAP, 1999, pp. 15 y ss. También *El pacto local. Medidas para el desarrollo*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas y Federación de Municipios y Provincias Españolas, 1999, pp. 36-38.

⁴⁷³ Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo, “El conflicto en defensa de la autonomía local” en López Guerra, Luis (coord.), *Estudios de derecho constitucional (Homenaje al profesor Joaquín García Morillo)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2001, p. 611.

⁴⁷⁴ Véase Salas Hernández, Javier, “La defensa directa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Administración Local y Autonómica*, núm. 245, 1990, pp. 21 y 22; García Roca, Javier, “Sobre la posibilidad de configurar una acción para la defensa de la autonomía local por sus propios titulares ante el Tribunal Constitucional: es factible un conflicto local e indirecto contra leyes”, *Defensa de la autonomía ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, INAP, 1997, pp. 15 y ss.

factor detonante que sirviera para desembocar en la reforma de la LOTC y en la creación del CDAL. Aunque los entes locales tenían otros procedimientos no constitucionales de defensa de su autonomía local, éstos en realidad resultaban insuficientes para lograr una verdadera protección constitucional directa de su autonomía.

2. *La falta de acceso directo de los entes locales a los mecanismos constitucionales*

En lo que respecta al recurso constitucional de amparo, el municipio no podía acceder de manera directa ante el Tribunal Constitucional para protección de su autonomía mediante este mecanismo, pues ésta no se reconocía como un derecho fundamental, sino como una garantía institucional.⁴⁷⁵

En este punto, encontramos una situación análoga a la realidad de los municipios mexicanos, ya que en el amparo mexicano no se les da acceso a los municipios, porque no son individuos y por lo tanto no pueden ser sujetos de violaciones de derechos fundamentales⁴⁷⁶ o de garantías individuales,⁴⁷⁷ situación idéntica si contrastamos las interpretaciones tanto del TC⁴⁷⁸ como la de la SCJN.

En este contexto, la posible protección que tenían los entes locales consistía en solicitar al juez *a quo*, en el curso del procedimiento contencioso-administrativo, que planteara la cuestión de inconstitucionalidad respecto de las normas con rango de ley que violentaran la autonomía local garantizada en la Constitución. El juez decidía discrecionalmente si se

⁴⁷⁵ Ibáñez Macías, Antonio, “Sobre el conflicto constitucional en defensa de la autonomía local”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, mayo-agosto de 2000, p. 180.

⁴⁷⁶ Resultan interesantes también las argumentaciones de García Morillo en *La configuración constitucional de la autonomía local*, *op. cit.*, nota 69, pp. 25 y ss.

⁴⁷⁷ A este respecto, Ángela Figueruelo advierte —refiriéndose a la legitimación para recurrir en amparo al TC— que el Estado y las administraciones del Estado sí poseen potestades y competencias, pero de ningún modo derechos fundamentales. Para la realización de los fines y la protección de sus intereses públicos, no es titular de derechos subjetivos salvo cuando actúa sometándose al derecho privado. *Cfr.* Figueruelo Burrieza, Ángela, *El recurso de amparo: estado de la cuestión*, pról. de Pedro de Vega, Madrid, Biblioteca Nueva, 2001, p. 53.

⁴⁷⁸ En jurisprudencia A.TC 269/1987 dispone que las vulneraciones de la autonomía local no podían remediarse a través del recurso de amparo, que a diferencia de otros mecanismos jurídicos no está abierto a los municipios para defensa de su autonomía, sino sólo a los ciudadanos para la protección de los derechos fundamentales. Para ver la interpretación que la SCJN hace al respecto, véase el apartado 1 de este capítulo.

planteaba dicha cuestión (artículo 163 de la CE desarrollado en el artículo 35 de la LOTC). Pero sin la posibilidad, para los entes locales, de recurrir en caso de que se negara el juez a su solicitud (artículo 35 de la LOTC).⁴⁷⁹

Asimismo, la cuestión de inconstitucionalidad no permite la participación directa de los municipios, pues, aunque permite obtener a cualquier ente local la defensa de su autonomía frente al legislador (estatal o autonómico), es el juez o el Tribunal el que resuelve si plantea la cuestión, sin que por el simple hecho de no hacerlo quede vulnerado el derecho a la tutela efectiva de quien lo haya solicitado.

En la hipótesis de que el juez plantee la cuestión de inconstitucionalidad, la jurisprudencia constitucional ha considerado que los entes locales no pueden comparecer en este proceso constitucional.⁴⁸⁰ Con este criterio del TC, nuevamente encontramos que la garantía de la autonomía no puede exigirse de manera directa por los entes locales.⁴⁸¹

Así, tampoco el municipio podía acceder de manera directa al recurso de inconstitucionalidad⁴⁸² ni a los conflictos de competencia,⁴⁸³ pues no

⁴⁷⁹ El final del artículo 35 dice lo siguiente: “Dicho auto no será susceptible de recurso de ninguna clase. No obstante, la cuestión de inconstitucionalidad podrá ser intentada de nuevo en sucesivas instancias o grados en tanto no se llegue a sentencia firme”.

⁴⁸⁰ El ATC del 12 de marzo, rechazó la solicitud formulada por la Federación de municipios de Barcelona para personarse en el incidente de ejecución de la STC 19/1987 del 17 de febrero que resolvió la cuestión de inconstitucionalidad a propósito del artículo 13.1 de la Ley 24/1983 de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de Haciendas Locales. Otro ejemplo es también el rechazo del TC mediante acuerdo 295/1992 del 14 de octubre y 178/1996 del 26 de junio, que desestimaron la solicitud de personación de la diputación provincial de Barcelona en las cuestiones de inconstitucionalidad, planteadas respecto de determinados procesos de las leyes de Cataluña 5/1987 del 4 de abril y 23/1987 del 23 de diciembre, en relación con la financiación del plan Único de Obras y Servicios de Cataluña.

⁴⁸¹ Cabello Fernández, María Dolores, *El conflicto en defensa de la autonomía local*, Thomson Civitas, 2003, pp. 104 y ss.

⁴⁸² La única posibilidad de los municipios de interponer un recurso de inconstitucionalidad ante el TC se articulaba a través del procedimiento no jurisdiccional previsto en los artículos 63-3o. en correlación con el artículo 119 de la LBRL. Esta posibilidad consistía en solicitar la intervención de la Comisión Nacional de la Administración Local, la cual a su vez podía dirigirse a los órganos legitimados para interponer un recurso de inconstitucionalidad, para solicitarle la interposición del recurso contra normas legislativas (estatales y autonómicas) que lesionaran la garantía institucional de los entes locales. *Cfr.* Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo, *op. cit.*, nota 473, p. 618.

⁴⁸³ Los conflictos de competencia sólo contemplan la posibilidad de interponerlos a las comunidades autónomas y al Estado, además, este procedimiento es inviable frente a la Ley. *Cfr.* Fernández Farreres, Germán, *op. cit.*, nota 344, p. 58.

estaba legitimado para ello (artículo 162.1 de la CE),⁴⁸⁴ ni podía personarse como coadyuvante en dichos procesos de inconstitucionalidad.

En México, aunque también existe un procedimiento similar al recurso de inconstitucionalidad llamado acción de inconstitucionalidad (creado a partir de la reforma de diciembre de 1994), al igual que el municipio español, tampoco el municipio mexicano tiene legitimidad para acceder directamente a él.

Como ya nos hemos dado cuenta, tanto el municipio español como el municipio mexicano, hasta hace muy poco, ni siquiera tenían la posibilidad jurídica directa de acudir ante el TC o la SCJN para exigir sus competencias frente a otros órganos o poderes cuando éstas les fueran violentadas o simplemente no asignadas. Según nuestra definición de autonomía (véase capítulo primero, IV.2) ésta era sólo nominal y, por lo tanto, los municipios españoles y mexicanos se encontraban al arbitrio de las decisiones políticas de Estado, y las comunidades autónomas en el caso del primero y de la Federación y el Estado en el caso del segundo.

En los siguientes capítulos analizaremos si con los nuevos mecanismos constitucionales de protección realmente se ha fortalecido lo que para nosotros es el concepto de autonomía local.

3. *Crítica de la doctrina al proceso denominado “conflicto en defensa de la autonomía local”*

La intención del presente libro se concreta en y comparar los procedimientos constitucionales de protección de los municipios, para que, con base en el contraste y la comparación, se puedan instrumentar alternativas o fórmulas viables con el fin de subsanar posibles lagunas o carencias que en la realidad política y jurídica puedan existir en el desarrollo del conflicto en ambos países. Además de lo anterior, nuestro objetivo es estudiar el conflicto a partir de su creación hasta el momento actual. Sin embargo, consideramos prudente analizar las críticas que al respecto de la creación del conflicto en defensa de la autonomía local ha hecho la doctrina constitucional española, y que comentaremos a continuación.

⁴⁸⁴ En España, según el artículo 62.1 de la CE, los únicos que tienen legitimidad para interponer el recurso de inconstitucionalidad son: el presidente de gobierno, el defensor del pueblo, cincuenta diputados, cincuenta senadores, los órganos colegiados de las comunidades autónomas y, en su caso, las asambleas de las mismas.

Empezamos por mencionar la crítica de Roura Gómez,⁴⁸⁵ quien considera que si la intención de la reforma a la LOTC era la de proteger la autonomía local, ninguna adición era precisa, ya que cualquier norma legal del Estado o de las comunidades autónomas que pretendiese obviar la existencia de los municipios tendría que haber sido declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional, sin necesidad de proceder a creación alguna. Y sigue, diciendo que si de lo que se trataba era de asegurar las competencias municipales (competencias asignadas de acuerdo con la ley) tampoco era preciso encomendar su defensa al TC puesto que, al tratarse de cuestiones de legalidad, los competentes para conocer de este tipo de asuntos eran los tribunales ordinarios.⁴⁸⁶ Además, considera que la legitimación otorgada a los entes locales en el CDAL contraviene la Constitución, ya que lo que da lugar a la interposición de este Conflicto son las normas del Estado con rango de ley o las disposiciones de las comunidades autónomas que lesionen la autonomía constitucionalmente garantizada. Por lo que se indirectamente se está otorgando a los entes locales una verdadera legitimidad de interponer un recurso de inconstitucionalidad,⁴⁸⁷ legitimidad que no se encuentra contemplada en el artículo 162.1 a) CE.⁴⁸⁸

⁴⁸⁵ Este autor pone como ejemplo la hipótesis de la posibilidad de que una ley estatal o autonómica quisiera obviar la existencia de los municipios y provincias o dejar de observar la garantía del territorio provincial protegida en el artículo 141.1 de la CE. *Cfr.* Roura Gómez, Santiago, “El conflicto en defensa de la autonomía local”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 55, septiembre-diciembre de 1999, pp. 230 y ss.

⁴⁸⁶ En este mismo sentido, Ruiz-Rico advierte que la autonomía local no carecía de procedimientos para su defensa, la forma de protección por los órganos judiciales de lo contencioso ya había sido contemplada en la LBRL. El artículo 64-2o. otorga a las entidades locales legitimación para acceder al régimen general del proceso contencioso-administrativo para la impugnación de las disposiciones y actos de las administraciones del Estado de las comunidades autónomas que lesionen su autonomía. Sin embargo, este mismo autor considera que este procedimiento resulta insuficiente para defender el autogobierno local de algunos tipos de violaciones como las que pudiesen provenir del legislador ya sea estatal o autonómico en forma de ley. *Cfr.* Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo, *op. cit.*, nota 473, pp. 617 y 618.

⁴⁸⁷ Porras Ramírez afirma que la creación del CDAL es una rebuscada fórmula confusa y un tanto arbitraria, en lo que se lleva a cabo una extraña mezcla de procedimientos constitucionales ya existentes, a fin de obviar o vencer, de manera oblicua, la imposibilidad legal de extender a los entes locales la legitimación activa en el recurso de inconstitucionalidad. *Cfr.* Porras Ramírez, José, *El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 2001, pp. 72 y 73.

⁴⁸⁸ Roura Gómez, Santiago, *op. cit.*, nota 485, p. 233.

Ruiz-Rico advierte que la propuesta inicial del pacto local se perfilaba hacia la creación de un procedimiento tipo “conflicto de competencias” entre entes locales, comunidades autónomas y Estado; sin embargo, el proyecto de ley enviado por el gobierno a las Cortes cambió radicalmente en lo relativo a delimitar como objeto del conflicto las normas con rango de ley. Con esto se estaba ampliando el número de sujetos legitimados para impulsar el control de la constitucionalidad de las leyes, opción que resulta inconveniente en el orden jurídico, y que a su vez crea notables incertidumbres desde el punto de vista de la eficacia práctica para garantizar jurisdiccionalmente el principio constitucional de la autonomía local.⁴⁸⁹

También el profesor de la Universidad de Sevilla, Javier Pérez Royo cuestiona la naturaleza del nuevo procedimiento, ya que considera que aunque éste lleva el nombre de conflicto, se diferencia sustancialmente de los conflictos de competencia que se contemplan en ese mismo título IV. Los conflictos tanto de competencia como los de atribuciones tienen la característica de que no pueden plantearse frente a leyes o normas con fuerza de ley, sino sólo contra disposiciones, resoluciones o actos. Asimismo, concluye que en caso que el conflicto proviniera de una ley, el único proceso constitucional a través del cual el constituyente permite que se entable una discusión con la ley es el recurso de inconstitucionalidad.⁴⁹⁰ Y sigue, diciendo que el conflicto en defensa de la autonomía local no es un conflicto pero tampoco es un recurso de inconstitucionalidad, aunque se asemeja mucho más al segundo que al primero.

Además, este autor considera que el nuevo procedimiento es un mecanismo de control de normas y no un conflicto de competencia, y cita como argumento que el legislador entendió que tenía que modificar el artículo 38 de la LOTC en el que regula los efectos de la sentencia en los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad para encajar en él la sentencia de los CDAL, dichas sentencias cuando sean desestimatorias

⁴⁸⁹ Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo, *op. cit.*, nota 473, p. 628.

⁴⁹⁰ Al respecto, Pérez Royo advierte que no hay conflicto de competencias contra leyes, puesto que si hay una ley del Estado o de las comunidades autónomas, ningún órgano constitucional puede entrar en conflicto con ella, se le puede impugnar por inconstitucional si se tiene legitimación, pero no se puede entrar en conflicto con ella, la ley sólo puede entrar en conflicto con la Constitución. La ley es expresión de la voluntad general y sólo se puede entrar en conflicto con la propia voluntad general objetivada en la Constitución. *Cfr.* Pérez Royo, Javier, *op. cit.*, nota 246, p. 952.

dictadas en los recursos de inconstitucionalidad, y en los CDAL impiden cualquier planteamiento posterior de la cuestión por cualquiera de las dos vías, fundado lo anterior en la misma infracción de idéntico precepto constitucional.

Asimismo, pone como elemento diferenciador la posibilidad que existe cuando el estado o una comunidad autónoma entran en conflicto, en el cual la competencia sigue siendo ejercida por la instancia que la venía realizando hasta que el TC dicta sentencia y define a quién le corresponde, con la única excepción de que es cuando el Estado ejerce su prerrogativa del artículo 161.2 CE consistente en solicitar al TC la suspensión de la disposición, resolución o acto de la comunidad autónoma. Pero si el TC acuerda no otorgar o levantar la suspensión, la comunidad autónoma ejerce la competencia que entiende que es propia durante lo que dure la tramitación del conflicto, sin que el Estado tenga posibilidad de cambiar esta resolución, consecuencia todo esto, del mismo plano en donde se encuentran ubicados ambos.

Por eso, el Estado y las comunidades autónomas pueden entrar en contacto y puede haber conflicto. Situación que no sucede con los entes locales cuando plantean un conflicto,⁴⁹¹ y no pueden hacerlo porque no están planteando un conflicto, sino impugnando una ley.⁴⁹²

Gómez Montoro advierte que lo que defienden los entes locales no son competencias sobre la materia, sino la garantía institucional de la autonomía que la Constitución les reconoce a éstos, porque esa autonomía puede ser lesionada también por decisiones que incidan negativamente en su capacidad de decisión interna. Y termina diciendo que con el CDAL no se exige para sí una competencia, sino que se impugna la forma concreta con que ha sido configurada por quien tenía competencia sobre ello.⁴⁹³

⁴⁹¹ Véase Jiménez Campo, Javier, “Política de la constitucionalidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, mayo-agosto de 2000, pp. 11 y ss.

⁴⁹² En este mismo sentido se encuentra la opinión de Sánchez Morón al fijar que “esta fórmula alambicada y un tanto absurda no puede en realidad ocultar la realidad de las cosas: que se ha abierto una vía de impugnación o de recurso directo contra normas con rango de Ley”. Cfr. Sánchez Morón, Miguel, “Comentario al artículo 75 bis”, en Requejo Pagés, Juan Luis (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional, BOE, 2001, p. 1182.

⁴⁹³ Gómez Montoro, Ángel, “La garantía constitucional de la autonomía local”, *Revista del Repertorio Aranzadi*, núm. 1, 1999, p. 28.

Otro argumento que refuerza lo ya dicho es el de Sánchez Morón, que expone que al poder los entes locales atacar mediante el CDAL cualquier tipo de vulneración de la autonomía local por parte de la ley (y no sólo competencias), de la misma manera que lo pueden realizar otros sujetos a través del recurso de inconstitucionalidad. Asimismo, este autor se remite al artículo 75 quinquies en su apartado 5, para interpretar que éste quiere decir que en caso de que se haya debatido en el proceso sobre una atribución de competencia al respecto se debe resolver, pero no otra cosa. Y deduce, para concluir, que nos encontramos ante un recurso de inconstitucionalidad, refiriéndose al CDAL, ya que cabe en este caso conflicto sin controversia competencial, y de ahí que no se esté ante un verdadero conflicto al estilo del conflicto de competencia.⁴⁹⁴

Otra observación del mismo autor, pero desde el punto de vista práctico, parte de la premisa de que el Tribunal Constitucional en la actualidad se encuentra saturado de competencias, a las cuales tiene que hacer frente por mandato constitucional, en especial el creciente número de recursos de amparo, por lo cual, con la incorporación de nuevos procesos, se corre el riesgo de saturarlo⁴⁹⁵.

Para concluir, nuestra intención en este trabajo no es la de polemizar sobre el origen o la constitucionalidad del conflicto en defensa de la autonomía. Sin embargo, de lo que sí estamos convencidos es de la necesidad que existía en la realidad jurídica y política española de dar acceso al TC a los entes locales. Pues, si los individuos cuentan con derechos fundamentales y con medios para hacerlos efectivos ante el TC,⁴⁹⁶ las comu-

⁴⁹⁴ Cfr. Sánchez Morón, Miguel, *op. cit.*, nota 492, p. 1185.

⁴⁹⁵ *Ibidem*, p. 1179.

⁴⁹⁶ García Couso advierte que la misma argumentación que utilizaron los municipios podría ser utilizada por los ciudadanos en la obtención de un proceso directo ante el TC para atacar normas inconstitucionales, ya que tampoco es justificado que se apliquen normas inconstitucionales a particulares. Nosotros consideramos que el municipio es parte importante en la actual configuración del Estado español y no era concebible que no tuviera un medio de defensa ante el TC como sí lo tienen los ciudadanos con el recurso de amparo. En relación con el fin del proceso, consistente en impugnar leyes que puedan terminar con la inaplicación y expulsión del ordenamiento, en este supuesto consideramos que el municipio es la autoridad más cercana al ciudadano y es el primer vínculo entre el ciudadano y el Estado, por lo que éste es el que podría llevar ante los tribunales las demandas más apremiantes, puesto que se interpreta que las conoce y las debe de defender; sin embargo, con el CDAL lo único que se puede defender es la autonomía de estos últimos. Cfr. García Couso, Susana, "Sobre la interpretación del artículo 161.1.d de la Constitución", *Revista del Poder Judicial*, núm. 53 primer trimestre, 1999, pp. 16 y 17.

nidades autónomas cuentan con su autonomía y con medios para hacerla efectiva ante el TC, ¿por qué el municipio no contaba con la misma posibilidad de acceder de manera directa al TC cuando se le atentara contra su autonomía? Si se considera que la autonomía de éstos es una garantía, ¿hay acaso garantías que no se pueden exigir efectivamente? Pues, si existe esta posibilidad, entonces no puede llamarse garantía (véase capítulo primero, IV.3). Estamos convencidos de que no hay derecho ni garantía plena si no existe la posibilidad de hacerla efectiva frente a terceros, pero, sobre todo, en el caso que nos ocupa, por la importancia de la institución municipal en la configuración de los actuales estados modernos.

Además, aunado a lo anterior, cada vez son más las pretensiones que se exigen por parte de las localidades y regiones como autodefensa de su identidad frente a la globalidad,⁴⁹⁷ pues, cuando se pensaba que el mundo se globaliza, la reanimación de las comunidades locales es un fenómeno sociológico y jurídico que se presenta como algo opuesto a los fenómenos recientes de la mundialización.⁴⁹⁸

Por lo que toca a la solución que derivó en el CDAL, a este respecto sí tenemos algunos cuestionamientos de varios de los principales puntos del proceso, que abundaremos en el siguiente capítulo, pero sobre todo, lo que cuestionamos es la falta de efectividad e inviabilidad de éste, ya que consideramos que este proceso es insuficiente para lograr una verdadera defensa de la autonomía local. Es decir, cuestionamos la forma de cómo se le da acceso a los municipios, mas el fondo no.

En lo que concierne a la supuesta saturación y atrofiamiento del TC con la incorporación de mecanismos que den acceso directo a los entes locales a él, al respecto, consideramos que ya existen experiencias en el derecho comparado que nos muestran que dicho acceso, lejos de atrofiar al Tribunal logra dar una tutela efectiva no sólo a los individuos, sino a todos los integrantes del estado, y además, se logra depurar el sistema normativo en lo que a autonomía local se refiere. Asimismo, se ha podido, mediante la intervención del TC, armonizar el complejo sistema compuesto español como ya se demostró con las comunidades autónomas, pero ahora el capítulo pendiente es con los siempre olvidados municipios.

⁴⁹⁷ Cfr. Vega, Pedro de, *Legitimidad y representación en la crisis de la democracia actual*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1998, pp. 4 y ss.

⁴⁹⁸ Giddens, Anthony, *Más allá de la izquierda y la derecha*, 4a. ed., Madrid, Cátedra, 2001, pp. 14 y ss.

Por mencionar sólo un ejemplo en el derecho comparado de acceso directo de los municipios al TC, haremos referencia al recurso de amparo municipal alemán (véase capítulo sexto, VII.3),⁴⁹⁹ el cual consiste en un procedimiento jurisdiccional específico de garantía de la autonomía, previsto en la jurisdicción constitucional alemana. A través de él, los municipios y las agrupaciones de municipios pueden impugnar directamente ante el Tribunal Constitucional de su respectivo *Land* o ante el Tribunal Constitucional Federal las normas jurídicas que atenten contra la autonomía local garantizada constitucionalmente. Un dato anexo para tener una visión más completa del asunto, es que Alemania tiene el doble de los municipios de los existentes en España y sin embargo el TC no se ha colapsado con la legitimación directa de éstos.⁵⁰⁰

Este proceso, al igual que en España, con el conflicto en defensa de la autonomía local, fue blanco de una serie de temores y críticas, entre las que destacan la realizada a su naturaleza jurídica, así como a la constitucionalidad del proceso, pues su creación se dio por ley ordinaria, también el debate versó en si había sido viable y constitucional el ampliar competencias al TC por medio de ley ordinaria. Posteriormente, el mismo TC avaló la opción seguida por el legislador federal y derivó en la reforma constitucional del 29 de enero de 1969 en la que se llevó a la Constitución a nivel federal tanto el recurso de amparo municipal como el ordinario.⁵⁰¹ Desde entonces el recurso de amparo municipal ha sido establecido en el artículo 93.4.b de la Constitución alemana. Posiblemente ésta sea una buena opción a seguir en el constitucionalismo español para llevar a la Constitución la legitimidad de los municipios de acceder al TC⁵⁰² y terminar con los cuestionamientos que hasta la fecha se vienen realizando.

⁴⁹⁹ González Beilfuss, Markus, “El recurso de amparo municipal en la República Federal de Alemania”, *Anuario del Gobierno Local de 1997*, Madrid, Diputación de Barcelona, Marcial Pons, pp. 292 y 293.

⁵⁰⁰ Alemania cuenta con una población de alrededor de ochenta millones de habitantes y un número de municipios en torno a los dieciséis mil. *Cfr.* Brewer-Carias, Allan, *Debate constituyente*, Caracas, Jurídica Venezolana, 1999, t. I, p. 157.

⁵⁰¹ Jiménez Campo considera que lo que no se puede hacer es utilizar la posibilidad abierta del artículo 161.1d de la Constitución para, eludiendo la reforma a la Constitución, alterar la regulación de los procedimientos creados directamente por la misma.

⁵⁰² También, al respecto de experiencias en el derecho comparado, en cuanto, a acceso de los municipios ante el TC, puede verse la experiencia de Austria en el artículo de García Morales, María de Jesús, “La impugnación de normas por los municipios ante el

4. *La reforma a la LOTC y la creación del conflicto en defensa de la autonomía local así como su ubicación en la Constitución y en la ley*

En el ambiente jurídico y político antes descrito en los anteriores apartados fue en el que se desarrolló la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional del 25 de marzo de 1999, por mayoría del pleno del Senado se aprobó el proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 2/1979 del 3 de octubre del Tribunal Constitucional.⁵⁰³

Dicha reforma se dio sin introducir cambios al texto ya aprobado por el Congreso de los Diputados, para crear al amparo del artículo 161.1 de la CE y desarrollado en la LOTC en su artículo 75 bis el procedimiento llamado conflicto en defensa de la autonomía local.

Con la reforma y creación de este nuevo proceso, se satisfacen las demandas de una protección extraordinaria y directa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, ya que como observamos en el apartado V.3.2 de este capítulo, los procedimientos existentes eran poco efectivos e insuficientes,⁵⁰⁴ y no accesibles a los entes locales.⁵⁰⁵

Tribunal Constitucional en Austria”, *Anuario del Gobierno Local de 1997*, Madrid, Diputación de Barcelona, Marcial Pons, pp. 307 y ss.

⁵⁰³ La modificación se publicó en el *Boletín Oficial del Estado*, número 96, de abril de 1999.

⁵⁰⁴ En este mismo sentido opina Sosa Wagner, Francisco, “La autonomía local”, *Revista Española de la Administración Local y Autonómica*, núm. 241, p. 17; Salas, Javier, “La defensa directa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional,” *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 241, p. 20. También Pérez Tremps, Pablo, “Autonomía local y procesos constitucionales”, *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, p. 55 y ss.

⁵⁰⁵ Hubo algunas otras propuestas para tratar de darle a los entes locales un procedimiento para la defensa de su autonomía, como por ejemplo: ampliar la vía del recurso de amparo, pero eso se tenía que haber cambiado el texto constitucional. Así también existía la posibilidad de dar apertura a los entes locales para acceder al recurso de inconstitucionalidad, pero también requería de una reforma a la Constitución, en lo que a legitimidad se refiere, el artículo 162.1 a), o la otra opción era ajustar la adecuación de la cuestión de inconstitucionalidad para darle la posibilidad a los entes locales de personarse en ella, y la última consistía en habilitar la cláusula residual del artículo 161.1 d) de la Constitución para que tal vez una ley pudiera habilitar a las corporaciones locales para interponer un recurso directo ante el Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía que fue la solución que se aceptó. Antes de la reforma, la doctrina (en palabras de autores como Pérez Tremps) consideraba que ésta última solución tenía cabida en la cláusula abierta del artículo 161.1. d) de la Constitución. *Cfr.* Pérez Tremps, Pablo, “Autonomía local y pro-

El CDAL viene a ser un recurso con características propias que se formula contra disposiciones con rango de ley del Estado o contra disposiciones con rango de ley de las comunidades autónomas, su legitimación es restringida y tiene la posibilidad de que el Tribunal Constitucional se plantee la autocuestión de inconstitucionalidad.⁵⁰⁶

Este nuevo procedimiento constitucional tiene sus particularidades especiales, ya que se distingue por la calidad de los nuevos sujetos poseedores de personalidad jurídica para interponer dicho recurso, que son las entidades locales.⁵⁰⁷

5. Objeto y finalidad del conflicto en defensa de la autonomía local

El objeto del CDAL es atacar las normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las comunidades autónomas que lesionen o puedan perjudicar la autonomía municipal constitucionalmente garantizada. Aunque la autonomía no termina ni se limita a las competencias de los entes municipales, sino que, por medio de este proceso, también se puede impugnar leyes que pretendan la instalación de tutelas o controles que puedan vulnerar la autonomía de los entes locales, su carácter democrático, o también, las leyes que priven a éstos de la financiación necesaria para hacer frente a su propósito constitucional.⁵⁰⁸

Como ya observamos en el apartado anterior, este procedimiento es peculiar porque una vez que el Tribunal Constitucional decide a quién corresponde la razón en el supuesto conflicto normativo,⁵⁰⁹ acto seguido, el TC tiene la posibilidad de plantearse la autocuestión de inconstitucionalidad,⁵¹⁰ es decir, el conflicto puede indirectamente terminar en la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley que afecta la autonomía de los entes locales, ya sea por las normas del Estado con rango de ley o por las disposiciones con rango de ley de las comunidades autónomas.

cesos constitucionales” *Defensa de la autonomía ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, p. 72.

⁵⁰⁶ Dictamen emitido por el Consejo de Estado el 18 de junio de 1998.

⁵⁰⁷ Fernández Rodríguez, José Luis y Brage Camazano, Joaquín, “Los conflictos en defensa de la autonomía local: una nueva competencia del Tribunal Constitucional”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 17, 2000, pp. 459-502.

⁵⁰⁸ Sánchez Morón, Miguel, *op. cit.*, nota 492, pp. 1189 y ss.

⁵⁰⁹ *Ibidem*, p. 1213.

⁵¹⁰ García Couso, Susana, “Sobre la interpretación del artículo 161.1.d de la Constitución”, *Revista del Poder Judicial*, núm. 53, primer trimestre, 1999, p. 44.

En primera instancia, el conflicto en defensa de la autonomía local sólo tiene como finalidad determinar la titularidad de una competencia controvertida entre los entes locales y la comunidad autónoma o el Estado. La sentencia de la controversia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local garantizada, determinando la titularidad de ésta y resolverá, en su caso, sobre la inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al conflicto, en otra sentencia distinta a la que juzgó la atribución de la competencia.

En esta última consideración, observamos que para la declaración de inconstitucionalidad de una norma se tienen que realizar dos procesos distintos,⁵¹¹ a diferencia de lo que sucede con las controversias constitucionales mexicanas en las que en el mismo proceso se define la competencia y la desaplicación de la ley con efectos generales (pero solamente cuando la Federación impugne leyes Estatales o municipales o el Estado impugne reglamentos municipales). Pero, como estudiaremos en los próximos capítulos, con una mayoría cualificada (cuando menos ocho votos de los once ministros) para que surta efectos generales.

6. *Materias sujetas al conflicto en defensa de la autonomía local*

Como también ya se ha mencionado, el conflicto en defensa de la autonomía local puede interponerse contra normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las comunidades autónomas según lo establece el artículo 75 bis de la LOTC que advierte lo siguiente: “Podrá dar lugar al planteamiento de los conflictos en defensa de la autonomía local las normas del Estado con rango ley o las disposiciones con rango de ley de las comunidades autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada”.

Son ejemplos de normas del Estado con rango de ley que pueden ser susceptibles del CDAL las leyes ordinarias, entre las que podemos mencionar como paradigma, las leyes básicas dictadas por las Cortes Generales de acuerdo con su capacidad que le otorga el artículo 149.1 de la CE

⁵¹¹ La declaración de inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al CDAL requerirá de nueva sentencia si el pleno decide plantearse la cuestión después de la resolución del conflicto declarando que ha habido vulneración de la autonomía local. La cuestión se sustanciará por el procedimiento establecido en el artículo 37 y concordantes y tendrá los efectos previstos en los Artículos 38 y siguientes (artículo 75 quinquies, 6 LOTC). *Cfr.* Pérez Royo, Javier, *op. cit.*, nota 246, p. 936.

(véase el apartado 7.E de este capítulo), ley de presupuestos, los decretos-leyes, decretos legislativos, los reglamentos parlamentarios,⁵¹² así como el estatuto de personal de las Cortes Generales.⁵¹³

Dentro de las disposiciones con rango de ley de las comunidades autónomas contra las que se puede trabar un CDAL, podemos mencionar los decretos legislativos y los reglamentos parlamentarios, así como el reglamento de régimen interior de órganos de control externo del sector público autonómico. Por el contrario, no pueden ser impugnados y por consecuencia ser susceptibles del CDAL los tratados internacionales, los estatutos de autonomía y leyes orgánicas,⁵¹⁴ ni las disposiciones con rango o categoría inferior a la ley estatal ni las normas de los territorios históricos vascos.⁵¹⁵

Las anteriores leyes son ejemplo de las materias que pueden ser sometidas o no a un CDAL. Sin embargo, como comenta Pérez Royo,⁵¹⁶ el CDAL única y exclusivamente se puede interponer contra leyes del Estado o de las comunidades autónomas que lesionen la “autonomía local constitucionalmente garantizada”.⁵¹⁷

⁵¹² Aunque el Reglamento Parlamentario como el Estatuto personal de las Cortes Generales está dentro de las normas con rango de ley que pueden ser sujetar a la interposición de un CDAL. Sin embargo por su contenido y fin es difícil que puedan dar lugar a infracciones a la autonomía local. *Cfr.* Porras Ramírez, José María, *op. cit.*, nota 78, p. 94.

⁵¹³ Ibáñez Macías, Antonio, *op. cit.*, nota 475, pp. 186-189.

⁵¹⁴ Al respecto de la exclusión para que las leyes orgánicas sean objeto del conflicto, Pulido Quecedo advierte que la exclusión de éstas tiene su justificación en la propia *mens legis*, puesto que el conflicto local se erige para la defensa de la garantía institucional frente al legislador ordinario, habida cuenta que la materia de régimen local no está cubierta por la reserva de ley orgánica. *Cfr.* Pulido Quecedo, *op. cit.*, nota 471, p. 46.

⁵¹⁵ El grupo Parlamentario Vasco (PNV) presentó la enmienda núm. 2, pretendiendo que las normas forales de los territorios vascos pudieran ser sometidas a los CDAL; sin embargo esta propuesta fue rechazada por el Congreso, ya que, pretendía conceder legitimación pasiva a los territorios históricos, completando así la legitimación activa que la ley les reconoce. *Cfr.* Ibáñez Macías, Antonio, *op. cit.*, nota 475, pp. 189 y 190.

⁵¹⁶ Pérez Royo, Javier, *op. cit.*, nota 246, p. 934.

⁵¹⁷ Sánchez Morón comenta que lo que distingue al CDAL es que su finalidad exclusiva consiste en la defensa de la autonomía local constitucionalmente garantizada por la Constitución, y que ningún otro motivo añadido puede esgrimirse por los promotores del conflicto. Por consiguiente en caso que la ley atacada pudiera incurrir en otros vicios de inconstitucionalidad, ya sea por razones de competencia legislativa o por violación a otros preceptos constitucionales, tales cuestiones deben quedar al margen del CDAL de manera que el TC debe inadmitir el conflicto. *Cfr.* Sánchez Morón, Miguel, *op. cit.*, nota 492, p. 1187.

En cuanto a la falta de control constitucional de los tratados internacionales por medio del CDAL, localizamos una diferencia sustancial con las controversias constitucionales mexicanas, ya que por medio de estas últimas sí existe la posibilidad de controlar e impugnar un tratado internacional que violente el pacto federal y las competencias de los municipios o su autonomía.

Así también, dentro de las materias antes mencionadas que no pueden ser materia de un CDAL y en las que por el contrario sí existe la posibilidad de ser sujetas a control constitucional por medio de una controversia en el caso mexicano, se encuentran las constituciones locales de los estados,⁵¹⁸ las disposiciones con rango inferior a la ley,⁵¹⁹ asimismo todos los actos que atenten contra la autonomía municipal, cuando infrinjan directamente la constitución general de la República o también por violaciones que sean indirectas a la Constitución, siempre y cuando, éstas estén vinculadas de modo fundamental con los actos o leyes que se impugnen (véase capítulo quinto, IV.7 F). Según el anterior contraste, concluimos que las antepuestas diferencias, son las principales que hemos ubicado, en cuanto a la “materia” a la que puede ser objeto el CDAL y cuales son las materias que escapan de la posibilidad y de la facultad de ser controladas por medio de este proceso constitucional.

7. Las controversias constitucionales

A. Ubicación de las controversias constitucionales en la Constitución y en la ley

En México, para la declaración de inconstitucionalidad de una ley y, por consecuencia su expulsión del orden normativo y la desaplicación con efectos generales,⁵²⁰ existen dos procesos regulados en el artículo

⁵¹⁸ Las Constituciones de los estados de la Federación son la máxima norma interna de la entidad, las cuales guardan cierta analogía con los Estatutos de Autonomía de las comunidades autónomas pero con las diferencias que ya comentamos en el apartado III.1.2

⁵¹⁹ Las normas con rango inferior de ley (en el sistema de fuentes mexicano) pueden ser de gran variedad pero podemos mencionar como ejemplo los reglamentos municipales, los decretos o los reglamentos administrativos. Véase el apartado II.3 del capítulo segundo.

⁵²⁰ Aunque también el amparo es un instrumento para desaplicar una ley, su efecto es entre partes, por la fórmula conocida en el derecho mexicano como “Fórmula Otero”

105 fracción II de la Constitución general. Nos referimos a la acción de inconstitucionalidad y a las controversias constitucionales, cuyos procedimientos se encuentran definidos, desarrollados y delimitados en la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional. Dicha reglamentación es otra diferencia especial entre las comunidades y los CDAL, ya que este último no tiene una ley reglamentaria como tal, sino que el procedimiento se encuentra regulado en la LOTC (véase capítulo quinto, IV.4).

Las controversias constitucionales, al mismo tiempo de apegarse a la reglamentación, deberán también estar siempre acopladas a lo establecido en el artículo 14 constitucional, en lo que a la garantía constitucional del “debido proceso legal” se refiere. El mencionado apego debe realizarse para que no se vulneren las formalidades del procedimiento,⁵²¹ dichas formalidades deben ser las necesarias para una adecuada defensa de los municipios y para evitar que se genere su indefensión.

Aunque el artículo 14 constitucional se encuentra dentro de la parte de las garantías individuales, su contenido está reconocido como axiológico o valorativo, por lo que aun tratándose, las controversias constitucionales, de un sistema procesal que tiende a evitar la invasión de esferas entre las entidades, poderes y órganos de gobierno, deben aplicarse por analogía esos principios.⁵²²

Al igual que al artículo 14 constitucional, las controversias constitucionales deben también apegarse y sujetarse al artículo 16 constitucional,⁵²³ el cual asegura la “garantía o principio de legalidad” que exige a las autoridades que sólo realicen lo que la ley les permite y actúen siempre dentro de los parámetros que la Constitución y las leyes les aseguran, es decir, que las autoridades actúen siempre dentro del marco de sus competencias.

consistente en que sólo se amparará al que interpuso el amparo y no tendrá efectos generales. Al respecto puede verse el capítulo 4. IV de este libro.

⁵²¹ El artículo 14 de la Constitución mexicana establece: “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la vida, la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

⁵²² Jurisprudencia núm. 65/1996, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. IV, noviembre de 1996, p. 327.

⁵²³ Al respecto, el artículo 16 constitucional establece: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

Con fundamento en los dos artículos antes mencionados de la Constitución, la SCJN ha interpretado que ésta no sólo se encuentra autorizada por la Constitución para analizar y examinar el fondo de violaciones directas a la carta magna, sino también sobre cualquier planteamiento propuesto como concepto de invalidez en las controversias constitucionales.⁵²⁴ Además, considera que tiene el deber de hacerlo para cumplir con fidelidad a la responsabilidad de ese alto tribunal de la nación y para responder con lealtad al compromiso de ser el garante de los diferentes medios de control de rango constitucional que sirven para evitar vulneraciones a la Constitución⁵²⁵ (véase capítulo quinto, IV.7. F).

B. Objeto y finalidad de las controversias constitucionales

Derivado del federalismo como forma de descentralización política y administrativa en México,⁵²⁶ así como de su división de poderes, es normal que puedan darse conflictos entre las interpretaciones normativas que se produzcan entre los distintos entes, poderes y órganos jurídicos, así como por las actuaciones de éstos.

Tales controversias pueden derivarse de conflictos entre diversos órdenes jurídicos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de una norma general o de un acto sobre materia prevista en la Constitución, o tam-

⁵²⁴ CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON EL ACTO O LA LEY RECLAMADOS. Resulta procedente el estudio del concepto de invalidez invocado en una controversia constitucional, si en él se alega contravención al artículo 16 de la Constitución federal, en relación con otras disposiciones, sean de la Constitución local o de las leyes secundarias, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o la ley reclamados, como sucede en el caso en que se invocan transgresiones a disposiciones ordinarias y de la Constitución local dentro del proceso legislativo que culminó con el ordenamiento combatido que, de ser fundadas, lo invalidarán. Lo anterior es acorde con la finalidad perseguida en el artículo 105 de la carta magna, de someter a la decisión judicial el examen integral de validez de los actos impugnados. Tesis jurisprudencial 23/97. Cfr. Sánchez Cordero de García Villegas, Olga, "La controversia constitucional", *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 29, 1999. p. 533.

⁵²⁵ Sentencia de la controversia constitucional 31/97 que plantea la invalidez de un decreto del Congreso del estado de Morelos en el que resuelve un conflicto de límites territoriales entre los municipios de Temixco y Cuernavaca, ambos del mismo estado.

⁵²⁶ Respecto a la descentralización política hacia el municipio y el federalismo mexicano, véase el capítulo segundo de este trabajo.

bién sobre conflictos en materias establecidas en leyes de rango inferior al constitucional, asimismo, por disposiciones o actos concretos de éstos que atenten y violenten el pacto federal mexicano, o la constitucionalidad.⁵²⁷ Por ejemplo la Federación *vs.* estado, el Distrito Federal *vs.* municipio.

En este contexto, las controversias constitucionales también tienen dentro de su objeto y finalidad la resolución de los conflictos surgidos entre los órganos y poderes de un mismo orden jurídico incluyendo los órganos del D.F. por actos o disposiciones (Poder Ejecutivo Federal-Presidente de la República *vs.* Poder Legislativo Federal-Cámara de Diputados o de Senadores) respecto de una cuestión constitucional o legal. Ejemplo de esta hipótesis, fue lo resuelto por la SCJN, en donde sentenció al Poder Ejecutivo a proporcionar toda la información necesaria que le solicitase la Cámara de Diputados para la investigación del caso Nafinsa.

Además, son susceptibles de ser resueltos por la SCJN mediante las comunidades los conflictos entre iguales órdenes jurídicos (Municipio *vs.* Municipio de distintos estados)⁵²⁸ (jefe de gobierno del D. F. *vs.* Asamblea de representantes del D. F.) con motivo de la constitucionalidad o legalidad de normas generales o de sus actos. Este tipo de conflicto también suele suceder por la determinación de límites territoriales.⁵²⁹

Es importante también resaltar que aunque las comunidades están ideadas para la resolución de conflictos entre entes, poderes y órganos jurídicos, cuyo objeto y finalidad no es necesariamente la asignación

⁵²⁷ 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 U OMISIONES. Corresponde a la SCJN conocer de las Controversias Constitucionales que se susciten entre entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y en el artículo 10 de su Ley Reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que se haga 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”, debe entenderse que éstos pueden ser positivos, negativos y omisiones. Controversia constitucional 3/97 Ayuntamiento Constitucional de Berriozábal, Estado de Chiapas. 18 de mayo de 1999. Unanimidad de nueve votos.

⁵²⁸ El capítulo pendiente de las controversias constitucionales es el relativo a regular los conflictos entre municipios de un mismo estado, los cuales, hasta el momento no tienen la legitimidad ni la posibilidad de acudir ante la corte para que les resuelva jurídicamente su controversia, por lo que la única vía que tienen para resolver sus diferencias es el Congreso de diputados del estado al que pertenecen. *Cfr.* Vizcaya Priego, Daniel, *op. cit.*, nota 451, p. 761.

⁵²⁹ Cossío, José Ramón, *op. cit.*, nota 463, p. 1049.

de una competencia sino el hacer respetar la Constitución por parte de los órganos de autoridad, tratando de lograr un equilibrio entre los órganos federales y locales o entre los órganos de un mismo nivel de autoridad.⁵³⁰

El conflicto sujeto a una controversia puede limitarse a un problema de mera legalidad (ejemplo de esto, es cuando un órgano u orden, impugnan un acto que contraviene una ley, pero no se impugna la ley misma). Es decir, en estos casos la función realizada por la SCJN es principalmente de control de la regularidad jurídica en general y sólo en ciertos casos de la regularidad constitucional (véase capítulo quinto, IV.7. F). Sin embargo y a pesar de lo anterior, las funciones que realiza la SCJN al resolver las controversias constitucionales deben considerarse propias del orden constitucional, tanto por resguardar la norma constitucional,⁵³¹ como por resolver los conflictos entre órdenes parciales del orden jurídico mexicano.⁵³²

Para concluir, de lo anterior queremos deducir que la controversia constitucional es la garantía procesal del sistema federal y la división de poderes,⁵³³ así como lo es el juicio de amparo de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución.⁵³⁴ Las controversias constitucionales no tiene como finalidad sancionar a los autores de las violaciones o invasiones, ya que de la función sancionadora de las autoridades se en-

⁵³⁰ Sepúlveda, Ricardo, “Reflexiones sobre la controversia constitucional”, *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, núm. 23, 1999, p. 392.

⁵³¹ Cossío, José Ramón, *op. cit.*, nota 463, p. 1059.

⁵³² Sin embargo, autores como Dávila Escareño consideran que hay que tener cuidado con la defensa de la autonomía municipal para evitar que por esa interpretación, y a través de la controversia constitucional, la SCJN termine calificando la constitucionalidad local de las leyes de los Estados. *Cfr.* Dávila Escareño, Ángel, “Controversia constitucional”, *Revista de la Unidad Académica de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas*, núm. 52, octubre-diciembre de 2002, p. 24.

⁵³³ Ochoa Huerta, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del Poder Político*, 2a. ed., www.bibliojuridico.org/libros/1/158/9.pdf, 2001, pp. 14 y 15 de 24.

⁵³⁴ Al respecto, el ex-ministro de la SCJN, Juventino Castro advierte que si el juicio de amparo es el procedimiento jurisdiccional ideado para asegurar que los derechos fundamentales de las personas no sean simples enunciados ético-metafísicos, sino una llave de seguridad debidamente implementada, por su parte las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad, no sólo pretenden defender el texto constitucional, sino también la estructura federal, estatal y municipal, por lo tanto la estructura nacional del país. *Cfr.* Castro Castro, Juventino, *El artículo 105 constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 2001, p. 158.

cargara la misma Suprema Corte y a las autoridades previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.⁵³⁵

C. *Diferencias y similitudes entre las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad*⁵³⁶

Las características que identifican y diferencian a las controversias constitucionales de las acciones de inconstitucionalidad,⁵³⁷ consisten en que las primeras, son instauradas para armonizar y garantizar el principio de la división de poderes y el federalismo, asimismo porque sólo se pueden accionar cuando exista una invasión de esferas competenciales establecidas en la Constitución.⁵³⁸ Además, éstas sólo pueden ser planteadas por los poderes y órganos de la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal.

Otro punto elemental que diferencia a estos mecanismos constitucionales, es el que las controversias constitucionales no pueden versar sobre asuntos cuyo contenido sea de carácter político-electoral, ya sea por el fondo de las normas o el carácter de los actos impugnados (véase capítulo séptimo, III.3). Por su parte, en las acciones de inconstitucionalidad, a partir de la reforma de 1996⁵³⁹ se ha permitido a las dirigencias de los partidos políticos con registro,⁵⁴⁰ el poder plantear la acción en contra de normas que tengan un contenido eminentemente político-electoral.⁵⁴¹

Además de las diferencias anteriores, en las controversias constitucionales se orchestra todo un proceso que consiste en demanda, pruebas, alegatos y termina con sentencia. El objeto principal de este proceso es la impugnación de normas generales o actos, asimismo este mecanismo

⁵³⁵ Nava Arteaga, Elisur, *op. cit.*, nota 457, p. 9.

⁵³⁶ Estos dos mecanismos son los únicos en la legislación mexicana para la depuración del sistema normativo con efectos generales

⁵³⁷ Manríquez García, Carlos, “Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Diferencias”, *Las grandes decisiones de los jueces*, México, Instituto de la Judicatura Federal, fascículo 2, año 2001, pp. 25-30.

⁵³⁸ Brage Camazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 92 y 93.

⁵³⁹ Brage Camazano, Joaquín, “El control abstracto de la constitucionalidad de las leyes en México”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 5, julio-septiembre de 1999, p. 218.

⁵⁴⁰ Esta reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1996.

⁵⁴¹ Castro y Castro, Juventino, *op. cit.*, nota 534, p. 164.

puede terminar con la declaración de invalidez de la norma con efectos generales, siempre que se trate de disposiciones de los estados y municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los estados, o también, en conflictos de órganos de atribución, y siempre y cuando, haya sido aprobada la sentencia por una mayoría de ocho votos de los ministros de la Suprema Corte.

En contraste con las controversias constitucionales, en la acción de inconstitucionalidad,⁵⁴² se alega una contradicción entre la norma impugnada y una norma de la Constitución y no es necesario un conflicto de competencia o agravio para interponer el proceso. Además, en la acción de Inconstitucionalidad se efectúa la solicitud para que la SCJN realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, por lo que no se necesita que exista previo concepto de invalidez como en las comunidades.⁵⁴³ Por otra parte, la acción de inconstitucionalidad es un procedimiento a diferencia del proceso que es la controversia,⁵⁴⁴ así también, otra diferencia esencial es que la acción de inconstitucionalidad es un mecanismo que sólo procede contra normas y no contra actos,⁵⁴⁵ por eso, en las controversias sí existe la posibilidad de que el juez instructor decreta la suspensión del acto impugnado, situación que no se puede dar en las acciones de inconstitucionalidad, pues como ya advertimos, su objeto y materia solamente es el control de las disposiciones generales.

Además de lo anterior, en las acciones existen otros actores legitimados para interponerla, como es el procurador general de la República, los

⁵⁴² Cossío, José Ramón y Pérez de Acha, Luis, “Similitudes y diferencias entre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad”, *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 2000, pp. 65-80.

⁵⁴³ En las Controversias Constitucionales se trata de enmendar una violación a la Constitución es por eso que en éstas se habla de conceptos de invalidez en lugar de agravios; sin embargo, cuando nos referimos a este último término lo hacemos en su sentido literal y no técnico. *Cfr.* Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, nota 457, p. 18.

⁵⁴⁴ La Nueva Enciclopedia Jurídica realiza la distinción entre proceso y procedimiento de la siguiente manera: mientras el proceso es una realidad social, el procedimiento es un conjunto de reglas que disciplinan dicha realidad, obligando a los actos que componen el proceso a desarrollarse de una u otra manera. Sin llegar a identificar el proceso con el procedimiento, sí debemos afirmar que el procedimiento es la característica jurídica del proceso. Jurídicamente es irrelevante un proceso sin procedimiento. *Cfr.* *Nueva Enciclopedia Jurídica*, dirigida por Buenaventura Pellisé Prats, Francisco Seix, 1993, p. 861.

⁵⁴⁵ En relación con las diferencias entre estos dos mecanismos de protección, véase la Tesis 71/2000 emitida en la controversia constitucional 15/98. Ayuntamiento del municipio de Río Bravo, Tamaulipas, 11 de mayo de 2000.

órganos directivos de los partidos políticos y el treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo que hayan expedido la norma.

En lo relativo a la sentencia, sí existe similitud entre estos dos mecanismos, ya que en los dos se puede llegar a la expulsión de la norma impugnada del sistema normativo con las condicionantes ya comentadas,⁵⁴⁶ otra similitud entre ambos mecanismos consiste en que ambos utilizan supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, además, de la que los dos son resueltos directamente por el pleno de la SCJN y no por las salas.⁵⁴⁷

D. Diferencias y similitudes entre las controversias constitucionales y el juicio de amparo

El juicio de amparo conjuntamente con las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad es lo que conforma el grueso del derecho constitucional procesal mexicano,⁵⁴⁸ es por esto que también hemos considerado importante contrastarlo con las controversias constitucionales para distinguir que es lo que se tutela con cada uno de estos mecanismos.

En primer lugar, en el juicio de amparo lo que se tutela son los intereses directos de los gobernados y sólo de manera indirecta se protege la Constitución, mientras tanto la controversia constitucional es un proceso de tutela directa de la Constitución. Asimismo, el amparo puede ser interpuesto por cualquier ciudadano mientras que para interponer una controversia constitucional únicamente sólo tienen legitimación los entes mencionados en el artículo 105 de la Constitución.

⁵⁴⁶ Al respecto de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, véanse Huerta Ochoa, Carla, “El control de la constitucionalidad, análisis del artículo 105 constitucional” y “La acción de inconstitucionalidad como control abstracto de conflictos normativos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núms. 93 y 108, respectivamente.

⁵⁴⁷ Castro y Castro, Juventino, *op. cit.*, nota 534, p. 150.

⁵⁴⁸ Resulta interesante analizar la diferencia que realiza Fix-Zamudio entre el derecho constitucional procesal y el derecho procesal constitucional, en donde establece que el primero examina las instituciones procesales desde el ángulo y la perspectiva del derecho constitucional (los procesos constitucionales como instituciones constitucionales); por lo que toca al segundo, éste se encarga de estudiar los instrumentos procesales constitucionales desde una visión predominantemente procesal. *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al derecho procesal constitucional*, FUNDA, 2002, pp. 26 y 27.

Al mismo nivel que el elemento diferenciador anterior se encuentra la materia objeto de la tutela que cada uno realiza, pues, mientras que el amparo protege las garantías individuales, las controversias se encargan de proteger la división de poderes así como el federalismo.⁵⁴⁹ En concreto, el amparo sólo se encarga de defender una parte de la Constitución, principalmente la parte dogmática, mientras que las controversias constitucionales,⁵⁵⁰ principalmente la parte orgánica y por su parte la acción de inconstitucionalidad protege todo el cuerpo de la Constitución.⁵⁵¹

En este contexto, el juicio de amparo, sólo procede cuando es interpuesto por la parte perjudicada, es decir, se necesita que exista un agravio previo para que proceda, por lo que toca a las controversias constitucionales, en éstas al igual que en el amparo es necesaria la existencia de un agravio para la procedencia de este mecanismo constitucional.⁵⁵²

La resolución de los juicios de amparo es otro elemento diferenciador ya que, por regla general, la sentencia es realizada por los juzgados de distrito y los tribunales colegiados y excepcionalmente por alguna de las salas de la SCJN (véase capítulo cuarto, VI.7) por su parte, en la resolución de las controversias sólo el pleno de la SCJN tiene capacidad para realizar dicha sentencia.

Conjuntamente con lo anterior, otro factor importante de mencionar es el de la figura de la suplencia de la queja (véase capítulo séptimo, III.2.), que aunque existe en ambos procesos, hay que destacar que en el juicio de amparo es la excepción su aplicación mientras que en las controversias es la regla general.

Uno de los elementos que más clara y sustancialmente diferencian estos procesos, es el efecto de las sentencias que se emite en ellos, pues mientras que en el amparo la sentencia siempre tendrá efecto entre las partes, en las controversias constitucionales este efecto puede extenderse

⁵⁴⁹ Castro y Castro, Juventino, *op. cit.*, nota 534, p. 66.

⁵⁵⁰ La ministra Sánchez Cordero define así la finalidad de las controversias constitucionales: “Tiende a preservar, esencialmente, la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno con estricto apego a las disposiciones de la Constitución general de la República con el fin de garantizar y fortalecer el estado de derecho, el equilibrio de poderes, la supremacía constitucional y el sistema federal”, *Cfr.* Sánchez Cordero, Olga, *op. cit.*, nota 524, p. 514.

⁵⁵¹ Castro y Castro, Juventino, *op. cit.*, nota 534, p. 96.

⁵⁵² Gudiño Pelayo, José de Jesús, *La improcedencia y el sobreseimiento en las controversias constitucionales*, FUNDAP, 2002, pp. 47 y ss.

a los efectos generales, siempre y cuando se logren reunir las condiciones ya analizadas.

Para finalizar con las diferencias, mencionaremos que en el amparo existen más medios de impugnación y regularmente son más numerosas las resoluciones que pueden recurrirse; por lo que toca al proceso de las controversias, el legislador quiso eliminar los tecnicismos innecesarios y dilatorios para darle una mayor flexibilidad al proceso, pues como ya examinamos, lo que está en juego es la depuración del sistema normativo, la división de poderes y el federalismo mexicano.

Entre los puntos de encuentro entre estos dos procesos podemos mencionar (además de que los dos son medios de control constitucional), que tanto en uno como en otro se utiliza supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles. Así también (con algunas diferencias), en ambos se regulan en el procedimiento figuras como la suspensión de acto, la improcedencia y el sobreseimiento de la demanda, asimismo, el apercibimiento por parte del juzgador al actor cuando la demanda tenga irregularidades y el desechamiento de la misma, cuando ésta es notoriamente improcedente, son facultades que los juzgadores comparten en estos dos procesos.⁵⁵³

E. Diferencias y similitudes entre el conflicto en defensa de la autonomía local y las controversias constitucionales

Después de haber analizado las diferencias y similitudes entre la acción de inconstitucionalidad, el juicio de amparo y las controversias constitucionales nos detendremos a contrastar estas últimas con los conflictos en defensa de la autonomía local en cuanto a su naturaleza y finalidad.

En los conflictos en defensa de la autonomía local, más que asegurar la división de poderes cuando se invaden competencias, lo que pretende es la impugnación de normas que atenten contra la autonomía local constitucionalmente garantizada, es decir, en el fondo es planteado como un control abstracto de la ley, aunque, la solución del recurso se resuelve en

⁵⁵³ Sánchez Cordero de García Villegas, Olga, “Breve análisis comparativo de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional y de la Ley de Amparo”, *Revista Lex*, tercera época, núm. 4, octubre de 1995, p. 19.

clave de conflicto de competencias⁵⁵⁴ (véase capítulo quinto, IV.6). Por su parte, las controversias tienen como finalidad el armonizar y asegurar el federalismo y la división de poderes, ya que no sólo lo pueden interponer los municipios,⁵⁵⁵ sino también los restantes entes, poderes y órganos de poder político, es decir, se encuentra configurado al estilo del conflicto de competencias español, como ya analizaremos en los capítulos siguientes.

Además, otro elemento diferenciador es que los CDAL no se pueden interponer cuando se ataque la autonomía de los municipios por disposiciones o por actos de otros órdenes u órganos de gobierno sino sólo se podrá interponer contra normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las comunidades autónomas. A diferencia de las controversias que pueden impugnar cualquier acto, disposición o ley vulneradora de la autonomía municipal sea cual sea su rango y categoría.

En este contexto, en el CDAL los únicos con personalidad de acudir a este procedimiento son los entes locales, a diferencia que en las CC en las cuales también se guarda mucha similitud con los conflictos positivos de competencia españoles ya que también pueden acudir a las controversias los Estados, la Federación y los municipios y el D. F. Es decir, las CC son un híbrido del CDAL y los conflictos de competencia, ya que además, guarda singular similitud con los sujetos legitimados y con la finalidad de su objeto, al no ser solamente leyes las que se puedan impugnar por esta vía sino también actos y disposiciones, como también se puede realizar en los conflictos de competencia.

Un punto diferenciador entre el CDAL y las CC es el relacionado con la existencia de una afectación⁵⁵⁶ o lesión⁵⁵⁷ directa a la autonomía local o a sus competencias para la procedencia del proceso. Hay que recordar que en las CC se consiguen impugnar actos que por consecuencia de su

⁵⁵⁴ Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo, *op. cit.*, nota 473, p. 633.

⁵⁵⁵ Hacemos la observación que en la descentralización del poder político y administrativo en el federalismo mexicano no existe la institución de la provincia, a diferencia que en España, donde sí se contempla y se encuentra regulada en el Título VIII dentro de los capítulos primero y segundo de la Constitución.

⁵⁵⁶ Fernández Farreres, Germán, *op. cit.*, nota 344, p. 75.

⁵⁵⁷ En el caso del CEDAL los entes locales solicitan al TC que resuelva mediante un pronunciamiento si ha existido alguna lesión de su autonomía garantizada constitucionalmente. De este modo, lo que se impugna propiamente es la manera de configurar la competencia por quien tiene habilitación para ello, y no la invasión de competencias por parte del Estado o las comunidades autónomas.

ejecución afecten directamente al municipio, por lo que será necesaria su ejecución para la procedencia de la controversia, cuando se trate de este supuesto. Sin embargo, tratándose de leyes,⁵⁵⁸ en ninguno de los dos mecanismos será necesaria una afectación material directa para que prospere dicho mecanismo.⁵⁵⁹

Por último mencionaremos el que es a nuestro juicio el punto de encuentro más importante entre los CDAL y las CC. Éste consiste en que en los dos procesos la sentencia puede terminar en la inaplicación de la ley y por consecuencia su expulsión del sistema normativo, con lo que en ambos procesos sí se tiene en su finalidad la depuración del sistema normativo. Dentro de este punto de encuentro no debemos dejar de mencionar que en los dos procesos la instancia que debe resolver es el pleno del máximo tribunal y no las salas.⁵⁶⁰

Sin embargo, también debemos indicar que cuando la impugnación de una ley federal o estatal la realicen los municipios mexicanos en el caso de las controversias, la sentencia no tendrá efectos generales sino sólo entre las partes, al contrario de lo que ocurre cuando la Federación impugna leyes estatales, o viceversa, o cuando el estado o la Federación impugnan reglamentos municipales, en cuyo caso el efecto de la sentencia sí tiene efectos generales.⁵⁶¹ Situación en la que abundaremos en los siguientes capítulos y que es una diferencia elemental entre estos dos procesos.

F. *Materias de las controversias constitucionales*

La Constitución mexicana, en el artículo 105 fracción I, fija reiteradamente que podrán ser materia de una controversia constitucional los actos y las disposiciones generales, aunque excluye de este proceso a las

⁵⁵⁸ Las controversias constitucionales se pueden promover contra leyes que no necesiten un primer acto de aplicación para causar un perjuicio. *Cfr. ¿Qué son las controversias constitucionales?* México, Poder Judicial de la Federación, 2001, p. 22.

⁵⁵⁹ El CDAL se puede interponer por los entes locales contra disposiciones estatales o de las comunidades autónomas que lesionen su autonomía local constitucionalmente garantizada (artículo 75 bis1), aun sin esperar a que se produzca su aplicación concreta. *Cfr. Porras Ramírez, José María, op. cit., nota 78, p. 93.*

⁵⁶⁰ Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo, *op. cit., nota 473, p. 624.*

⁵⁶¹ García Becerra, José Antonio, *Los medios de control constitucional en México*, Cuadernos Jurídicos del Supremo Tribunal de Justicia de Sinaloa, núm. 12, noviembre de 2001, pp. 68 y 69.

disposiciones y actos que versen sobre materias electorales.⁵⁶² Además, quedan fuera del alcance de este proceso las controversias de carácter amistoso cuya capacidad de resolución le corresponde al Congreso de la Unión de acuerdo con el artículo 73, fracción IV; así también, la otra excepción es la relacionada con la desaparición de todos los poderes constitucionales de un estado,⁵⁶³ que como ya analizamos son competencia del Senado (véase capítulo segundo, III.2) de acuerdo con el artículo 76 fracciones V y VI de la Constitución.⁵⁶⁴

Por consecuencia, podrá interponerse una CC, por mencionar algunos ejemplos, contra cualquier ley federal o estatal, reglamento del los poderes ejecutivos de cualquiera de los órdenes de gobierno, decretos del poder legislativo y poder ejecutivo y reglamentos municipales.⁵⁶⁵ Asimismo, contra cualquier acto de cualquiera de los diversos órdenes, poderes y órganos jurídicos.⁵⁶⁶ No obstante, deberemos comprobar si se trata de

⁵⁶² La SCJN ha interpretado que las normas que tienen contenido de materia electoral son las siguientes: “Aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativo del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal”. *Cfr. Semanario Judicial de la Federación*, novena época, t. II, diciembre de 1995, pp. 237 y 238. Creemos conveniente comentar que el único mecanismo en el constitucionalismo mexicano para atacar leyes electorales, con efectos generales, es la acción de inconstitucionalidad. En este mecanismo sólo se encuentran legitimados para impugnar leyes de carácter electoral, las dirigencias de los partidos políticos con registro.

⁵⁶³ Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 463, pp. 1065 y 1066.

⁵⁶⁴ Huerta Ochoa, Carla, “El control de la constitucionalidad, análisis del artículo 105 constitucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 93, septiembre-diciembre de 1998, www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice/htm/?r=boletin/n=93, p. 18 de 22.

⁵⁶⁵ Además de las materias, arriba expuestas, que pueden ser sujetas a una comunidad, Arteaga Nava considera que también las reformas constitucionales y las jurisprudencias que integren los tribunales locales también pueden ser materia de las controversias constitucionales, y advierte, que en el caso de las primeras se trata de enmendar una violación a la Constitución, por lo que la resolución que se dicte debe disponer la anulación del acto impugnado por ser contrario a la Constitución, es por lo cual en las comunidades, se habla de conceptos de invalidez y no de agravios. *Cfr. Arteaga Nava, Elisur, op. cit.*, nota 457, p. 18.

⁵⁶⁶ Huerta Ochoa advierte que cuando se habla de actos se refiere al sentido más amplio de la palabra, considerándose, por lo tanto, todos los actos realizados por la autoridad en ejercicio de sus funciones, sean administrativas, legislativas o judiciales; asimismo, el término disposiciones generales permite dejar abierta la puerta para la impugnación de todo tipo de actos normativos independientemente de su rango o del órgano

una materia prevista en la Constitución general, aunque posteriormente se encuentre desarrollada y reglamentada por el estado federado, de lo contrario, si se trata de una materia o institución eminentemente local creada en la Constitución del Estado federado, la SCJN no podrá conocer por la vía de la CC sino que el encargado de resolver tendrá que ser el Tribunal Superior de Justicia del Estado.

A pesar de la gran apertura que otorgó la literalidad del artículo 105 fracción I CM en cuanto a las materias sujetas a una CC, en los inicios de la instrumentación de éstas y durante las primeras interpretaciones de la SCJN, ésta definió que sólo conocería de las CC cuando se impugnaran violaciones directas a la Constitución General de la República, emitiendo al respecto la siguiente Tesis:

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 impugnadas, 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 se atribuyan violaciones a la Constitución del Estado o a las leyes locales, cuyo remedio corresponde establecer al Constituyente local o a las legislaturas de los Estados.⁵⁶⁷

A pesar de la anterior interpretación de la SCJN, sus criterios subsiguientes fueron cambiando, hasta llegar a la jurisprudencia que se derivó de la sentencia de la controversia constitucional entre el municipio de

emisor, siempre y cuando no se trate de normas individualizadas. *Cfr.* Huerta Ochoa, *op. cit.*, nota 546, p.18.

⁵⁶⁷ Este fue el criterio seguido en la tesis XLIV/96 del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. III, marzo de 1996, p. 320.

Asunción Cuyotepeji, Oaxaca vs. El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo del mismo Estado.⁵⁶⁸

Dicho criterio derivó en la apertura de una gran gama de posibilidades para que la SCJN entrara a conocer y a estudiar el fondo de las violaciones indirectas a la Constitución, con el único condicionante que estas violaciones indirectas estuvieran vinculadas de modo fundamental con el acto o ley reclamado, sustentando su criterio en el artículo 16 de la Constitución el cual contiene “la garantía o principio de legalidad”.⁵⁶⁹

Asimismo, la Suprema Corte mexicana consideró e interpretó que una de sus finalidades y prioridades es la de dar unidad y cohesión a los diferentes órdenes parciales en las relaciones entre las entidades, poderes u órganos de poder que la conforman.⁵⁷⁰ Por lo que no dar entrada para el estudio de las controversias constitucionales aduciendo cuestiones de forma o legalidad y habiendo un mecanismo para ese fin establecido en la Constitución, el dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con una norma de la Constitución, produciría en algunas situaciones la ineficacia y falta de efectividad de las controversias constitucionales,⁵⁷¹ impidiendo sal-

⁵⁶⁸ En el punto número cuarto de esta sentencia se dice: “Es cierto, como se señala, que en la controversia constitucional sólo podrán plantearse conceptos de invalidez en los que se alegue la violación a los preceptos de la carta fundamental; sin embargo, en el caso a estudio no cabe tener por infringida esta regla, ya que del análisis integral de escrito de demanda, se aprecia que, sustancialmente, se alegan violaciones no sólo al artículo 115 de la Constitución, sino también al artículo 16, cuya norma genérica de legalidad que obliga a todo tipo de autoridades, se pone en relación con otras disposiciones, sean de la Constitución local o de las leyes secundarias”.

⁵⁶⁹ Gudiño Pelayo, José de Jesús, *op. cit.*, nota 450, p. XL.

⁵⁷⁰ La SCJN ha interpretado que “las Controversias Constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que, en esencia, irían en contra del pueblo soberano”. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, novena época, septiembre de 1999, p. 708.

⁵⁷¹ Al respecto la SCJN en jurisprudencia hizo la siguiente interpretación: “La omisión de examen así como la falta de expresión de las razones por las cuales se otorga convicción al material probatorio por la autoridad que resuelve un procedimiento de carácter contencioso entre entidades u órganos de poder, cuya resolución, por tanto, es de naturaleza jurisdiccional, constituyen vicios que se traducen en violación a los artículos 14 y 16 constitucionales, por trasgresión a las formalidades esenciales del procedimiento

vaguardar la armonía y el ejercicio pleno de las libertades y competencias de cada una de las entidades, poderes y órganos de gobierno.⁵⁷²

En este contexto, la SCJN asume su papel como baluarte del estado de derecho e interpreta los motivos del artículo 105 en lo que atañe a la asignación de las controversias constitucionales como mecanismo de defensa entre poderes y órganos de poder, cuyo sentido es lograr el bienestar de la población que se encuentra bajo el imperio de dichos órganos y poderes jurídicos, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia de las controversias constitucionales por interpretaciones técnicas. Lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades que redundarían en la transgresión del orden constitucional que se pretende salvaguardar.⁵⁷³ Este criterio se va a ver reflejado en la tesis de jurisprudencia 23/97 que establece lo siguiente:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON EL ACTO O LA LEY RECLAMADOS. Resulta procedente el estudio del concepto de invalidez invocados en una controversia constitucional, si en él se alega contravención al artículo 16 de la Constitución federal, en relación con otras disposiciones, sean de la Constitución local o de las Leyes secundarias, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o ley reclamados, como sucede en el caso en el que se invocan transgresiones a disposiciones ordinarias de la Constitución local dentro del proceso legislativo que culminó con el ordenamiento combatido que, de ser fundadas, lo invalidan. Lo anterior es acorde con la finalidad perseguida en el artículo 105 de la carta magna, de some-

y legalidad, dada la falta de exhaustividad y motivación de la resolución correspondiente, dado que todo el material probatorio aportado por las partes debe ser valorado de manera razonada en la solución a este tipo de conflictos". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. X, septiembre de 1999, p. 706.

⁵⁷² Argumentación realizada por el pleno de la SCJN en la sentencia de la CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 31/97.

⁵⁷³ Véase la jurisprudencia en la que derivó el caso Cuernavaca vs. Temixco por conflicto de límites territoriales, con el siguiente referente: 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. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. X, septiembre de 1999, p. 703.

ter a la decisión judicial el examen integral de validez de los actos impugnados.⁵⁷⁴

Después de haber analizado las principales posturas que la SCJN ha realizado en lo relativo a las materias a las que pueden ser susceptibles las controversias constitucionales, llegamos a la conclusión que, de forma directa o indirectamente todas las disposiciones y actos podrán estar sujetas a la revisión de constitucionalidad ejercida por la SCJN e incluso los tratados internacionales (menos aquellas que tengan un carácter eminentemente local derivado de su Constitución estatal), al estar estos subordinados a la Constitución (artículo 133 CM). Su control de regularidad también puede ser materia de una controversia.⁵⁷⁵ Además, los actos susceptibles de dar origen a una controversia, serán sólo aquellos en que los autores actúen como sujetos de derecho público y no como particulares.⁵⁷⁶

V. RECAPITULACIÓN

Como ya hemos podido constatar a lo largo de este capítulo, existen sustanciales similitudes entre los dos procesos constitucionales que hemos analizado. A continuación comentaremos a forma de conclusión las situaciones políticas y jurídicas que les precedieron, sus críticas por parte de la doctrina, así como las similitudes y diferencias entre los conflictos en defensa de la autonomía local y las controversias constitucionales.

Como ya nos hemos dado cuenta, en España al igual que en México, la creación de los procesos vino precedida por una presión política reivindicativa de los municipios, en el caso del primero por la firma del estado español de la Carta Europea de la Autonomía Local, la cual derivó en una presión de las corporaciones locales, principalmente agrupadas en la Federación Española de Municipios y Provincias. Éstas lograron llegar a la negociación del llamado “pacto local” en el que introdujeron como materia a discutir y como uno de los pilares fundamentales el acceso de dichas corporaciones locales al Tribunal Constitucional.

⁵⁷⁴ *Semanario Judicial de la Federación*, t. V, abril de 1997, p. 134.

⁵⁷⁵ Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 463, p. 1059.

⁵⁷⁶ *Cfr.* Burgoa Orihuela, Ignacio, “¿Cuándo la Federación es parte en una controversia?”, *Revista Lex*, tercera época, núm. 4, octubre de 1995.

En el caso mexicano, la reforma al artículo 105 constitucional fue el resultado de la alternancia política que el sistema político mexicano empezó a vivir a partir de la década de los ochenta y noventa, y en donde el partido hasta entonces hegemónico empezó a perder posiciones de poder en los municipios y posteriormente en los estados de la República. Esto ocasionó que la disciplina que durante la mayor parte del siglo XX había girado en torno al presidente de la República y a su partido empezara a desmoronarse y con esto a ganar protagonismo los municipios opositores, los cuales, desde sus posiciones empezaron a exigir un mayor respeto del federalismo y de sus competencias.

Aunado a las causas políticas, se sumaron las causas jurídicas constitucionales, pues, hasta antes de la creación de estos procesos —CDAL y las CC— ni el municipio español ni el municipio mexicano contaban con la posibilidad de acceder directamente al máximo tribunal para solicitar el respeto a su autonomía o de sus competencias.

Fue en este contexto en el que por un lado se les negaba el acceso al amparo, pues la interpretación tanto del TC como de la SCJN giraba en torno a que la función de este mecanismo consiste en proteger a los derechos fundamentales, pero como los municipios no son individuos, éstos no podían ser sujetos de violaciones de derechos fundamentales. Aunado a esto, la autonomía ha sido interpretada y considerada como una garantía y no como un derecho fundamental. Asimismo, tampoco se les dio acceso directo a los demás mecanismos constitucionales existentes puesto que no tenían legitimación. En España, aunque existían otros procesos constitucionales como los conflictos de competencias o el recurso de inconstitucionalidad, tampoco el municipio tenía legitimidad de acceder directamente a ellos.

En el caso mexicano el juicio de amparo fue el proceso constitucional verdaderamente efectivo durante la mayor parte del siglo XX, pues aunque las controversias constitucionales se encontraban reguladas en el texto constitucional, a los municipios no se les dio acceso, pues no eran considerados como poderes. Además, su orquestación fue escasa debido al fuerte presidencialismo que existió durante casi todo el siglo pasado, por lo que los conflictos de carácter jurídico que sucedían entre las entidades, poderes u órganos de poder, fueron regularmente resueltos por vías y soluciones políticas, lo que ocasionó que en reiteradas ocasiones se cometieran invasiones arbitrarias del gobierno federal en detrimento

de la autonomía de las entidades federativas y a su vez los gobernadores de los estados hacían lo mismo con los municipios de su entidad.

Como ejemplo de lo arriba dicho, de 1917 a 1994 se presentaron sesenta y seis controversias constitucionales; en contraste, sólo en el primer año de haberse reformado el artículo 105 constitucional y darle efectividad a las controversias constitucionales mediante su reglamentación, se sobrepasó el número de demandas promovidas en setenta y siete años de vigencia de la anterior configuración de dicho artículo.

En el caso español, las reivindicaciones municipales de acceso al TC que culminaron con la creación del CDAL, han suscitado la crítica de la doctrina española, en especial la naturaleza y la constitucionalidad del acceso de las corporaciones locales a interponer indirectamente un recurso de inconstitucionalidad, ya que como observamos, el CDAL puede terminar en el fondo con la expulsión de la ley en cuestión del sistema normativo con efectos generales, para lo cual, la Constitución no ha otorgado legitimidad a las corporaciones locales.

Además de la forma en como se instrumentó el CDAL, también se cuestionó y se criticó el acceso directo de los entes locales al TC, punto en el que nosotros disentimos, pues consideramos que si los individuos cuentan con derechos fundamentales y con medios para hacerlos efectivos ante el TC, las comunidades autónomas cuentan con su autonomía y con medios para hacerla efectiva ante el TC, ¿por qué el municipio no contaba con la misma posibilidad de acceder de manera directa al TC cuando se le atentara contra su autonomía?

Si se considera que la autonomía de los municipios es una garantía ¿hay acaso garantías que no se pueden exigir efectivamente? Si existe esta posibilidad no puede llamarse garantía. Estamos convencidos que no hay derecho ni garantía plena si no existe la posibilidad de hacerla efectiva frente a terceros y especialmente frente al legislador, pero sobre todo, en el caso que nos ocupa, por la importancia de la institución municipal en la configuración de los actuales estados modernos.

En lo que respecta a la supuesta saturación y atrofiamiento del TC con la incorporación de mecanismos que den acceso a los entes locales a él, consideramos que ya existen experiencias en el derecho comparado que nos muestran que dicho acceso, lejos de atrofiar el tribunal logra dar una tutela efectiva no sólo a los individuos, sino a todos los integrantes del Estado. Además, se logra depurar el sistema normativo en lo que a

autonomía local se refiere, asimismo, se ha alcanzado mediante la intervención del TC armonizar el complejo sistema compuesto español como ya se demostró con las comunidades autónomas pero ahora la deuda pendiente es con los siempre olvidados municipios.

Por mencionar sólo un ejemplo en el derecho comparado de acceso directo de municipios al TC hacemos referencia al caso del recurso de amparo municipal alemán, el cual, consiste en un procedimiento jurisdiccional específico de garantía de la autonomía, previsto en la jurisdicción constitucional alemana. A través de él, los municipios y las agrupaciones de municipios pueden impugnar ante el Tribunal Constitucional de su respectivo *Land* o ante el Tribunal Constitucional Federal las normas jurídicas que atenten contra la autonomía local garantizada constitucionalmente.

El recurso de amparo municipal alemán, al igual que en España con el conflicto en defensa de la autonomía local, fue blanco de una serie de temores y críticas de la doctrina de ese país. Sin embargo para subsanar posibles conflictos con la Constitución se reformó la misma el 29 de enero de 1969, en la que se llevó a su texto el recurso de amparo municipal, así como el ordinario, desde entonces éste ha sido establecido en el artículo 93.4.b de la Constitución alemana.

Posiblemente ésta pueda ser una buena opción a seguir por el constitucionalismo español, para también llevar al texto constitucional la legitimidad de los municipios de acceder al TC, pues así como se inspiró la doctrina y la jurisprudencia española en la garantía institucional de origen alemán, también podría ser una opción el adaptar un mecanismo similar al que existe en Alemania, ya que la concepción de la garantía institucional de la autonomía local tiene el mismo origen (véase capítulo, primero V.1 y V.2). Además, la experiencia de este país que tiene doble de municipios que España, demuestra que la legitimación directa de estos no ha sido un factor de colapso ni del Tribunal Constitucional Federal ni del de los *Länder*.

Para concluir con esta recapitulación y después de haber analizado las finalidades y objetivos de los procesos constitucionales a los cuales pueden acceder directamente los municipios en España y México, hemos deducido las similitudes y diferencias identificadas entre los CDAL y las CC:

a) En los conflictos en defensa de la autonomía local más que asegurar la división de poderes y el federalismo cuando se invaden competencias, lo que pretende es la impugnación de normas que atenten contra la auto-

nomía local constitucionalmente garantizada, es decir, en el fondo es planteado como un control abstracto de la ley, aunque, la solución del recurso se resuelve en clave de conflicto de competencias. Por su parte, las controversias constitucionales tienen como finalidad el armonizar y asegurar el federalismo y la división de poderes, ya que no sólo lo pueden interponer los municipios, sino también las restantes entidades, poderes y órganos de poder político.

b) El CDAL no se puede interponer cuando se ataque la autonomía de los municipios por disposiciones o por actos de otros órdenes u órganos de gobierno, sino sólo se podrá interponer contra normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las comunidades autónomas. A diferencia de las controversias que pueden impugnar cualquier acto, disposición o ley vulneradora de la autonomía municipal sea cual sea su rango y categoría.

c) En el CDAL los únicos con personalidad de acudir a este procedimiento son los entes locales, a diferencia que en las CC en las cuales, también se guarda mucha similitud con los conflictos de competencia españoles ya que también pueden acudir a las controversias los Estados, la Federación y los municipios, etc., es decir, las CC son un híbrido del CDAL y los conflictos de competencia, ya que además, guardan singular similitud con los sujetos legitimados y con la finalidad de su objeto, al no ser solamente leyes las que se puedan impugnar por esta vía sino también actos y disposiciones, como también se puede realizar en los conflictos de competencia.

d) En los CDAL a diferencia de las CC no es necesaria la existencia de una afectación, lesión, menoscabo o agravio (con excepción de cuando se trate de leyes) a la autonomía local o a sus competencias para la procedencia e interposición del proceso ante al más alto tribunal de la nación. Es decir, el CDAL es un control abstracto de la ley mientras que la controversia es un control concreto de las leyes y actos.

e) En los CDAL lo mismo que en las CC existe todo un proceso (demanda, contestación de la demanda, pruebas, alegatos y sentencia).

f) Los CDAL y las CC tienen como punto de encuentro que en los dos procesos, la sentencia puede terminar en la inaplicación de la ley con efectos generales y por consecuencia su expulsión de ésta del sistema normativo, con lo que en ambos procesos si tiene en su finalidad la depuración del sistema normativo. Sin embargo, en el caso mexicano de las

CC cuando la impugnación de una ley federal o estatal la realicen los municipios mexicanos, la sentencia no tendrá efectos generales sino sólo entre las partes, al contrario de lo que ocurre cuando la Federación impugna leyes estatales (o viceversa) o cuando el estado o la Federación impugna reglamentos municipales, en cuyo caso el efecto de la sentencia sí puede llegar a tener efectos generales.

g) Otro punto de encuentro entre estos dos procesos consiste en que el encargado de resolver el fondo del conflicto o controversia es el pleno de la corte y no las salas. Las salas resuelven en ambos países, el llamado recurso de amparo en España y juicio de amparo en México.

h) El CDAL es el mecanismo de defensa de la autonomía local constitucionalmente garantizada, la cual, como ya observamos durante la primera parte de este trabajo es compleja de delimitar, por lo que este mecanismo sólo protegerá a los entes locales de las violaciones directas a esta garantía, por su parte las CC, además de controlar las violaciones directas a la Constitución, también controlan las violaciones indirectas a la carta magna, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o la ley reclamados. Es decir, los CDAL no se podrán interponer frente a otros preceptos constitucionales que no sean los que aseguren la autonomía local. Por ejemplo no procederá contra la falta de competencia legislativa en la creación de una ley, sino solo los preceptos que aseguren su autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que las CC sí pueden interponerse contra violaciones que afecten indirectamente al municipio; por mencionar el mismo ejemplo, contra vicios de competencia legislativa.