

EL MUNICIPIO EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Breve repaso histórico de las controversias constitucionales en México.* III. *El municipio como sujeto en la controversia constitucional.* IV. *La controversia constitucional 6/95.* V. *Comentarios finales.*

I. INTRODUCCIÓN

Las controversias constitucionales son procesos de resolución de conflictos entre órganos y poderes, y para algunos su objeto no es necesariamente la asignación de competencias controvertidas, aunque es indudable que la mayoría de esos procesos persiguen tal propósito. Se ha dicho también, por la doctrina nacional, que la función de la Suprema Corte al resolverlas es la de ejercer un control de la regularidad jurídica, no siempre de carácter constitucional, sino también de legalidad, lo que de ser así, rompería en parte la noción y concepto de controversia constitucional que el derecho constitucional europeo considera como conflicto jurisdiccional constitucional entre órganos o poderes en donde se trata de garantizar la vigencia y aplicación de las normas constitucionales que organizan y atribuyen competencias a los poderes públicos, órganos y ámbitos.

Es necesaria la existencia de procesos y procedimientos para ventilar diferencias competenciales entre órganos y poderes, tanto en los Estados centrales como en los federales. En los Estados centrales su propósito es el de resolver diferendos entre los poderes clásicos y a veces también controversias respecto a otros órganos estatales, como las fracciones o grupos parlamentarios, o con los denominados órganos constitucionales autónomos. En los Estados federales, además del papel anterior, los procesos y procedimientos de controversia constitucional sirven para resolver conflictos entre los distintos órdenes jurídicos: locales y federales. En México, la controversia constitucional antes de las reformas de 1994, pero principalmente a partir de la actual redacción de la fracción I del artículo 105 de la Constitución, tiende a preservar la división horizontal y vertical del poder —aunque con las deficiencias que aquí comentaremos—.

Los procedimientos jurisdiccionales de controversia constitucional o conflictos entre órganos y poderes constitucionales son muy recientes en su versión moderna. La razón de ello obedece a que durante el siglo XIX los conflictos entre poderes y órganos se concibieron como disputas políticas, y exclusivamente fueron políticos los medios para resolverlos. Los conflictos entre los poderes, sobre todo entre los poderes supremos de los Estados, no admitían fácilmente su juridificación: ahí se acababa el derecho constitucional. Después de la segunda posguerra se aceptó con claridad de Europa que no debería haber zonas exentas para el derecho. La Constitución italiana y después la ley fundamental de Bonn atribuyeron al Tribunal Constitucional la competencia para resolver los conflictos que pudieran surgir entre los poderes del Estado o entre los órganos federales superiores, además de ventilar, claro está, los conflictos que se suscitaran con ocasión de la distribución territorial del poder.¹

En los Estados Unidos desde su fundación y por el prestigio de los tribunales, a diferencia de lo que ocurría en Europa en esa época, tal como lo demuestra la crítica de Montesquieu a los jueces,² los tribunales y en última instancia la Suprema Corte han sido los encargados de dirimir las disputas competenciales entre órganos y poderes. Cuando el litigio se plantea entre la Federación y los estados o entre éstos, la Suprema Corte es el único órgano competente³ y

1 Ver Gómez Montoro, Ángel J., *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, pp. 25-30.

2 Sin embargo, debe recordarse que Montesquieu defendió la independencia del Poder Judicial. Al inicio del libro XI, capítulo 6 de su obra clásica, señala que sin un Poder Judicial separado del Legislativo y del Ejecutivo no hay libertad. La frase celebre está en el mismo capítulo 6 del libro XI, que dice textualmente: "[...] Mais les juges de la nation ne sont, comme nous avons dit, que la bouche que prononce les paroles de la loi". Ver Montesquieu, B. de, *L' esprit des lois*, t. I, libro XI, capítulo VI ("De la Constitución de Inglaterra"), París, Éditions Garnier Frères, 1949. Para el análisis del pensamiento político de Montesquieu ver: Meyer Levin, Lawrence, *The Political Doctrine of Montesquieu's. Esprit des Lois: Its Classical Background*, New York, Columbia University, 1936; Richter, Melvin, *The Political Theory of Montesquieu*, Cambridge, Cambridge University Press, 1977; y Dedieu, Joseph, *Les grands philosophes. Montesquieu*, París, Librairie Félix Alcan, 1913.

3 El artículo III, sección II.1, de la Constitución de los Estados Unidos 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 marítima; en las controversias en que sean 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 y Estados, ciudadanos o súbditos extranjeros".

resuelve, por tanto, como primera y única instancia. En los demás supuestos, la intervención de la Suprema Corte sólo se produce si el asunto llega vía apelación. En tratándose de conflictos entre los poderes federales —la distribución horizontal del poder—, la participación de los tribunales para dirimir conflictos competenciales se da de manera indirecta (pues si se hiciera directamente se estimaría como controversia no justiciable) a través de controversias suscitadas por particulares afectados, y mediante el sistema de casos y controversias, la Suprema Corte ha ido delimitando —casi siempre en apelación— algunas de las competencias del presidente y ha establecido, por ejemplo, que carece de potestad para suspender un auto de *habeas corpus* para presos militares, o que es ilegal la orden dada al gobierno federal para intervenir las siderurgias más importantes durante una huelga en tiempo de guerra, los límites del poder presidencial de congelar fondos consignados por el Congreso para cumplir determinados fines.⁴ Como puede observarse, el sistema norteamericano de controversia constitucional tiene rasgos semejantes al mexicano hasta antes de 1994, pues a partir de la reforma de este año nuestro sistema de controversia constitucional tiende a ser más parecido al modelo europeo, en donde sí existe claramente y para la mayoría de las controversias un órgano arbitral establecido en la Constitución y en donde los sujetos legitimados son directamente los órganos, poderes y ámbitos del Estado.

En Europa, los tribunales constitucionales⁵ son principalmente los encargados de resolver las controversias competenciales entre órganos, poderes y ámbitos. Los tribunales constitucionales se entienden como los órganos que mejor pueden asegurar el correcto funcionamiento del sistema, y, en consecuencia, se procurará dotarlos de las competencias necesarias para garantizar la Constitución, a cuyo núcleo pertenece la organización de los poderes del Estado. Los casos paradigmáticos son tanto la Constitución italiana de 1947 como la ley fundamental de Bonn de 1949, que establecen la competencia de sus órganos de justicia constitucional para resolver las controversias que se producen como consecuencia de la división —tanto funcional como territorial— del poder. En algunos países europeos los conflictos constitucionales producto de la división territorial del po-

4 Algunos de estos casos han sido: Caso *ex parte* Milligan (1866); *Youngstown Sheet Co. vs. Sawyer* (1952); *Edwards vs. United States* (1932); *Train vs. City of New York* (1975); y, por supuesto, *United States vs. Nixon*, 418 U. S. 683 (1974).

5 Uno de los mejores trabajos que describe a los tribunales constitucionales europeos es el de Favoreu, Louis, *Los tribunales constitucionales*, Barcelona, Ariel, 1994.

der se encomiendan a la jurisdicción constitucional, pero no se establece un mecanismo similar para los conflictos entre otros órganos del Estado.

Interesante el caso alemán, en el que conforme al artículo 93.I.1 de la la ley fundamental de Bonn⁶ pueden ser admitidos como partes o sujetos del conflicto no sólo los órganos constitucionales, sino otros interesados dotados de derechos propios por la Constitución o por los reglamentos internos de los órganos supremos. Es decir, los conflictos entre órganos pueden producirse bien entre órganos supremos de los *Länder*, bien entre los órganos supremos de la Federación o bien entre éstos y algunos órganos auxiliares de relevancia constitucional dotados de funciones independientes y derechos propios. Se ha entendido de esta manera como parte de estos conflictos y entre otros a: el presidente federal, el *Bundestag*, el *Bundesrat*, las comisiones permanentes del *Bundestag*, el gobierno federal, pero también fracciones de órganos como los grupos parlamentarios, las comisiones de investigación del *Bundestag*, e incluso a los partidos políticos.

La Constitución italiana de 1947 concede a la Corte Constitucional en su artículo 134 la facultad de resolver las controversias entre los poderes del Estado.⁷ La Corte Constitucional ha considerado como "poderes del Estado" a aquellos entes u órganos dotados de funciones independientes reconocidas y garantizadas en la Constitución, y capaces de emanar actos "definitivos", es decir, ulteriormente inmodificables, que expresan la voluntad del Estado-aparato u ordenamiento. Entre los órganos que han sido parte en las controversias constitucionales italianas están: el Poder Judicial, la Corte de Cuentas, el presidente de la República, el presidente del Senado, el presidente de la Cámara de Diputados, entre otros.⁸

Las principales características jurídicas de las controversias constitucionales en el sistema europeo continental, principalmente en Ale-

6 "El Tribunal Constitucional federal conoce: de la interpretación de la presente ley fundamental respecto a controversias sobre el alcance de los derechos y deberes de un órgano supremo de la Federación o de otros interesados dotados de derechos propios por la presente ley fundamental o por el reglamento interno de un órgano supremo de la Federación".

7 El artículo 134 de la Constitución italiana dice: "El Tribunal Constitucional juzga: las controversias relativas a la legitimidad constitucional de las leyes y de los actos con fuerza de la ley del Estado y de las Regiones; los conflictos de competencia entre los poderes del Estado y los conflictos entre el Estado y las Regiones y entre las Regiones; las acusaciones promovidas contra el Presidente de la República, con arreglo a las normas de la Constitución".

8 García Roca, F. Javier, *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 29-36.

mania e Italia, son las siguientes: los sujetos legitimados son órganos o poderes del Estado; se tutelan intereses constitucionales de carácter competencial; el conocimiento de las mismas se confiere a los órganos judiciales supremos o a tribunales constitucionales; las resoluciones suelen tener efectos erga omnes; protegen el sistema de competencias asignado en la Constitución, y el procedimiento para dirimir las posee características diferentes a los medios de impugnación de control de constitucionalidad conferidos a los particulares.⁹

II. BREVE REPASO HISTÓRICO DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO

En nuestro país, desde la Constitución de 1824, se estableció, en su artículo 137, un procedimiento asignado a la Suprema Corte para conocer de diferencias entre estados de la Federación.¹⁰ Igualmente, las Bases Orgánicas de 1842 dieron idéntica competencia a la Suprema Corte.¹¹ Sin embargo, y a diferencia de otros países, en México no sólo el Poder Judicial federal ha tenido esa función. Durante la primera mitad del siglo XIX, el Congreso General, el Consejo de Gobierno y el Supremo Poder Conservador fueron órganos encargados de dirimir desavenencias entre los distintos órdenes de poder. Baste recordar, por ejemplo, que en esa época los problemas de constitucionalidad se solucionaban políticamente, y en el caso de leyes contrarias a la Constitución se dictaba su nulidad.

Por las razones anteriores, podríamos establecer distintas etapas sobre las controversias constitucionales. Una primera etapa en donde las controversias se solucionaban mediante la intervención de un órgano político, y en escasísimos casos con la intervención del Poder Judicial. En una segunda fase, que es la que corresponde a la Constitución de 1857, encontramos un avance en las competencias

9 Características muy similares a las que describe para el caso mexicano: 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", *Lex. Difusión y Análisis*, 3a. época, año I, octubre 1995, número 4, pp. 18-23.

10 El artículo 137, fracción I, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824 decía: "Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes: I. Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro estado de la Federación [...]".

11 El artículo 118, fracción V, de las Bases Orgánicas de la República Mexicana señalaba: "Son facultades de la Corte Suprema de Justicia: V. Parte conducente. Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un departamento intentare contra otro".

del Poder Judicial federal. En el tercer periodo, que abarca desde la aprobación del artículo 105 de la Constitución de 1917 hasta las reformas del Poder Judicial de 31 de diciembre de 1994, la historia de las controversias constitucionales se caracteriza por la dualidad o distinción entre controversias políticas y controversias constitucionales, y por la reducida utilización que se hizo del procedimiento regulado en el mencionado artículo 105. Finalmente, la actual etapa se distingue por un uso mayor de las controversias constitucionales, pero en un contexto en donde todavía existen mecanismos políticos de solución de controversias que podrían limitar sensiblemente su función como procedimiento preponderante de resolución de conflictos.

En la primera etapa, la resolución de conflictos entre órganos y poderes descansaba casi totalmente en los órganos políticos. Por ejemplo, la Segunda Ley Constitucional de 1836 establecía que el Supremo Poder Conservador era el encargado de declarar la nulidad de las leyes, y la Ley Séptima otorgaba facultades al Congreso para resolver las dudas relativas a preceptos constitucionales. El Acta de Reformas de 1847 estipulaba que las leyes de los estados que fueren contrarias a la Constitución o a las leyes generales podían ser anuladas por el Congreso. El papel de la Suprema Corte se constreñía a publicar el resultado, aunque los conflictos entre estados siguieron siendo competencia de la Suprema Corte.

La segunda etapa fomentó también las facultades de los órganos políticos para resolver conflictos competenciales. Por ejemplo, la Constitución de 1857 estableció en su artículo 116,¹² el equivalente del actual 119, que los poderes federales tenían facultad para proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior de manera inmediata, pero tratándose de sublevaciones o trastornos interiores, el auxilio se condicionó a la petición de la legislatura o del gobernador. Al mismo tiempo, la figura presidencial se consolida en el periodo. El verdadero árbitro de los conflictos internos en el país era el presidente de la república, y en el caso concreto de Benito Juárez, éste utilizó repetida y excesivamente sus atribuciones arbitrales. En su informe presidencial de 16 de septiembre de 1870 propuso al Congreso de la Unión la aprobación de una ley secundaria para la solución de controversias. El avance más significativo durante esta etapa implicó que el artículo 98 de la Cons-

12 González Oropeza, Manuel, *Las controversias entre la Constitución y la política, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, núm. 6, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 9.

titución de 1857 otorgara facultades a la Suprema Corte no sólo para resolver controversias entre estados, como la Constitución de 1824, sino también competencia para resolver controversias en que la Unión fuese parte.¹³ Durante la vigencia del artículo 98 de la Constitución de 1857 surgieron graves problemas jurídicos por no existir una ley reglamentaria.¹⁴

Antes de la aprobación de la Constitución de 1917, el célebre proyecto de Constitución de José Diego Fernández propuso, con excelente técnica jurídica, dos artículos para fortalecer el poder mediador de la Suprema Corte de Justicia. Los artículos enumeran de mejor manera quiénes eran los sujetos legitimados en las controversias: se mencionaba, además de los estados y Federación, a las asambleas electorales, a las cámaras, al Poder Ejecutivo, al Congreso General, a la Diputación Permanente, funcionarios del Poder Judicial, jueces de distrito y magistrados de circuito. Igualmente, el proyecto en el artículo 98 señalaba las principales reglas del procedimiento ante el pleno de la Suprema Corte.¹⁵

En la tercera etapa, el proyecto de Venustiano Carranza confiaba sólo a la Suprema Corte la facultad para dirimir controversias entre la Federación y los estados o entre los poderes de un estado. No obstante, en las discusiones del constituyente prevaleció la idea de dos tipos de cuestiones: las políticas, que debían estar —y desde entonces lo están— confiadas al Senado respecto a conflictos fácticos entre autoridades locales,¹⁶ y las constitucionales, que se asignaron al Poder Judicial federal. En este periodo se ventilaron cincuenta y cinco controversias constitucionales: catorce entre la Federación y un estado, veintidós entre poderes de un mismo estado, una entre estados, doce entre municipios y estados y una entre un municipio y un estado.¹⁷ También en la tercera etapa, el artículo 105 de la Cons-

13 El artículo 98 de la Constitución de 1857 decía: "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 aquellas en que la Unión fuere parte".

14 Se llegó a decir que al no haber ley reglamentaria para sustanciar controversias constitucionales, los estados carecían de derecho para entablar estos conflictos. Ver González Oropeza, Manuel, *Controversias entre la Constitución y la Política*, obra citada, pp. 13 y 14.

15 *La Constitución Federal de 1857 y sus reformas. Anteproyecto de José Diego Fernández*, México, Imprenta de la Secretaría de Fomento, 1914.

16 Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, capítulo 6. En este ensayo hago una crítica a la convivencia de ambos instrumentos y me decanto por los mecanismos jurisdiccionales.

17 Cossío, José Ramón, "Comentario al artículo 105 de la Constitución", *Constitu-*

titución sufre dos modificaciones. La primera fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1967 para adicionar que los casos en que la Federación sea parte, la Suprema Corte conocerá por disposición de la ley. La segunda fue publicada el 25 de octubre de 1993 —como un aspecto de la reforma política al Distrito Federal de ese año—, y consistió en incorporar los órganos del Distrito Federal a las controversias constitucionales. Dentro de esta tercera parte sobresale una nutrida jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar cuándo la Federación es parte en las controversias constitucionales, y que aún hoy con la reforma de 1994, provoca discusión en la doctrina jurídica y a la luz de estas importantes modificaciones constitucionales.¹⁸

Con la reforma de 1994 se inicia una cuarta etapa en materia de controversias constitucionales. La reforma, aunque presenta deficiencias, contiene algunas innovaciones importantes, entre las que deben mencionarse: *a)* la inclusión clara y expresa del municipio como sujeto legitimado en las controversias; *b)* que algunas controversias pueden dar lugar a resoluciones de la Suprema Corte con efectos generales cuando sean aprobadas por una mayoría de ocho votos, y, *c)* que por primera vez se expidió, en la historia de nuestro país, la ley reglamentaria correspondiente.¹⁹ Los defectos más sobresalientes de la reforma consisten en que: *a)* no son materia de controversia constitucional las cuestiones electorales; *b)* los órganos constitucionales autónomos, como el banco central, no son sujetos legitimados;²⁰ *c)* el Poder Judicial federal no puede ser parte

ción Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, t. II, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Editorial Porrúa, 1995, p. 1039.

¹⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, "¿Cuándo la Federación es parte en una Controversia?", *Lex. Difusión y Análisis*, tercera época, año 1, octubre de 1995, número 4, Torreón, Coahuila, 1995, pp. 10-13.

¹⁹ La Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 11 de mayo de 1995.

²⁰ Podemos definirlos como aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Representan una evolución en la teoría clásica de la división de poderes porque se entiende que puede haber órganos ajenos a los poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales. Aunque tienen orígenes en el siglo XIX, se desarrollan en éste, principalmente en los países europeos —el más importante es el Tribunal Constitucional— y tienen por finalidad controlar a los poderes tradicionales por la fuerte presencia que en ellos, en el gobierno o en el parlamento, tienen los partidos. Es decir, pretenden en una democracia reducir los efectos negativos que en la democracia tienen los partidos: "despartidocrizan" el funcionamiento del Estado. Son generalmente órganos técnicos de control que no se guían por intereses

en las controversias constitucionales —deficiencia inherente a la ausencia de un Tribunal Constitucional en la reforma de 1994 que fuera independiente del Poder Judicial—; d) nuestra Constitución aún no logra hacer de las controversias entre poderes y órdenes, un procedimiento eminentemente jurisdiccional, pues aún sigue vigente la fracción VI del artículo 76, que faculta al Senado a resolver cuestiones políticas surgidas entre poderes de un estado; e) se

partidistas o coyunturales, y para su funcionamiento ideal, no sólo deben ser independientes de los poderes tradicionales sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder. Son órganos de equilibrio constitucional y político, y sus criterios de actuación no pasan por los intereses inmediatos del momento sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional. En última instancia son órganos de defensa constitucional y de la democracia, y por eso es preciso que estén contemplados en la Constitución con el fin de que en ella regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente. Se trata, cuando existen, de verdaderos poderes del Estado porque tienen funciones independientes, reconocidas y garantizadas en la Constitución y son capaces de emitir actos definitivos, esto es, ulteriormente inmodificables por otros órganos, salvo en algunos casos por el Tribunal Constitucional, que es el órgano de órganos y básicamente sobre conflictos competenciales. Expresan también, como los poderes tradicionales, la voluntad del Estado. El reconocimiento de ellos en la doctrina jurídica y el derecho extranjero ha ido evolucionando, principalmente a la luz de los conflictos competenciales o conflicto de atribuciones entre ellos o con los poderes tradicionales, y por eso no hay aún un tratamiento sistemático sobre cuáles y cuántos son los órganos constitucionales autónomos. Cada país, constitucionalmente y a veces a través de la legislación secundaria o la decisión jurisprudencial, ha extendido o limitado su número. Los órganos constitucionales autónomos o auxiliares de las funciones del Estado como también se les llama, o de relevancia constitucional que es otra de sus denominaciones en lengua española, son especie del género órganos constitucionales. A su vez, los órganos constitucionales se pueden clasificar de muchas formas. Podemos clasificarlos como tradicionales o no tradicionales. De acuerdo con la función que realizan: ejecutiva, legislativa, jurisdiccional, a veces consultiva, etcétera. Otra clasificación de los órganos constitucionales nos diría que existen los poderes del Estado tradicionales; los órganos de una Federación: estado federal, entidades federativas y municipios; en algunos países como Alemania o Italia fracciones de los órganos tradicionales como las comisiones de investigación del Poder Legislativo; y, antes de relevancia constitucional como los partidos en algunos países. La idea de "órganos constitucionales" se ha tomado de Jellinek que en su *Sistema de los derechos públicos subjetivos* y en su *Teoría general del Estado* hay una teoría de los órganos constitucionales. Santi Romano en su obra *Noción y naturaleza de los órganos constitucionales* de 1898, y en su *Curso de derecho constitucional* los distinguirá de los órganos administrativos. García Pelayo nos dice que la noción de órganos constitucionales adquiere gran importancia al analizarse por los teóricos el estatus o condición jurídica de los tribunales constitucionales, sobre todo en Alemania y en Italia. En la doctrina jurídica italiana, según Lavagna, Cheli o Pizzorusso la noción de órgano constitucional cobra gran importancia en los años treinta y cuarenta al darse cuenta los profesores de derecho de la nueva función estatal de dirección política (dicha función engloba a un gran número de órganos colocados en el vértice del Estado, y que no son siempre los tradicionales). Ver Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, capítulo séptimo.

continúa con el criterio de que los poderes federales en lo individual no son parte de las controversias respecto a órganos y poderes locales; f) es excesivo el número de ministros —ocho— que se requiere para dictar una resolución con efectos *erga omnes* en una controversia constitucional, y g) la intervención del procurador general de la República en las controversias constitucionales, como en las acciones de inconstitucionalidad, no tiene mucho sentido, al ser este funcionario parte de la estructura del Poder Ejecutivo y no de un órgano constitucional autónomo.

Los asuntos que en materia de controversia constitucional se encontraban en trámite —algunos ya resueltos—²¹ en la Suprema Corte de Justicia de la Nación —hasta el once de diciembre de 1995— eran los siguientes:²²

- 2/93. Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, contra el Congreso, gobernador constitucional y Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado de Nuevo León. Los actos reclamados son originados por la expedición y aplicación del artículo 63, fracción XLV, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de ese estado y el Código Procesal del mencionado Tribunal.
- 1/94. Ayuntamiento de Ciudad Victoria, Tamaulipas, contra el gobernador constitucional y el Congreso del estado de Tamaulipas. Los actos reclamados son causados por la expedición y aplicación de los artículos 1o., fracción II, apartado 4, incisos A) a H) de la Ley de Ingresos del Estado; 281 de la Ley de Hacienda Estatal; y, 11 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado, todas de Tamaulipas y relativas a los derechos por servicio de tránsito, control vehicular y cualquier otro que invada las atribuciones del municipio.
- 2/94. Ayuntamiento de San Luis Potosí en contra del Congreso del estado de San Luis Potosí. Los actos reclamados consisten en: los acuerdos de las Comisiones de Desarrollo Urbano, Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso del estado,

²¹ No contemplo en este listado la controversia constitucional 3/93 promovida por el municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, en contra del gobernador y del H. Congreso del estado de Nuevo León, la que fue resuelta el día 6 de noviembre de 1995. Estimo mucho los datos que me obsequió al respecto el señor ex presidente municipal de ese municipio, Rogelio Sada.

²² Agradezco la información que al respecto me proporcionó el señor ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Genaro Góngora Pimentel.

de 20 de octubre de 1994 y 26 de octubre de 1994, por los que se niega al Ayuntamiento la autorización para permutar tres predios.

- 1/95. Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, en contra del Congreso, gobernador constitucional, secretario general de Gobierno y presidente del Tribunal Contencioso Administrativo del estado de Nuevo León. Los actos reclamados fueron: la expedición y aplicación de la fracción XLV del artículo 63 de la Constitución Política del estado; del decreto número 213, que contiene la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado; y Código Procesal del propio Tribunal; así como sus consecuencias, consistentes en toda actuación de dicho Tribunal en los conflictos planteados por particulares contra órganos de la administración pública del municipio.
- 2/95. Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, en contra del Congreso, gobernador constitucional, y secretario de Gobierno del estado de Nuevo León. Los actos reclamados residieron en la expedición de la Ley que crea las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material en el estado, así como las órdenes y reglamentos relativos a dichas Juntas, emitidas por el gobernador y/o secretario general de Gobierno del estado de Nuevo León, pues se invade la esfera de acción del municipio y restringe su autonomía al hacer figurar una autoridad intermedia entre el gobierno del estado y el municipio
- 3/95. Ayuntamiento de Victoria, Tamaulipas, en contra del Congreso y gobernador constitucional del estado de Tamaulipas. En el acto reclamado se indica que los derechos por servicios de tránsito, control vehicular o cualquiera otra contribución relativa no deben ser entendidos como ingresos del estado, pues se violaría la autonomía municipal.
- 4/95. Ayuntamiento de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, contra el gobernador constitucional, secretario de la Contraloría, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Congreso del estado de Nuevo León. En la redacción del acto reclamado se sostiene que la obligación de presentar declaraciones patrimoniales por el presidente municipal, síndicos, regidores y servidores públicos municipales del ayuntamiento ante la Secretaría de la Contraloría Estatal invade la esfera de competencia municipal.
- 5/95. Ayuntamiento de Ciudad Victoria, Tamaulipas, en contra del gobernador constitucional y Congreso del estado de Tamaulipas. En el acto reclamado de la controversia se señala que la

expedición y aplicación del decreto 25 que reformó y adicionó diversos artículos de la Ley Reglamentaria para establecimientos de bebidas alcohólicas y cerveza de ese estado invade las competencias municipales; se reclama la competencia exclusiva municipal para emitir los bandos de policía y buen gobierno, y se solicita al Ejecutivo estatal la restitución al municipio de toda recaudación que se haya obtenido por el gobierno estatal a partir de 1993 con motivo de la promulgación de las normas objeto del acto reclamado.

- 6/95. Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, en contra del presidente de la República, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como de diversos secretarios de Estado, el gobernador y secretario de Gobierno del estado de Baja California. A esta controversia me referiré más adelante en un apartado especial.
- 7/95. Ayuntamiento de Ciudad Victoria, Tamaulipas, en contra del Congreso local y del gobernador constitucional del estado de Tamaulipas. El acto reclamado versa sobre distintas reformas legales a la Constitución Política de ese estado y de la Ley Orgánica del Poder Judicial local que dan competencia al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia de ese estado para conocer de las controversias entre ayuntamientos o entre éstos y el estado.
- 8/95. Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, en contra del Congreso del estado, gobernador constitucional y secretario de Gobierno del estado de Nuevo León. El acto reclamado se hizo consistir en la expedición y aplicación del artículo 129 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, relativo a la prohibición a los ayuntamientos para acordar las remuneraciones de sus integrantes sin la aprobación del Congreso del estado.
- 9/95. Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, en contra de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del estado de Nuevo León. El objeto de la controversia consiste en la oposición de los integrantes del ayuntamiento al oficio 220/95 del contador Mayor de Hacienda del estado que les finca responsabilidades por haber establecido a su favor sobresueldos sin la aprobación de la legislatura estatal.
- 10/95. Municipio de Santa Catarina, Nuevo León, en contra del gobernador del estado, Congreso y Contaduría Mayor de Hacienda del estado de Nuevo León. El acto reclamado se hace consistir en los actos de aplicación del artículo 129 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, referentes al reque-

rimiento del contador Mayor de Hacienda para la reintegración de las cantidades percibidas por concepto de gratificaciones por los integrantes del ayuntamiento, pues se acordaron y recibieron sin la autorización de la legislatura.

- 11/95. Gobernador, presidente del Congreso y procurador general de Justicia del estado de Tabasco en contra del presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y procurador general de la República. El acto reclamado es referente a la aplicación del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales en las averiguaciones previas y diligencias practicadas respecto a supuestos ilícitos denunciados con fecha trece de junio de mil novecientos noventa y cinco por integrantes del Partido de la Revolución Democrática.
- 12/95. Ayuntamiento del municipio de San Luis Río Colorado, Sonora, en contra del gobernador constitucional y Congreso del estado de Sonora. Los actos reclamados se hicieron residir en la aplicación de la fracción XX del artículo 79 de la Constitución Política del Estado de Sonora, del título segundo de la Ley Catastral y Registral, y capítulo I del título segundo de la Ley de Hacienda de Sonora por la retención de participaciones de ingresos federales que le corresponden al municipio actor.
- 13/95. Ayuntamiento de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, en contra del Congreso del estado y contador Mayor de Hacienda del Congreso del estado de Nuevo León. El acto reclamado es en contra del requerimiento del contador Mayor de Hacienda del Congreso del estado de Nuevo León contenido en el oficio 0287/95, emitido en cumplimiento del acuerdo número 54 del Congreso del estado de Nuevo León de dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y cinco, con el fin de resarcir a la tesorería municipal las cantidades percibidas por concepto de sobresueldos de los integrantes del ayuntamiento actor, administración 1992-1994, sin la aprobación del Congreso del estado.
- 14/95. Ayuntamiento de Río Bravo, Tamaulipas, en contra del gobernador constitucional, Congreso del estado, Supremo Tribunal de Justicia, jueces penales, procurador general de Justicia, agentes del Ministerio Público y de la policía judicial. El acto reclamado es originado por la aplicación del artículo 152 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, en virtud de que esa norma no contempla el fuero procesal penal establecido en el artículo 111 de la Constitución federal.

- 16/95. Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, en contra del Congreso del estado, del gobernador constitucional, secretario general de Gobierno y magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del mismo estado. Los actos reclamados son causados por la expedición y acto de aplicación del artículo 63, fracción XLV, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León; del decreto 213, que contiene la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y del Código Procesal del citado Tribunal, consistente en la sentencia definitiva dictada en el expediente 40/95, relativa al juicio contencioso administrativo seguido por Producciones y Arte del Norte, S. A. de C. V., en contra de los órganos de la administración pública del ayuntamiento actor.
- 17/95. Ayuntamiento de Tepoztlán, Morelos, en contra del Congreso local y gobernador constitucional del estado. El acto reclamado es para que "Se declare jurídicamente que la personalidad jurídica del municipio de Tepoztlán, estado de Morelos, no requiere para su legal reconocimiento del Gobierno del Estado de Morelos, ni de autoridad alguna".
- 18/95. Ayuntamiento de Chihuahua, Chihuahua, en contra del pleno del Supremo Tribunal de Justicia del estado de Chihuahua. El acto reclamado es la sentencia definitiva emitida por el pleno del Supremo Tribunal de Justicia del estado de Chihuahua, mediante la cual resolvió definitivamente el juicio de oposición número 377/95 promovido por Pensiones Civiles del estado de Chihuahua en contra del presidente municipal y otros funcionarios del municipio actor.
- 19/95. Ayuntamiento de Río Bravo, Tamaulipas, en contra del gobernador constitucional, secretario de Seguridad Pública, delegado de Seguridad Pública en el municipio de Río Bravo, otros funcionarios del Poder Ejecutivo local, y Congreso del estado. En el acto reclamado se cuestiona la validez de los artículos 91, fracción II, y 132, fracción X, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

De la enumeración anterior puede observarse que todas las controversias constitucionales, salvo una,²³ resueltas o en trámite después de la reforma judicial de 1994, fueron promovidas por los ayunta-

²³ La controversia 11/95 promovida por el gobernador constitucional del estado de Tabasco, presidente del Congreso local, y procurador general de Justicia de ese estado en contra del presidente de la República y el procurador general de la República.

mientos en contra de las autoridades estatales, con excepción de la controversia 6/95 interpuesta por el ayuntamiento de Tijuana en contra de la Federación. La lectura o interpretación inmediata de estos hechos es más que obvia: los municipios han adquirido legitimación en los procesos de controversia constitucional, y el incipiente pluralismo político en el país hace viable la utilización de mecanismos como el de la controversia. Una segunda o posterior lectura, también pone de manifiesto las debilidades en la regulación estatal para preservar la autonomía municipal, y evidentemente las deficiencias del modelo federal mexicano que a consecuencia de instrumentos como el de la controversia constitucional invita no sólo a la reflexión para su revisión sino para su rediseño.

La historia de las controversias constitucionales en nuestro país también expresa que han sido exclusivamente un mecanismo de garantía del Estado federal, porque todas ellas han tenido como objetivo o materia conflictos entre los diversos órdenes o ámbitos del Estado, pero que no han sido un mecanismo constitucional para preservar la división de poderes ni para lograr la autonomía de los órganos de control del Estado, pues ni un solo asunto se ha presentado mediante este expediente para garantizar esa parte tan importante del Estado de derecho. Estas circunstancias, por otra parte, reflejan en lo jurídico la forma en la que se ha ventilado la transición política en México: de la periferia al centro, por lo que las fallas o defectos institucionales en la conformación del Estado de derecho se detectan a medida que los partidos de oposición avanzan electoralmente.²⁴

III. EL MUNICIPIO COMO SUJETO EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

Antes de la reforma constitucional de 1994, no era muy claro si el municipio podía ser parte de una controversia constitucional (por lo menos hasta antes de 1991). El municipio, se decía, no está legitimado activamente en las controversias, pues no es un poder público. Tesis que recogía la opinión dominante en la doctrina jurídica que concebía al municipio como un organismo descentralizado por región, y que políticamente reflejaba y refleja su estado de minoría de edad. La reforma al artículo 105 rompe en parte con ese esquema tradicional, pero aún falta la gran reforma constitucional al artículo

²⁴ Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 112-120.

115, que fortalezca la visión como poder público del municipio, tanto en sus atribuciones políticas como en las hacendarias y administrativas.

El avance en las contiendas locales de la oposición, el desarrollo del pluralismo, y de la convivencia de partidos políticos diversos en los distintos niveles de gobierno, poderes, y órganos, hace y hará cada vez más importante la figura de la controversia constitucional. Tiempo atrás estos procedimientos no tenían ningún sentido por el carácter hegemónico del sistema de partidos. Al cambiar la situación, la controversia constitucional se constituye no sólo como un arma jurídico-constitucional destinada a preservar las atribuciones competenciales de cada órgano, orden o poder, sino como una herramienta política indispensable para reivindicar las enormes deficiencias del entramado institucional, y para ir desarrollando el poder jurídico y político de los órdenes locales.

La novedad de su puesta en acción, principalmente por los gobiernos panistas, ha hecho pensar a muchos que el esquema de controversia representa un peligro institucional, cuando por el contrario y a diferencia de los mecanismos políticos, es un método superior que en condiciones democráticas sirve para consolidar las instituciones, la gobernabilidad, y, en fin, la regularidad constitucional. No cabe duda, por tanto, que la controversia constitucional será un instrumento más o menos rutinario y común del México de los próximos años. Veremos muchísimos casos en donde los municipios, como base del poder, de la organización política y administrativa del país, participen y obtengan, tal vez y si se modifica el resto del entramado institucional (independencia del Poder Judicial y mayor autonomía municipal), resoluciones favorables aun cuando los órganos involucrados sean federales.

IV. LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 6/95

La primera controversia constitucional entre un municipio y la Federación es la que ha sido formulada por el XIV Ayuntamiento de Tijuana contra la Cámara de Diputados, el presidente de la República, y otras autoridades, por la expedición, promulgación, publicación, vigencia y aplicación del artículo 14, antepenúltimo y último párrafo del decreto que contiene el presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995, y por el Convenio de Desarrollo Social de 1995 que suscribieron el Ejecutivo federal y el Ejecutivo del estado de Baja California.

Ciertamente, y como lo indiqué, cuando el municipio ha podido ser parte de las controversias, lo ha sido respecto de autoridades y órganos estatales, y el antecedente más valioso para la controversia 6/95 no fue producto de una controversia constitucional sino de un amparo en revisión, el número 4521/90, promovido por el síndico municipal del ayuntamiento de Mexicali, Baja California, contra la Federación. El mérito del amparo citado estribó en que antes de la reforma constitucional de 1994, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que el municipio era un poder susceptible de ser sujeto legitimado en las controversias constitucionales. Con esa resolución de 7 de noviembre de 1991, la Corte rompió con sus anteriores criterios y definió de manera clara y tajante que el municipio era uno de los sujetos legitimados en las controversias al ser un poder público como los estados o la Federación.

Ese amparo en revisión y la reforma de 31 de diciembre de 1994, le han permitido ahora al municipio de Tijuana entablar la controversia constitucional en contra del decreto de presupuesto de la Federación y contra el Convenio de Desarrollo Social de 1995 entre el Ejecutivo federal y el Ejecutivo estatal. Es oportuno señalar que se trata de una controversia importante no sólo por ser la primera de un municipio en contra de la Federación, sino porque sus objetivos están en el plano de preservar las atribuciones competenciales municipales, y en reivindicar políticamente la independencia de la hacienda municipal respecto de otras autoridades, aunque sean las de la Federación. Es decir, la controversia interpuesta está en la línea de construcción de un federalismo democrático que efectivamente se apoye y se genere en los órganos locales, de un federalismo que se edifique de abajo hacia arriba.

Como se sabe, la controversia sostiene que el artículo 14, antepenúltimo y último párrafo del decreto de presupuesto para la Federación para el ejercicio fiscal de 1995 y el Convenio de Desarrollo Social de 1995, violan la autonomía municipal y el principio de libre administración de su Hacienda, es decir, el artículo 115, fracción IV, de la Constitución, porque se impone a los municipios un destino sobre las participaciones federales que les corresponden y que integran la hacienda municipal, y determina a un administrador ajeno al municipio, que es la Secretaría de Desarrollo Social, y al hacerlo contradice la letra y el espíritu del artículo 115, fracción IV, que expresamente indica que los municipios administrarán libremente su hacienda. El argumento principal señala que tanto el decreto de pre-

supuesto como el convenio violan la Constitución porque se invaden las atribuciones y facultades exclusivas del municipio, se lesiona la jerarquía constitucional para el manejo de su hacienda, pues las obras, proyectos y actividades en los municipios son cuestiones que el propio municipio debe determinar.

Independientemente de la resolución que pueda emitir la Suprema Corte,²⁵ debe destacarse que la controversia pone en cuestión el entramado institucional del federalismo y del municipio. En efecto, observaremos en esa resolución el alcance que quiera darle la Corte a la autonomía municipal, pues las participaciones federales no son recursos de la Federación que graciosamente otorga a estados y municipios, sino recursos que obtienen estados y municipios como resultado de compartir la recaudación de impuestos federales y locales. También la controversia planteada pone bajo la mira el actual e injusto sistema de coordinación fiscal, y si los estados son parias del mismo, los municipios se encuentran en aún peores condiciones, dado que los fondos General de Participaciones y el de Fomento Municipal, además de no darles en la decisión de las políticas voz y voto, las fórmulas de distribución no están reguladas bajo condiciones de equidad y con criterios de imparcialidad, ni para los estados ni para los municipios. La controversia trae a la luz el antiguo debate sobre la debilidad, indeterminación, y cantidad de las fuentes de ingreso municipal.

Igualmente, pone sobre la mesa de discusión la ausencia de un nuevo artículo 115 que fortalezca claramente al municipio y que complete la reforma al artículo 105 constitucional, y de una ley reglamentaria del 115 que aclare política, legislativa, hacendaria y administrativamente las atribuciones municipales y su inserción en la distribución de las competencias de la Federación mexicana. Otro tema que creo sale a colación es el de la falta de mecanismos de representación política de los municipios, como los senados locales, que sean capaces de negociar frente a los estados y la Federación las materias concurrentes. No obstante, la principal cuestión que se deriva de esta controversia constitucional es saber si la Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptará una actitud decidida de inde-

25 De hecho, y como uno de los factores probables, la controversia 6/95 ha orillado en el terreno político y también jurídico, a que el presupuesto para 1996 en el ramo XXVI, contemple que la Federación sólo administrará una tercera parte de las participaciones federales, y que las otras dos terceras partes serán administradas y aplicadas directamente por los municipios.

pendencia frente al Ejecutivo federal, y si en verdad quiere ser el órgano garante de la constitucionalidad en México.

Las implicaciones de la controversia constitucional 6/95 están a la vista, tanto las jurídico-constitucionales como las políticas, y en esta etapa de transición a la democracia y de reforma política del régimen, no podemos dejar de reflexionar, como aquí se ha hecho, en ellas. Creo que la decisión que asuma la Corte será trascendente, pero igual o más que la misma, es la insistencia de los municipios por alcanzar más y mejores atribuciones, y más y mejores niveles de independencia y de autonomía. Sólo de esa forma estaremos en condiciones de construir un federalismo auténtico y con base municipal.

V. COMENTARIOS FINALES

La reforma judicial de 31 de diciembre de 1994 ha significado un importante avance en el desarrollo del papel del Poder Judicial federal. No obstante la anterior afirmación, la Suprema Corte y el Poder Judicial en su conjunto, aún no tienen el nivel de independencia y garantías para hablar de un Poder Judicial en el contexto de un Estado de derecho democrático.²⁶

El mecanismo de controversia constitucional ha sido mejorado por las reformas judiciales de 31 de diciembre de 1994, pero presenta las deficiencias que ya se han enumerado aquí: *a*) no son materia de controversia constitucional las cuestiones electorales; *b*) los órganos constitucionales autónomos, como el Banco Central, no son sujetos legitimados; *c*) el Poder Judicial Federal no puede ser parte en las controversias constitucionales —deficiencia inherente a la ausencia de un Tribunal Constitucional—; ²⁷ *d*) nuestra Constitución aún no logra hacer de las controversias entre poderes y órdenes, un procedimiento eminentemente jurisdiccional, pues aún sigue vigente la fracción VI del artículo 76, que faculta al Senado a resolver cuestiones políticas surgidas entre poderes de un estado; *e*) se continúa con el criterio de que los poderes federales en lo individual no son parte de las controversias respecto a órganos y poderes locales; *f*) es excesivo el

²⁶ Ver más sobre esta crítica en mi libro: *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, obra citada, capítulo cinco.

²⁷ Aquí mantengo una posición contraria a la de Estrada Sámano, Rafael y José Dávalos Martínez, "Reforma de la justicia, necesidad inaplazable de la nación", *Ars Iuris*, Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, México, núm. 13, 1995, pp. 84 y 85.

número de ministros —ocho— que se requiere para dictar una resolución con efectos *erga omnes* en una controversia constitucional, y g) la intervención del procurador general de la República en las controversias constitucionales como en las acciones de inconstitucionalidad no tiene mucho sentido, al ser un funcionario parte de la estructura del Poder Ejecutivo y no de un órgano constitucional autónomo.

Al contar con legitimación procesal en las controversias, el municipio se ha transformado en el principal actor de las mismas, reflejando con ello el ritmo y el escenario dominante de la transición política a la democracia en México: de la periferia al centro. El problema constitucional y político reside, sin embargo, en que un medio de defensa constitucional como es la controversia, seguramente no tendrá el éxito adecuado si el resto del entramado constitucional no se modifica, en este caso, el esquema federal y las atribuciones municipales: poco favorece a la democracia y al Estado de derecho ir a la reforma constitucional por partes sin tener un marco integral que auxilie mutuamente a las instituciones, mecanismos y procedimientos.

Jaime CÁRDENAS GRACIA