

Cuestiones Constitucionales

La defensa constitucional del municipio

JOSÉ RAMÓN COSSÍO D.

En el derecho inglés solía decirse que los remedios o acciones judiciales precedían a los derechos. La lacónica frase acuñada por los ingleses (*remedies precede rights*), pone de manifiesto uno de los aspectos fundamentales de todo orden jurídico positivo, pues en realidad ¿qué viene a significar la titularidad de un derecho o de una facultad si, a final de cuentas, no resulta factible ejercer una acción para remediar el desconocimiento o la trasgresión de tal derecho o facultad?, ¿de qué sirve contar con un derecho si no es factible reclamar su desconocimiento a fin de que una autoridad anule la norma o el acto trasgresor y sancione, en su caso, a quien hubiere actuado ilícitamente? Es cierto que por diversas razones históricas se ha mantenido una distinción entre las acciones que el individuo afectado puede ejercer cuando sus derechos son violados (civiles, mercantiles, laborales, administrativos, etcétera), y aquellas otras acciones que debe ejercer una autoridad centralizada como acontece con la materia penal. Aún así, y con independencia de quien sea el titular de la acción, en ambos casos existe un derecho o una facultad en favor de cierto individuo o asociación, pues en ambos casos existe la posibilidad de exigir a las autoridades el cumplimiento del derecho violado, el reconocimiento de la facultad de la cual se es titular, o la imposición de una sanción para quien hubiere actuado en contravención a ese derecho o desconocido esa facultad. Es interesante destacar que aun cuando la relación entre los derechos y las facultades con las acciones es indispensable al nivel funcional que acabamos de describir, la misma no siempre se encuentra acogida en los órdenes jurídicos. Frecuentemente acontece que aun cuando existen normas que señalan que un individuo pueda realizar tal o cual conducta o que ciertos órganos del Estado pueden actuar en tal o cual materia, no existen las vías procesales para enfrentar las actuaciones que, respectivamente, impidan realizarla conducta ilícita o anular las actuaciones realizadas por un órgano incompetente. Esta falta de solución procesal suele ser el resultado de una específica concepción acerca del papel que le corresponde desempeñar al derecho. Así, pareciera que en ocasiones se piensa que las normas jurídicas tienen una función transformadora de la realidad, de manera tal que su sola entrada en vigor habrá de producir un cambio en la conducta de aquellas personas a quienes las normas están dirigidas. Igualmente, se parte del supuesto de que las normas jurídicas vienen a delimitar de un modo definitivo y acabado las modalidades de relaciones sociales, económicas o políticas en una sociedad, de manera que sus integrantes habrán de reconocer y asumir tales delimitaciones. Esta forma de percibir las funciones del derecho es propia de la ideología liberal surgida con la Revolución francesa, y se sustenta en la idea de una voluntad nacional soberana, unitaria, homogénea y omnicomprensiva de la totalidad de los factores componentes de la sociedad. En la actualidad, cuando tal supuesto legitimador del orden político se encuentra en crisis, cuando el mismo ha sido sustituido por otro basado en el pluralismo, es necesario admitir que las normas jurídicas no pueden seguir siendo vistas como productoras de parcelamientos acabados y definitivos en la sociedad. Por el contrario, y partiendo del supuesto de la pluralidad, las normas han de ser vistas como marcos respecto de los cuales los diversos actores políticos, sociales, económicos, etcétera,

pretenden establecer sus propias interpretaciones a fin de lograr el reconocimiento de validez a sus conductas.

En un orden jurídico que opere en estas condiciones de pluralidad, la existencia de remedios procesales es condición indispensable para el reconocimiento de los derechos o facultades, pues al ser evidente la pluralidad de los sentidos normativos, aquel que no cuente con un remedio en contra del desconocimiento o la violación no podrá participar en el juego encaminado a precisar cuál de entre los sentidos posibles es el jurídicamente "aceptable". Una de las vías más efectivas para determinar las posibles relaciones sociales o, lo que es igualmente importante, establecer qué voces pueden o no participar y de qué manera en los procesos de determinación de los contenidos normativos, es a través del conferimiento o la negación de acciones o remedios procesales. Las partes excluidas son, simplemente, testigos de un juego normativo que las trasciende pero acaba por afectarlas. Un ejemplo particularmente interesante de lo que conlleva el conferimiento o la negación de acciones en nuestro orden jurídico atañe al municipio, pues en el periodo que va de 1917 a 1994 apenas contaba con la posibilidad de demandar judicialmente la violación a sus facultades, mientras que a partir de 1995 las mismas se han ampliado. En efecto, en nuestro país ha existido respecto del municipio una visión dual, planteada desde el Constituyente de 1916-1917. Como se recordará, en las sesiones correspondientes se plantearon dos puntos de vista extremos entre quienes pretendían conferirle mayor peso a los municipios que a los estados, y entre quienes propugnaban el punto de vista exactamente contrario. Para los primeros, por ejemplo, debían ser los municipios quienes establecieran y recaudaran las contribuciones locales para después transferirle a los gobiernos estatales cierta porción de ellas, mientras que para los segundos, los estados debían establecer y recaudar los tributos para después entregarlos a los municipios. En la disputa por la concepción del municipio que debía prevalecer, triunfaron aquellos que propugnaban la supremacía estatal frente a la municipal, de manera que fueron muy pocas las competencias que en el texto constitucional se le confirieron al nivel de gobierno del que venimos hablando. En las reformas al texto del artículo 115 habidas en 1928, 1933, 1943, 1953, 1976, 1977, los cambios más importantes fueron en materia político-electoral, y sólo hasta la reforma de 1983 se les confirieron a los municipios competencias materiales de importancia.

Tanto el diseño original como la tendencia de la mayor parte de las reformas explican, desde un punto de vista que podríamos llamar interno, la falta de otorgamiento de acciones en favor de los municipios. En otros términos, ¿qué sentido tenía conferirles la posibilidad de ejercer acciones para defender unas facultades de las que carecían? Desde un punto de vista externo, sin embargo, la pregunta que debe plantearse es ¿por qué no se les confirieron atribuciones a los propios municipios? Por ahora, y de manera por demás sintética, podemos responder a esta pregunta diciendo que la existencia del presidencialismo y de un régimen de partido dominante, lo que necesariamente conllevaba una fuerte centralización de la vida nacional.

A partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1917, la Suprema Corte de Justicia sostuvo criterios casi invariables en cuanto a las posibilidades que tenían los municipios para hacer valer los únicos dos medios de defensa de la constitucionalidad vigentes hasta 1994: el juicio de amparo y los procedimientos previstos en el hoy derogado artículo 105.

En cuanto al amparo la Corte sostuvo que el municipio sí podía promoverlo, en términos generales, cuando se tratara de la defensa de los intereses patrimoniales frente a la actuación llevada a cabo por cualquier autoridad pública. En consecuencia, cuando el amparo pretendía dirimir un conflicto surgido de la distribución de facultades de un municipio con los de cualquier otro poder, el amparo resultaba improcedente "(...) por ser éste una defensa exclusiva de los particulares en contra del abuso del poder de una autoridad".

En lo que concierne al sistema que con anterioridad a 1994 preveía el artículo 105 para dirimir controversias, cabe recordar que el mismo se actualizaba sólo respecto de aquellas que se presentaran entre "(...) dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como aquellos en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley". En este caso, reiteradamente se pretendió argumentar que los municipios constituían "poderes" de un estado a fin de permitir las controversias interpuestas por ellas respecto de los órganos ejecutivo, legislativo o judicial de un mismo estado o en contra de otros municipios. La Suprema Corte, sin embargo, resolvió en 1919 la acción planteada por el ayuntamiento de Teziutlán en contra de la legislatura del estado de Puebla, en el sentido de que el reconocimiento del municipio como base de la ordenación política de los estados no le confería el carácter de un cuarto poder estatal. Este criterio se reiteró de manera más acabada en el año de 1935, al fallarse la controversia planteada por el ayuntamiento de Motul, Yucatán, en contra de los tres poderes estatales, fecha desde la cual la Suprema Corte mantuvo consistentemente su aplicación.

El primer cambio significativo a este respecto se dio hasta agosto de 1994, cuando el Pleno de la Suprema Corte admitió y falló en favor del ayuntamiento de Ciudad Delicias, Chihuahua, la controversia presentada por éste en contra del gobernador y del secretario de gobierno del Estado. El criterio sustentado por la Suprema Corte de aquel entonces fue precisamente el contrario al que de manera tradicional se venía sustentando, de ahí que al municipio se le dio cabida en la expresión "poder público" a que aludía el artículo 105 constitucional. El avance jurisprudencial logrado fue de importancia, pues con ese mismo criterio se admitieron entre 1993 y 1994, dos controversias planteadas por el ayuntamiento de Ciudad Victoria, Tamaulipas y una más del ayuntamiento de San Luis Potosí. Este gran paso hacia la procedencia de las controversias por los municipios estaba condicionado, sin embargo, al mantenimiento de los criterios establecidos por aquellas personas que de manera temporal ocupaban el cargo de ministros de la Suprema Corte de Justicia.

El segundo cambio significativo se introdujo el reformarse en diciembre de 1994 el artículo 105 constitucional. Actualmente, los municipios pueden demandar en controversia a la Federación, al Distrito Federal, a otro municipio de diverso estado, al estado del que forme parte cuando la controversia sea sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, o a otro municipio de un estado distinto del que forma parte, siempre que también se reclame la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. En cualquiera de los casos acabados de mencionar se trata, precisamente, de que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia determine si alguna de las autoridades señaladas realizó un acto o emitió una norma general contraria a las competencias que a los municipios les confiere el orden jurídico. En los casos en que el Pleno estime que efectivamente se afectan las

competencias de algún municipio, podrá declarar la inconstitucionalidad del acto o norma impugnado. En este último supuesto, cuando el municipio alegue la inconstitucionalidad de una norma general de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, el efecto será general en lo que concierne al propio municipio o, lo que es igual, a que en el mismo no podrá aplicarse la norma declarada inconstitucional. Finalmente, en los casos en que las autoridades que correspondan apliquen al municipio la norma o el acto declarado inconstitucional, el ayuntamiento de que se trate podrá solicitar a la Suprema Corte la aplicación de los procedimientos sancionatorios previstos en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, mismos que permiten la destitución inmediata de la autoridad responsable y su consignación directa ante el juez de distrito para efectos de la instrucción de un proceso penal por la comisión de un delito contra la administración de justicia.

La promoción de los nuevos procedimientos de controversia constitucional por los municipios ha sido importante en los dos últimos años. Así, en 1995 se plantearon un total de 18 asuntos, de los cuales 8 lo fueron por los ayuntamientos de Nuevo León, 5 de Tamaulipas, 2 de Morelos y 1 de Baja California, Sonora y Chihuahua; en 1996 tal número se incrementó a 53 (hasta 31 de octubre de ese año), de los cuales 44 fueron promovidos por ayuntamientos de Oaxaca, 3 de Chihuahua, 3 de Tamaulipas y 1 de Michoacán, Puebla y Yucatán. Si atendemos a los actos reclamados por los ayuntamientos mencionados, resulta que la mayor parte de ellos se dirigieron en contra del gobernador o de la legislatura del estado. El número de demandas presentadas, por otra parte, demuestra lo correcto de las predicciones hechas al reformarse la Constitución, y no los augurios de quienes pronosticaron una avalancha de acciones irracionales que habrían de colapsar al Pleno de la Suprema Corte. Como ya se dijo, de las 53 demandas planteadas en 1996, 44 correspondieron a los municipios oaxaqueños, quienes en todos los casos reclamaron la falta de entrega del " Fondo de Desarrollo Social Municipal, previsto en el ramo 00026, superación de la pobreza, del Presupuesto de Egresos de la Federación...".

Si analizamos en conjunto la situación que en materia de defensa constitucional prevaleció respecto a los municipios entre 1917 y 1994 con la que existe hoy en día, es evidente que se ha producido una sustancial mejoría. Como apuntamos, los ayuntamientos pueden plantear ante el Pleno de la Suprema Corte las acciones necesarias para que ésta defina en última instancia a qué nivel de gobierno, órgano o poder (Federal, estatal, del Distrito Federal o municipal) corresponde en cada caso la competencia cuestionada. Este sistema de defensas parte, es cierto, de la distribución competencial que desde 1983 se introdujo en el artículo 115 constitucional, por lo que tal distribución es el marco relativo dentro del que habrán de producirse y resolverse las controversias constitucionales. Sin embargo, y partiendo de una distribución que, por otra parte, parece necesario revisar, debemos reconocer que existen las vías necesarias para llevar a cabo una amplia defensa del modelo de municipio imperante en nuestra Constitución. Si en el futuro se decide modificar tal modelo, es indudable que el mismo podrá ser defendido por cualquiera de los municipios que hoy en día existen a través, precisamente, de lo establecido en el artículo 105 y su ley reglamentaria.