

COMENTARIOS SOBRE LA CONTROVERSI
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

SUMARIO: I. *Descripción de la controversia.* II. *Opinión personal.*

I. DESCRIPCIÓN DE LA CONTROVERSI

1. El señor Héctor Villasana, ostentándose como representante legal del ayuntamiento de Delicias, Chihuahua, con apoyo en el artículo 105 de la Constitución federal demandó del gobernador y del secretario de Gobierno de Chihuahua, lo siguiente: a) la declaratoria de inconstitucionalidad del acuerdo número cuatro, de fecha 26 de enero de 1993, publicado en el periódico oficial del estado el 30 de enero de 1993, así como las consecuencias de dicho acuerdo, porque desde su punto de vista eran tendentes a privar al municipio de la ciudad de Delicias, Chihuahua, de las funciones relativas a la prestación del servicio del registro civil y en consecuencia afectar su patrimonio económico; b) como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad, la nulificación del mencionado acuerdo para todos los efectos legales a que hubiere o haya dado lugar.

2. El Acuerdo número cuatro de 26 de enero de 1993, impidió a los municipios realizar la función del Registro Civil, y ordenó que se entregaran los muebles, enseres y libros de los registros civiles municipales que comprende el acuerdo al secretario de Gobierno de la entidad, por conducto del Departamento del Registro Civil.

3. Inicialmente, las autoridades municipales acudieron al juicio de amparo, pero tanto el juez de Distrito de la ciudad de Chihuahua como el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, consideraron improcedente el amparo, porque el municipio de Delicias, Chihuahua, no presentó su demanda en defensa de derechos

privados, sino como entidad pública, reclamando actos del gobernador que lesionan derechos públicos, y el amparo fue creado por el artículo 103 constitucional para proteger las garantías individuales y el municipio como persona moral de derecho público no goza de tales garantías.

4. Las autoridades del ayuntamiento de Delicias, Chihuahua, ante la improcedencia del amparo, decidieron promover controversia constitucional en los términos del artículo 105 de la Constitución contra los actos que se mencionaron en el punto número uno de esta descripción.

5. En su demanda, las autoridades municipales manifestaron que las autoridades del gobierno del estado, contravinieron con su Acuerdo número cuatro de 26 de enero de 1933, el contenido del artículo 35 del Código Civil estatal que señala que en el estado de Chihuahua el servicio del Registro Civil estará a cargo de la Secretaría de Gobierno a través del Departamento del Registro Civil y de las oficinas dependientes del mismo y en las cabeceras municipales y seccionales a cargo de sus respectivos presidentes, los que deberán autorizar los actos del estado civil y extender las actas relativas. Igualmente, desde su punto de vista, la autoridad estatal, infringió los artículos 49, 115 y 116 de la Constitución general de la República, así como el artículo 125 de la Constitución del Estado de Chihuahua.

6. Las autoridades del gobierno del estado de Chihuahua en su escrito de contestación, argumentaron que la controversia era improcedente porque el ejecutivo del estado no invadió la esfera competencial del municipio de Delicias, pues el artículo 115 constitucional no atribuye a los municipios la función de Registro Civil, sino que limitativamente enumera una serie de prerrogativas municipales y ninguna de ellas fue afectada, desde su parecer, por el gobierno del estado al municipio de Delicias. Además de este razonamiento, el ejecutivo estatal hizo valer como excepciones y defensas la falta de legitimación de quien promovió a nombre del municipio y la derivada del hecho de que el municipio no constituye un poder.

7. Seguido el procedimiento de ley, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró infundada la excepción de falta de legitimación, y en cuanto a la relativa a que el municipio no constituye un poder, y que, por ende, no se surte en la especie la hipótesis prevista en el artículo 105 constitucional, el pleno de ese tribunal estimó —con apoyo en el precedente de fecha siete de noviembre de mil novecientos noventa y uno, del amparo en revisión número 4521/90, promovido por el ayuntamiento de Mexi-

cali, Baja California, contra actos de la Legislatura de ese estado y otras autoridades— que el municipio constituye un poder, pues ejerce funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, y el artículo 115 constitucional reconoce al municipio personalidad jurídica plena, estableciendo como órgano de gobierno al ayuntamiento. Además, el pleno advirtió que ante la inminencia de dejar indefensos a los municipios respecto de los derechos que se les reconocieron en la reforma constitucional —la de 1983 y 1987— y el claro propósito que informó dichas reformas en el sentido de que el municipio recibiera las garantías que históricamente se le habían negado; debía inferirse que se consideró implícitamente comprendido al municipio dentro de los poderes a que alude el artículo 105 constitucional, no siendo, por tanto, necesaria su reforma, pues lo contrario implicaría que éstas son nugatorias, sobre todo, cuando alguno de los otros poderes del estado realizara acciones que vulneran las prerrogativas que la Constitución federal otorga a los municipios, pues éstos no tendrían medios de defensa en su calidad de entidades de derecho público.

8. La Corte de esta forma determinó que conocería de las controversias que se suscitaran con motivo de actos que involucren a los municipios. Para la Corte, el respeto al artículo 115 de la Constitución permite el acceso del municipio a la controversia constitucional porque éste a partir de las reformas de 1983 debe ser considerado como un poder, aunque desde luego diferente a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La Corte recalca que interpretar en forma aislada el artículo 105 constitucional o exclusivamente con el numeral 116, pero no relacionándolo con el 115 de la Constitución, haría nugatorio el espíritu de la reforma constitucional de 1983. A juicio del alto tribunal, la carta fundamental debe interpretarse en su conjunto, de manera integral y no solamente parcial, ya que esta última postura originaría un óptica segmentada y una interpretación limitada.

9. Una vez determinado que uno de los objetivos perseguidos con la reforma al artículo 115 constitucional fue el de abrir la vía de la controversia constitucional al municipio cuando le fueren vulnerados o restringidos los derechos públicos que le fueron reconocidos, la corte estimó fundados los argumentos que hicieron valer las autoridades del municipio de Delicias, manifestando lo siguiente: a) que en la capital del estado de Chihuahua, el servicio del Registro Civil corresponde a la Secretaría de Gobierno, a través del Departamento del Registro Civil; b) que atendiendo al Presupuesto de Egresos del estado, el Ejecutivo podrá establecer las oficinas del Registro Civil

que estime convenientes; c) Que en las cabeceras municipales y seccionales, el servicio del Registro Civil corresponde a sus respectivos presidentes, los que deberán autorizar los actos del estado civil y extender las actas respectivas. Lo anterior significa que el Código Civil de Chihuahua en su artículo 35, así como el artículo 228 del código administrativo de ese estado, conceden tanto a la Secretaría de Gobierno, en la capital de la entidad, como a los presidentes municipales, en las cabeceras municipales, la cotitularidad en la prestación del servicio del Registro Civil. Se trata en opinión de la Corte de una facultad coincidente entre el ejecutivo y los presidentes municipales. La corte abunda y sostiene que el acuerdo número 4, de fecha 26 de enero de 1993, contravino lo dispuesto por el artículo 138, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, circunstancia que resulta violatoria además de los artículos 124 y 115 de la Constitución General de la República, específicamente de esta última norma, pues su fracción III establece que los municipios tendrán, entre otros servicios a su cargo, los que determinen las legislaturas locales. El razonamiento final del más alto tribunal señala que la Legislatura del estado de Chihuahua al expedir el Código Civil de la entidad concedió facultades a los presidentes municipales en materia de registro civil, por lo que resulta claro que no puede modificarse o revocarse esa atribución a través de un simple acuerdo administrativo emitido por el titular del poder ejecutivo del estado. La corte declaró procedente la controversia constitucional e invalidó el Acuerdo número cuatro de fecha 26 de enero de 1993.

II. OPINIÓN PERSONAL

10. Este fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede analizarse desde distintos ángulos: el de la interpretación de los preceptos constitucionales, el del estudio del artículo 105 constitucional, el de los conflictos entre órganos constitucionales, y principalmente el de la reflexión sobre la naturaleza jurídica del municipio.

11. En cuanto a la primera cuestión —la de la interpretación— cabe decir que en nuestro derecho positivo, las reglas de la interpretación judicial provienen del artículo 14 de la Constitución, y también están establecidas en distintos artículos del Código Civil, como son: el 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 19, 20, 21, entre otros. Es obvio que una adecuada interpretación no puede hacerse tomando normas aisladas sino que tienen que buscarse las

soluciones jurídicas a la luz de todo el ordenamiento jurídico, principalmente cuando existe silencio, obscuridad o insuficiencia de la ley. Es más, la teoría moderna de la argumentación¹ exige no sólo llegar a las conclusiones sino que es necesario justificar las premisas de la decisión judicial y en su caso, justificar la decisión misma. Se trata por tanto de una tarea altamente retórica y dialéctica. La corte en esta decisión obró a la manera retórica en su argumentación judicial, y en ese sentido no se le puede reprochar nada.

12. Respecto al artículo 105 constitucional, es evidente que su texto no se refiere a los municipios como poder, porque la doctrina durante muchos años no los consideró así, razón por la cual en varias resoluciones, la mayoría correspondientes a la quinta época del *Semanario Judicial de la Federación*, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que los municipios no podían ser parte en los juicios o controversias constitucionales. También es cierto que, en las reformas constitucionales de 1983 y 1987 al municipio, no se comprendió la modificación al 105 y, por lo tanto, no se incluyó textualmente al municipio entre los sujetos de las controversias constitucionales. Sin embargo, en la interesante segunda reforma al artículo 105 publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, de fecha 25 de octubre de 1993, se ampliaron los sujetos que pueden ser parte de las controversias constitucionales, y se admitió que este tipo de procedimiento constitucional es aplicable a conflictos entre órganos de gobierno del Distrito Federal, lo que significa que se incorporó a las delegaciones del Distrito Federal a este mecanismo constitucional. Y si la controversia que se comenta fue resuelta en agosto de 1994, una vez aprobada la reforma al 105, de octubre de 1993, es evidente que las delegaciones del Distrito Federal no tienen el mismo rango constitucional del municipio, empezando por su autonomía y atribuciones. Luego, si el procedimiento establecido en el artículo 105 constitucional es procedente respecto a las delegaciones del Distrito Federal, no hay razón para que no lo sea respecto a los municipios. Además, y como aquí se comentará, debe tenerse en cuenta el importante cambio en la concepción doctrinal del municipio hacia una mayor autonomía jurídica y vigor político.

13. La doctrina del conflicto entre órganos constitucionales es virtualmente inexistente en nuestro país. En algunos Estados europeos, como Italia, Alemania o España, ésta significa el reconocimiento de

1 Aienza, Manuel, "Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica", *Cuadernos y Debates*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, número 31, 1991, pp. 19-63.

que la división de poderes está jurídicamente y no sólo políticamente garantizada. Es cierto también, que al igual que en nuestro derecho, pues de ahí fue tomada, los conflictos entre órganos existen también en los Estados Unidos. Los antecedentes europeos, suizos y alemanes, datan del siglo XIX, pero es en el siglo XX, a partir de la Constitución austriaca de 1920 y la Constitución española de la segunda república, cuando este tipo de procedimientos para dirimir los conflictos entre órganos y poderes toma carta de naturalización. La diferencia teórica entre los conflictos entre órganos constitucionales en el siglo XIX y en el XX, estriba que en la pasada centuria se entendieron exclusivamente como controversias políticas y por eso los medios que se establecieron para arbitrarlos también fueron políticos; bastaría recordar, como ejemplo, el conflicto entre la Corona del imperio alemán y la Cámara de Diputados del imperio, tal como ha sido explorado por hacendistas como Paul Laband.² En cambio, en el siglo XX encontramos ejemplos que intentan judicializar los conflictos entre poderes. Los juristas de principios de siglo como Hans Kelsen entendieron que para garantizar la división funcional u horizontal del poder era preciso que un órgano, en este caso, el Tribunal Constitucional, pudiera dirimir los conflictos que surgieran entre los poderes del Estado según la fórmula italiana o entre los órganos federales superiores que es la fórmula alemana.³ En nuestro país, con la reforma al Poder Judicial publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994, el artículo 105 de la Constitución que fue reformado, concede definitivamente la posibilidad a los municipios de ser considerados como parte en las controversias constitucionales. Esta norma reformada, seguramente permitirá construir en México alguna teoría sobre los conflictos entre órganos constitucionales, incluyendo por supuesto al caso municipal. No hay que olvidar, por otra parte, que las razones que impidieron que el municipio fuera parte en las controversias constitucionales fueron de orden político, porque desde la fundación de nuestro actual régimen político en 1929, el principal avance de la oposición ha sido en las arenas políticas locales, y fueron algunos de estos presidentes municipales de la oposición los que intentaron por primera vez hacer uso de este importante recurso constitucional. La paradoja a la que asis-

² Laband, Paul, *El derecho presupuestario*, trad. al español de José Zamit, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979.

³ Para un estudio de la doctrina sobre el conflictos entre órganos constitucionales, ver Gómez Montoro, Ángel, *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

timos es que ahora son los presidentes municipales del PRI en la oposición, los que intentan el mecanismo de la controversia constitucional.

14. Respecto a la naturaleza jurídica del municipio, es conocido que se le ha considerado como comunidad natural, organismo descentralizado por región, ente autárquico territorial, nivel de gobierno, ente autónomo, y también como poder. Con la reforma de 1983, el municipio empezó a ser estimado como poder por la doctrina nacional, tesis que en esas fechas no tenía un fundamento constitucional explícito. La reforma al artículo 105 de la Constitución, recientemente aprobada y publicada el 31 de diciembre de 1994, no deja dudas en cuanto a que estamos en presencia de un verdadero y auténtico poder. Ciertamente, falta aún mucho por construir respecto a la autonomía municipal, pero todo apunta a que se está en camino de revisar nuevamente el artículo 115 de la Constitución para plasmarla. Las anteriores situaciones de política constitucional, las que se produjeron y las que se producirán, obligarán a los juristas nacionales a elaborar una nueva teoría municipal que supere aquella concepción tan cara a algunos de ellos que sostuvieron que en tratándose de municipio estamos en presencia de un órgano descentralizado por región.

15. Expuestas las anteriores reflexiones, no me cabe duda de la oportunidad y justeza de la sentencia que he comentado. Efectivamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación entendió el sentido de los tiempos y se adelantó en parte, con esta resolución, a la reforma judicial que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994.

Jaime F. CÁRDENAS GRACIA