

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA PROMOVERLA. LA TIENEN EL PRESIDENTE MUNICIPAL Y EL SÍNDICO DEL AYUNTAMIENTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN)

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 27, primer párrafo y 31, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal y 8o. del Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Monterrey, ambos ordenamientos del estado de Nuevo León, el presidente municipal del ayuntamiento tiene la representación de éste y, por su parte, el síndico tiene la facultad de intervenir en los actos jurídicos que realice el ayuntamiento en materia de pleitos y cobranzas y en aquellos en que sea necesario ejercer la personalidad jurídica que corresponde al municipio, conjuntamente con el presidente municipal. Por tanto, ambos funcionarios tienen facultades para representar al ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, para el efecto de ejercer en su nombre una acción de controversia constitucional.¹

Comentario

La presente tesis de jurisprudencia número 44/97 es producto de la resolución que en materia de controversia constitucional emitió el pleno de la Suprema Corte de Justicia, al que asistieron diez ministros, con fecha trece de mayo de mil novecientos noventa y siete. Se trata de una demanda de controversia presentada por el presidente municipal, secretario y síndico segundo del ayuntamiento del municipio de Monterrey, Nuevo León, en contra de la Ley

¹ Controversia constitucional 2/95. Jesús Hinojosa Tijerina, José Martínez González y Miguel Gómez Guerrero, en su carácter de presidente municipal, secretario y síndico segundo del ayuntamiento del municipio de Monterrey, estado de Nuevo León, respectivamente, contra el gobernador, secretario general de gobierno y Congreso Estatal del propio estado. 13 de mayo de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz. El tribunal pleno, en su sesión privada celebrada el dos de junio en curso, aprobó, con el número 44/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dos de junio de mil novecientos noventa y siete. *Semanario Judicial de la Federación*. novena época, tomo V, junio de 1997, tesis 44/97, página 418.

EDGAR CORZO SOSA

que Crea las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material en el Estado de Nuevo León, publicada en el *Periódico Oficial* del estado el 23 de diciembre de 1953. Las autoridades señaladas como responsables fueron el Congreso Estatal, el gobernador constitucional y el secretario de gobierno del estado de Nuevo León.

El contenido de la tesis tiene que ver con la institución jurídica denominada legitimación y sobre todo con la activa, esto es, la capacidad que se tiene para ejercer el derecho de acción e impugnar un determinado acto.

Hay que indicar que para determinar la legitimación activa no es suficiente acudir, como en otras materias, a la Constitución, ya que ésta sólo establece los órganos o las personas jurídicas colectivas de manera amplia, por ello, tal y como lo reconoce expresamente la sentencia base de la presente tesis e indirectamente la tesis de jurisprudencia al hacer referencia en su inicio a los textos legales y reglamentarios, se debe entrar al estudio de las disposiciones correspondientes para determinar cuáles son los funcionarios legitimados. Pero téngase presente que se dice disposiciones en término general y no disposición legal, por lo que los criterios para determinar la legitimación pueden no estar en una ley sino en otro tipo de disposición jurídica.

El contenido de la tesis aborda tres aspectos: la representación general que tiene el presidente municipal sobre el ayuntamiento; la facultad del síndico para intervenir en actos jurídicos y la facultad que tienen ambos para ejercer una pretensión en la controversia constitucional.

En relación con el primero queda claro que de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias del municipio en cuestión, la representación recae en el presidente municipal. Lo que no se dice, pero hay que entender, es que se trata de una representación de carácter general que incluye los aspectos jurídicos.

La facultad del síndico, en cambio, según las disposiciones jurídicas indicadas, sólo puede ejercer para intervenir en actos jurídicos, pero conjuntamente con el presidente municipal. Luego entonces, se trata de una facultad doblemente limitada; por un lado, no es general sino sólo para actos jurídicos; por otro lado, no es individual sino que sólo puede ejercerse conjuntamente con el presidente municipal (artículo 31, fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León).

Por último, concluye la tesis que ambos funcionarios tienen facultad para representar al ayuntamiento ejerciendo en su nombre una pretensión de controversia constitucional. Esta conclusión es correcta dados los dos elementos anteriores y debemos indicar que es exclusiva de dichos órganos. Sin embargo, no se aclara si ambos funcionarios tienen facultades para representar de manera

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

individual al ayuntamiento. En efecto, la tesis en comento surge ya con la firma conjunta de ambos funcionarios; sin embargo, hubiera sido conveniente indicar si la misma facultad puede ser ejercida en lo individual, porque allí es donde encontramos una mayor incertidumbre jurídica. Somos de la opinión que tratándose del presidente municipal las facultades que tiene para acudir a presentar una controversia las puede ejercer en lo individual, por una cuestión de principio general del derecho, ya que quien puede lo más puede lo menos. En cambio, el síndico sólo puede hacerlo si junto con él firma el presidente municipal.

Dijimos al principio que esta tesis es producto de una sentencia, por lo que hay que estar a lo que la misma establece. La tesis y la sentencia son congruentes, aunque hay una pequeña diferencia entre ambas. Mientras que la tesis de jurisprudencia entra a analizar las facultades de representación en lo individual y en forma conjunta, concluyendo en la facultad conjunta respecto del ejercicio de la pretensión de controversia constitucional, en la sentencia, en cambio, sólo se abordan las facultades de manera conjunta, diciéndose que ambos funcionarios tienen facultad para representar legalmente al Ayuntamiento y ejercer la pretensión en representación del municipio. Las facultades en lo individual no se abordan, pero ello no tiene ninguna consecuencia jurídica de relieve.

En donde ya no es tan insignificante la diferencia es cuando en la sentencia se indica que el ejercicio de la facultad de ejercer la pretensión no requiere de un acuerdo previo del ayuntamiento para promover, tal y como ya lo había sostenido la Corte con anterioridad en la tesis de jurisprudencia número 22/97, pero explicando un poco más esta afirmación y sosteniendo que el acuerdo previo del ayuntamiento no se requiere debido a que este órgano lleva a cabo asuntos propios de la administración del municipio, recayendo en el síndico la representación jurídica del mismo. Nosotros, en cambio, no consideramos suficiente este argumento, ya que en muchas ocasiones hemos visto que el ayuntamiento, aun cuando no sea un órgano con facultades jurídicas, por cuestiones de salvaguarda del interés social, emite un acuerdo mayoritario superior al individual del síndico.

En la sentencia que comentamos parece que la Suprema Corte hace la anterior afirmación con el objeto de indicar que no existe ningún requisito formal y previo para que ejerzan su pretensión el presidente municipal y el síndico, lo que desde luego no consideramos relevante. También parece que con esta afirmación la Corte marca una excepción a una situación regular por medio de la cual antes de ejercer una pretensión se requiere de un acuerdo previo. Esto tampoco es admisible, ya que la regla ha consistido en el supuesto contrario, debido a que dicho acuerdo es necesario cuando se trata de desistir de una

EDGAR CORZO SOSA

pretensión ya ejercida, situación imperante en materia de amparo, pero en lo que respecta a las controversias de impugnación de una norma general, como es el caso, no procede el desistimiento (artículo 20, fracción I). Por tanto, quizá hubiera sido conveniente recoger esta afirmación hecha en la sentencia en el texto de la tesis jurisprudencial, aunque con sus matices.

No queremos dejar de comentar un aspecto que tiene relación ya no estrictamente con la tesis de jurisprudencia sino con la sentencia que le da fundamento. Sobresale el hecho que la ley objeto de la controversia sea del año de 1953 y que sólo se haya impugnado recientemente. El argumento que da la Corte consiste en que con independencia de la emisión, publicación y entrada en vigor de los actos y disposiciones impugnados, la demanda se presentó en tiempo, ya que la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional no se había expedido, por lo que no existía la determinación de un plazo para la impugnación.

Si sólo se trata de un criterio temporal, debe admitirse que al momento de resolver ya se contaba con la ley reglamentaria y pudo haberse emitido una resolución de sobreseimiento. Pero no parece ser éste el argumento fuerte. El problema, a nuestro modo de ver, consiste en que porque no existía la ley no había plazo. Luego entonces se excluye que otra ley pueda establecer cualquier otro plazo. Quizá, a nuestro entender, pudo haberse aplicado un criterio de supletoriedad amplio mediante el cual se interpretara que ante la falta de ley, como la norma constitucional no puede quedar vacía de contenido y mucho menos de efectividad (por más que el artículo 8o. transitorio limitara su eficacia hasta la fecha de expedición de la ley reglamentaria), el plazo para la interposición de la controversia sería el mismo que establece el artículo constitucional que regula las acciones de inconstitucionalidad, que es el mismo de las controversias, esto es, treinta días naturales a la fecha de publicación de la norma impugnada.

Pero sostener esto último significaría desechar indefectiblemente la impugnación de esta ley, pues nunca su impugnación estaría en tiempo. Por tanto, nos quedan dos caminos, sostener que el plazo empieza a correr a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional, lo que es más correcto, o que se trata de un acto consentido. La Corte sostuvo el criterio más difícil y contrario al fin de la norma constitucional, pues independientemente que supeditó la efectividad de una norma constitucional a la expedición de una ley, trató de justificar el consentimiento.

Consideramos que el criterio correcto es aquel según el cual debe aplicarse supletoriamente el plazo de las acciones de inconstitucionalidad, ya que no estamos de acuerdo en supeditar una norma constitucional a la expedición de

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

una norma legal, además que sostener el consentimiento del acto reclamado es difícil. La Suprema Corte afirma que la ley que desarrolla parte del artículo 105 no incluye el consentimiento como causal de improcedencia o de sobreseimiento de la acción. En efecto, a diferencia de la ley que desarrolla los artículos 103 y 107 (artículo 73, fracciones XI y XII), la ley del 105 no lo prevé de manera amplia, pero establece la improcedencia de la pretensión fuera de los plazos previstos (artículo 19, fracción VII), y que la ley de amparo incorrectamente denomina consentimiento tácito, ya que tan no hay consentimiento que se impugna, aunque sea en forma tardía; se trata, más bien, de un criterio de extemporaneidad, lo que en cambio establece correctamente la ley del 105, pero que la Corte vuelve a confundir con consentimiento. Aun así, lo anterior no nos lleva a ningún lado si siguiéramos el criterio de la Corte, pues al no existir la ley no podemos hacer estas conjeturas.

Edgar CORZO SOSA