



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN

"EL JUICIO DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
COMO MEDIO DE DEFENSA DEL MUNICIPIO"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
JOSE LUIS DELGADO MONTOYA

Asesor: Lic. Alejandro A. Rangel
Cancino

Mayo, 2002.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS...

A ti papa ; porque he de dignificar la
esperanza que algún día
confiaste en mi...

A ti mama; por todas las angustias
que desde tus ojos
brotaron por mi...

A mis hermanos; por los abriles que
nos fueron negados,
Dios así lo quiso.

A Sonia Andrea y José Alberto;
por los días que hemos construido
y los que inventaremos. Los Quiero.

A Anabel; porque Dios sabe que quería
convertirte los días en flores.

A Don José María Ortega Padilla y
Doña Ysabel M. Ortiz Aja; con
admiración y respeto y de quienes
siempre estaré agradecido por su
apoyo y confianza. Dios los bendiga.

TESIS
FALLA DE ORIGEN

A Monica, José María y Rodrigo;
honrrado estoy con su amistad

A Enrique; por estar siempre ahí... a mi
lado... Con todo mi cariño

A Claudia Lorena; por tu bondad y enseñarme
que entre espinas nacen flores.

A Don Julio y Doña Cuca; Con lo más
profundo que hay en
mi....Gracias

Al Licenciado Alejandro A. Rangel
Cancino; con toda mi admiración y
por su incondicional ayuda.Gracias.

A mis amigos; Miguel A. Torres, Arturo
Mendoza, Rene Alcantara, Francisco
Javier Garcia., Montserrat Sagarra,
Marco Antonio Ruiz, Hugo Brontys
Pérez y Alejandro Fernandez. por su
amistad.

A mi Escuela y a la Universidad Nacional Autonoma de México,
con la firme convicción de honrrarlos toda mi vida



ÍNDICE

INTRODUCCION

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DEL JUICIO DE CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL	1
1. ESPAÑA.....	1
Recurso de la manifestación de las personas.....	2
Recurso de fuerza.....	3
Recurso de nulidad por injusticia notoria.....	5
Recurso de obedézcase pero no se cumpla.....	6
2.- INGLATERRA.....	8
3.- FRANCIA.....	10
4.- ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.....	13
Whit of certiorary.....	15
Whit of error.....	16
Whit of madamus.....	16
Whit of prohibition.....	17
Whit of injuction.....	17
Los articulos de la confederación y unión perpetua.....	18
La constitución de los Estados Unidos de América de 17 de septiembre de 1787.....	21
5.- MEXICO.....	26
Constitución de 1824.....	27
Constitución de 1857.....	29
Constitución de 1917.....	33

CAPÍTULO II

ESTRUCTURA DE PODER.....	39
1.- LA DIVISIÓN DE PODERES.....	43
2.- CONCEPTO DE PODER.....	46
Poder Legislativo.....	46
Poder Ejecutivo.....	48
Poder Judicial.....	48
3.- ESTRUCTURA DEL PODER EN MÉXICO.....	49
Federación.....	49
Estado.....	55
Distrito Federal.....	57
Municipio.....	59

TESIS
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO III

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EL MUNICIPIO.....	62
1.- ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.....	62
Reformas Políticas.....	63
Reformas Jurídicas.....	64
Reformas en Materia de Servicios Públicos.....	66
Reformas en Materia Fiscal Municipal.....	67
Reformas en Materia de Desarrollo Urbano.....	72
Reformas Laborales.....	73
Reformas en Materia de Coordinación Intergubernamental.....	74
Facultades y Competencias al Municipio.....	82
2.- CONCEPTO DE MUNICIPIO.....	99
3.- NATURALEZA JURÍDICA DEL MUNICIPIO.....	107
4.- PERSONALIDAD JURÍDICA.....	117
5.- EL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL ANTES DE 1994.....	122
6.- EL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL DESPUÉS DE 1994.....	138
7.- CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES (CONCEPTO).....	146
8.- NATURALEZA JURÍDICA.....	149
9.- CARACTERÍSTICAS.....	153
10.- PARTES EN EL JUICIO.....	155
11.- LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN COMO AUTORIDAD COMPETENTE.....	159
12.- INTERÉS JURÍDICO.....	161
13.- EFECTOS DE LAS SENTENCIAS.....	165
14.- PARTICULARIDADES DE LAS SENTENCIAS.....	168

CAPÍTULO IV

LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES COMO MEDIO DE DEFENSA DEL MUNICIPIO.....	171
1.- CONTROVERSIAS ENTRE LA FEDERACIÓN Y UN MUNICIPIO.....	171
2.- CONTROVERSIAS ENTRE EL DISTRITO FEDERAL Y UN MUNICIPIO.....	172
3.- CONTROVERSIAS ENTRE DOS MUNICIPIOS DE DIVERSOS ESTADOS.....	172
4.- CONTROVERSIAS ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS.....	173
5.- CONTROVERSIAS ENTRE UN ESTADO Y UN MUNICIPIO DE OTRO ESTADO.....	174
6.- PERSPECTIVAS DEL MUNICIPIO.....	176
CONCLUSIONES.....	180
BIBLIOGRAFÍA.....	184

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

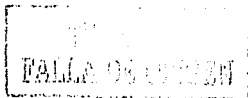
INTRODUCCION

La finalidad de este trabajo es establecer a través de un análisis jurídico e histórico, la trascendencia del Juicio de Controversia Constitucional como un medio de control del orden constitucional, así como afirmar la importancia de un sistema de defensa del municipio, siendo este la célula básica de la organización política, jurídica y social del Estado Mexicano.

A través de la historia del México independiente y a partir de la adopción del sistema federal como forma de gobierno y el establecimiento del principio de la división de poderes, ha sido necesario establecer medios de control, que garanticen un adecuado funcionamiento de las estructuras de gobierno, sin que sean invadidas las funciones de cada uno de sus órganos.

Sin embargo, el municipio mexicano creció hasta las últimas reformas de diciembre de 1994, creándose para él un eficaz medio de defensa constitucional en contra de los abusos y arbitrariedades tanto del Gobierno Federal como de los gobiernos de los Estados.

Esta situación ha dañado gravemente el desarrollo municipal, toda vez que el municipio representa la instancia gubernamental más próxima al ciudadano, la que atiende por mandato constitucional los problemas cotidianos más latentes de la comunidad como son, el servicio de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpieza, el control de los mercados y las centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y la seguridad pública entre otros; el municipio resuelve en primera instancia, las necesidades básicas de la gente y por lo tanto, el ámbito competencial del municipio, no debe ser vulnerado ni restringido por otras instancias gubernamentales.



El presente trabajo pretende demostrar la evidente necesidad de los municipios mexicanos, de contar con un eficaz procedimiento jurisdiccional a nivel constitucional como lo es el Juicio de Controversia Constitucional, para de este modo dar solución a la gran diversidad de conflictos y abusos de autoridad que los municipios enfrentan día con día en el ejercicio de sus atribuciones.

Es necesario también demostrar a través del presente trabajo y del estudio de las atribuciones y facultades de los municipios, que estos, representan y tienen el carácter de verdaderos niveles de gobierno que lo faculta acceder ante el supremo órgano de justicia de la Nación, en busca de la reivindicación de sus derechos constitucionales.

Para realizar los objetivos antes descritos, consideramos necesario analizar los siguientes puntos:

En primer término, es conveniente hacer un análisis de los antecedentes históricos tanto del Juicio de Controversia Constitucional como del propio municipio mexicano y la evolución que éste ha tenido como órgano de gobierno. Este análisis resulta de vital importancia ya que nos ubica en el espacio y en el tiempo y a su vez nos da la oportunidad de conocer, dentro del punto de vista histórico, cual ha sido el comportamiento de las instituciones que nos ocupan en el presente trabajo.

En segundo lugar, se pretende definir al Municipio como un verdadero nivel de gobierno autónomo, con facultades y competencias propias; en este mismo orden de ideas, se pretende establecer un concepto de municipio, definir su naturaleza y personalidad jurídica, así como llevar a cabo el estudio del artículo 115 constitucional que es la máxima expresión de la regulación del municipio en México, para posteriormente analizar específicamente, las facultades y competencias del propio Municipio, con la finalidad de proponer que éste como



órgano autónomo de gobierno, tiene la facultad de acceder al Juicio de Controversia Constitucional.

En tercer término, es necesario realizar un estudio sobre el Juicio de Controversia Constitucional, en este sentido se propone establecer un concepto de este procedimiento, definir su naturaleza jurídica, así como sus características. Lo anterior a efecto de tener los elementos necesarios para establecer la importancia del Juicio de Controversia Constitucional, como medio de defensa idóneo para el municipio, ante el abuso e invasión de competencias y facultades de que puede ser objeto por parte del Gobierno Federal y de los Gobiernos de los Estados.

Como último punto se realiza un análisis comparativo para establecer la ausencia de un verdadero medio de defensa constitucional antes de las reformas constitucionales al artículo 105, que se realizaron en diciembre de 1994 y a su vez se propone establecer el alcance, la necesidad, así como un estudio crítico de dichas reformas, en este mismo sentido se hace un planteamiento de las perspectivas del municipio mexicano, para concluir con la afirmación categórica con que el municipio como nivel de gobierno requiere de un medio de defensa constitucional como al que se le dio acceso con las reformas de diciembre de 1994, este medio de defensa es el Juicio de Controversia Constitucional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

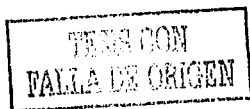
CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL JUICIO DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

1.- ESPAÑA

El derecho positivo español se localiza en múltiples fueros o estatutos particulares que los reyes expedían tanto a favor de los nobles como en beneficio de los moradores de las villas o ciudades. En el Reino de Aragón, la tutela de los fueros estaba encomendada a un alto funcionario judicial denominado Justicia Mayor de Aragón, quien debía velar por su observancia a favor de las personas que denunciasen alguna contravención a las disposiciones forales incluyendo al rey mismo.

El Privilegio General, expedido por el reino de Aragón en el año de 1348, es el documento que consagraba derechos fundamentales a favor de los gobernados oponibles a las arbitrariedades del poder público en lo que concernía a la libertad personal, la garantía de seguridad jurídica que dicho fuero contenía, se hacía respetar a través de distintos medios procesales que en el mismo se instituía y los cuales se conocían con el nombre de "Procesos Forales", constituyendo un precedente del control de la legalidad.



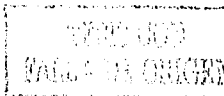
"El Justicia Mayor conocía de cuatro recursos,"¹ de entre los que sobresale el recurso de la manifestación de las personas, mismo que a continuación se explica.

Recurso de la manifestación de las personas.

Mediante este recurso, si alguna persona había sido presa sin hallarse en flagrante delito, o sin instancia de parte legítima o si a los tres días de la prisión no se le comunicaba la demanda, por más que pesase sobre él acusación o sentencia capital, debía ser puesto en libertad por espacios de veinticuatro horas, en virtud de lo que se llamaba la vía privilegiada.

La manifestación de las personas, era la institución merced de la cual se resolvía sobre la detención de un gobernado por parte del rey, determinándose por medio de ella sobre la legalidad de la detención.

Conocía de ésta, el Justicia Mayor (que encargaba a un funcionario judicial de velar por la observancia de los fueros contra los actos y disposiciones de las autoridades, incluyendo el rey mismo, que los violasen en detrimento de cualquier súbdito) y durante la substanciación del recurso, ponía al gobernado afectado depositado o asegurado en la cárcel de los manifestados. El justicia resolvía si



¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa, México, 1992 págs. 56-62.

era o no legal la detención y conforme a ello dejaba en libertad al afecto o lo ponía a disposición de la autoridad aprehensora.

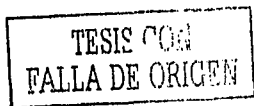
La importancia de este recurso radica en ser el primer medio protector de la libertad locomotora del hombre frente a las autoridades públicas, representando un claro antecedente del control de la legalidad.

Este recurso solamente imperó en el reino de Aragón, sin que se hubiese ejercido en los reinos restantes de la España medieval que fueron los de León, Navarra y Castilla.

Recurso de fuerza

Otro antecedente de los medios de control del poder público lo fue "el recurso de fuerza", entendido éste como la reclamación que la persona que se sentía injustamente agraviada por algún juez eclesiástico, hacía valer ante el juez secular, implorando su amparo y protección para que la autoridad civil dispusiera que la eclesiástica "alzara la fuerza o violencia".

"El juez podía hacer fuerza de tres modos: "1.- Cuando conocía en causas meramente profanas y que, por consiguiente, no estaban sujetas a su jurisdicción, 2.- Cuando conociendo de una causa que correspondía a sus atribuciones, no observaba en sus términos el método y forma que prescribían las leyes y cánones



y, 3.- Cuando no se otorgaban las apelaciones interpuestas por los interesados, siendo éstas admisibles de acuerdo con el derecho".²

Si el juez conocía de una causa que no era de su jurisdicción, el agraviado presentaba un pedimento ante el mismo juez eclesiástico, en el cual hacía constar las razones por las cuales no era competente para conocer del asunto solicitando se abstuviera de seguir actuando y remitiera los autos al juez civil competente; en dicha petición se hacía la formal protesta de que, en caso de seguir conociendo de la causa, se implorará el gran auxilio contra la fuerza.

Por otra parte, si la fuerza se hiciera en el modo de proceder o consistiera en no otorgar las apelaciones procedentes, se debía pedir al mismo juez eclesiástico directamente formar el auto o resolución con que hacía fuerza, y si el eclesiástico lo negare, se debía insistir en la apelación, haciendo la protesta de recurrir al amparo del real auxilio contra la fuerza, si a pesar de esto, no se obtuviere la reparación quedaba abierto en uso del recurso la fuerza ante el tribunal secular que, si encontraba motivo para ello, despachaba una carta ordinaria al eclesiástico ordenándole reformar la fuerza, o bien, reparar el agravio, y si ésto no bastare expedía un sobre carta para que remitiera los autos originales y en vista de ello ordenaba al tribunal civil alzar la fuerza si la hubiese. Este recurso tenía lugar en las resoluciones que tuvieran el carácter de definitivas.

² NORIEGA CANTÚ, Alfonso. EL Juicio de Amparo Obra Jurídica Mexicana. Procuraduría General de la República, México. 1980 págs. 30-34.

En conclusión, por medio de este recurso el agravio que el juez eclesiástico hacía a una persona, cuando conocía de causa que no era de su competencia, cuando no observaba las reglas prescritas por las leyes y cánones y cuando negaba injustamente la apelación, era reparado por el juez secular, quien obraba en nombre de la autoridad real y auxiliaba al agraviado.

Recurso de nulidad por injusticia notoria

Otra de las instituciones jurídicas españolas que influyeron en la estructura de los sistemas de control, fue el llamado "recurso de nulidad por injusticia notoria, que procedía en contra de las sentencias de vista de la Reales Audiencias y del Tribunal Especial de Guerra y Marina, las cuales fueran contrarias a la ley o bien, en los casos siguientes: "1.- Por defecto del emplazamiento en tiempo y forma de los que debieran ser citados a juicio, 2.- Por falta de personalidad o poder suficiente de los litigantes para comparecer a juicio, 3.- Por defecto de citación para prueba, o definitiva y para toda diligencia probatoria; 4.- Por no haberse recibido el pleito a prueba, debiéndose recibir, o no haberse permitido a las partes hacer la prueba que les convenía, siendo conducente y admisible; 5.- Por no haberse notificado el auto de prueba o la sentencia en tiempo y forma y, 6.- Cuando se negare la súplica de ser conforme a derecho." ³

³ NORIEGA CANTU, Alfonso, Op. Cit., pág. 34.

Para que procediere dicho recurso en los casos anteriores, era necesario que se hubiera declarado previamente la nulidad antes que recayese sentencia en la instancia respectiva y que esa declaración no hubiere surtido efectos.

El tribunal competente para conocer del recurso de injusticia notoria, era el Consejo de Indias y debía interponerse ante el tribunal superior dentro de los diez días siguientes al de la notificación de que la sentencia fuese ejecutoriada. Interpuesto el recurso se debía admitir por el tribunal y remitirse al supremo en todo o la parte de autos que se estimare conducente, previa citación de los interesados para que comparecieran a usar de su derecho. El Consejo debía pronunciar sentencia dentro de los quince días siguientes al de la vista y contra ella no procedía ningún recurso.

En la sentencia debía expresarse la procedencia o no del recurso y en caso afirmativo se ordenaba se reparara lo injusto, señalando los lineamientos que debía de tener la nueva resolución.

Recurso de obedézcase pero no se cumpla

Por otra parte, "en el derecho español existía una auténtica jerarquía en la que la norma suprema era el Derecho Natural, cuyos mandatos debían prevalecer sobre las costumbres y las leyes, esto es, cuando existía una oposición con el Derecho Natural, las leyes no debían ser cumplidas, no debían de ser acatadas

sus disposiciones ni ejecutadas, sino que solamente debían escucharse, asumiendo una actitud pasiva (obedecer)".⁴ "El recurso de obedézcase pero no se cumpla tutelaba la supremacía del Derecho Natural por una parte, y por otra, las costumbres que podían ser contravenidas por disposición autoritaria alguna, y dentro de esta teleología protectora también encontraba su preservación los derechos fundamentales del hombre, consagrados por el Derecho Natural y contenidas en las prácticas sociales"⁵, Ahora bien, este recurso no se consignó expresamente por medio de una regulación sistemática, en ninguno de los estatutos que integraron el derecho español, sino que fue producto de la costumbre jurídica, derivado del derecho foral que se formó a través de los llamados "fueros" (convenios que se concertaban entre el rey por una parte, y la nobleza a los habitantes de determinadas villas por otra, principalmente, en los que el monarca contraía el compromiso de respetar ciertos derechos privilegiados o prerrogativas a favor de los nobles o villanos).

Cabe señalar que el mecanismo y procedencia de dicho recurso, se basaba en que cuando el rey expedía alguna orden que se estimara contraria a los derechos del gobernado, éste obedecía, pero no cumplía la orden, es decir, asumía una actitud pasiva de respeto, de acatamiento a lo que se mandaba en ella, en señal de que provenía de una autoridad legalmente legitimada encargada del gobierno, pero se abstenía de ejecutar o realizar los actos positivos que tal orden entrañase, esto es, no los cumplía, mientras se convencía al propio

⁴ ARELLANO GARCÍA, Carlos. *El Juicio de Amparo*. Ed. Porrúa, México 1982 pág. 39

⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op. Cit.*, págs. 97-98.

monarca de que estaba afectada por los vicios de obrepción (mala información) o de subrepción (ocultación de los hechos inspiradores del mandato real).

Los tres últimos recursos referidos imperaron en el reino de Castilla, trascendiendo a la nueva España; sin embargo, estos recursos castellanos no tuvieron la finalidad que se perseguía con la manifestación de las personas, que consistió en proteger a los individuos en su libertad personal, corporal o de movimiento, contra las arbitrariedades de las autoridades.

2.- INGLATERRA

El régimen jurídico inglés es fruto de las costumbres y de su vida misma como efecto paulatino de la costumbre social de la práctica constante de la libertad de los acontecimientos históricos, en los cuales se revelaron los intentos de defensa de los derechos fundamentales del inglés, así surge la Constitución Inglesa, como un conjunto normativo consuetudinario implicado en diversas legislaciones aisladas y en la práctica realizada por los tribunales.

En toda Inglaterra se fue tendiendo lo que se llamó el common law, que fue un conjunto normativo consuetudinario y complementado por las resoluciones judiciales de los tribunales ingleses y en particular por la Corte del rey, los cuales constituyeron a su vez precedentes obligatorios no escritos para casos posteriores. En virtud del common law existía en Inglaterra una supremacía

consuetudinaria respecto del poder del monarca y en general de cualquier autoridad, cuyo contenido era la seguridad personal y la propiedad.

"El documento, base de los derechos y libertades en Inglaterra y origen de varias garantías constitucionales actuales, fue sin duda la Carta Magna Inglesa, que en su precepto 46 estableció en concreto lo siguiente: que ningún hombre podía ser desterrado sin que procediese un juicio ante sus pares, es decir, ante sujetos que integraban un tribunal y que perteneciesen a la misma clase social que la del procesado (garantía de audiencia), y de acuerdo con las leyes de la tierra, o sea, a las leyes dictadas por los hombres (garantía de legalidad)"⁶ constituyendo un evidente antecedente de las garantías de audiencia y legalidad.

"Un recurso anglosajón que constituye un claro mecanismo de control de la legalidad, es el *Writ of Habeas Corpus* que implica ya un derecho garantizado, puesto que no se concreta a enunciar las garantías individuales, sino que se traduce en un procedimiento para hacerlas efectivas, en relación con la libertad personal contra la autoridad que la vulneren." ⁷ "Su finalidad es la protección del gobernado contra actos de autoridad que violen lesionen o conculquen su libertad personal, corporal o de movimiento, destacando que este medio de impugnación se substancia ante órganos judiciales, previa solicitud que entable el sujeto agraviado por el acto de autoridad que dañe o afecte ese bien jurídico, protegido

⁶ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. La defensa jurídica de la constitución. Ed Diuro. México, 1992, págs. 13-14.

⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit. pág. 65.

claramente por ellos, esto es, la libertad personal o deambulatorio, así también ante el órgano de defensa de los derechos del individuo, se desarrolla un procedimiento contencioso, en que las partes (el gobernado agraviado y la autoridad responsable que emitió el acto impugnado) pueden ofrecer pruebas defender sus intereses y alegar lo que a su derecho corresponda, resolviendo la controversia en una sentencia con efectos generales y restitutorios".⁸

3.- FRANCIA

A diferencia de Inglaterra, en donde el constitucionalismo surge paulatina y sucesivamente merced a distintos hechos históricos, Francia de manera súbita y repentina destruyó el régimen monárquico absolutista. Los derechos del hombre fueron producto de elaboraciones doctrinales, tesis jurídicas, corrientes teóricas, propias y ajenas que encontraron en el pueblo francés un amplio campo de desarrollo y realización. Fue así como el pueblo enardecido por la desgracia de la opresión del favoritismo, rompió los moldes jurídicos y políticos de la Francia absolutista, negativa de libertades, en completa incompatibilidad por los anhelos de liberación.

"A raíz de lo anterior, se formula y proclama la famosa Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, que constituyó uno de los

⁸ DEL CASTILLO DEL VALLE. Alberto. Op cit. pág. 14.

elementos jurídico políticos más importantes del mundo. Contenía un principio netamente individualista y liberal, individualista porque consideraba a éste como el objeto esencial y único de la protección del Estado y de sus instituciones jurídicas, a tal grado de no permitir la existencia de entidades intermedias entre sí y los gobernados particulares".⁹

Los derechos del hombre instituidos en la Declaración Francesa de 1789, fueron adoptados por casi la totalidad de los países civilizados, principalmente por México desde que nació a la vida jurídica como Estado independiente, a través de los diversos cuerpos constitucionales que rigieron en nuestro país. Asimismo, la posición individualista y liberal que asumió el Estado Mexicano en algunos ordenamientos fundamentales, principalmente en la Constitución de 1857, tiene su origen en dicha Declaración.

"En ella, el fin del Estado era proteger al individuo en el goce y disfrute de los derechos connaturales a su personalidad y abstenerse de tener injerencia en las relaciones entre los gobernados en caso de no impedir o remediar un conflicto de intereses particulares".¹⁰

No bastó la sola inserción de un catálogo de derechos del hombre en un cuerpo legal, sancionado y votado por el pueblo, erigirlo a la categoría de norma suprema y que la actividad de las autoridades estatales se viera supeditada a sus

⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op cit. pág. 64.

¹⁰ *Ibidem*.

mandamientos por la sola solemnidad de su carácter, dado que se siguieron cometiendo atropellos y violaciones por parte de las autoridades públicas. En virtud de ello, el político y jurista francés José Sieyès, "concibió la idea de crear un organismo político de control, cuyas atribuciones constituían una garantía jurídica y política respecto a los derechos contenidos en la Declaración de 1789 y, en general, del régimen constitucional denominándolo Jurado Constitucional, que estaría encargado de conocer de todas las quejas que se presentasen por atentados al orden establecido por la Constitución Francesa del año III".¹¹

Dicho cuerpo al ser implantado por Napoleón, recibió el nombre de Senado Conservador, cuya atribución primordial consistía en controlar el orden constitucional procurando que todos los poderes del Estado se sometieran a sus disposiciones, para lo cual podía anular cualquier acto que implicase su violación.

Por otra parte, el recurso de casación fue un medio para atacar la ilegalidad de las sentencias definitivas del último grado que se pronuncien en los juicios civiles y penales. De dicho recurso conoce la Corte de Casación-ordenamiento supremo de Francia. La casación tiene como finalidad anular los fallos definitivos civiles o penales por errores in iudicando e in procediendo. De ahí que la Corte de Casación no sea un órgano de revisión total de dichos fallos, pues no aborda las cuestiones de hecho que estos hayan decidido. Al anularse la sentencia impugnada, tales cuestiones vuelven a someterse por reenvío al tribunal que

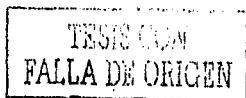
¹¹ BURGO ORIHUELA. Ignacio. Op. cit. pág. 75.

determine la Corte, debiendo estudiarse nuevamente de conformidad con los puntos jurídicos resueltos en la decisión casacional.

4.- ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

El primer esfuerzo por parte de la civilización norteamericana para lograr el armazón constitucional para todos los colonos, lo fueron "Los Artículos de la Confederación y Unión Perpetua", de efímera existencia. El nuevo gobierno creado no tenía los elementos fundamentales para su preservación y desarrollo ya que carecía de tropa e inclusive de gobierno auténtico; sin embargo, el establecimiento de una administración federal de justicia era parte fundamental de un gobierno nacional de tipo federal, tal gobierno necesitaba un aparato legislativo y un tribunal que interpretase la legislación. Los tribunales de los Estados habían de someterse a las leyes federales y tendrían que aplicarlas, pero la interpretación definitiva de dichas leyes no podría atribuirse al tribunal de un Estado, y mucho menos a los tribunales de los diversos Estados, cuyas decisiones podían no coincidir dada la existencia de los Estados y el sentimiento público que apoyaba su condición de autónomos dentro de sus esferas respectivas.

"El Gobierno Federal propuesto tenía que ser necesariamente un sistema de poderes limitados; establecer el gobierno era la finalidad de una Constitución escrita; los creadores de la misma pretendieron que el Gobierno Federal que había de establecerse actuara directamente sobre los ciudadanos y no simplemente sobre los Estados. Si había de existir una Constitución escrita debía



definir y limitar los Poderes Federales y las determinaciones en ella contenidas habían de tener fuerza de Norma Constitucional o Suprema, era esencial que el tribunal que interpretase y aplicase el derecho federal reconociera y aplicara las limitaciones, tanto de las autoridades federales como de las estatales; así es como surge la Suprema Corte de los Estados Unidos, con su función específica y única, como resultado de la creación del derecho federal, bajo la forma de una Constitución escrita que confería poderes limitados. Este tribunal pretendió el equilibrio entre Estado y Nación a través del mantenimiento de los derechos y deberes de los individuos. El desarrollo de las colonias y el aumento de trabajo judicial favorecieron el desenvolvimiento de los tribunales judiciales, pero cabe señalar que en las colonias no había una auténtica Corte Suprema." ¹²

En los Estados Unidos un régimen constitucionalista de derechos declarados y en general, el orden jurídico positivo, encuentra su preservación en diversos medios de derechos ejercitables contra actos de autoridad.

"Desde las fundaciones de las colonias inglesas que fueron las formas políticas que precedieron a las entidades federativas, funcionaba el common law, trasplantado de Inglaterra, siendo una de las instituciones más importante el habeas Corpus, considerado en Estados Unidos como la institución local, habiéndolo heredado del sistema jurídico tradicional inglés de cuyo conocimiento son titulares los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros. Solo cuando la

¹² EVANS HUGHES, Charles. La Suprema Corte de los Estados Unidos. Fondo de Cultura Económica. México 1940 pág. 25.

autoridad que ordena o ejecuta la prisión preventiva es federal, la competencia para conocer del recurso del habeas corpus corresponde a los jueves federales".¹³

"Al lado del habeas corpus como medio de garantía del derecho declarado de la libertad humana y, en general, de los demás derechos consagrados por la Constitución, en Estados Unidos funcionan otros procedimientos de origen inglés",¹⁴ cuyo conocimiento correspondía a la Suprema Corte, destacando los siguientes

:

Writ of certiorary.

"Consistía en un recurso extraordinario del common law, tenía por objeto moderar los excesos que pudieran llegar a cometer los tribunales inferiores y mantener a éstos dentro de sus límites de su competencia y, más aún, evitar se cometan violaciones de forma o de fondo".¹⁵

Su objeto es cerciorarse de la validez de los procedimientos ante un tribunal de justicia, o sobre la imputación de su validez, porque no se hayan cumplido las formalidades esenciales del procedimiento.

¹³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit. pág. 82.

¹⁴ NORIEGA CANTÚ, Alfonso. Op. cit. pág. 50.

¹⁵ *Ibidem*

Se tramita de la siguiente manera. El tribunal superior, en primer lugar se cerciorará si es pertinente que se avoque al conocimiento del asunto y, cuando de una manera discrecional llega a esta conclusión, expide el mandamiento, ordenando se le envíen las actuaciones para hacer el estudio de la cuestión planteada.

Writ of error

Era una especie de apelación que se interponía contra sentencias definitivas de un juez que no hubiere aplicado preferentemente las leyes supremas del país, frente a una disposición legal que se les contraponga.

Writ of madamus

Es una especie de orden dirigida por la Suprema Corte a las autoridades para obligarlas a ejecutar sus propias decisiones, pudiendo decirse que en ese caso dicho organismo judicial sí tiene competencia. Este procedimiento exclusivamente es válido en materia civil y sólo procede cuando la obligación reclamada de la autoridad quien se dirige el mandato proviene de un precepto legal expreso.

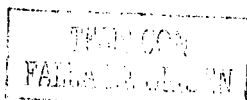
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Writ of prohibition

Es un mandato dirigido por un tribunal de superior jerarquía a su inferior, ordenando cesar o suspender la tramitación del procedimiento, con el presupuesto de que el asunto principal o colateral con que éste se relaciona no pertenece al conocimiento de su jurisdicción, sino que debe conocer de la causa un tribunal distinto. La finalidad de este recurso es, en primer lugar, la de realizar una "supervisión" con el propósito de demostrar y limitar los actos de los tribunales inferiores con el interés de que éstos actúen dentro de los límites precisos de su competencia y jurisdicción y, por tanto, no invadan la jurisdicción privativa de otros tribunales. Este recurso sólo procede en materia civil.

Writ of injunction

Es el mandamiento que el actor solicita del juez a efecto de que se impida y suspenda la ejecución de cualquier acto ilícito por un particular o una autoridad, indistintamente; en los juicios que versen sobre la materia constitucional es el medio usual, por tanto, para que los tribunales, a instancia de parte agraviada, examinen la constitucionalidad de las leyes o actos de autoridad y suspendan e impidan su ejecución.



Los artículos de la confederación y unión perpetua

Al establecer sus Constituciones, los Estados mejoraron con cierta medida los sistemas judiciales existentes y las más alta Corte del Estado se convirtió en un tribunal de última instancia; desde el comienzo, la Corte se limitó a su tarea judicial de resolver pleitos reales, esta era la intención constitucional que, establecía expresamente que la Corte conociera "casos y controversias".

"En Los Artículos de la Confederación y Unión Perpetua propuestos por el Congreso de noviembre de 1777 y ratificados en 1781, se estipuló en el artículo IX que "Los Estados Unidos, en Congreso, habían de ser la última instancia en las apelaciones sobre toda clase de disputas,... entre ... Estados en relación con sus límites, jurisdicción o cualquiera otras causas", y también en Todas las controversias referentes a derechos privados, sobre el suelo, reclamados con fundamento en diferentes concesiones hechas por dos o más Estados".¹⁶

"Aunque durante el periodo en que estuvieron en vigor Los Artículos de la Confederación y Unión Perpetua, determinadas controversias entre Estados se resolvieron por medio de acuerdos, hubo un caso resuelto según lo establecido por los Artículos; el Congreso pidió a Connecticut y Pennsylvania que nombrasen conjuntamente unos comisionados o jueces para resolver la controversia de

¹⁶ EVANS HUGHES. Charles. Op cit. pág. 13.

Wyoming, así se hizo en 1782, y se dictó resolución favorable a Pennsylvania; esta fue la única decisión de una controversia en la época de la Confederación." ¹⁷

Por otra parte, es de señalar que durante la vigencia de "Los Artículos de la Confederación y Unión Perpetua" existió, por una parte, el Comité del Consejo Privado del Rey denominado "Lord commissioners of Trade and Plantatios", ¹⁸ al cual correspondía la resolución de los conflictos de límites entre las colonias y, por otra, en el artículo 17 del Acta de la Confederación, establecía que el Congreso General resolvería en última instancia las disputas surgidas entre las partes "con motivo de linderos, jurisdicción o cualquier otra causa".

Ante el fracaso de "los Artículos de la Confederación y Unión Perpetua", el 21 de febrero de 1787, se hizo el llamamiento para la Convención Federal Constitucional que sólo habla de revisar el contenido de dichos Artículos pero que en verdad se convirtió en un auténtico Constituyente que formuló una nueva y diferente Constitución. Esta Carta instauraba un ente Federal mediante la unión de Estados federales y con limitaciones exactas de las potestades nacional y local.

Al ocuparse de la cuestión de la jurisdicción de la Suprema Corte, la Convención Federal encontró ciertas exigencias obvias inherentes al establecimiento de un gobierno nacional sobre ciertas categorías de jurisdicción,

¹⁷ *Ibidem* pág. 28.

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, 9ª Ed. 2 vols. UNAM-Porrúa, México, 1995 pág. 1036

obteniendo un acuerdo rápido, esto es, con relación a las controversias entre dos o más Estados, entre ciudadanos de diferentes Estados y entre un Estado o los ciudadanos de un Estado. Al respecto, es preciso señalar que en los asuntos en que la Federación fuese parte, cualquier tribunal federal podía conocer de conflictos que involucrarán a dos o más Estados. Es en esta hipótesis en donde se actualiza el único caso de competencia originaria de la Suprema Corte.

Se plantearon problemas especiales entre otros, las controversias entre los Estados, siguiendo el plan general del capítulo IX de "los Artículos de la Confederación y Unión Perpetua", proponiendo en el Dictamen del Comité de Detalle, que en caso de controversias entre los Estados, relativas a cuestiones de jurisdicción o territorio, el Senado, al recibir un memorándum de un Estado y una demanda de audiencia, daría traslado a otro Estado y señalarían la fecha para la comparecencia. Los Agentes de los Estados designarían a jueces para constituir el tribunal, y si no estaba de acuerdo, el Senado nombraría una terna de la que se eligieran los jueces. La sentencia del tribunal constituido de esta forma sería firme y definitiva; sin embargo, se concluyó que los jueces podían estar conectados con los Estados que fueran parte en las controversias. Finalmente, la propuesta fue desechada y las controversias entre Estados relativas a demandas territoriales o de jurisdicción, así como otras de diversa controversias entre Estados, fueron confiadas a la jurisdicción originaria de la Suprema Corte, así como las controversias entre ciudadanos de los mismos Estados que demandaron terrenos, apoyándose en concesiones de Estados diferentes.

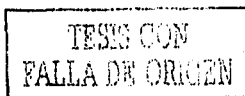
La Constitución de los Estados Unidos de América de 17 de septiembre de 1787.

La Constitución Norteamericana fue aprobada en Filadelfia, el 17 de septiembre de 1787, pero entró en vigor hasta el 21 de junio de 1788, sufriendo con posterioridad adiciones y enmiendas, dos de las cuales destaca por contener derechos del gobernado oponibles al poder público.

Dicha Carta contenía en el artículo III, sección 2, la disposición de atribuir a la Suprema Corte la facultad de solucionar las controversias suscitadas entre los Estados y las de éstos con la Federación, que a su vez, se había originado en "Los Artículos de la Confederación".

Aunque esta facultad no fue bien recibida por la Convención de Filadelfia, fue aprobada; pese a ello, en los términos descritos la Suprema Corte de este país ha limitado los conceptos de esta atribución en forma muy pobre. En el caso *Smith vs. Adams* (1789), se definió que el concepto de "controversia", tenía una connotación civil o de demanda. Otra de las controversias que ha habido entre dos Estados ha sido el caso *New Hampshire vs. Maine* (1776), que versó sobre conflictos de límites.

"En 1803 la Suprema Corte se constituye en el último y definitivo intérprete de la Constitución, por lo cual se ha afirmado que "la Constitución Norteamericana



dice lo que los jueces dicen que dice".¹⁹ Este conflicto se centró en que el Justicia Mayor Marshall decía que "La Constitución Norteamericana no concede a los jueces, cuando menos de manera expresa, la facultad de calificar la constitucionalidad de las Leyes Federales"; Learned Hand, magistrado norteamericano establecía, "Los Tribunales Federales derivan todos sus poderes del pueblo de los Estados Unidos... y entre los concedidos a ellos no se encontraba potestad alguna para juzgar acerca de la validez de las decisiones ni sobre la amplitud de los poderes de cualquier otro Departamento. Más aún, el propósito claro fue hacer a los tres separados e iguales, cada uno con respeto de los demás, "para Learned Hand, estos principios no fueron incorporados a la estructura política de los Estados Unidos por los Constituyentes de Filadelfia, entre los que figuró Alejandro Hamilton, quien hizo propuestas muy radicales que no prosperaron para fortalecer al poder federal, por lo que el partido federalista señaló que era necesario dotar a un órgano –la Suprema Corte- independiente y superior a los Estados, de poder establecer normas, con o sin la voluntad del Congreso Federal, pues se pretendía lograr un marco o cause para el desarrollo de Estados Unidos como nación económicamente unitaria, a pesar de su centralización política; fue entonces cuando derrotado el Constituyente, Alejandro Hamilton buscó otro camino y, en "El Federalista", al explicar la nueva Constitución expuso la tesis de que la Suprema Corte estaba facultada para anular las leyes del Congreso Federal que considerara contrarias a la

¹⁹ RABASA, Emilio O. Historia de las Constituciones Mexicanas. UNAM. México 1994, pág. 19.

Constitución²⁰ esto es, que atribuyó a los jueces el veto absoluto que en vano él había pedido para el Presidente de la República.

Estas son las circunstancias que rodearon el caso: William Marbury fue designado el último día de su mandato por Adams para la modesta posición de juez de paz de Alexandria Madison por instrucciones de Jefferson, se negó a darle posesión, más no era ésta la controversia real, sino saber si la Suprema Corte se atrevería a anular una de las primeras leyes del nuevo Congreso relativa a abolir de hecho los Tribunales de Circuito, que los federalistas ya derrotados, habían llenado de gentes suyas.

La solución del problema controvertido entrañaba la necesidad de una decisión entre la Constitución y una ley inferior. De acuerdo con la Constitución Americana la competencia de la Corte se limitaba al texto literal de la misma. Fuera de estos casos específicamente señalados, la Corte intervenía como órgano jurisdiccional de apelación para examinar las decisiones dictadas por un juez de menor jerarquía que conoció originalmente del asunto.

El Magistrado Marsall tomó en consideración este caso como un medio de establecer la supremacía judicial, al decidir que la Corte tenía atribuciones para calificar la constitucionalidad de las leyes, al dejar de aplicar los preceptos de las Constitución, la Corte se declaró incompetente por considerar que la disposición

²⁰ CARRILLO FLORES, Antonio. Constitución, Suprema Corte y Derechos Humanos. Ed. Porrúa, México, 1981 pág. 88.

de la ley secundaria, la Ley Orgánica del Poder Judicial, era contraria a la Constitución y, por tanto, el juicio debía ventilarse ante un juez inferior, pero lo importante fue que se determinó la existencia de una facultad en los jueces para pronunciar sobre las constitucionalidades de las leyes.

"La confrontación estaba planteada, pero Marshall prefirió anular otra ley de contenido puramente técnico-procesal, que autorizaba a la Corte para conocer directamente de la petición de Marbury; de este modo afirmaba el poder de la Corte, como suprema definidora de la Constitución, sin obligar a Jefferson, Secretario de Estado, ha hacer nada." ²¹ Los razonamientos expuestos por el magistrado Marshall al formular la sentencia de la Corte, versaban en el sentido de que "los poderes del Legislativo son definidos y limitados y, para que estos límites no puedan confundirse u olvidarse, la Constitución, es una Constitución escrita... Ciertamente, los que han forjado constituciones escritas se han propuesto formar la Ley Fundamental Suprema de la Nación; en consecuencia, la teoría del gobierno creado tiene que ser un acto legislativo y si es opuesto a la Constitución es nulo, esta teoría es inherente a toda Constitución escrita y debe, por consiguiente, crecer considerada por la Corte como principio fundamental de nuestra sociedad... Es de la esfera y es deber del Departamento Judicial, decir cuál es la ley. Los que aplican la regla a los casos particulares tienen por necesidad que comentarla y aplicarla, y si hay dos leyes en conflicto los tribunales deben de decidir sobre la fuerza de cada una. Si una de ellas es la Constitución,

²¹ CARRILLO FLORES, Antonio. Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional. UNAM, México 1987 pág. 222.

es necesario resolver el caso aplicando la Constitución y desdeñar la ley, o aplicar la ley con desprecio de la Constitución. Si ésta es suprema, la Corte debe estar a sus preceptos y no a los de la ley ordinaria. El Poder Judicial de los Estados Unidos se extiende a todos los casos que surjan de la Constitución misma. "El juramento de obediencia, que la ley exige de los magistrados sería una imposición ímoral si fueran ellos el medio consciente de violar lo mismo que juran sostener. La especial fraseología de la Constitución de los Estados Unidos confirma y fortalece el principio considerado como esencial de toda Constitución escrita, de que la ley que se opone a la Constitución es nula y, que los tribunales lo mismo que los demás Departamentos del gobierno, están sometidos a aquélla..."²²

La doctrina judicial destaca que el caso *Marbury vs Madison* constituye un precedente de máxima importancia en la fijación de la supremacía constitucional, judicial y federal; además, es preciso afirmar que en esta sentencia se reconoce el poder de los tribunales para declarar nulas las leyes que contradigan a las Constituciones, precedente sin duda, de lo que sería el control de la constitucionalidad.

Por último, es de indicar que en materia de organización judicial, como en otros muchos aspectos, nuestro país adoptó el modelo de la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787 que, en lo que interesaba, consistió en una doble

²² ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho Constitucional. Ed. Porrúa. 1982. México, pág. 60.

organización jurisdiccional de los Estados y de la Federación, que son en principio independientes entre sí, pues cada una posee un ámbito de competencia propio.

5.- MÉXICO

Al referirnos al Juicio de Controversia Constitucional, nos referimos también a la evolución del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es por ello que en este capítulo se hará un análisis del desarrollo que ha tenido al Juicio de Controversia Constitucional dentro de la historia de nuestra Carta Magna.

Para poder hacer referencia al Juicio de Controversia Constitucional, es necesario partir de la concepción de la División de Poderes y del establecimiento del sistema Federal en nuestro país.

En efecto, es a partir de la consumación de la independencia de México, en el año de 1821, cuando empieza a constituirse lo que hoy conocemos como el Estado Federal, compuesto por varias entidades federativas que por virtud de un "Pacto Federal", ceden parte de su soberanía al Estado Nacional, reservándose a su vez otras atribuciones enunciadas en la misma Constitución Política.

Es a partir del Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824, el momento en que se erigen los Poderes de la Unión y se constituyen las entidades federativas,

y con ello se concibe la idea de las Controversias Constitucionales como un medio de control de la constitucionalidad

A continuación, haremos un análisis de la Institución que nos ocupa, a través de cada una de las Constituciones que han regido a nuestro país.

CONSTITUCIÓN DE 1824.

Una vez concretizado el principio de la División de Poderes, se contempla a la Corte Suprema de Justicia, como la cabeza del Poder Judicial Federal a quien le correspondía conocer de los asuntos de mayor jerarquía e importancia del país.

En dicha Constitución se estableció el primer antecedente de la regulación de las controversias constitucionales al disponer en su artículo 137 fracción I lo siguiente:

"Artículo 137. 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, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que debe recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro".²³

Cabe destacar que dicho artículo concede a la Corte Suprema de Justicia, la resolución de los conflictos constitucionales de mayor jerarquía como lo son aquellos que se suscriben entre uno o más Estados integrantes de la Federación.

A este respecto mencionaremos que el artículo 137 deja muchas lagunas ya que se reduce a mencionar las diferencias que pueda haber "de uno a otro Estado de la Federación" y las que surjan "entre un Estado y uno o más vecinos de otro" más no regula otros conflictos que puedan surgir entre la Federación entre los distintos Poderes de los Estados y los municipios.

Por otro lado, impone a esta clase de conflictos, la condición que para la intervención de la Corte, deban ser verdaderas controversias que requieran una sentencia formal para ser dirimidas.

La observancia de tal precepto prácticamente fue nula, ya que no hubo una regulación complementaria que regulara el procedimiento a seguir ante la Corte, aunada a la escasa experiencia del órgano judicial para dirimir los problemas causadas por la aplicación del sistema estatal.

²³ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leves Fundamentales de México. México. Edij. Porrúa. 11ª ed.. 1982. pág 188.

México apenas se preparaba para los retos de su independencia al pasar de una Colonia Española, a ser un verdadero Estado Federal, sin embargo, podemos afirmar que este precepto marcó la pauta histórica para la institución que nos ocupa.

CONSTITUCIÓN DE 1857.

Con relación a la Constitución de 1857, resulta conveniente citar al maestro Carlos Arellano, quien hace referencia al ordenamiento:

"Consumada la revolución de Ayutla, al verificarse las elecciones de diputados, el pueblo tuvo el acierto de nombrar para este encargo, casi en su totalidad, a ciudadanos que habían sido víctimas de la tiranía o de la dictadura militar. Era natural que quienes habían combatido a la tiranía y por esta causa, acababan de sufrir todo género de tormentos; que quienes volvían del desierto o salían de las prisiones de Estado, adonde habían sido relegados por amor a la libertad, tuvieran la más firme voluntad y el más escrupuloso empeño en establecer tales preceptos constitucionales, que hiciesen imposible la repetición de los abusos del poder e imposible también la tiranía. Y el pueblo mexicano no se engañó, por que el pensamiento capital, la

idea dominante de la Constitución de 1857 es el aseguramiento de la libertad".²⁴

La Asamblea Constituyente terminó sus trabajos legislativos, y fue el 5 de febrero de 1857, cuando se firmó la Constitución de 1857, su promulgación fue el 12 de febrero de ese mismo año.

La Constitución se componía de los siguientes capítulos.

- I. De los derechos del hombre.
- II. De la soberanía nacional y de la forma de gobierno.
- III. De la división de poderes.
- IV. De la responsabilidad de los funcionarios públicos.
- V. De los estados de la Federación.
- VI. Previsiones Generales.
- VII. De la reforma de la Constitución y,
- VIII. De la inviolabilidad de la Constitución.

La nueva Constitución se inspiraba en los principios ideológicos de la Revolución Francesa, y en cuanto a su organización política, se inspiró en el modelo de Estados Unidos.

²⁴ *Ibidem*, pág. 511.

"El sistema de gobierno establecido, era de carácter republicano, representativo, federal y dividido en tres poderes; ejecutivo, legislativo y judicial. Se destacó la prohibición expresa de reelegir de modo sucesivo a los encargados del poder ejecutivo, tanto en la Unión como en los estados".²⁵

Por lo que se refiere al tema que nos ocupa, en este ordenamiento constitucional, se observó un gran avance en cuanto a la regulación de la Controversia Constitucional, ya que pretendió facultar de una manera más amplia a la Suprema Corte de Justicia de La Nación en esta materia.

Se intentó otorgar a la Suprema Corte, la facultad de conocer, desde la primera instancia, las controversias que se suscitaban entre dos entidades federativas y aquellas en las que la Unión fuera parte.

La redacción final del artículo 98 de la Constitución Política de 1857 quedó establecida en los siguientes términos:

"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".²⁶

²⁵ CALZADA PADRÓN, Feliciano. Derecho Constitucional. Edit. Harla, México, 1990, pág. 90.

²⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leves Fundamentales de México. Ed. Porrúa, 11ª ed., México, 1992, pág. 623.

Así también, el artículo 99 establecía:

"Corresponde también a la Suprema Corte de justicia dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la federación, entre éstos y, los de los estados, o entre los de un estado y los de otro".²⁷

En relación con este tema, el Lic. Elisur Arteaga comenta:

"La Constitución de 1857 estableció dos medios de defensa, el principal, el autocontrol, previsto en el artículo 121 y el juicio de amparo, al que confirió dos efectos relativos; el control adicional, el juicio político, no fue estructurado expresamente con vista a sancionar a los autores de violaciones a la Constitución. La controversia constitucional no fue contemplada por ella."²⁸

El maestro Fix Zamudio en relación con el tema comenta:

²⁷ Idem.

²⁸ ARTEAGA NAVA, Elisur. La Controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, el caso Tabasco. México. Edit. Monte Alto. 1995. pág. 3.

"El citado artículo 105 constitucional, se encuentra inspirado en el artículo tercero, sección segunda, fracciones I y II, de la Constitución de Estados Unidos de 1787; precepto que también ha sido recogido en sus aspectos generales por los restantes países latinoamericanos que han conservado la estructura federal... El antecedente inmediato del precepto constitucional vigente se encuentra en el artículo 98 de la Constitución de 5 de febrero de 1857".²⁹

La redacción del artículo 98 de la Constitución del 57, sin duda alguna fue acercándose un poco más al precepto de la Constitución de 1917, sin embargo, todavía no tenía los alcances que garantizaran, en forma sustancial, un medio de defensa eficaz para salvaguardar el sistema federal, que había sido restaurado no hacía mucho tiempo.

CONSTITUCIÓN DE 1917.

El Primer Jefe de la Revolución, Don Venustiano Carranza, entregó al Congreso su proyecto de Constitución y entre otras afirmaciones, Daniel Moreno comenta que Carranza hace referencia:

²⁹ FIX ZAMUDIO, Héctor. Controversia Constitucional; Vid. Diccionario Jurídico Mexicano A-CH. México, Edit. Porrúa. UNAM.. 2ª ed., 1996, pág. 735.

"Al recurso de amparo y a algunas de las principales reformas que se proponía. Habló de libertad de voto y de una verdadera independencia de poderes; rechazó la Vicepresidencia,... Se urgió el hacer de verdad independiente al municipio, pero sin precisar la forma"³⁰

Desde la Constitución de 1857, el precepto relativo a la institución que nos ocupa, permaneció en sus términos sin sufrir cambio alguno, y no fue sino hasta 1916 cuando se planteó la necesidad de regular las controversias que pudieren surgir entre dos o más Estados o entre los poderes de un mismo Estado, así como de los conflictos que se suscitaren entre la Federación con uno o más Estados y todos aquellos en los que aquella fuera parte.

El artículo 105 fue aprobado con dicho numeral por unanimidad de votos, en la Quintagésima Sexta sesión ordinaria celebrada el 22 de enero de 1917, para quedar de la siguiente forma:

"Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos

³⁰ MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México. 1982 pág. 236.

entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte".³¹

Este precepto significó un gran avance en materia de controversias constitucionales, sin embargo "establecía una vía amplia a aquellas en que la federación fuera parte, y otra angosta, en la que sólo podían plantearse cuestiones de constitucionalidad, las que surgieran entre los poderes de un estado".³²

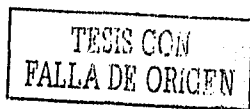
Sin embargo, el citado artículo solamente incluyó a la Federación, los Estados y los Poderes de éste, excluyendo así, los conflictos que pudieran surgir tanto con el Municipio, así como con los mismos Poderes de la Unión.

El artículo 105 permaneció casi intocable en la vida de nuestra Carta Magna, por lo cual tenemos que a lo largo de la historia, se le han realizado las siguientes modificaciones:

El 25 de octubre de 1967 este artículo que se refiere a la competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias en que la Federación sea parte, las suscitadas entre dos o más Estados o entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de la Federación con uno o más Estados, sólo sufrió modificaciones de forma.

³¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, Op cit., pág. 860.

³² ARTEAGA NAVA, Elisur, Op. cit., pág. 4.



En la reforma del 25 de octubre de 1993 se añade como facultad de la Suprema Corte de Justicia conocer de las controversias que se suscitaren entre uno o más Estados y el Distrito Federal y entre los órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos.

En la reforma del 31 de diciembre de 1994, se amplía notablemente la competencia de la Corte, dotándole de dos medios de defensa constitucional que son: La Controversia Constitucional y las Acciones de Inconstitucionalidad.

A continuación se cita el texto del actual artículo 105 fracción primera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contiene las disposiciones relativas a la Institución que nos ocupa:

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

- I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
 - a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal.
 - b) La Federación y un municipio;

- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal.
- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal.
- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos Estados,
- h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales,
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales,
- j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k) Dos órganos de gobierno Del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválida, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

- II. (de las acciones de inconstitucionalidad).
- III. (de los recursos de apelación).

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

"En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución".

Así las cosas es que observamos una verdadera evolución estructural respecto al Juicio de Controversia Constitucional, así como a los diversos elementos personales y supuestos orgánicos del mismo.

CAPÍTULO II

ESTRUCTURA DE PODER

Un Estado tiene dos posibilidades de estructurarse jurídicamente y que atienden a la validez de sus normas: la centralizada y la descentralizada; lo que caracteriza a un orden jurídico centralizado, es que con independencia de la jerarquía de sus normas, todas ellas valdrían para la totalidad del territorio del propio Estado, en cambio en un orden descentralizado y, especialmente, en un tipo federal podría ser visto como una pluralidad de conjuntos normativos donde algunos únicamente tendrían validez en la totalidad de dicho territorio, esto es, en los Estados Federales existen normas federales y locales, valiendo las primeras en todo el territorio y, las segundas, en determinadas partes del mismo. Esta dualidad de órdenes exige un sistema que, superior a ambos, delimite y especifique sus respectivos ámbitos de validez.

"El orden jurídico mexicano se integra por los siguientes órdenes normativos: el primer tipo de orden se le denomina constitucional, al segundo orden federal, al tercero un conjunto de órdenes locales, y al cuarto un conjunto de órdenes municipales; sin embargo, en todo sistema es necesaria una Constitución

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

u orden jurídico total,³³ que determine los ámbitos normativos y las competencias de los órdenes parciales y los integre unitariamente.

Existen funciones propias que le corresponden al orden constitucional, que no pueden ser asignadas a los órdenes parciales, tales como suspensión de garantías individuales (Art. 29); reformas o adiciones a la Constitución (Art. 135); reforma de la Constitución en su aspecto geográfico (art. 46, 73, fracciones I, III, IV y V); control de la constitucionalidad (art. 103, 105 y 107). Con relación a las tres primeras funciones, la Constitución confiere su ejecución a órganos federales o locales, o generalmente como acontece, a una combinación de ambos.

En el orden federal tenemos como sus principales elementos los siguientes: inmediatamente subordinados a la Constitución, se encuentran las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, según lo dispone el artículo 133 Constitucional. En un orden jurídico descendente, se encuentran los reglamentos, expedidos por el Presidente de la República en uso de las atribuciones conferidas por la fracción I del artículo 89 de la Ley Fundamental, y en el siguiente eslabón los acuerdos, circulares y decretos expedidos también por el Presidente de la República, en uso de la misma atribución que para los reglamentos.

³³ KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Tantos Universitarios UNAM. 2ª Reimpresión. México. 1979. pág. 147.

Por lo que se refiere a las normas individualizadas atribuidas al orden federal, se consideran todas aquellas resoluciones o acuerdos dictados por órganos judiciales o administrativos federales.

Por lo que hace al orden local, se identifica como aquel cuyas normas jurídicas valen en determinadas partes del territorio nacional y tienen un contenido específico. En el derecho mexicano existen los propios de las Entidades Federativas y el del Distrito Federal, explicando el primero, es de indicar que las normas jerárquicamente superiores son sus Constituciones Políticas, en ellas, como en el orden constitucional se establecen los órganos y los procedimientos de creación del resto de las normas de la Entidad; respecto al segundo, es de señalar que se da una situación particular, toda vez que aun cuando no posee constitución sí posee un Estatuto de Gobierno, que se traduce en el máximo ordenamiento para tal entidad.

Finalmente por lo que hace a los órdenes jurídicos municipales se repite la estructura normativa de los órdenes jurídicos antes referidos.

Por lo que respecta a la función relativa al control de la constitucionalidad, es de indicar que el orden mexicano se estructura jerárquicamente, por lo cual la validez de sus normas depende de la satisfacción de aquellos requisitos formales y materiales previstos en las normas superiores, tanto que el orden mexicano tiene como norma superior en la Constitución, que las normas que se establezcan en ella, deberán crearse de conformidad con lo que ella establece, atendiendo al

principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de la Ley Fundamental; toda vez que "entraña la necesidad que tiene todas las autoridades estatales de observar el texto de la Carta Magna Mexicana, con antelación a la emisión de un acto dentro de sus funciones, aplicando las disposiciones que aquel ordenamiento jurídico establece, a fin de darle vigencia a sus actos y que los mismos estén conteniendo un aspecto neto de constitucionalidad porque de esta forma puedan sostenerse y quedar reiterados por las autoridades judiciales estatales, otorgando una vida jurídica absoluta".³⁴

Partiendo de esas dos premisas, cabe señalar que si la Constitución es la Norma Suprema del orden jurídico mexicano, la validez de todas y cada una de sus normas depende de su regularidad respecto de la propia Constitución.

Visto lo anterior, es dable sostener que entre normas jurídicas de distinta jerarquía es posible establecer dos tipos de relaciones; de concordancia y su negación. La norma inferior puede concordar con la norma superior al ser creada mediante un procedimiento establecido por ella, por el órgano competente y por tener un contenido no contradictorio al que determine la norma superior. La regularidad es entonces la relación de concordancia entre norma o conjunto de normas de diverso grado jerárquico.

³⁴ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. Op. cit., págs 411 y 412.

El Estado Mexicano lleva a cabo el control de la regularidad constitucional mediante el juicio de amparo, el juicio de controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, que son funciones que necesariamente han de asignarse al orden jurídico constitucional, toda vez que mediante ellos se efectúa la defensa de la regularidad de la totalidad de las normas del orden jurídico, sin que sea dable adscribir ninguna de estas funciones a los órdenes parciales subordinados.

Con base en lo anterior, se permite entender que un orden jurídico que no posea un medio de control de la regularidad constitucional es un orden normativo efímero en el sentido de que las normas constitucionales no pueden ser entendidas rigurosamente como normas jurídicas completas.

Aunado a ello, una Constitución que no establezca los procedimientos de anulación de las normas inferiores inconstitucionales es imperfecta y difícilmente puede decirse que tenga normas obligatorias.

1.- LA DIVISION DE PODERES

Otro aspecto importante de destacar, "antes de entrar el estudio de la controversia constitucional como medio de defensa constitucional, es el principio de división de poderes que de manera precisa explica el maestro José Ramón

Cossío en su comentario del artículo 105 de nuestra Carta Fundamental,³⁵ al referir que se trata de un mecanismo de asignación de atribuciones entre órganos pertenecientes a un mismo orden normativo, cuya fundamentación se encuentra en los artículos 49, 116 y 122 de la Ley Suprema correspondiendo a los órdenes federal estatal y del Distrito Federal, respectivamente.

Esta determinación constitucional exige que las funciones legislativa, ejecutiva y judicial sean ejecutadas por distintos órganos de un mismo orden jurídico, impidiendo que los mismos desarrollen funciones que no les estén expresamente conferidas.

Con base en la estructura federal y a la distribución de competencias, la creación normativa se encuentra descentralizada en el orden jurídico mexicano entre los órganos pertenecientes a los órdenes, federal, estatal, del Distrito Federal y municipal. En cada caso el ordenamiento supremo del ámbito normativo de que se trate obliga, prohíbe y faculta a los titulares de órganos a realizar una determinada conducta, la cual les exige establecer el sentido y los alcances de la norma en la cual pretenden fundamentarla. Debido a la descentralización que conlleva el sistema federal y el principio de división de poderes, resulta predecible que entre distintos órganos lleguen a suscitarse conflictos, mismos que pueden adaptar las siguientes modalidades:

³⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Op. cit., págs 1034 y 1036.

a).- Provenir de los órganos de diversos órdenes normativos respecto de una materia prevista por la Constitución o en cualquier otra norma por un acto concreto.

b).- Derivar entre órganos de un mismo ordenamiento jurídico respecto de una cuestión constitucional o legal o, finalmente,

c).- Entre órganos de un mismo orden jurídico con motivo de una cuestión constitucional o legal.

Atento a estos elementos, resulta adecuado señalar la definición que al respecto hace el maestro Héctor Fiero, al manifestar que se trata de "conflictos jurídicos que pueden plantearse entre órganos jurídicos, niveles y órganos de gobierno, en relación con la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales que emitan, esto es, el conflicto que da origen a una controversia se refiere al ejercicio incompatible de facultades entre órganos o Entidades diferentes, o a la coexistencia incompatible de facultades entre órganos o Entidades diferentes, o a la incompatibilidad de disposiciones generales pertenecientes a órdenes distintos frente a la Constitución Federal".³⁶

³⁶ Cuadernos Constitucionales México. Centroamérica No. 19. La Reforma Constitucional en México. UNAM. México, 1996. pág. 50.

2.- CONCEPTO DE PODER.

Por poder debe entenderse cada una de las partes en que, por mandamiento constitucional, se divide el ordenamiento mexicano para su ejercicio tanto a nivel federal como estatal; para ese efecto lo son el Congreso de la Unión, el Presidente de la República, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Congresos Locales, los Gobernadores y los Tribunales Superiores de cada uno de los Estados y los órganos del Distrito Federal.

"El Poder del Estado a que el pueblo se encuentra sujeto es la validez y eficacia del orden jurídico y de cuya unidad deriva la del territorio y la del pueblo."³⁷ Cuando hablamos de Poderes del Estado, la palabra "poder" es entendida en el sentido de una función del Estado, y entonces se admite la existencia de funciones estatales distintas, Esto es, se refiere al conjunto de las atribuciones reconocidas al Estado para el cumplimiento de sus fines. De acuerdo con la Carta Fundamental, en el artículo 49, el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

PODER LEGISLATIVO

El Poder Legislativo se encuentra depositado en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y una de Senadores (art. 50 de la

³⁷ KELSEN, Hans. Op. cit., pág. 302.

Constitución General). Los órganos del Poder Legislativo tienen naturaleza eminentemente política, así como la función creadora del derecho que le corresponde. Sucintamente la competencia del Poder Legislativo se reconoce en materia de iniciativa y formación de leyes, arts. 71, 72 y 73; además de lo anterior, el Congreso de la Unión tiene facultades para actuar en otros aspectos importantes previstos en el artículo 73, la Cámara de Diputados tiene las facultades exclusivas que establecen los artículos 74 y 75; y la Cámara de Senadores las facultades exclusivas a que se refiere el artículo 76 de la Constitución.

En términos del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente, compuesta de 37 miembros, de los cuales 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras. Entre sus funciones constitucionales destacan las siguientes: prestar consentimiento por el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV de la Ley Fundamental; resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras; recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República; acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso, o de una de las Cámaras a sesiones extraordinarias; otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal; conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República, y nombrar el interino que supla esta falta; ratificar los nombramientos

que el Presidente de la República haga de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales; conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores federales.

PODER EJECUTIVO

El Poder Ejecutivo, reside en el Presidente de la República (art. 80 Constitucional). Es auxiliado en el ejercicio de sus funciones por las Secretarías y Departamentos Administrativos (art. 91 y 92 de la Ley Fundamental), por la Procuraduría General de la República (Art. 102, apartado A. Constitucional), así como por los organismos descentralizados, empresas de Estado y fideicomisos públicos (arts. 90 y 93). El artículo 89 de la Constitución General señala las facultades y obligaciones del Presidente de la República, enumera en primer lugar las de ejecutar las leyes, pero, además, consigna otras facultades como nombramiento y remoción de funcionarios (fracciones II, III, IV, V, XVI, XVIII y XIX); la de disposición de la Fuerza armada y de la Guardia Nacional (fracciones VI y VII); la de declarar la guerra (fracción VIII); la de dirigir las negociaciones diplomáticas (fracción X); la de habilitar puertos y establecer aduanas (fracción XIII).

PODER JUDICIAL

El Poder judicial tiene a cargo la administración de justicia; de acuerdo con el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el

Poder Judicial de la Federación se encuentra depositado en una Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y un Consejo de la Judicatura Federal. El Distrito Federal y las Entidades Federativas cuentan con sus respectivos Poderes Judiciales. Los órganos del Poder Judicial, tienen a su cargo, el ejercicio de la función jurisdiccional, es decir, la aplicación del derecho por la vía del proceso, manteniendo el respeto a la legalidad establecida por el legislador.

3.- ESTRUCTURA DEL PODER EN MEXICO

FEDERACIÓN

El Estado Mexicano, desde el punto de vista constitucional, es una Federación constituida por las Entidades Federativas y el Distrito Federal, y a la vez que existe la Federación como Estado soberano, las Entidades Federativas son autónomas para organizar su régimen interno y, dentro de ellas, existe la estructura político-administrativa fundamental que es el municipio, así se configuran las tres etapas de competencia; la federal, la estatal y la municipal.

De acuerdo con las teorías del derecho público, "el Estado (Federación), como persona de carácter político puede manifestar su voluntad bajo dos formas o bien actúa "soberanamente", imponiendo unilateralmente sus decisiones a la voluntad de los individuos o de las personas morales privadas que dentro de él se encuentran, ejerciendo al efecto una facultad de imperio (ius imperi), o bien,

prescindiendo de su soberanía, se coloca en una situación análoga a aquella en que jurídicamente se encuentra el particular, con quien contrae y celebra, en general, actos de derecho de diversa índole".³⁸

El maestro Ignacio Burgoa, define a la Federación, en los siguientes términos:

"La Federación es una persona moral de derecho público con sustancialidad jurídica política propia, dotada de órganos y atribuciones distintas y diversas de las que corresponden a sus miembros integrantes o Estados... La Federación es el mismo Estado Mexicano, es decir, una persona jurídica colectiva con sustancialidad propia, que se compone con los tres elementos que integran el ser estatal; el pueblo (nación), el territorio y el gobierno (potestad soberana), denominándose indistintamente "Unión" o "Estados Unidos Mexicanos"... No debe confundirse a la Federación como los órganos del Estado que ejercitan, dentro de su respectiva competencia constitucional y legal, el poder estatal o gobierno, pues "uno es el Estado; otro es su gobierno", sin que "jamás pueda confundirse ni en realidad sociológica, ni en la realidad política, ni en la realidad jurídica"... La

³⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit., págs. 333-388.

Federación es un sujeto judicial en una controversia, cuando en la relación de derecho sustantivo de la que ésta necesariamente emana, figura el Estado Mexicano como tal, es decir, como persona jurídica colectiva suprema, esto es, cuando la mencionada persona sea el "centro de imputación" de dicha relación. En otras palabras, esta hipótesis se registra cuando la vinculación jurídica normativa o convencional tenga como sujeto al mismo Estado Mexicano directamente, y no cuando simplemente se establezca con un órgano estatal federal... Dicho en otros términos, en sus relaciones con los particulares, la Federación puede aparecer como persona jurídica colectiva en si misma o como entidad que, mediante sus órganos correspondientes, ejercita una funcional. En el primer caso, la relación la vincula directamente respecto de su propia esfera jurídica, que es, por lo general, de carácter patrimonial; en el segundo, la vinculación surge con motivo del desempeño de alguna atribución estatal, confiada a un órgano específico. De ahí que sólo en las controversias que reconozcan como origen las relaciones en que la Federación se ostente como persona jurídica en si misma y no como entidad funcional, puede afirmarse, en puridad jurídica, que es "parte", debiendo conocer de ellas, en única instancia, la Suprema Corte conforme al artículo 105 constitucional.

"Por el contrario, si la relación de coordinación entablada por el particular obedece al desempeño de una función estatal desplegada por algún órgano determinado de la Federación, ésta, como tal, no es parte en la controversia que se suscribe, sino que tendrá dicho carácter el expresado órgano, correspondiéndole competencia a un Juez de Distrito en primera instancia, con apoyo en el artículo 104, fracción III de la Constitución".³⁹

A este respecto la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado en diversas ejecutorias que:

"La competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a que se refiere el artículo 105 constitucional, se surte en las controversias en que la Federación es parte, sólo en aquellos negocios en que sea precisamente la propia Federación la que intervenga; en la inteligencia de que conforme a los artículos 39 y 43, interpretados con relación a los artículos 49, 50, 80 y 94 de la Constitución General de la República, por Federación debe entenderse para los efectos del citado artículo 105, la entidad Estados Unidos Mexicanos, sin que sea jurídico confundir a la entidad con la

³⁹ BURGOA ORIHUELA. Ignacio. Op. cit., págs. 831-834.

forma de gobierno que tiene adoptada, ni con alguno de los tres poderes, mediante los cuales se ejerce la soberanía de la Nación, ni menos aún con alguno de los órganos de cualquiera de estos tres poderes. En la relación jurídica que origine controversias de la competencia exclusiva de la Suprema Corte, será necesario reconocer que existe una afectación o pretensión de afectar, sea los principios o el ejercicio de la soberanía, sea el patrimonio o el crédito de la Nación misma o bien que los órganos por cuyo conducto se haya establecido la relación jurídica, origen de la controversia, hayan intervenido en el caso precisamente en representación de los Estados Unidos Mexicanos. En consecuencia, no bastará que su intervención haya sido por razón de competencia frente a la asignada por la Constitución a los Estados miembros de la Federación, o por razón de facultades discernidas a algunos de los tres poderes mediante los cuales se ejerce la soberanía o por razones de atribuciones conferidas a alguno de los órganos de cualquiera de los tres poderes o por razón de providencia (de gestión o de administración), para abastecer lo que fuera necesario, a fin de hacer posible el ejercicio de alguna atribución, puesto que en estos casos el sujeto de la relación jurídica no los son los Estados Unidos Mexicanos, sino los órganos a quienes directamente o a cuya representación

corresponde determinada esfera de competencia, o a una cierta órbita de facultades, o a un campo de atribuciones, o a una delimitada potestad de proveer administrativamente los medios necesarios para hacer posible el ejercicio de una particular atribución".

Sexta Época: Tomo V, pág. 70; Tomo XVII, págs. 58 y 60; Tomo IV, pág. 87; Tomo III, págs. 21, 35, 36 y 37; Tomo IV pág. 41; Tomo VII, págs. 43 y 44; Tomo XLV, pág. 162; Tomo XXII, pág. 38.

Atento a este criterio, se entiende que la Federación es sujeto procesal en una controversia cuando en la relación jurídica figura el Estado Mexicano como tal, es decir, la persona jurídica colectiva suprema, entendida también como el centro de imputación de dicha relación, esto es, cuando la vinculación jurídica normativa tenga como sujeto al mismo Estado Mexicano directamente y no cuando simplemente se establezca como un órgano estatal federal, derivado de las diversas funciones que a éste atribuye la Constitución o la Ley dentro de un sistema competencial determinado. A mayor abundamiento, en sus relaciones con los particulares la Federación puede aparecer como persona jurídica colectiva en sí misma o como entidad que, mediante sus órganos correspondientes, ejerce una función. En el primer caso la relación la vincula directamente respecto de su propia esfera jurídica que es, por lo general de carácter patrimonial; en el segundo, la vinculación surge con motivo del desempeño de alguna atribución

estatal, confiada a un órgano específico. De ahí que sólo en las controversias que reconozca como origen las relaciones en que la Federación se ostente como persona jurídica en sí misma y no como entidad funcional, puede afirmarse que es "parte", debiendo conocer de ellas, en única instancia la Suprema Corte de Justicia, conforme al artículo que se analiza.

En cambio, si la relación de coordinación entablada por el particular obedece al desempeño de una función estatal desplegada por algún órgano determinado de la Federación, éste como tal, no es parte en la controversia que se suscite, sino que tendrá dicho carácter el expresado órgano, correspondiendo la competencia a un Juez de Distrito en primera instancia, con apoyo en el artículo 104 fracción III de la Carta Fundamental.

ESTADO

Las entidades federativas (Estados y Distrito Federal), son entendidas cada una de ellas como la organización estatal representativa del más alto grado de descentralización, en la cual el territorio nacional se haya dividido en circunscripciones autónomas de los Estados particulares, formando parte de una realidad política superior, la federal y cuya competencia, en relación con ésta, se encuentra fijada en la Constitución General.

El maestro Ignacio Burgoa da como concepto de Estado el siguiente: "representan porciones del Estado Federal con determinados atributos

característicos... Los Estados son entidades con personalidad jurídica que se les atribuye o reconoce el derecho fundamental. Con esta personalidad, los Estados tienen la concomitante capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones tanto en sus relaciones recíprocas, como frente al Estado Federal y en las de coordinación que entablen con sujetos físicos o morales que no estén colocados en la situación de autoridad. Consiguientemente los Estados no implican meras fracciones territoriales, ni simples divisiones administrativas del Estado Federal, sino personas morales de derecho público que proceden a la creación federativa conservando su entidad jurídica o que surgen de la adopción del régimen federal como forma estatal del derecho básico o constitucional que la implanta."⁴⁰

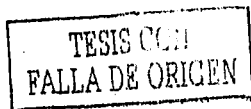
En el Estado Federal, el poder político se desdobra funcional y territorialmente, en dos direcciones, como poder federal y como poder de las diferentes Entidades Federativas. En él, junto a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial Federales, existen los correspondientes Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judiciales de los Estados de la Federación y del Distrito Federal, y así tenemos que el Poder Legislativo lo constituye el Congreso Local integrado por diputados locales de elección popular directa. En México no existen senadores locales; el Poder Ejecutivo, se deposita en el Gobernador, quien se designa mediante elección popular directa, es un órgano político y administrativo que cuenta con diversos órganos administrativos que lo auxilian y el Poder judicial, integrado por

⁴⁰ BURGOA ORIHUELA. Ignacio. Op. cit., págs. 8111).

un tribunal Superior de Justicia, que puede tener salas colegiadas o unitarias, juzgados de primera instancia (civiles, penales, etc.) y juzgados de paz.

Las Entidades Federativas son partes integrantes de la Federación, de acuerdo con los artículos 42 fracción I, 43 y 44 de la Constitución Federal y los respectivos de las Constituciones Locales; como tales, tienen territorio, población, orden jurídico y órganos de gobierno que son los poderes.

DISTRITO FEDERAL



Al Distrito Federal se le debe considerar como Entidad Federativa de acuerdo con los artículos 43 y 44 de la Constitución, ya que tiene población, territorio, orden jurídico y un gobierno, entendiéndose por esta expresión el conjunto de órganos que en un momento dado y dentro de un Estado, ejercen el poder en todos sus ámbitos de las relaciones humanas. El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos de Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.

En término de lo dispuesto por el artículo 122 de la Ley Fundamental, son autoridades locales, las siguientes:

I.- La Asamblea Legislativa. Es un órgano integrado con el número de diputados electos según el principio de mayoría relativa y de representación

proporcional, durando en su encargo un periodo de tres años; sus facultades conforme a la Constitución General constituyen un avance en la participación de los ciudadanos en la vida del Distrito Federal, dado que tiene facultades para expedir su ley orgánica, examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta al Jefe de Gobierno de dicha entidad, expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales, legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos, legislar en materia civil y penal, normar la protección civil, legislar en materia de planeación y desarrollo, regular la prestación y la concesión de los servicios públicos, expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo, expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común del Distrito Federal, expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contenciosos y Administrativo, presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, entre otras.

2. Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Es un funcionario político administrativo elegido por votación universal, libre, directa y secreta, teniendo a su cargo el Ejecutivo y la Administración Pública de la Entidad; entre sus facultades y obligaciones se encuentran la de cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa; presentar iniciativas de leyes y decretos ante dicho órgano; nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del Órgano Ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén

previstas de manera distinta por la Carta fundamental; ejercer funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, de conformidad con el estatuto de Gobierno. Por lo que hace a la organización de la Administración Pública, de conformidad con el Estatuto de Gobierno, determinará los lineamientos generales para la distribución entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados, establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal.

3. Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura. Son los demás órganos que establece el Estatuto de Gobierno, quienes ejercen la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

MUNICIPIO

Como hemos dicho anteriormente, el Estado Mexicano cuenta con tres niveles de gobierno; a).- el Estado Federal soberano, unitario e independiente, cuya regulación se encuentra en los artículos 39 y 40 de la Constitución; b) las Entidades Federativas que forman parte del Estado Federal y que están listadas en el artículo 43 y estructuradas en el artículo 116 y; c) el municipio, previsto en el artículo 115 Constitucional.

De conformidad con dicho precepto Constitucional el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados. La personalidad jurídica del municipio está reconocida en el artículo

115, fracción II, de la Ley Fundamental, en consecuencia es una persona jurídica de derecho público, órgano político administrativo con autonomía para administrar las cuestiones estrictamente locales dentro de su territorio, con patrimonio; administrado por un ayuntamiento de elección popular directa con facultades de administrar libremente su hacienda, formada por las atribuciones de los Estados, que en todo caso, resultan suficientes para atenuar sus necesidades. La autonomía del municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprende su superficie territorial y debe estar garantizada por sus ingresos propios, que le permiten cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorgan la Constitución General y Local.

El Poder Ejecutivo del municipio lo compone el Ayuntamiento, que es un cuerpo colegiado de elección popular directa, de acuerdo con lo que dispone el artículo supracitado. A él le corresponde ejecutar todas las atribuciones inherentes al municipio. El Ayuntamiento como tal está formado por regidores, síndicos, municipales o ediles, que de todas estas formas se le designa. El presidente municipal, llamado también alcalde, forma parte de este cuerpo.

Claramente se observa que el Municipio cuenta con cada una de estas características.

De conformidad con lo anterior, se afirma que el Municipio es una persona jurídica de derecho público, regulada por la Constitución Política y considerada

como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la República.

A manera de conclusión de este apartado, podemos agregar que en virtud de lo antes expuesto, en México se reconoce la personalidad del Municipio, lo cual implica la capacidad de actuar por sí mismo y en su propio nombre, sin limitar, se reconoce la capacidad del Municipio de concurrir a juicio, celebrar convenios y contratos, así como defender sus intereses y el ámbito de su competencia, la personalidad jurídica propia que le otorga el máximo ordenamiento legal de nuestro país, faculta también al Municipio, para acudir al Juicio de Controversia Constitucional.

CAPITULO III

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL Y EL MUNICIPIO

1. - ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

Como se señaló en el primer capítulo de este trabajo, el artículo 115 constitucional ha tenido nuevas reformas comprendidas entre el período de 1917 a la fecha.

La más importante de estas reformas ha sido la de 1983, la cual fue promovida por el entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado. Esta reforma, comprendió los aspectos de la vida municipal de mayor trascendencia, estos aspectos, se dividen en siete apartados fundamentalmente.

1. Reformas políticas.
2. Reformas jurídicas.
3. Reformas en materia de servicios públicos.
4. Reformas en materia fiscal municipal.
5. Reformas en materia de desarrollo urbano.
6. Reformas laborales.
7. Reformas en materia de coordinación intergubernamental.

Estos temas representan la parte medular de las reformas de 1983, las cuales se detallan a continuación:

REFORMAS POLÍTICAS

Dentro de las reformas políticas, encontramos la reglamentación por lo que se refiere a la desaparición y suspensión de municipios, así como a la revocación del mandato a algunos de sus miembros. En este sentido, la razón del legislador, fue otorgar seguridad jurídica a los municipios frente a los otros poderes que muchas veces, por rencillas personales, diferencias políticas o intereses encontrados, procedían a desaparecer ayuntamientos o a revocar el mandato a ciertos miembros que no satisfacían sus expectativas. En este sentido, el tercer párrafo del artículo 115, establece ciertos requisitos para poder suspender, desaparecer o revocar mandatos.

- a) Se requiere de una ley que especifique las causas "graves" que fundamente la sanción.
- b) Se requiere otorgar oportunidad suficiente a los miembros de los ayuntamientos, para que ofrezcan pruebas y aleguen lo que a su derecho convenga, a efecto de demostrar la improcedibilidad de la desaparición, suspensión o la revocación del mandado correspondiente.
- c) Se requiere de una mayoría calificada del Congreso Local para llevar a cabo la sanción correspondiente.

- d) El propio Congreso es el facultado para determinar quién habrá de sustituir a los miembros removidos y cómo se llevará a cabo dicho procedimiento (en caso de que no procediere la entrada en funciones de los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones).

No cabe duda que esta reforma, es de gran importancia para la defensa municipal, sin embargo, se debe tener especial cuidado en vigilar que los Congresos locales emitan con rigurosa técnica jurídica, las causas y formas para llevar a cabo la remoción de miembros, suspensión o desaparición de los ayuntamientos, este podría ser un punto fundamental sobre la cual se base una Controversia Constitucional.

Otro aspecto importante de la reforma política, es sin duda lo relativo a la introducción del principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos, lo cual da apertura a la participación municipal a las diversas fuerzas políticas, reforzando el pluralismo y abriendo paso a la democracia municipal.

REFORMAS JURÍDICAS

Es sumamente importante destacar la gran trascendencia que tuvo y ha tenido la reforma que en materia reglamentaria ha tenido el Municipio mexicano. En efecto, la reforma que tuvo la fracción II del artículo 115 estableció que "los

ayuntamientos, poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.⁴¹

Esta reforma, pretendió facultar al municipio, para que dentro de su ámbito de competencia, emita el marco jurídico que regule la actividad dentro de la comunidad.

Es necesario remarcar la necesidad que habla de otorgarle al municipio esta facultad de forma expresa, debido a que en el mayor de los casos, los municipios se ven seriamente restringidos en el ejercicio de dictar sus propias reglas, debido a que en muchas ocasiones los gobiernos estatales imponían (e imponen) diversas limitantes y condiciones en relación con este rubro, tal es el caso de que se sujetaban a la aprobación del Ejecutivo estatal o de la Legislatura local, como órganos reguladores de la actividad reglamentaria municipal.

Dentro del ámbito de la Controversia Constitucional, tema que nos ocupa, es de primordial importancia destacar que, es en esta reforma jurídica, donde se presenta con mucha frecuencia, los casos de controversia, lo anterior, debido a que es a través de esta facultad reglamentaria, cuando se conflictúan las relaciones con los demás órganos de gobierno, ya sean estatales o federales.

⁴¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Op. cit., pág. 99.

Cabe destacar que la reforma jurídica en muchos casos no ha sido cumplida a cabalidad, lo anterior debido a la omisión por parte de las Legislaturas Locales a establecer específicamente las bases normativas a que se deben apegar los municipios para emitir sus reglamentos, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución, las cuales constituyen el marco bajo el que los municipios deberán actuar; es por esto la importancia de que las legislaturas expidan con claridad dichas bases normativas, lo cual coadyuvará en gran medida para evitar la invasión de competencias entre los niveles de gobierno.

REFORMAS EN MATERIA DE SERVICIOS PÚBLICOS

Al ser el Municipio el órgano de gobierno más cercano a la población y en donde se presentan los problemas primarios de las comunidades, los cuales se derivan por el aglomeramiento de habitantes en un punto geográfico determinado, surge la problemática de determinar qué instancia es la encargada de atender los problemas y dar solución a las demandas elementales de los habitantes de determinada población.

A esto se refiere la reforma de 1983 a la fracción III del artículo 115 constitucional; se trata de una redistribución de competencia para otorgar al Municipio la facultad de atender de manera pronta y eficaz las demandas básicas de la población.

En este sentido, la reforma pretende:

"Reducir la confusión en cuanto a las competencias en materia de servicios públicos, dado que sólo el número reducido de leyes orgánicas (15 casos) contenían con precisión la definición de los servicios públicos a cargo de los ayuntamientos difiriendo en su alcance y contenido de uno a otro estado."⁴²

Asimismo, la reforma pretende establecer el mínimo de los servicios que deben prestar los municipios, los cuales son: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; en el entendido que pueden, según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, ampliarse estos servicios o, en su caso, prestarse con el concurso de los estados.

REFORMAS EN MATERIA FISCAL MUNICIPAL

Una de las principales metas de la reforma de 1983, fue el asegurar que los municipios obtuvieran los recursos necesarios para satisfacer las necesidades de su operación, así como dar cumplimiento a las demandas de servicios de la comunidad, de este modo, la fracción IV del artículo 115 establece:

⁴² Gobierno y Administración Municipal en México, Secretaría de Gobernación, Centro de Desarrollo Municipal, México, 1993, pág. 85.

"Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor."⁴³

La deteriorada situación económica que presentaban los municipios, dieron la pauta para precisar el capítulo mínimo de competencia tributaria municipal.

"En 1982, el municipio recibe el más bajo porcentaje en la historia moderna de la distribución de los ingresos públicos: el 1.0%. En 1929, recibía el 7.7%; en 1932, el 8.9% (el máximo histórico); en 1940, el 5.3%; en 1950, el 3.3%; en 1960, el 2.8%; en 1970, el 1.6%; en 1980, el 1.1 %, y actualmente rebasa el 5%."⁴⁴

En la reforma a la fracción IV del citado artículo 115, se le otorgó al Municipio la exclusividad en los impuestos llamados inmobiliarios, de entre los cuales, citaremos los siguientes.

Impuesto predial

Impuesto sobre traspaso de dominio

⁴³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Op. cit., pág. 100.

⁴⁴ Gobierno y Administración Municipal en México, Op. Cit. pág. 85.

Impuesto sobre mejoras

Impuesto sobre plusvalía, etc.

Asimismo, al Municipio le corresponden otros impuestos, como son los relativos a los impuestos por espectáculos, impuestos sobre juegos electrónicos operados con fichas, impuestos sobre estacionamientos de vehículos, impuestos sobre vehículos de propulsión sin motor, entre otros.

Por otro lado, el Municipio recibe ingresos, por derechos de cobra como contraprestación a diversos servicios, como son:

Expedición de licencias, legalización de documentos, uso de mercados, servicios de alumbrado, servicios de limpia y cobros por trámites diversos y en general, por otros servicios que presta.

Otra fuente de ingresos, son los recibidos por los productos municipales, entre los que se pueden citar:

"Arrendamientos de fincas, terrenos, mercados, auditorios, edificios. Como cualquier otro ingreso que derive de la explotación de sus bienes patrimoniales."⁴⁵

⁴⁵ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Derecho Municipal. Ed. Porrúa. México 1995, págs. 400-401.

Existen otras fuentes de ingreso, como son los aprovechamientos municipales, los cuales están comprendidos por los recargos, multas, indemnizaciones etc., así como las participaciones federales y estatales.

Mención especial merece el rubro de las participaciones federales y estatales, por ser éste una de las principales causas de controversia, lo anterior, debido a que este renglón es el más significativo de ingresos para los municipios.

Básicamente, el sistema de reparto de fondos, conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, opera bajo dos sistemas principales:

- a) Un porcentaje del ingreso repartible se distribuye en función directa de la población de cada entidad federativa.
- b) El otro porcentaje de dicho ingreso obedece su distribución a una fórmula que se obtiene en función a la actualización histórica del impacto de la supresión de los tributos locales y municipales que causó a las haciendas de los estados y sus municipios.

En este orden de ideas, tenemos que la Ley de Coordinación Fiscal establece el reparto de los fondos, de la siguiente manera: A través del Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal, las Participaciones Especiales a los Municipios Fronterizos o de Litorales, la Coordinación en Derechos, y el reparto interno de las participaciones.

Al respecto cabe señalar que cada uno de estos sistemas, se encuentra específicamente regulado dentro de la Ley de Coordinación Fiscal; sin embargo, es importante destacar que, por la manera en como se encuentran redactados los preceptos y lo complicado de las fórmulas que se presentan, resulta sumamente difícil para los municipios, determinar con exactitud los montos precisos que le corresponden; por lo anterior, coincidimos con el maestro Quintana Roldán cuando señala que:

"...es de llamar la atención lo complicado de los procedimientos legales previstos en la legislación de Coordinación Fiscal. El hecho de que en el propio texto de la ley se incluyan largas fórmulas ininteligibles para la mayor parte de los administradores de las haciendas municipales, da como consecuencia que exista una gran indefinición y falta de certeza sobre las cantidades que jurídicamente corresponden a los Municipios" ⁴⁶

En relación con lo anterior, es necesario que se adopten nuevos métodos que permitan a los funcionarios municipales conocer con exactitud las cantidades a las cuales tienen derecho, por concepto de participaciones federales y estatales; de lo contrario, se presta a diversa clase de abusos, los cuales por distintas

⁴⁶ Idem. pág. 403.

causas restringen a los municipios en sus ingresos, y en este supuesto es indudable, que se debe otorgar al municipio la capacidad de defensa a través del juicio de controversia constitucional.

REFORMAS EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO

En la reforma a las fracciones V y VI del artículo 115 constitucional de 1983, se precisa que los municipios, acatando siempre las leyes federales y estatales correspondientes, tendrán la facultad de formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal; asimismo, podrán participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo dentro de sus jurisdicciones e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar permisos de construcción y participar en la creación de sus reservas ecológicas.

Esta disposición otorga amplias facultades al municipio para decidir en cuanto a su planeación y urbanización, y de este modo adecuar con mayor eficacia la infraestructura de las ciudades y poblaciones, a las necesidades de sus habitantes.

Es de fundamental importancia para la vida cotidiana, el hacer una buena planeación tanto de calles, construcciones, uso del suelo, así como destinar

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ciertas áreas a la conservación del equilibrio ecológico, que día con día se vuelve más traumático, sobre todo en las grandes ciudades.

REFORMAS LABORALES

Otro aspecto remarcable de las reformas, es la adición de la fracción IX del artículo 115, el cual señalaba:

"Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observaran estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere."⁴⁷

En relación con el anterior precepto cabe mencionar que con las reformas de 1987, se adicionó un párrafo a la fracción VIII y se derogaron las fracciones IX y X del artículo 115, el párrafo que se adicionó a la fracción VIII, establece:

⁴⁷ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de los reglamentos revolucionarios 1917-1990. Secretaría de Gobernación, México, 1996, pág. 345.

"Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias."⁴⁸

Es clara la intención del legislador, de otorgarle ciertas garantías laborales a los trabajadores municipales, sin embargo, la reforma dejó ciertas imprecisiones, en el sentido de establecer qué apartado del artículo 123, debe aplicarse a los trabajadores municipales, el apartado A o el B.

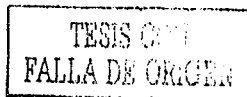
Al respecto, el maestro Quintana Roldán establece que:

"A nuestro juicio, y teniendo en cuenta la naturaleza del servicio que prestan, los trabajadores al servicio de los Municipios, así como los de los Estados, deberán ceñirse fundamentalmente al marco previsto en el apartado B del artículo 123 constitucional."

REFORMAS EN MATERIA DE COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

La fracción VI del artículo 116, señala:

⁴⁸ QUINTANA ROLDÁN. Op. Cit., pág. 498.



"La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos, del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios ó la atención de las funciones a la que se refiere el párrafo anterior."⁴⁹

Esta disposición antes de las reformas de 1987, se comprendía en la fracción X del artículo 115.

Estas facultades, contenidas en al Constitución, han dado gran apertura en la capacidad de gestión y administración a los municipios, lo cual se ha visto reforzado con leyes secundarias, que otorgan diversas facultades a la administración municipal.

El actual artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consigna:

⁴⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Op. Cit., págs. 103-104.

"ARTÍCULO. 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por

alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a ley no procediera que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

a) Agua potable y alcantarillado;

- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito;
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación y mejora así como las que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas a la Federación o a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitaran la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

**ESTA TESIS NO SALIR
DE LA BIBLIOTECA**

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residiesen habitual o transitoriamente.

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se registrarán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

IX. (Derogada)

X. (Derogada).⁵⁰

Como se ha podido demostrar a lo largo del análisis del artículo 115, la intención clara del legislador, ha sido el dotar al Municipio, con los elementos jurídicos necesarios para que pueda desarrollarse íntegramente, y constituirse cada vez con más solidez, como un verdadero gobierno directo de la comunidad básica.

Así también, se ha pretendido consolidar al municipio libre, para entrar en una nueva etapa donde se concreten los objetivos de una sociedad más democrática y participativa, por esto, es impostergable la actuación de todos los miembros de la sociedad, autoridades de todos los órdenes, para dar plena vigencia a los postulados del artículo 115 constitucional y a su vez, es igualmente necesario cumplir cabalmente con lo establecido por el artículo 105 de la Constitución, al considerar a la Controversia Constitucional como medio de

⁵⁰ *Ibidem*, págs. 98-101.

defensa municipal, que salvaguarde los ámbitos de competencia y las atribuciones del Municipio mexicano.

FACULTADES Y COMPETENCIA DEL MUNICIPIO.

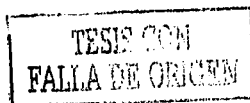
Antes de abordar el tema correspondiente a las facultades y competencias de las autoridades municipales, es importante realizar una breve reseña de cómo se encuentra constituida la autoridad municipal.

El ayuntamiento representa la máxima autoridad municipal, se trata de un órgano colegiado, que se renueva cada tres años y está integrado por un presidente municipal, uno o más síndicos y un número de regidores de mayoría relativa y de representación proporcional.

El Presidente Municipal es el encargado de ejecutar los acuerdos del ayuntamiento y de llevar a cabo la administración del municipio.

Los Síndicos tienen a su cargo vigilar la utilización de los recursos financieros, y vigilar el destino de los mismos, en la correcta ejecución de los programas municipales.

Los Regidores vigilan el correcto desarrollo de la función municipal.



Para la mejor atención de los asuntos municipales, los ayuntamientos se organizan en comisiones, las cuales se especializan en determinadas áreas del quehacer público municipal; dichas comisiones se encargan de proponer y analizar alternativas de solución a los distintos problemas de la municipalidad.

Las sesiones de cabildo son el mecanismo por medio del cual, el ayuntamiento conoce de las propuestas que presentan las comisiones, analiza y aprueba las políticas y programas generales que promuevan el desarrollo y bienestar municipal.

Los ayuntamientos cuentan con diversas facultades, las cuales están contenidas en las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa, entre estas facultades podemos citar aquellas que nos proporcionan una clara visión del ámbito de competencias de los municipios:

"-Enviar proyectos de ley o decreto a la legislatura en términos de la Constitución Política del Estado.

"-Expedir su reglamento interior, los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones administrativas que sean de la competencia municipal.

-Expedir los reglamentos que regulen aquellas actividades de los habitantes del municipio cuyo desarrollo sea susceptible de afectar derechos de terceros, alterar la paz pública o provocar afectación al conjunto de la población.

-Expedir los reglamentos de los servicios públicos.

-Aprobar los planes de desarrollo municipal que le sean sometidos a su consideración por el Presidente Municipal.

-Autorizar la asociación del Municipio con otros de la entidad.⁵¹

El análisis del tema de la competencia municipal, es de vital importancia, ya que de ello, se desprende el conocimiento de la legalidad y legitimidad de la actuación del ente público que nos ocupa.

Iniciaremos por analizar el concepto de Competencia:

La palabra Competencia, se encuentra asociada con los términos funciones, facultades, atribuciones.

"...encuentra su raíz etimológica en las voces latinas competetia, ae (competens, entis), relación, proposición, aptitud, apto, competente, conveniencia. En castellano se usan como sinónimos los vocablos: aptitud, habilidad, capacidad, suficiencia y disposición. En un sentido jurídico general se alude a una idoneidad

⁵¹ Gobierno y Administración Municipal en México, Op.Cit., págs. 126-130.

atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos.⁵²

El concepto de competencia se puede definir dentro del ámbito del derecho administrativo, como el conjunto de facultades o atribuciones que el orden jurídico le confiere al órgano administrativo.

Cabe diferenciar la competencia de la capacidad, el primer término más usado dentro del derecho público y el segundo dentro del derecho privado, ambos se refieren a la aptitud de obrar, de hacer; cabe mencionar que dentro del ámbito del derecho privado, los particulares pueden hacer todo lo que deseen, salvo por lo que les está expresamente prohibido, en cambio la competencia de los órganos públicos, está sujeta a que un orden jurídico les confiera expresamente dicha facultad o atribución, esto es lo que se conoce como principio de legalidad, lo que conlleva a su vez el principio de seguridad jurídica.

Por otra parte, la competencia de la administración pública, presenta dos aspectos. El que se refiere a los servidores públicos y expresa lo que la administración puede hacer en relación con los particulares y la referente a la relación con otras administraciones, que implica el respeto por las competencias y las facultades que a cada uno de ellos le corresponden dentro de su ámbito.

⁵² FLORES GARCÍA, Fernando. "Competencia" Vid. Diccionario Jurídico Mexicano, A-CH. Op. Cit., pág. 542.

Una de las características esenciales de la competencia administrativa, es que ésta es obligatoria, ya que las funciones asignadas son para que se cumplan una vez que se actualice el supuesto normativo. La competencia es una obligación del órgano administrativo, no implica un derecho subjetivo.

Otra característica es que la competencia no puede renunciarse, ni puede ser objeto de contrato que comprometa su ejercicio.

La Constitución Política otorga a los municipios su competencia, estableciendo que éstos son la base de la división territorial de los Estados de la federación, así como de su organización política y administrativa, atribuyéndoles las características de que estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley; que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia.

Además la propia Constitución otorga a los municipios, facultades y atribuciones específicas como son:

- i) La facultad reglamentaria para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

- ii) La prestación de los siguientes servicios públicos: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; y los demás que determinen las legislaturas locales. Para este efecto, podrán coordinarse y asociarse los municipios de un mismo estado, previo acuerdo de los ayuntamientos y con sujeción a la ley.
- iii) La administración libre de su hacienda, que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor. La Constitución establece, que en todo caso, percibirán las contribuciones impuestas por los estados sobre la propiedad inmobiliaria, (financiamiento, división, consolidación, traslación y mejoras, y el cambio de valor en los inmuebles). Le pertenecen al municipio las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.
- iv) En materia de asentamientos humanos, existe concurrencia entre la Federación, los estados y los municipios, por lo que se faculta a estos últimos para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano, expidiendo los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios en sus respectivas jurisdicciones, y todas aquellas atribuciones que a su favor establece el artículo 9° de la Ley General de Asentamientos Humanos.

- v) En otras materias como educación, trabajo y deberes ciudadanos, la Constitución previene funciones específicas tales como legalización de contratos de trabajo celebrados entre mexicanos con empresarios extranjeros, las juntas de reclutamiento militar, las cuestiones censales, etc.

Por otra parte, las constituciones de cada entidad, dedican un capítulo especial a los municipios, en donde se enmarcan jurídicamente, las competencias, situación legal y facultades administrativas de los municipios, ahí se consigna el número, denominación y límites de los municipios de cada entidad federativa, así como las reglas para la creación o supresión de los mismos; también se consideran aspectos como el patrimonio y la hacienda pública municipal; así como la integración, elecciones, instalación, facultades y obligaciones de los ayuntamientos.

Asimismo, en cada Estado de la República, existe una Ley Orgánica Municipal que contiene las normas jurídicas que regulan la vida municipal y se refieren al funcionamiento de los ayuntamientos, facultades y deberes de los presidentes municipales, de los síndicos y regidores, la suplencia de los mismos, la división del territorio municipal y sus poblados, los órganos auxiliares en el funcionamiento de la administración municipal, así como todas los servicios, condiciones de contratación, realización de empréstitos, enajenación de bienes y facultades reglamentarias del municipio.

Los reglamentos expedidos por los ayuntamientos, tienen como finalidad regir la vida del Municipio con estricto apego a las disposiciones constitucionales y legales.

Teresita Rendón Huerta enuncia una guía sobre la competencia municipal, considerando al municipio como un nivel de gobierno, con funciones legislativas, judiciales y administrativas, las cuales se enuncian a continuación.

I.- Ejercicio de la función legislativa: expedición de reglamentos y disposiciones internas.

II.- Ejercicio de la función judicial o sancionatoria y del poder de policía.

III.- Ejercicio de función administrativa:

1. Control del patrimonio municipal.
2. Regulación del sistema económico y financiero del Municipio.
3. Celebración de convenios y contratos municipales, estableciendo sus modalidades.
4. Prestación municipalizada, concesionada, coordinada o asociada, de los servicios públicos a su cargo.
5. Realización de obras públicas de: urbanización, equipamiento, infraestructura y diseño.

6. Promoción de actividades artesanales o industriales: organizando campañas para el aprovechamiento de los recursos naturales de la región, ferias, concursos, exposiciones, etc.
7. Vigilancia.
8. Fomento de la actividad cultural; escuelas de artes y oficios, conciertos, exposiciones, conferencias, ateneos, etc.
9. Incremento de la asistencia social para el niño, el anciano; represión y prevención de la vagancia y la mendicidad y asistencia preventiva.
10. Régimen de transportes. Servicio urbano y/o dentro de la circunscripción del municipio. Organización y coordinación del servicio. Terminales o centrales.
11. Regulación sobre el uso de la vía pública.
12. Dotación y mantenimiento del mobiliario urbano: postes, semáforos, depósitos de basura, bancas, casetas de teléfonos, lavaderos, piletas, hidrantes, postes para la colocación de propaganda política o comercial, etc.
13. Medidas de protección y educación peatonal: señalizaciones, descansos, etc.
14. Auxilio en la prevención de la contaminación; ruido, aire, "visual" (propaganda, carteles, letreros, etc), agua.
15. Nomenclatura de avenidas, ejes viales o peatonales, calles y callejones.
16. Actividades relacionadas con la materia electoral y censal.
17. Participación en materia de asentamientos humanos.

18. Las demás que constitucionalmente se establezcan, o se señalen en normas secundarias aplicables en materia municipal".⁵³

La facultad reglamentaria municipal se fundamenta constitucionalmente, en la fracción II del artículo 115, dicha facultad, se sujeta a las bases normativas que al efecto expidan las legislaturas de los Estados.

En cuanto al concepto de reglamento, situándonos en el marco del derecho mexicano, se establece que:

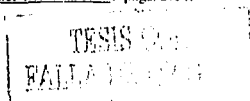
"... es una norma general, abstracta e impersonal expedida por el poder ejecutivo (federal o estatal, así como por los ayuntamientos) con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa".⁵⁴

Desde la perspectiva del derecho administrativo, el maestro Gabino Fraga, establece lo siguiente:

"...dentro del punto de vista formal considera al acto reglamentario como un acto administrativo pero que desde el punto de vista material identifica al reglamento con la Ley, por que en está encuentra los mismos caracteres que en

⁵³ RENDÓN HUERTA, Teresita. Derecho Municipal. México. Ed. Porrúa, 1985, págs. 189-190.

⁵⁴ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. "Reglamento". Vid. Diccionario Jurídico Mexicano P-Z. págs. 2751.



aquél. De otro modo dicho, nuestra opinión es que el Reglamento constituye, desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, un acto legislativo que, como todos los de esta índole, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales".⁵⁵

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que el Reglamento constituye un acto administrativo, en atención al órgano que lo realiza; pero que desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, es un acto legislativo pues como todos los de esta índole, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.⁵⁶

Dentro de los requisitos teóricos del reglamento administrativo, encontramos los siguientes:

- a) Es un acto unilateral, emitido por la autoridad administrativa.
- b) Crea normas jurídicas generales.
- c) Debe tener permanencia y vigencia generales.
- d) Es de rango inferior a la ley y está subordinado a ésta.
- e) Aunque es un acto unilateral de autoridad obliga a ésta.

En el aspecto formal, los requisitos del reglamento:

⁵⁵ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. México., Ed. Porrúa, S.A., 25ª ed., 1986, pág. 106.

⁵⁶ Idem

- a) Debe ser formado por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento a cuyo ramo compete el asunto (refrendo ministerial).
- b) Debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación.
- c) Su procedimiento de creación es interno, es decir, dentro de la administración pública".⁵⁷

Los anteriores requisitos, son aplicables a los reglamentos estables y municipales en cada caso

En el ámbito reglamentario municipal, encontramos una gran diversidad de reglamentos administrativos, acuerdos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. Entre toda esta normatividad, el bando de policía y buen gobierno ocupa un lugar destacado, debido a que es un instrumento político-normativo que conjuga las principales reglas que rigen el gobierno de una comunidad y que median en las relaciones que se suscitan entre las autoridades municipales y la población.

Gran parte de la importancia de los bandos de policía y buen gobierno, radica en la inmediatez en que se encuentra en relación con los ciudadanos. Es en él donde el individuo hace contacto directo y de una manera más cercana con las

⁵⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo, 1er. Curso. México, Ed. Harla, 1991, págs. 290 y 291.

instituciones jurídicas que lo rodean al vivir en una sociedad; regula los principios básicos que propician una cómoda subsistencia dentro de la comunidad.

El bando de policía y buen gobierno, como toda institución jurídica o social, no es algo estático y acabado, sino que, por el contrario, el dinamismo que caracteriza las relaciones en comunidad lo impregna, de ahí que la palabra bando haya sido objeto de una evolución conceptual.

Etimológicamente existen diversas corrientes sobre el origen de la palabra bando. Algunos lingüistas consideran que la raíz de dicho término se encuentra en la voz alemana "van", que significa territorio o aptitud para establecerse en él; por otra parte, existe otra corriente que considera que bando es una herencia lingüística aportada por los vándalos, y que deriva del vocablo "bener", que actualmente significa bandera, la cual era presentada para hacer pública una declaración de guerra; a la orden que precedía tal acto se le daba el nombre de bando.

En la concepción tradicional, la palabra bando era utilizada para designar el anuncio público de una cosa, ya fuera por persona autorizada, de viva voz o fijando carteles en lugares públicos; esta palabra designaba tanto la acción de anunciar, como el mandato o ley que se publicitaba en dicho acto.

El concepto de bando de policía y buen gobierno, que contiene el Diccionario Jurídico Mexicano, es el siguiente:

"Reglamento de Policía y Buen Gobierno... ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades administrativas, para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad públicos. Regula las actividades de la administración y los particulares para asegurar esos objetivos, previendo las sanciones administrativas que correspondan aplicar a los infractores del mismo.⁵⁸

La facultad de expedir bandos de policía y buen gobierno no fue consignada expresamente por el Constituyente de 1917, sino que fue necesario que se diera la reforma del artículo 115 constitucional en 1983, para que se concediera de manera expresa en el texto constitucional la facultad normativa de los municipios.

En la exposición de motivos de la mencionada reforma se expresan conceptos doctrinarios del tema municipal. En ella se manifiesta en lo relativo a la iniciativa lo siguiente:

"...a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional, inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la

⁵⁸ NAVA NEGRETE, Alfonso. Reglamento de Policía y Buen Gobierno. Vid. Diccionario Jurídico Mexicano P-Z. Op. Cit., pág. 2754.

naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales, se establece con toda claridad, que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijen las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".⁵⁹

Además de la facultad reglamentaria consignada a favor de los municipios, la iniciativa incluyó en la fracción V, la facultad de los ayuntamientos para emitir reglamentos y disposiciones administrativas en materia de desarrollo urbano, atendiendo a lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

El Senado hizo suya la iniciativa de reformas y, en el dictamen que sobre la misma se elaboró, se ratificó la fracción segunda del proyecto de reformas y con ello la facultad reglamentaria municipal.

⁵⁹ V. UGARTE CORTÉS, JUAN. La Reforma Municipal. México, Ed. Porrúa, 1985, págs. 3-22.

De esta reforma, cabe destacar la constitucionalización de la facultad reglamentaria municipal, al consignársele expresamente en la fracción segunda del artículo 115 constitucional, debiendo los ayuntamientos sujetarse a las bases normativas que expidan las Legislaturas locales, para la emisión de los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general; por otra parte, en la fracción quinta del mismo artículo, se facultó a los municipios para expedir reglamentos en materia de desarrollo urbano.

Los reglamentos municipales son actualmente la fuente más importante de legislación municipal, de ahí que sea también fuente de controversia con otros órganos de gobierno. Conforme a la Constitución, los reglamentos municipales, deben estar acordes a las bases normativas que expidan las legislaturas locales, dichas bases pueden variar según la entidad de que se trate, sin embargo, los reglamentos deben ceñirse a determinados criterios básicos, como lo son:

La flexibilidad y adaptabilidad: Esto es la capacidad de adaptación a la problemática continuamente cambiante de las comunidades.

Agilidad: El reglamento debe ser redactado con un lenguaje claro y fácil de aplicarse.

Simplificación: Debe ser concreto, breve y reducirse al tema de que se trate.

Justificación Jurídica: Apegó a la normatividad expresa, como la Constitución general, la ley, jurisprudencia.

Legalidad: Debe representar la interpretación explícita de la ley.

Existe una gran variedad de reglamentos tendientes a regular las actividades de los particulares, así como los tendientes a la preservación del orden, seguridad a interés general, entre los cuales podemos citar los siguientes:

- Reglamento interior del Ayuntamiento.
- Reglamento Interno de administración.
- Reglamento interior de la dirección de policía y tránsito.
- Reglamento de obras públicas.
- Reglamento de limpieza y salud pública.
- Reglamento de estacionamientos.

En general los reglamentos deben contener los siguientes elementos:

- 1.- La materia que regulan.
- 2.- Dependencias encargadas de aplicar los reglamentos.
- 3.- Funcionarios que los van a aplicar y sus facultades.
- 4.- Obligaciones de los gobernados.
- 5.- Conductas que se consideren faltas al reglamento.

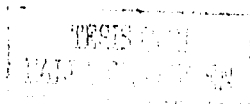
- 6.- Sanciones que se pueden aplicar.
- 7.- Procedimiento para calificar las faltas.
- 8.- Sanciones que se aplicarán a cada falta en concreto.
- 9.- Garantías y recursos.
- 10.- Aprobación por parte del Ayuntamiento.
- 11.- Iniciación de la vigencia del reglamento.

El reglamento municipal, es un brazo fundamental para instrumentar las políticas y los programas de gobierno, que dentro de su competencia, el Municipio utiliza.

Es importante señalar la importancia de este instrumento jurídico, que define al municipio como órgano de gobierno, que sin lugar a dudas ejerce función de poder frente a sus gobernados en el ámbito de su competencia, con capacidad de promover un juicio de Controversia Constitucional ante la Suprema Corte, en defensa de sus facultades y atribuciones emanadas de la propia Constitución General.

2.- CONCEPTO DE MUNICIPIO

Antes de abordar el tema del Municipio como nivel de gobierno, es necesario establecer un concepto por medio del cual, se cuente con una definición



que nos dé una idea clara y concreta a cerca de la institución a que se refiere el presente capítulo.

Iniciaremos estableciendo el concepto etimológico del vocablo "Municipio", a esto se refiere el maestro Quintana Roldán al señalar que:

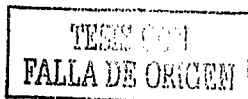
"El vocablo Municipio proviene del Latín..., compuesta de dos locuciones: el sustantivo munus, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas.. y el verbo capere, que significa tomar, hacerse cargo de algo..."⁶⁰

De lo anterior, podemos desprender claramente que la voz municipio denota la condición de tomar o hacerse cargo de las obligaciones o tareas propias.

La mayor parte de los estudiosos del tema coinciden en que el Municipio surge de la organización jurídica romana, algunos también han propuesto una definición a cerca de esta institución.

Si partimos de la conceptualización clásica, tenemos que Aristóteles establecía que:

⁶⁰ QUINTANA ROLDÁN, Carlos. Op. Cit., pág. 3.



"La propia comunidad a su vez que resulta de muchas familias y cuyo fin es servir a la satisfacción de necesidades que no son meramente las de cada día, es el Municipio".⁶¹

Podemos citar también, la definición que da la Enciclopedia Jurídica OMEBA.

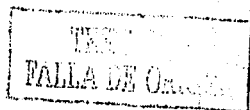
"El municipio o municipalidad es, jurídicamente, una persona de derecho público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional".⁶²

La Enciclopedia Espasa Calpe define al Municipio como:

"Una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiene, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que

⁶¹ Idem.

⁶² Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo XIX. Buenos Aires 1991. págs. 960-961.



trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la que se desenvuelven otras entidades de carácter político (provincias, regiones, Estado, Unión de Estados)".⁶³

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, define al Municipio de la siguiente forma:

"Es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los Estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y federación".⁶⁴

El Dr. Miguel Acosta Romero afirma a cerca del municipio que:

"El municipio en sí constituye una persona jurídica de Derecho Público, eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar de

⁶³ QUINTANA ROLDÁN, Carlos. Op. Cit., pág. 2.

⁶⁴ NAVA NEGRETE, Alfonso. Vid. Municipio. Diccionario Jurídico Mexicano. México, 9ª ed., 1996, pág. 2166.

acuerdo a las modalidades que cada Estado adopte sobre ese particular".⁶⁵

El jurista Ignacio Burgoa Orihuela señala que:

"El Municipio implica en esencia una forma jurídica política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado. Sus elementos se equiparan formalmente a los de una entidad estatal misma pues, ella tiene un territorio, una población un orden jurídico, un poder público y un gobierno que lo desempeña".⁶⁶

Al respecto es importante destacar la concepción que le otorga el Doctor Burgoa, en su carácter de una entidad estatal, con todos sus elementos, es decir, la existencia de un territorio en donde rige un cierto sistema jurídico, en la cual se desarrolla una población y con la existencia de un gobierno que regula la vida de dicha comunidad.

Don Moisés Ochoa Campos, destacado municipalista, apunta lo siguiente:

⁶⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. México. Ed. Porrúa. S.A., 11ª ed., 1993, pág. 665.

⁶⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. México. Ed. Porrúa. 6ª ed., 1986 pág. 875.

"El Municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural como inmediata unidad socio-política funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local;... es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a su fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos".⁶⁷

El maestro Quintana Roldán, en su obra "Derecho Municipal", propone la siguiente definición:

"El municipio es la institución jurídica, política y social que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un ayuntamiento, y que es con

⁶⁷ QUINTANA ROLDÁN. Carlos. Op.Cit... pág. 5.

frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado".⁶⁸

Sobre este mismo tema, el maestro Jorge Carpizo opina:

"El municipio es una institución político-jurídica muy importante, por que constituye el nivel de gobierno más cercano a las personas, aquel con el cual se tiene más contacto y aquel del que depende la prestación de servicios cotidianos que afectan en forma directa la existencia misma de las personas. Por ello el municipio está íntimamente ligado a las ideas de la democracia y libertad y, entre nosotros a la del Federalismo".⁶⁹

El Licenciado José Francisco Rufz Massieu, definió al municipio de la siguiente manera:

"El Municipio mexicano es un ente territorial de naturaleza política y administrativa a la vez como bien se hace en el primer párrafo del

⁶⁸ Idem, pág. 6.

⁶⁹ CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. México. Ed. Porrúa. 1994. pág. 507.

artículo 115, en donde se manifiesta que es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados. Se trata de, una modalidad de la descentralización política y administrativa: un municipio es un ente político por la manera en como se integran sus órganos, por sus funciones gubernativas y por su carácter colectivo; y es administrativo al mismo tiempo, por que presta servicios públicos y tiene a su cargo actividades de carácter técnico para cubrir las necesidades de los administrados municipales".⁷⁰

Con base en las definiciones anteriormente señaladas, podemos destacar que el municipio se compone de los siguientes aspectos fundamentales:

En primer término, encontramos que el Municipio es una persona de Derecho Público, la cual está formada por una población y que cuenta con una organización política y administrativa determinada dentro de un ámbito territorial, sobre el cual ejerce cierta jurisdicción.

⁷⁰ RUIZ MASSIEU, José Francisco. Estudios Jurídicos en torno a la Constitución de 1917. México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1992. pág. 102.

Por lo anterior, podemos afirmar que el Municipio, al contar con todos los elementos constitutivos de un Estado y al tener facultades y atribuciones específicas, constituye un órgano de gobierno o poder municipal que en todo caso puede acudir ante la Corte, en defensa de sus prerrogativas constitucionales.

3. NATURALEZA JURÍDICA DEL MUNICIPIO

Al abordar el tema de la naturaleza jurídica del Municipio, es necesario analizar las corrientes que tratan de explicar el origen y la formación de los municipios; tradicionalmente han sido dos las principales teorías que han explicado la gestación de los municipios; la corriente naturalista y la corriente formalista.

La corriente naturalista explica que el Municipio se formó debido a la necesidad del ser humano a reunirse en grupos, para satisfacer sus necesidades primarias; lo concibe como un producto natural de la actividad humana, es decir, es producto de una evolución social.

Al respecto el maestro Quintana Roldán, establece que:

"La base del pensamiento que sostiene esta escuela la encontramos en la vieja definición Aristotélica del son politikon, que hace al hombre

TECNOLOGÍA
FALLA DE CALIDAD

un ser sociable por naturaleza, llevándolo a formar una agrupación natural de tipo local".⁷¹

Esta escuela defiende la teoría de que el Municipio se forma a través de las relaciones familiares y la naturaleza gregaria de los hombres, así como de la necesidad histórica que ha tenido la humanidad de vivir en grupos para satisfacer sus necesidades primarias y luchar en contra de las inclemencias de la naturaleza.

Al respecto, Acárate afirma:

"El municipio es una sociedad natural anterior a la voluntad del Estado y de los individuos, y cuya existencia y relaciones necesarias con los círculos superiores tiene, por tanto, que reconocer, no crear, el Estado con los individuos".⁷²

Carmona Romay explica el proceso de formación de los municipios a través de las corrientes naturalistas:

⁷¹ QUINTANA ROLDÁN, Carlos. Op. cit., pág. 7.

⁷² APUD ALBI, Fernando. Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico. España, Ed. Aguilar, 1955, pág. 25.

"La comunidad local, integración de diversos núcleos sociales (aldeas, lugares, parroquias, etc.), es instintiva, natural y espontánea, en virtud de la fuerza de cohesión que determina toda agrupación de familias. Cuando esta comunidad local toma razón y conciencia de sus fines forma la sociedad local. Tales fines —que en un todo constituyen el orden público, lato sensu— han de ser planificados y vitalizados para satisfacer las necesidades colectivas de la sociedad local. Entonces se impone, la imprescindible necesidad de una organización político-jurídica y administrativa y es en tal oportunidad cuando reconocida esa necesidad orgánica por el Estado y no creada por éste, se produce el fenómeno socio-político que es el Municipio. Las consecuencias fundamentales que de esa premisa se derivan son: 1) Que el Municipio, en vez de ser una creación imaginaria del Estado, es un organismo natural, una entidad histórica y socialmente viva; 2) Que, consiguientemente, esa sociedad o comunidad local tiene ciertas facultades que le son propias e inherentes, y 3) Que la vida del Municipio y en

especial sus transformaciones y disoluciones dependen de fenómenos naturales y entre ellos de la voluntad de sus integrantes antes que de la decisión legislativa".⁷³

De lo antes expuesto, apuntamos que el maestro Quintana Roldán sostiene que la Escuela Sociológica o Naturalista explica que la existencia del municipio es un producto meramente primario de la sociabilidad humana, además, afirma que el municipio existe con anterioridad al Estado y al Derecho y que la autoridad proveniente del municipio, se basa en la voluntad voluntaria de los mismos habitantes de la comunidad.

La segunda corriente que propone explicar la formación de la institución municipal es la escuela formalista.

Los formalistas afirman que el municipio se forma por medio de una voluntad política superior, esta teoría se refiere a que los municipios se erigen mediante el dictado de leyes específicas que para tales efectos se crean, se propone que el municipio es una institución meramente jurídica ya que es producto y resultado de la legislación.

Hans kelsen. quien es un defensor de esta teoría establece:

⁷³ QUINTANA ROLDÁN, Carlos. Op. cit., pág. 8.

"Una teoría del Estado depurada de todo elemento ideológico, metafísica o místico, sólo puede comprender la naturaleza de esta institución social, considerándola como un orden que regula la conducta de los hombres... El Estado es, pues, un orden jurídico, pero no todo orden jurídico es un Estado, puesto que no llega a serlo hasta el momento en que se establecen ciertos órganos especializados para la creación y aplicación de las normas que lo constituyen. En las comunidades jurídicas primitivas, preestatales, las normas generales son creadas por vía consuetudinaria. Son resultado de la conducta habitual de los sujetos de derecho".⁷⁴

Esta teoría reitera que el Municipio es posterior al Estado, ya que sostiene que es el mismo Estado quien le da vigencia y personalidad al Municipio.

Es importante señalar que existen otras teorías que tratan de explicar el surgimiento de los municipios, entre ellas, podemos mencionar a la escuela

⁷⁴ Idem. pág. 10

histórica, la escuela economista, la escuela administrativista y la escuela étnico-cultural.

En relación con lo anterior, desde nuestra perspectiva, si bien es cierto que la historia, y el concurso de diversos factores, como pueden ser el gregarismo humano, factores históricos y sociológicos, nos ayudan a comprender la formación de conglomerados humanos que con el transcurso del tiempo, se convierte en sociedades complejas y con estructuras propias, no es menos cierto que es a través de procesos jurídicos, los cuales se crean por medio de órganos superiores como es el Estado, que se da la creación de los municipios, es decir, el Derecho le da nacimiento a la figura municipal como la conocemos en nuestros días.

En este sentido, es necesario hacer una distinción entre la formación natural de los asentamientos humanos, resultado de la condición gregaria del hombre y de la evolución de dichos asentamiento hacia lo que es el Municipio, conceptualizado de ese modo como una verdadera institución jurídico-social, la cual existe a través de la voluntad del legislador.

Dentro del marco jurídico que lo comprende, se puede abordar al Municipio desde diversas perspectivas, como se ha apuntado constitucionalmente, el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, sociológicamente lo podemos considerar como la unidad básica en donde se desarrollan las formas del Estado, basado principalmente en las relaciones sociales y sobre todo familiares.

"También se le considera la base del edificio social, como asociación inmediata a la familia".⁷⁵

Muchos autores han clasificado los elementos principales que constituyen el Municipio. El maestro Quintana Roldán enuncia a diversos autores que hablan al respecto, entre los cuales citamos al siguiente:

"Luigi Ferrari limita los fundamentales elementos a tres: el territorio, la población y el patrimonio. Adriano Carmona Romay nos habla igualmente de tres: el territorio, la población y el personal administrativo. El profesor Efrén Córdoba... cataloga a los elementos del Municipio como objetivos y subjetivos, siendo los primeros: el territorio, la población y la capacidad económica; y los segundos: la creación o reconocimiento legal, la formación política y jurídica, y la finalidad de satisfacer necesidades públicas locales".⁷⁶

⁷⁵ Gobierno y Administración Municipal en México. Op. Cit., pág. 107.

⁷⁶ QUINTANA ROLDAN. Carlos. Op. Cit., pág. 15.

Básicamente son tres los elementos que dan existencia a los Municipios: Población, Territorio y Gobierno; sin embargo, es imprescindible destacar los aspectos que menciona el maestro Quintana, que son:

"La relación de vecindad y la autonomía municipal".⁷⁷

En cuanto hace a la relación de vecindad, encontramos que es un aspecto fundamental dentro de las características del Municipio, toda vez que es a esta cercana relación la que crea los vínculos y las necesidades comunes, en este sentido, se le reconocen las siguientes características:

- a) Está constituido por vínculos locales fincados en el domicilio.
- b) Está asentado en un territorio jurídicamente popular; y
- c) Con derecho a un gobierno propio, representativo y popular, y
- d) Reconocido por el Estado con base en su organización política y administrativa".⁷⁸

⁷⁷ Idem.

⁷⁸ Gobierno y Administración Municipal en México, págs. 107-108.

En relación con el quinto elemento que menciona el maestro Quintana Roldán, la autonomía, ésta se refiere a lo siguiente:

“Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobiernos propios”.⁷⁹

De manera general, significa:

“la facultad de gobernarse por sus propias leyes, de gozar de entera independencia, es asimismo, la potestad que dentro del Estado tiene una entidad política o administrativa para dictar, por medio de un gobierno propio, las leyes que regularán su interés”.⁸⁰

El maestro Quintana Roldán ha establecido que la autonomía municipal es:

⁷⁹ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo A-CH. Op. cit. pág. 275.

⁸⁰ Gobierno y Administración Municipal en México. Op. Cit., pág. 113.

"El derecho del Municipio para que, dentro de su esfera de competencia, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos de la comunidad; cuente, además, con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda, y finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado".⁸¹

De los conceptos vertidos, cabe destacar que los municipios en México, cuentan constitucionalmente con la capacidad para administrar sus recursos y otorgarse a sí mismos los órganos que habrán de administrarlos, consideramos que esta facultad, es uno de los pilares sobre el cual descansa esta tesis, toda vez que al otorgarle la constitución autonomía a los municipios, es principio fundamental, que el cual, los demás poderes ya sean estatales o federales lo respeten.

Por lo antes señalado, apuntamos categóricamente que el Juicio de Controversia Constitucional es el medio de defensa que salvaguarda el principio

⁸¹ QUINTANA ROLDÁN, Carlos. Op. cit., págs. 194-195.

básico de autonomía municipal frente a la invasión de que puedan ser objeto los municipios mexicanos.

4. PERSONALIDAD JURIDICA

Al ser creado el Municipio bajo un ordenamiento de leyes, por voluntad del Estado, y al estar en el supuesto de ser sujeto de derecho y obligaciones, es indiscutible reconocer la personalidad jurídica del Municipio.

En relación con lo anterior, el tratadista Tamayo y Salmorán, define la personalidad jurídica de la siguiente forma:

"Persona en derecho (persona jurídica), es la cualidad de los individuos para ser sujetos de derechos y obligaciones. Esta posibilidad de ser "imputables" pertenece en principio a todos los hombres, del nacimiento a su muerte (en nuestro derecho inclusive hasta la concepción). Estamos en presencia de la personalidad jurídica individual".⁸²

⁸² TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando. Elementos para una Teoría General del Derecho: Introducción al Estudio de la Ciencia Jurídica. México, Ed. Themis, 1992, pág. 529.

Acerca del tema de la personalidad jurídica, existen varias teorías, con las cuales se pretende dar una explicación a esta cuestión, a continuación una breve exposición con respecto a esta tesis.

- a) Teorías negativas: Estas niegan la existencia de las personas colectivas o morales, afirmando que únicamente existen las personas físicas o naturales, esta teoría expone que las sociedades, asociaciones o municipios representan un tipo especial de copropiedad común.
- b) Teorías realistas: Estas teorías afirman enfáticamente la existencia de las personas jurídicas colectivas, las cuales son distintas a las personas físicas; establecen también que dichas personas son entidades autónomas con fines de carácter común.
- c) Teoría de la ficción: Esta teoría afirma que sólo las personas humanas pueden ser investidas de personalidad jurídica, sin embargo a causa de utilidad práctica, el derecho crea ficticiamente, personas que sin ser entes humanos, pueden ser sujetos a derechos y obligaciones, conforme a estas teorías, el derecho es quien establece las condiciones para crear a desaparecer a las personas jurídicas.

En relación con lo anterior, el maestro Acosta Romero sostiene lo siguiente:

"Los autores reconocen casi unánimemente, que existen las personas jurídicas colectivas (públicas) de las cuales no se puede hablar de ficción, sino de una realidad, ellas son: el Estado y el Municipio. El primero existe social, ontológica y jurídicamente; el segundo tiene los mismos datos genéricos, aun dando con diferencias específicas".⁸³

Al respecto afirmamos que la calidad de persona, conferida al Estado, como sujeto de imputación de derechos y obligaciones, es indiscutible y coincidimos con el maestro Acosta Romero al afirmar que:

"En nuestro concepto la personalidad jurídica del Estado es concomitante y nace paralelamente con el ente social; es decir, al constituirse un Estado-Independiente, soberano y autodeterminarse, tiene derechos y obligaciones, y por lo tanto, tiene desde ese

⁸³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit., pág. 84.

momento personalidad jurídica, que no es ni una ficción, ni una creación abstracta del derecho".⁸⁴

Además añade con respecto a la persona jurídica colectiva:

"...se significa por una serie de circunstancias, entre las cuales la principal es estar constituida por un grupo de personas que tienen fines comunes y permanentes, no confundándose la personalidad jurídica de sus integrantes, con la persona jurídica colectiva".⁸⁵

Por lo que hace a nuestro Sistema Normativo Fundamental, podemos afirmar que nuestra Constitución Política, reconoce expresamente que la Soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Ley Fundamental (artículo 40), en este precepto claramente se reconoce la personalidad de la Federación, de los estados y de los municipios.

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ Idem.

Por otro lado el artículo 115 constitucional en su fracción II establece que "los municipios estarán investidos de personalidad jurídica",⁶⁶ con lo cual la doctrina y el derecho positivo, en su máxima expresión, institucionalizan tres niveles en la administración pública en México.

En este mismo sentido, Acosta Romero, que es citado por el maestro Quintana Roldán, señala como características de las personas jurídicas colectivas de Derecho Público, las siguientes:

- a) La existencia de un grupo con finalidades unitarias, permanentes y voluntarias.
- b) Denominación o nombre.
- c) Objeto.
- d) Elemento Patrimonial.
- e) Régimen jurídico propio.
- f) Ambito geográfico y domicilio.

⁶⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Op. Cit., pág. 98.

5.- ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL ANTES DE 1994

El artículo 105 constitucional antes de las reformas del 31 de diciembre de 1994, establecía lo siguiente:

"Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados; entre uno o más Estados y el Distrito Federal, entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como aquellos en la que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley".⁸⁷

Partiendo de este precepto constitucional, así como de su interpretación, se observó una clara ausencia de protección a nivel constitucional, en relación con el Municipio mexicano, no obstante que con mayor vigor, a partir de 1917, y con las posteriores reformas al artículo 105 se ha buscado el fortalecimiento de la

⁸⁷ H. Cámara de Diputados. LV Legislatura. La voluntad de nuestro pueblo. Memoria de la LV Legislatura. México, 1994, pág. 222.

Institución municipal, por ser esta la base de la división política y administrativa de los Estados, podemos afirmar que el Municipio mexicano, ha carecido de medios de defensa constitucional, contra los actos que en forma arbitraria, tanto los Estados como la Federación han ejercido violentando la competencia y atribuciones del Municipio trastocando así el principio fundamental del federalismo y del Estado de Derecho.

Antes de la trascendente reforma del 31 de diciembre de 1994 al artículo 105 de nuestra Constitución, se debatía en el sentido de definir si la naturaleza jurídica del Municipio era la de ser un nivel de gobierno, una entidad meramente administrativa o si debía considerársele como un verdadero poder municipal.

A este respecto, existía la disputa de quienes afirmaban que el Municipio al actuar como persona moral o entidad pública moral en defensa de sus intereses de índole patrimonial, podía en este único supuesto promover un juicio de amparo en defensa de sus intereses de conformidad con la Ley de Amparo según lo prevé el artículo 9º, toda vez que con tal carácter estaría ejerciendo actos tendientes a la defensa de su interés patrimonial el cual resultaría indispensable para el ejercicio de sus funciones.

Por otro lado y en el supuesto de que al Municipio se le otorgue el carácter de Poder, en el sentido de un Poder Municipal, se plantea la posibilidad de que como tal, el Municipio promueva ante la Suprema Corte un juicio de controversia constitucional en contra de normas o actos que considere violatorios

a la Constitución y que afecten su ámbito de competencia; sin embargo, al respecto ha existido jurisprudencia que ha determinado que el Municipio no se considera como un "Poder" para los efectos de acceder el Juicio de Controversia Constitucional.

Por lo anterior, el planteamiento del problema consistía básicamente en determinar si el Municipio constituye o no un Poder a fin de establecer si puede tener acceso a la controversia constitucional o bien determinar si lo que procede es el juicio de amparo en el supuesto de que el Municipio sea considerado una persona moral oficial en defensa de sus intereses patrimoniales.

A continuación citaremos las siguientes tesis jurisprudenciales, las cuales le han negado al Municipio el carácter de Poder para los efectos de la controversia constitucional:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.-

Controversia entre un Ayuntamiento, la Legislatura y el Ejecutivo de un Estado. Conforme al artículo 105 de la Constitución Política de la República, la Suprema Corte de Justicia, sólo tiene competencia para conocer de las controversias a que se refiere el precepto; en tal virtud, dicho Tribunal está capacitado para conocer de las controversias entre los Poderes

de un mismo Estado; pero en el caso actual, una de las partes que contienden, Ayuntamiento de Motul, no tiene carácter de "Poder", en el sentido en que esta palabra es usada por el Constituyente; por tanto, dicho Tribunal carece de competencia constitucional para conocer de la controversia que trata de entablarse".⁸⁸

En esta tesis se observa claramente que el Municipio queda fuera de la competencia de la Corte en cuanto al juicio de controversia constitucional, por carecer del carácter de Poder en los términos del artículo 105 constitucional.

En este mismo sentido se pronuncia la tesis que transcribimos a continuación:

"LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. MUNICIPIOS, PERSONALIDAD DE LOS. Aun cuando la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, es el Municipio Libre, conforme al artículo 115 de la Constitución

⁸⁸ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro y ACOSTA ROMERO, Miguel. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ed. Porrúa, 4ª ed., 1992, pág. 1032.

Política del país, y aun cuando los mismos forman un organismo independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, y tienen consiguientemente, personalidad jurídica para todos los efectos legales, ello no obstante, tales condiciones no atribuyen a los municipios el carácter del "poder político" a que se contrae el artículo 105 constitucional, para los efectos de dar competencia a la Suprema Corte, con motivo de las controversias que se susciten entre un ayuntamiento y los poderes de un mismo Estado, por carecer los ayuntamientos de jurisdicción sobre todo el territorio del Estado, toda vez que aquélla está limitada a una fracción del mismo, y la extensión de jurisdicción es la que da indiscutiblemente a la Suprema Corte, competencia para intervenir en las aludidas controversias".⁸⁹

Una vez más, observamos la negación que sufre el Municipio, de ser considerado por la Corte como poder político: en esta tesis, la razón de la negativa versa en el sentido de que el Municipio carece de jurisdicción territorial suficiente,

⁸⁹ Ibidem. pág. 1034.

para estar facultada la Corte de conocer de las controversias que el Municipio promueva.

A mayor abundamiento de lo que se trata de probar en este apartado, a continuación transcribiremos otra tesis jurisprudencia que confirma la ausencia de protección a los municipios por la vía de la controversia constitucional.

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. El artículo 105 constitucional, especifica claramente cuáles pueden ser resueltas, exclusivamente, por la Suprema Corte de Justicia.

MUNICIPIOS. No obstante la autonomía y libertad que les ha concedido la nueva Constitución, no tienen todos los privilegios de un Poder independiente, dentro del Estado.

ID. Reconocerles el carácter de Poder Independiente, alterarla las doctrinas admitidas y sustentadas por todas las Constituciones que se han promulgado en el país.

ID. El reconocimiento del municipio libre, como base de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación, no implica, en ninguna forma, el que los municipios adquieran todos los derechos y prerrogativas de un Cuarto Poder.

PODER PÚBLICO. Cualquiera que sea su origen, examinado a la luz de los preceptos constitucionales, resulta que sólo dimana del pueblo, en quien radica esencial y originalmente la soberanía nacional y que, para su ejercicio, se divide en tres ramificaciones, como funciones inherentes al cuerpo político, las que pueden expresarse con estas palabras: querer, hacer y juzgar.

ID; ID. Ha sido un principio fundamental para los hombres del Estado, el que el Poder Público, en las Repúblicas Representativas, se divida en tres Poderes distintos e independientes y que son: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

ID; ID. Es una de las manifestaciones activas de la Soberanía, en la potestad concedida por el pueblo a sus mandatarios, para ejercer ciertos derechos y facultades y, tal aspecto, los Municipios tienen poder, gozan de alguna potestad, en el ejercicio de sus funciones.

ID; ID. Analizado el Poder como una de las divisiones de la potestad concedida por el pueblo, la ciencia y la legislación positiva, no admiten sino las tres funciones de: querer, hacer y juzgar, que corresponden, respectivamente, al Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial, sin que los municipios, por más que se consideren comprendidos en alguna de las divisiones del Poder, puedan abrogarse el título y prerrogativas de cualquiera de las tres Entidades, en que está dividido.

ID; ID. Aceptar la existencia de un poder municipal, con las mismas cualidades de independencia que la de los tres Poderes, en que está subdividido el Poder Público, es confundir la independencia de los municipios

con facultades y funciones que están muy lejos de su competencia".⁹⁰

La anterior tesis, también demuestra la tendencia que había de negarle el acceso al Municipio, al juicio de controversia constitucional.

La siguiente tesis, se pronuncia en ese mismo sentido:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE LOS PODERES DE UN MISMO ESTADO. Al disponer el artículo 105 Constitucional, que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre los Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos, presupone la existencia legal indudable, sin discusión alguna, de esos Poderes, supuesto que el motivo o materia de la controversia siempre debe ser la constitucionalidad de sus actos y no es admisible la promoción de una controversia por quien pretende poseer los atributos del Poder,

⁹⁰ Tesis. IV. P. 729. Controversia constitucional entre el Ayuntamiento de Teztlutlán y la Legislatura del Estado de Puebla. Ayuntamiento de Teztlutlán. 29 de marzo de 1919. mayoría de 8 votos.

sin que éste haya sido reconocido legalmente, ya que la controversia, no puede entablarse con un poder presunto, sino con los Poderes cuyo origen está fundado en las normas constitucionales y respecto de cuya legitimidad no existe asomo de duda; por lo tanto, la Suprema Corte de Justicia no tiene competencia para resolver la controversia promovida por las personas que se dicen miembros de un ayuntamiento, contra la Legislatura de un Estado, que reconoció el triunfo de la planilla contraria a la formada por las citadas personas. Por otra parte, los ayuntamiento no tienen carácter de Poder, en el sentido en que esta palabra está usada por el constituyente; pues aun cuando la base de la división territorial y de la división política y administrativa de los Estados, es el Municipio Libre, y aun cuando forma un organismo independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, los ayuntamientos carecen de jurisdicción sobre todo el territorio de un Estado, y tal extensión de jurisdicción es la que indiscutiblemente da a la Suprema Corte de Justicia, competencia para

intervenir en las aludidas competencias; los Poderes a que se contrae el artículo 105 de la Constitución Federal, son exclusivamente el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, y los Municipios Libres, sólo forman la base de la división territorial y la organización democrática y política en que los aludidos Poderes descansan, y el reconocimiento del Municipio Libre con derecho a ser administrado por un ayuntamiento de elección popular y a disponer libremente de su Hacienda, no implica que adquiera todos los derechos y prerrogativas de un cuarto Poder, ya que de acuerdo con los artículos 49, 50, 80, 94 y 115 de la Constitución Federal, el Supremo Poder de la Federación se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que se depositan en un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, un Congreso General y la Suprema Corte de Justicia de la Nación".⁹¹

Partiendo de las tesis anteriormente citadas, y tomando en cuenta que el Municipio no podía acudir al Juicio de Controversia Constitucional, en defensa de

⁹¹ Tesis, XLVIII, p. 349, Controversia 2/36, Trepani Arturo y cogniavido, 6 de abril de 1936, unanimidad de 16 votos.

sus derechos y prerrogativas, ya que no se le consideraba un Poder para efectos del artículo 105 constitucional, el Municipio, tenía ante sí, la opción de la vía de amparo, por medio de la cual, cabía una posibilidad de defensa a nivel del máximo órgano de interpretación constitucional, como lo es la Suprema Corte; sin embargo, en la mayoría de los casos, el Municipio, también se encontraba negado a este procedimiento, ya que la Suprema Corte de Justicia consideraba improcedentes las demandas de amparo que promovían los Municipios, tal y como lo demuestran las siguientes tesis jurisprudenciales:

"AYUNTAMIENTOS. Estas corporaciones no tienen garantías individuales sino derechos políticos y por la violación de éstos, no procede el amparo."⁹²

AYUNTAMIENTOS. Cuando pueden pedir Amparo (División Territorial). Los Ayuntamientos pueden en su vida y actividades, asumir exclusivamente dos caracteres y dos personalidades distintas: la personalidad como sujeto de derecho público y entidad soberana y abstracta y otra como sujeto de derecho privado. En el primer caso, no están capacitados para

⁹² T. Amparo Administrativo, Tejada Miguel, 25 de febrero de 1921, unanimidad de votos. T. VIII, pág. 429.

solicitar el amparo de la justicia federal, puesto que el juicio de garantías de conformidad con el artículo 103 de la Constitución Federal, y el artículo 1° de la Ley de Amparo, ha sido instituido para tutelar garantías individuales y las relaciones entre la Federación y los Estados, garantías que solamente se otorgan a las personas físicas o morales, sean privadas públicas o morales, sean privadas o públicas, pero siempre que éstas acudan en defensa de sus derechos, privados o patrimoniales, frente a los abusos que pudiera cometer el Poder Público. Ahora bien, si un Ayuntamiento, al ocurrir en Amparo, reclama un decreto que manda segregar de su jurisdicción, determinadas colonias, para incorporarlas a diverso municipio, como ese acto afecta exclusivamente a la soberanía de los derechos políticos de la institución edilicia reclamante, como entidad de derecho público, y no como un sujeto de derecho privado, es decir, como esos actos no afectan derechos patrimoniales del citado Ayuntamiento, sino derechos eminentemente políticos, contra tales actos no

pueden acudir al juicio de garantías, y si lo hace deberá sobreseerse".⁹³

Estas tesis, han establecido que el Municipio cuando se trata de conflictos entre otras entidades, no puede acceder al juicio de garantías porque este tipo de controversias sólo están contempladas para los entes que están investidos de soberanía, por lo cual el Municipio queda excluido de dicha categoría.

En virtud de lo anterior, advertimos que por un lado el Municipio, al no tener el carácter de Poder, no podía tener acceso al juicio de controversia Constitucional y por la otra parte, no había la posibilidad para el propio Municipio, de proceder por la vía de amparo, y la que tampoco se le considera como titular de garantías individuales.

A continuación, apuntaremos algunas otras tesis jurisprudenciales que de una u otra forma, restringen las facultades del Municipio.

"MUNICIPIO LIBRE.- La Constitución no ha establecido como base esencial para la existencia del mismo, el que los Ayuntamientos tengan facultades para legislar, les concede sólo las de administrar. Consiguientemente, no tiene

⁹³ Ayuntamiento de Nogales, Veracruz, 7 de septiembre de 1942. Unanimidad de 5 votos. Sem. Judicial de la Federación. Quinta época. T LXXIII, pág. 5750.

la de derogar las leyes existentes que reglamentan un servicio público municipal".⁹⁴

"MUNICIPIO LIBRE ADMINISTRACIÓN DEL. Debe sujetarse a las leyes expedidas por las legislaturas".⁹⁵

"MUNICIPIOS". Carecen de la facultad de legislar y, por ende, de la de decretar impuestos.

ID. Sus atribuciones están limitadas a las que menciona el artículo 115 constitucional".⁹⁶

"MUNICIPIOS, CARECEN DE FACULTADES LEGISLATIVAS.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 115 constitucional, los municipios son la base de la división territorial de los Estados, es decir, son organismos que corresponden a la descentralización territorial o por región, cuyas funciones se limitan a la

⁹⁴ Tesis I. Amparo administrativo en revisión, Compañía limitada de Luz Eléctrica, Fuerza y Tracción de Tampico, S.A., 17 de noviembre de 1917, mayoría de 7 votos.

⁹⁵ Idem.

⁹⁶ T. II. P. 1360. Amparo Administrativo en revisión, Escobar Tomás, 8 de mayo de 1918 unanimidad de 11 votos.

gestión de los asuntos administrativos de carácter local, mediante la realización de actos creadores de situaciones jurídicas concretas e individuales y no generales ni abstractas como lo son los actos legislativos, puesto que ningún precepto constitucional les confiere facultades legislativas. Y si bien la fracción III del artículo 115 concede a los municipios personalidad jurídica para todos los efectos legales, no puede derivarse de tal personalidad la facultad legislativa, por que si la persona física goza del derecho de libertad y puede hacer todo lo que no está prohibido por la ley, la autoridad, sólo puede obrar dentro de las facultades que le confiere la ley, aunque tenga personalidad jurídica como los municipios".⁶⁷

"MUNICIPIO COMPETENCIA DE LOS, PARA LA FIJACIÓN DEL IMPUESTO. La facultad concedida por el artículo 115 de la Constitución General, a los Municipios para la administración de su Hacienda, no implica la de fijación de

⁶⁷ Vol. CIII, Primera Parte, p. 51. Amparo en revisión 5658/59, Virginia Sosa Hernández, 18 de enero de 1996, unanimidad de 15 votos.

contribuciones, que está reservada únicamente a las Legislaturas de los Estados".⁹⁸

De las tesis anteriores, observamos claramente como al Municipio, se le restringe facultades y prerrogativas, posiblemente esto se debió a gobiernos centralistas que controlaban excesivamente la vida municipal, aunado a gobiernos de los Estados, que asfixiaban a la comunidad municipal y su gobierno local.

Por lo antes expuesto, afirmamos que antes de las reformas al artículo 105, existía una ausencia de defensa constitucional para los municipios, cuestión que a través de las transformaciones políticas y sociales, así como del avance del federalismo, fue disminuyendo hasta llegar a las reformas del 31 de diciembre de 1994, en donde aparece un medio expreso de defensa para nuestras comunidades básicas, los Municipios de México.

6.- ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL DESPUES DE 1994

Partiendo de lo establecido en el apartado anterior, y como consecuencia de los cambios políticos y sociales que se han suscitado en nuestro país, el juicio de controversia constitucional fue objeto de sustanciales reformas, dichas reformas realizadas al artículo 105 de nuestra Constitución, forman parte de un

⁹⁸ Tesis LII, p. 2082; Amparo administrativo en revisión 920/25, Morales Isaum, 12 de junio de 1937, unanimidad de 5 votos.

conjunto de reformas que a partir de 1994, y a iniciativa del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, pretendieron dar un giro a la impartición de justicia de nuestro país, así como realizar una profunda reestructura al Poder Judicial de la Federación.

En la exposición de motivos de las reformas de 1994, el Presidente Zedillo, manifestó, entre otras, las siguientes consideraciones generales:

"Es esencial que la Constitución y el orden legal derivado de ella tengan plena observancia. Es preciso que las autoridades actúen con apego a las normas; que los derechos sean reconocidos y las discrepancias, resueltas conforme a la ley.

La iniciativa tiene el propósito de fortalecer a la Constitución y a la normatividad como sustento básico para una convivencia segura, ordenada y tranquila.

La iniciativa se propone el fortalecimiento del Poder Judicial y modificaciones a la organización interna, al funcionamiento y a la competencia de las instituciones encargadas de la seguridad y de la procuración de justicia.

Al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte, se hace necesaria una diferenciación en el desempeño de las acciones sustantivas y administrativas para facilitar la eficiencia en ambas funciones.

El juicio de amparo debe conservar sus principios fundamentales, pero debemos continuar perfeccionándolo a fin de permitir una defensa cada vez más adecuada de los derechos fundamentales del individuo frente a cualquier abuso de autoridad.

La nueva y compleja realidad de la sociedad mexicana hace que este proceso no baste para comprender y solucionar todos los conflictos de constitucionalidad que pueden presentarse en nuestro orden jurídico. Es necesario incorporar procedimientos que garanticen el principio de división de poderes y a la vez, permitir que la sociedad cuente con mejores instrumentos para iniciar acciones de revisión de la constitucionalidad de una disposición de

carácter general, a través de sus representantes".⁹⁹

Atentos a lo anterior, se establece que las reformas publicadas el 31 de diciembre de 1994 versaron sobre los siguientes aspectos fundamentales:

1. Reestructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
2. Reestructura de los Ministros de la Corte.
3. Nuevas atribuciones de la Corte.
4. El nuevo Juicio de Controversia Constitucional.
5. Acción de inconstitucionalidad.
6. Creación del Consejo de la Judicatura
7. Modificaciones a la institución del Ministerio Público.
8. Creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En relación con el tema que nos ocupa, observamos que la competencia de la Suprema Corte se ha ampliado significativamente en materia de controversias constitucionales; al respecto, la fracción I del artículo 105 de la Constitución, establece diversas hipótesis concretas de controversias que se pueden suscitar entre los distintos Poderes y órganos del Estado.

⁹⁹ ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto. Seguridad y Justicia. Las Políticas al Bienestar. Revista editada por el Partido Revolucionario Institucional. México, 1994, pág. 101.

Cabe destacar la inclusión del Municipio dentro de la hipótesis normativa del artículo 105, de este modo, puede afirmarse el gran avance que esto representa debido a la posibilidad de defensa constitucional que se confiere a los Estados y Municipios, fortaleciendo nuestro federalismo, así como el Estado de Derecho.

Como ya lo hemos establecido, el Juicio de Controversia Constitucional, tiene por objeto mantener el equilibrio de la división de Poderes, así como el Pacto Federal, anteriormente, el artículo 105 constitucional, preveía los conflictos entre ciertas entidades, pero era omiso en cuanto al Municipio; cabe mencionar también, que no existía una legislación reglamentaria específica, que diera plena eficacia y operatividad al precepto constitucional de referencia, por lo cual, se acudía a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, cuyo artículo 11, establecía lo siguiente:

Artículo 11.- Corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el conocer:

- I. De las controversias que se susciten entre dos o más Entidades federativas, o entre los Poderes de una misma Entidad sobre la constitucionalidad de sus actos;
- II. De las controversias que se susciten por leyes o actos de la autoridad federal, que vulnere o restrinjan la

soberanía de los Estados, o por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal, cuando sean promovidas por la autoridad afectada o por la Federación, en su caso, en defensa de su soberanía o de los derechos o atribuciones que les confiera la Constitución;

- III. De las controversias que surjan entre una entidad Federativa y la Federación; y
- IV. De las controversias en que la Federación fuese parte cuando a juicio del Pleno se consideren de importancia trascendente para los intereses de la Nación, oyendo el parecer del Procurador General de la República.

Del anterior precepto, observamos que el legislador enumeraba ciertos casos en los que la Corte tenía competencia para conocer de las controversias constitucionales que se suscitaban; destacando, la fracción IV, la cual dejaba a la interpretación de la Corte, en qué casos, se consideraban dichas controversias, de "importancia trascendente" para conocer de ellas oyendo el parecer del Procurador General de la República; sin embargo, este precepto no aseguraba una protección constitucional efectiva para la institución municipal, ya que las

controversias presentadas por los municipios, en raros casos se podían considerar como trascendentales para la vida nacional, no por ello restándoles importancia para la vida de la comunidad municipal.

Por otro lado, la Ley de Coordinación Fiscal, hacia referencia al artículo 105 constitucional; para la solución de controversias derivadas del Sistema de Coordinación Fiscal, el cual incluye a los tres niveles de gobierno, el federal, estatal y municipal; en este sentido, el artículo 12, establecía lo siguiente:

Artículo 12.- El Estado inconforme con la declaratoria por la que se considere que deja de estar adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si bien es cierto, que la Ley de Coordinación Fiscal, contiene una disposición expresa que da luz en el sentido de la vía en la cual procede una inconformidad de algún Estado, al ser declarado fuera del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es también claro, que existe una omisión en cuanto a la vía que tendría que seguir el Municipio al encontrarse en el mismo supuesto antes descrito.

Por lo tanto y, a manera de conclusión, es importante puntualizar que los dos preceptos antes citados no establecían una directriz a seguir o un procedimiento por medio del cual se le diera cause a las controversias de esta

naturaleza tal y como lo hemos venido señalando, se le negaba el acceso al Municipio.

A partir de las reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994, se dio un gran avance a la figura del juicio de controversia constitucional, sin embargo, no fue sino hasta la promulgación de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, cuando se da verdadera operatividad al juicio de referencia.

En primer término, como ya lo hemos mencionado, en la primera fracción del artículo 105, se establecen las hipótesis normativas, de los sujetos quienes pueden entablar un juicio de controversia constitucional:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal.
- b) La Federación y un Municipio.
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal.
- d) Un Estado y otro.

- e) Un Estado y el Distrito Federal.
- f) El Distrito Federal y un Municipio.
- g) Dos Municipios de diversos Estados.
- h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

De la lectura de la fracción I del artículo 105 constitucional, después de la reforma de 1994, la cual entró en vigor en 1995, podemos desprender cuáles son las entidades entre las cuales se pueden suscitar las controversias constitucionales; sin embargo, no se especifica lo que debe entenderse propiamente por una controversia constitucional.

Debido a lo anterior y para los efectos de establecer un concepto de controversia constitucional, citaremos a destacados constitucionalistas que hacen referencia a este concepto.

7. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL (CONCEPTO)

Para establecer un concepto del actual juicio de controversia constitucional, partiremos de la amplia definición que nos ofrece el Ministro Juventino V. Castro:

"Las controversias constitucionales, son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos, no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado, o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados, con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites entre Estados que disienten, todo ello para preservar el Sistema y la estructura de la Constitución Política".¹⁰⁰

De la definición anterior, observamos la inclusión de la figura municipal en el campo de las controversias constitucionales, lo anterior es producto de la reforma de 1994, por otro lado, se advierte, que el objeto de este procedimiento,

¹⁰⁰ CASTRO V., Juventino. El Artículo 105 Constitucional. Edit. Porrúa, México, 1994, pág. 61.

es el impugnar la invalidación de normas generales o actos no legislativos, que se consideren inconstitucionales, con el propósito de preservar el orden constitucional.

Por su parte el maestro Héctor Fix Zamudio establece lo siguiente:

Las Controversias Constitucionales "son las de carácter jurídico que pueden surgir entre los integrantes de la Unión, cuando las mismas son planteadas directamente por las entidades afectadas ante la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con lo establecido por el artículo 105 de la Constitución".¹⁰¹

De las anteriores definiciones y teniendo como base el artículo 105 de la Constitución, podemos establecer que la controversia constitucional, es aquel procedimiento jurisdiccional que se lleva en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por virtud del cual las entidades especificadas en la fracción I del artículo 105 constitucional, pueden impugnar normas generales y actos no legislativos de otras entidades similares que no se apeguen a la Constitución Federal, con el objeto principal de preservar el orden constitucional.

Por lo cual, podemos concluir, que el juicio de controversia constitucional, tiene como fin proteger el Pacto Federal, así como el Orden Constitucional.

¹⁰¹ FIX ZAMUDIO. Héctor. "Controversia Constitucional". Vid. Diccionario Jurídico Mexicano, A-CH. Op. cit., pág. 542.

De los conceptos anteriormente expuestos, tenemos que el juicio de referencia se da entre autoridades que se especifican en la propia Constitución, las cuales se presumen que están debidamente constituidas de acuerdo a sus respectivas leyes.

8. NATURALEZA JURÍDICA

Considerando que el Juicio de Controversia Constitucional por su conocimiento, tramitación y resolución se apega a los lineamientos de un verdadero procedimiento jurisdiccional, constituye un juicio en donde en la única instancia, se revisa la constitucionalidad de los actos de diversas autoridades, emitiéndose un fallo con las debidas características procesales y en estricto apego a derecho.

Por la propia naturaleza de los asuntos que se ventilan, el Juicio de Controversia Constitucional, tiene como razón de ser el que el más alto tribunal sea quien resuelva los conflictos de carácter constitucional que se susciten en términos del artículo 105 de la Constitución, facultad que se concede a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para proteger el Orden Jurídico Constitucional, que mantiene nuestro Pacto Federal.

El maestro Elisur Arteaga establece que se trata de:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"...un juicio entre poderes u órganos que gozan de autoridad, cuando hacen uso de su autonomía, ejercen las facultades o atribuciones que les han sido confiadas u otorgadas".¹⁰²

Constituye un juicio expedito, que pretende lograr que los poderes y órganos se sujeten a lo que la propia Constitución Política dispone, para lo cual, se busca cesar o invalidar todo aquel acto de autoridad o invasión de campos de acción cometido por una autoridad respecto de otra.

Por lo antes expuesto, podemos concluir que la controversia constitucional, constituye un procedimiento jurisdiccional, es decir, un juicio del cual conoce nuestro más alto tribunal, para conocer de los conflictos que se susciten entre los demás órganos de poder, ya sea la Federación, Estados y Municipios, sin que por esta razón se coloque a la Corte como un poder superior, sino que es la instancia apropiada para conocer de Controversias de tan alta envergadura a efecto de proteger el sistema federal, así como el orden constitucional de la República.

Cabe mencionar que la Suprema Corte atiende esta clase de asuntos, sólo cuando se trata de cuestiones de constitucionalidad, hay que observar, que

¹⁰² ARTEAGA NAVA. Elisur, Op. cit., pág. 9.

quedan excluidas las cuestiones o controversias que no estén comprendidas dentro de la propia Constitución o que deriven directamente de ella.

La fracción I del artículo 105 hace referencia a cuestiones constitucionales y necesariamente se refiere específicamente a la Constitución General de la República. Para estos efectos, es necesario remitirnos al principio del sistema Federal, y a lo dispuesto por el artículo 124 de la Constitución, que establece:

"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".¹⁰³

En relación con esto, el Lic. Elisur Arteaga establece que:

"...las Controversias que se susciten sobre la aplicación y cumplimiento de la Constitución local, corresponde en forma privativa a los órganos locales, que la resolución de las Controversias es competencia exclusiva de los tribunales locales, concretamente del tribunal

¹⁰³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Op. cit. pag. 131.

superior de justicia, que es el único dentro de la entidad federativa, que goza de una jurisdicción general".¹⁰⁴

En relación con lo anterior, es necesario destacar el Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 7 de noviembre de 1991, en amparo en revisión 4521/90, promovido por el ayuntamiento de Mexicali vs. la H. Legislatura constitucional del Estado de Baja California.

"La única forma de garantizar la efectividad de los objetivos perseguidos por la reforma al artículo 115 constitucional, concretamente el de la autonomía municipal, es la de abrir la vía de la controversia constitucional al Municipio cuando se vean vulnerados o restringidos los derechos públicos que le fueron reconocidos. Lo contrario, es decir, impedir el acceso del municipio a la controversia constitucional, llevaría a sostener que no obstante que el propósito de la reforma aludida, fue garantizar la autonomía municipal, no se dieron los elementos para que ésta fuera una realidad, al no preverse

¹⁰⁴ ARTEAGA NAVA. *Elisur. Op. Cit.*, pág. 11.

un medio de defensa para que los Municipios pudieran atacar los actos que vulneren sus prerrogativas".

Si bien es cierto que la Constitución hace una clara delimitación de las competencias federales y locales, no es menos cierto, que conforme a las reformas de diciembre de 1994, la Constitución de la República, establece claramente, que ante una invasión de competencias, el Municipio esta facultado para acudir ante la Suprema Corte, a promover un juicio de controversia constitucional.

9. CARACTERÍSTICAS

El orden jurídico constitucional establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, Estados y Municipios y Distrito Federal y, en su parte dogmática, previene las garantías individuales en favor de los gobernados que deben ser respetadas, sin distinción, por las autoridades de los órdenes anteriores, según puede desprenderse del enunciado del artículo 1° constitucional. Además de las funciones anteriores, el orden constitucional tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones establecidas en favor de las autoridades, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea en perjuicio de los gobernados, por violación de garantías individuales, o bien

afectando la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico.

Acorde con su propia y especial naturaleza, las controversias constitucionales constituyen una acción cuyo objetivo esencial es permitir la impugnación de los actos y disposiciones generales que afecten las respectivas facultades de cualquiera de los diferentes niveles de gobierno o que de alguna manera se traduzcan en una invasión a su ámbito competencial provocada por otro nivel de gobierno; todo esto con el fin de que se respeten las facultades y atribuciones que a cada uno corresponde, de tal manera que cada nivel de gobierno esté en aptitud de llevar a cabo y agotar en sus términos, todas aquéllas que el propio sistema federal le otorga a través de la Constitución. Con este propósito, al resolver el fondo, se tendrán que analizar los principios rectores elevados a rango constitucional, que determinan los respectivos ámbitos de competencia de cada nivel de gobierno y en los que se precisan las facultades y atribuciones de cada uno de éstos, lo cual debe hacerse también considerando la propia motivación y causa generadora que llevó al legislador a la inclusión de dichos principios e instituciones fundamentales como lineamientos de nuestro sistema federal, de tal manera que se aprecie en forma cierta el sentido y teleología de éstos para una correcta interpretación y aplicación de los mismos en beneficio de la sociedad.

De esta manera tenemos que la controversia constitucional en su sentido material es un procedimiento contencioso en el que entran en pugna dos órganos de gobierno bajo el supuesto de una invasión de competencias.

Por otra parte y con independencia de las fases procesales que señala la ley reglamentaria, tenemos que el objeto teleológico de dicho juicio constitucional es preservar el orden constitucional y el federalismo.

10.- PARTES EN EL JUICIO

Al abordar el tema del Juicio de Controversia Constitucional, es necesario, en primer término, establecer quiénes pueden plantear una controversia constitucional, es decir, quiénes son los elementos personales que intervienen en la contienda, al efecto la fracción I del artículo 105 constitucional da luz en este sentido, y de ahí se desprende quiénes pueden ser partes en el referido juicio y los enumera de esta forma:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un municipio;

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales y
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Por lo que se refiere a quién puede ser actor en este referido juicio, señalaremos que de acuerdo con la fracción I del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, serán parte como actores, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia, destacando que no puede ser actor una persona física, ya que en este caso estaríamos en el supuesto de un juicio de amparo.

Como demandado, la fracción II del referido artículo establece que será parte como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; en este supuesto, nos encontramos ante quien haya realizado un acto, ya sea de carácter legislativo, o no, que afecta la competencia de otra entidad, poder u órgano.

Así también, el referido artículo 10, señala que podrían ser parte como terceros interesados, las entidades, poderes u órganos, referidos en el artículo 105 de la Constitución, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse;

Del mismo modo, será parte el Procurador General de la República, lo anterior debido a que, a partir de las reformas de 1994, se otorgó al Procurador General de la República, el carácter de representante de los intereses de la Nación, además el artículo 102 constitucional establece que el Procurador General

de la República, intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el Artículo 105 de la Constitución.

El maestro Elisur Arteaga, comenta al respecto:

"El papel del Procurador General de la República debe ser el de un tercero que interviene para moderar entre partes, en una controversia que pudiera implicar materias políticas o requerir de conocimientos altamente especializados en asuntos delicados y auxiliar, sin parcialidad, técnicamente a las partes en el planteamiento y defensa de sus puntos de vista con base en la Constitución".¹⁰⁵

Cabe mencionar que cada órgano, poder o entidad deberá comparecer a juicio por conducto del funcionario que en términos de la ley que los rigen y organizan estén facultados para ello. Sin embargo, tratándose del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del gobierno, como lo determine el propio Presidente.

¹⁰⁵ Idem, pág. 23.

11.- LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA COMO AUTORIDAD COMPETENTE

En primer término, y en cuanto a la competencia para conocer de éstos juicios, el artículo primero de la Ley Reglamentaria del artículo 105, dispone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título (título I), las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución; de lo anterior, se desprende, que la facultad para conocer y resolver estos procedimientos, corresponde a la Suprema Corte.

Otro aspecto importante, consiste en lo relativo a la materia electoral, atendiendo al artículo 105 Constitucional, en su fracción I, establece que la Suprema Corte de Justicia, conocerá de las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre los poderes u órganos que en el propio artículo se enlistan, a esto respecto, el maestro Alisar Arteaga comenta que:

"Por materia electoral, para los efectos del artículo 105, deben entenderse o comprenderse, en principio, todos los actos y hechos que se realizan o ejecutan con vista a hacer efectivo los principios democráticos y republicano, para lograr la renovación ordinaria y periódica de los

TESIS C. J.
FALLA DE ORIGEN

poderes y órganos federales y locales mediante el sufragio universal, sin importar quién los realice, ni el momento en que los haga o ejecute".¹⁰⁶

Una de las razones principales de esta excepción, fue la de dejar a salvo al máximo Tribunal de la Nación de conocer de controversias de carácter político y electoral; con esto se asegura la independencia del Poder Judicial respecto de la designación y conformación de los otros dos Poderes de la Unión.

A este respecto, es importante citar al Ministro Juventino V. Castro, en el sentido de que:

"La materia electoral sigue siendo tema prohibido, exactamente en los mismos términos que lo estableció la reforma de diciembre de 1994, que entró en vigor en enero de 1995. Desde entonces, y hasta la fecha, no se puede examinar una cuestión electoral en una controversia constitucional".¹⁰⁷

¹⁰⁶ ARTEGA NAVA, Elisor, Op. Cit., pág. 6.

¹⁰⁷ CASTRO V., Juventino, Op. Cit., pág. 159.

Por lo antes expuesto, concluimos que las leyes electorales sólo se pueden combatir por medio de la acción de inconstitucionalidad y sólo los partidos políticos con registro pueden oponerse a una ley electoral, para la controversia constitucional, el tema electoral no está contemplado, por lo cual, y en los términos del artículo 19 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, las controversias constitucionales son improcedentes contra normas generales o actos en materia electoral.

12.- INTERÉS JURÍDICO

Para que las entidades, poderes u órganos a las cuales se ha hecho referencia, puedan promover un juicio de controversia constitucional, se presupone que deben tener un interés jurídico, para acceder al juicio; a dicho interés, se le ha llamado doctrinariamente interés constitucional; este interés, se compone de tres aspectos fundamentales.

El primer supuesto, se refiere básicamente a la existencia de una violación a la Constitución; es decir, que se observe un quebrantamiento del orden constitucional; en segundo término se requiere que la violación se le atribuya a uno de aquellos entes que se contemplan en el artículo 105 de la Constitución, es decir, aquellos que puedan ser parte en el Juicio de Controversia Constitucional; y en tercer término, es necesario que se observe una invasión de facultades entre

las entidades que señala la Constitución, esto es, que haya una lesión en el campo de acción de quien ejerce el acto por parte de la autoridad demandada.

Como ejemplo de la falla de uno de los supuestos anteriores, el Lic. Elisur Arteaga, cita la siguiente hipótesis:

"Si por ejemplo, el Congreso de la Unión emitiera leyes por virtud de las cuales gravara la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros, cuya exacción se efectúe por medio de aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, ciertamente, se violaría el artículo 131, en relación con la fracción VI del artículo 117, pero en ese caso, los órganos de autoridad del Distrito Federal, no verían afectado su campo de acción, ya que ellos, de conformidad con el artículo 122, fracción IV, inciso b), último párrafo, no pueden dictar leyes por virtud de las cuales se establezcan esa clase de impuestos. En el caso, lo procedente sería la vía del amparo que sólo podrían interponer los particulares afectados"¹⁰⁸

¹⁰⁸ Idem, pág. 14.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por lo que respecta a la personalidad requerida para comparecer en un Juicio de Controversia Constitucional, se debe partir del principio de que quienes ostentan el cargo público correspondiente al poder o autoridad de que se trata, se presume que actúan de buena fe y con el reconocimiento público y notorio de su posición, como puede ser el caso del Presidente de la República, el Gobernador del Estado, el Presidente Municipal, etc.

A mayor abundamiento, el artículo 11 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, establece que el actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio, por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio, goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. En relación con lo anterior, citaremos la siguiente tesis:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL LA PRESUNCIÓN LEGAL EN CUANTO A LA REPRESENTACIÓN Y CAPACIDAD DE LOS PROMOVENTES NO OPERA CUANDO DE LA DEMANDA SE DESPRENDE QUE CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA EJERCER ESA ACCIÓN. El artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, relacionado estrechamente con el artículo 10 del propio ordenamiento que señala como actor en las controversias constitucionales a la entidad, poder u órgano que la promueva, establece la presunción de que quien comparezca a juicio en su representación goza de tal representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. Sin embargo, debe considerarse que tal presunción no opera cuando de la demanda derive que quienes pretenden actuar con tal carácter carecen de legitimación para ejercitar la acción de controversia constitucional al expresarse que el carácter referido lo derivan de actuaciones realizadas al margen de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, pues en esa hipótesis debe desecharse la demanda pues el carecer de legitimación no pueden representar a la entidad, poder u órgano que como parte actora puede promover la controversia constitucional.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Reclamación en la controversia constitucional 17/95.- Ayuntamiento de Tepoztlán, Morelos.- 5 de diciembre de 1995.- Unanimidad de once votos.- Ponente: Mariano Azuela Guitrón-Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poiso.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

13.- EFECTOS DE LAS SENTENCIAS

En otro orden de ideas, pero de esencial importancia, resulta ser el efecto que tienen las sentencias en el juicio de controversia constitucional; el artículo 42 de la Ley Reglamentaria establece lo siguiente:

"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios, impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos, c, h y k (El inciso c, se refiere a las controversias que susciten entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste, o en su caso la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; el inciso h versa sobre las controversias entre dos poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales y el inciso K se refiere a controversias entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos

o disposiciones generales) de la fracción I del artículo 105 Constitucional y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en las controversias”.

En relación con esto, el Ministro Juventino V. Castro explica;

“En algunas ocasiones las resoluciones que se dictan en las controversias solamente tienen efectos entre las partes, como lo dice el artículo

42 citado, en su parte última. Pero en otras resoluciones sí se les da efectos erga omnes, siempre y cuando se atienda a lo que específicamente dice ese artículo de la Ley Reglamentaria".¹¹⁰

Tal y como lo expresa el Ministro, las declaraciones de invalidez aprobadas por una mayoría calificada de ocho votos de los Ministros de la Corte, tendrán efectos generales en los casos previstos en el artículo 42 de la Ley Reglamentaria anteriormente citado, como los son en aquellas controversias que se susciten debido a disposiciones generales de los Estados y Municipios impugnadas por la Federación o en aquellos casos establecidos en los incisos c), h) y k) del artículo 105 constitucional.

De este modo se da un paso adelante en materia de control constitucional debido a que, con el voto de por lo menos ocho ministros de la Suprema Corte, se puede invalidar con efectos generales una norma que se considere inconstitucional, tomando como base la decisión de los Ministros de la Corte, siendo ésta, el máximo intérprete de la Constitución.

¹¹⁰ CASTRO V., Juventino. Op. Cit., pág. 69.

14.- PARTICULARIDADES DE LAS SENTENCIAS

En este sentido, citaremos algunas de las particularidades de las sentencias en las controversias constitucionales, las cuales, se enumeran de la siguiente forma:

1. En las controversias, se impugnan actos o normas de carácter general, emitidas o promulgadas por una entidad, poder u órgano de gobierno público, además, puede conocerse también de conflictos contenciosos respecto de cuestiones limítrofes entre los Estados.
2. En las controversias constitucionales existen las declaratorias de desestimación cuando no se alcance el mínimo de ocho votos; en cambio, cuando se alcance este mínimo o en su caso se supere, la declaratoria de la Corte respecto de la invalidez de una norma general, tendrá efectos generales y será obligatorio para las Salas de la propia Corte, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común, de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo.
3. El otro aspecto importante, es el relativo a los incumplimientos de las resoluciones en las controversias constitucionales; a este respecto, el artículo 105, establece que: "En caso de incumplimiento de las

TESIS COM
FALLA DE ORIGEN

resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución; dicho artículo establece que una vez que se ha concedido el amparo y la autoridad insiste en la repetición del acto reclamado o trata de eludir la sentencia y la Corte estima que dicha conducta es inexcusable, dicha autoridad deberá ser removida de su cargo y consignado al juez del Distrito correspondiente, si dicha conducta, es excusable, la Corte requerirá a la autoridad responsable, previa declaratoria de incumplimiento, y le otorgará un plazo específico para ejecutar la sentencia; si después de esto, la autoridad no ejecuta la sentencia, se procederá en los términos anteriormente señalados.

Por otra parte, el artículo 46 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, ordena a las partes condenadas a informar en cierto plazo, el cumplimiento de la sentencia, dicho informe, deberá ser presentado ante el Presidente de la Suprema Corte quien resolverá si aquélla ha quedado debidamente cumplida; además, el artículo 50 de la citada Ley Reglamentaria, establece que no podrá archivarse ningún expediente sin que quede cumplida la sentencia se hubiere extinguido la materia de la ejecución.

De lo anterior se advierte que las sentencias dictadas en los Juicios de Controversia Constitucional tienen el carácter de Orden Público, mismo que se traduce en el efecto de que toda la colectividad está interesada en el cabal

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
FALLA DE ORIGIN

cumplimiento de dichas resoluciones, pretendiendo un exacto control constitucional.

CAPÍTULO IV

LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL COMO MEDIO DE DEFENSA DEL MUNICIPIO.

1. CONTROVERSIAS ENTRE LA FEDERACIÓN Y UN MUNICIPIO

La reforma plantea la posibilidad de que un municipio promueva un juicio de controversia constitucional en contra de la Federación, en el supuesto, que ésta invada o restrinja la competencia municipal, en esta hipótesis, el municipio como parte de la organización del Estado, actúa en defensa de sus intereses, aun sin la autorización, ni siquiera el beneplácito de la entidad federativa a la cual pertenece, lo anterior, debido a que el municipio cuenta con autonomía y personalidad jurídica propia, que le concede el artículo 115 constitucional.

En la actualidad, es difícil que un municipio se atreva a enfrentar a la Federación en un juicio de carácter constitucional, sobre todo, si el Presidente Municipal pertenece al mismo partido político que el Presidente de la República; sin embargo, con todos los cambios que se han venido dando en nuestro país, con el fortalecimiento de la democracia y la creciente pluralidad que se ha venido observando en los tiempos recientes, cada día habrá más posibilidad de que el municipio acuda ante nuestro máximo tribunal en defensa de sus derechos y prerrogativas constitucionales.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

La nueva competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten entre los municipios y la Federación, se afirma que deben ser controversias eminentemente derivadas de la Constitución Federal, es decir, que surjan de normas o disposiciones generales que vayan en contra de nuestra Constitución.

2. CONTROVERSIAS ENTRE EL DISTRITO FEDERAL Y UN MUNICIPIO

Este supuesto es más dable en la zona conurbada del área metropolitana del Distrito Federal, ya que debido a la confluencia de las ciudades entre sí, con el Distrito Federal, se da una mayor interrelación de necesidades, intereses y problemas comunes, lo que da como resultado la necesidad de la celebración de convenios y acuerdos que faciliten la prestación de los servicios públicos municipales, esta situación, da lugar al surgimiento de conflictos que en un momento dado pueden llegar al ámbito constitucional, cabe mencionar, que en este supuesto, tanto los municipios como el Distrito Federal, actúan con plena independencia, pues ambos cuentan con personalidad jurídica propia y plena autonomía concedida por la Constitución.

3. CONTROVERSIAS ENTRE DOS MUNICIPIOS DE DIVERSOS ESTADOS.

Al igual que el apartado anterior tanto el Municipio como la Entidad Federativa comparecen ante la Corte, con plena autonomía, en defensa de su interés constitucional. Cabe mencionar que los municipios de diversos Estados,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

aun cuando forman parte de diferentes ámbitos de competencia, comparecen ante la Corte con pleno uso de sus atribuciones conferidas por la Constitución, este supuesto se encuentra regulado en el inciso g de la fracción I del artículo 105 constitucional.

4. CONTROVERSIAS ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS

El Artículo 105 constitucional, antes de las reformas de diciembre de 1994, contemplaba que la Suprema Corte, conocería de las controversias que se suscitaban entre los poderes de un Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos; sin embargo, el Municipio no se consideraba como un poder de un Estado, para tales efectos, a partir de la mencionada reforma, se abre expresamente la posibilidad para el Municipio de defenderse ante las normas generales o los actos del Estado al cual pertenece, según lo establece el inciso i de la fracción I del artículo 105 constitucional, en este supuesto, el Municipio hace uso de sus facultades, a efecto de enfrentarse ante su propia Entidad, por obvias razones, se afirma que dicho Municipio no requiere autorización del Ejecutivo o del Legislativo estatal para ejercer tal acción; sin embargo, debe cumplir con el requisito que le establece la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II el artículo 105 Constitucional, por lo que hace a agotar previamente las vías establecidas para la solución del conflicto.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

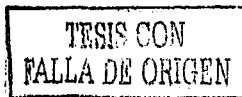
5. CONTROVERSIAS ENTRE UN ESTADO Y UN MUNICIPIO DE OTRO ESTADO

Como se ha mencionado antes, bajo este supuesto, se trata de dos entes jurídicos independientes uno del otro, que actúan de forma autónoma, ambas entidades se rigen por diversos ordenamiento jurídicos, cabe destacar, como ya lo hemos hecho en los supuestos anteriores que para la promoción de un juicio por parte de un Municipio en contra de un Estado distinto al que pertenece dicho Municipio, no requiere de la aprobación o representación del Estado al que pertenece, ya que actúa con autonomía y personalidad jurídica propia. Esta hipótesis está contemplada en el artículo 105 constitucional, fracción I, inciso j, el cual establece que la Suprema Corte de Justicia, conocerá de las controversias que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

De lo anterior, podemos concluir que las combinaciones posibles de controversias constitucionales en donde el Municipio es parte, pueden ser las siguientes:

La Federación

El Distrito Federal



Un Municipio de otro Estado

El Estado al que pertenece

Un Estado al que no pertenece

Cabe señalar que por lo que se refiere a las controversias suscitadas entre un Estado y uno de sus Municipios y un Estado y un Municipio de otro Estado, la controversia versa sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, en términos del artículo 105 de la Constitución Política.

También es necesario puntualizar, como una de las principales diferencias con respecto al juicio de amparo, que tratándose de controversias constitucionales que versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos referidos en los incisos c, h y k de la fracción I del artículo 105 (que se refieren a las controversias que se susciten entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; sobre las controversias entre dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales y las controversias entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales), los efectos de la sentencia que diriman tales controversias, tendrán efectos generales bajo determinada condición, es decir,

que sus efectos se aplicarán a la totalidad de los habitantes que radiquen en la esfera de competencia respectiva, cuando dicha sentencia derivada de la controversia, sea aprobada por una mayoría calificada de ocho votos de los Ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De este modo, el legislador pretendió fortalecer la decisión mayoritaria de los Ministros de la Corte, para evitar que una norma general notoriamente inconstitucional se deje de aplicar parcialmente y con efectos limitados al promovente del juicio, y dicha norma inconstitucional, se siguiera aplicando al resto de la población sujeta al ámbito de dicha jurisdicción; esta particular característica del nuevo Juicio de Controversia Constitucional, lo vemos como un significativo avance en materia de control constitucional que fortalece la Suprema Corte.

6.- PERSPECTIVAS DEL MUNICIPIO

El Municipio mexicano actualmente encara nuevos retos y compromisos que tendrá que enfrentar para el logro de sus objetivos dentro de la comunidad.

Los municipios presentan una gran diversidad en cuanto a su condición política, económica y social, lo cual da como resultado una gran heterogeneidad en cuanto al desarrollo de cada uno de dichos municipios.

Actualmente en México existen 2,418 Municipios los cuales cuentan con características propias y definidas en cuanto a la población y su gobierno, además, presentan una diversidad en cuanto a su marco regulatorio, aun cuando se trata de municipios que se encuentran en una misma entidad federativa.

A raíz de la reforma municipal de 1983, los municipios, sobre todo los más grandes, han desarrollado un marco normativo que les ha permitido un mayor desarrollo económico y social, sin embargo, todavía quedan muchos municipios sobre todo las comunidades pequeñas y alejadas que requieren un régimen jurídico que marque las bases para un desarrollo consistente.

Se reconoce que en el ámbito municipal todavía existen normas obsoletas e insuficientes que no satisfacen las necesidades de una sociedad en franca apertura, esto enmarcado con una Nación en donde se están viviendo profundos cambios políticos, en donde existe una mayor participación ciudadana, un amplio fortalecimiento democrático lo que ha promovido un cambio de actitudes ante el nuevo federalismo mexicano, así como un cambio de visión hacia las regiones del país.

El Municipio, como base de la división política y territorial de la Nación mexicana, juega un papel fundamental en el proceso de cambio de nuestro país, al ser éste la célula básica de gobierno y el principal "laboratorio de la democracia", lo que contribuye en gran medida a la política de cambio en los ámbitos nacionales.

Las perspectivas del Municipio deben ser el fortalecimiento de su vida política, así como su capacidad para gobernar y ejercer su competencia en beneficio del desarrollo comunitario.

La renovación municipal debe darse con el cambio y fortalecimiento de su marco jurídico y político, el desarrollo de su infraestructura administrativa además de una reestructuración en sus relaciones con los gobiernos estatal y federal, es decir:

“...los ayuntamientos requieren de un marco jurídico y político claramente definido que responda a la nueva realidad pluralista del país, además de un amplio esfuerzo de fortalecimiento institucional que les permita constituirse en eficaz instancia de gobierno local y mantener la legitimidad que de origen obtuvieron de la voluntad popular. Por ello la renovación de los municipios mexicanos promoverá el fortalecimiento y ampliación de su gobernabilidad, entendida ésta como la

capacidad de gobernar de una manera legítima
y administrativamente eficaz".¹¹¹

En relación con el Juicio de Controversia Constitucional, éste representa un medio de defensa al más alto nivel, que permitirá al Municipio preservar sus atribuciones, así como proteger los derechos que constitucionalmente le han sido conferidos.

El Juicio de Controversia Constitucional está en sus años iniciales; sin embargo, debemos recalcar el logro que para el federalismo este juicio significa y, en especial, para los municipios que tanto necesitan de la protección constitucional.

¹¹¹ Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de agosto de 1997, pág. 20.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Para concebir al Juicio de Controversia Constitucional, es necesario partir del principio de la División de Poderes y del establecimiento del sistema federal en nuestro país, tomando como fundamento el Pacto Federal, bajo el cual, los Estados miembros de la Unión, ceden a favor de la Federación parte de su autonomía, pero se reservan ciertas facultades y atribuciones que les son propias en términos de la Constitución.

SEGUNDA.- El Juicio de Controversia Constitucional es el procedimiento que protege los postulados de la Constitución en lo que hace a su parte orgánica.

TERCERA.- El Juicio de Controversia Constitucional, es el procedimiento jurisdiccional que se tramita en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por virtud del cual, las entidades u órganos de poder que se especifican en la Constitución, pueden impugnar aquellos actos o normas generales provenientes de otros organismos similares que se consideren contrarios a la Constitución Federal.

CUARTA.- El Juicio de Controversia Constitucional tiene como objetivo primordial garantizar el orden constitucional, así como nuestro Estado de Derecho.

QUINTA.- Nuestro sistema normativo fundamental reconoce la personalidad jurídica de la Federación, de los estados y los municipios. al señalar expresamente

que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y que es voluntad de éste constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la constitución.

SEXTA.- Los municipios en México cuentan constitucionalmente con capacidad para administrar sus recursos y otorgarse a sí mismos los órganos que habrán de administrarlos, en este sentido, al conceder la Constitución autonomía a los municipios, es principio fundamental que debe ser respetado por las demás entidades u órganos de poder.

SÉPTIMA.- El Municipio como verdadero órgano de gobierno que, sin dudas, ejerce una función de poder frente a los habitantes de su localidad en el ámbito de su competencia, lo que sustenta su facultad reglamentaria, hace necesaria la existencia de un sistema de defensa constitucional que proteja sus facultades y atribuciones emanadas de la propia Constitución.

OCTAVA.- La intención del legislador con la reforma al artículo 115 Constitucional fue dotar al Municipio con los elementos jurídicos necesarios para poder desarrollarse integralmente y constituirse, con más solidez, en un verdadero gobierno directo de la comunidad básica para, de este modo, cumplir con las atribuciones que por mandato constitucional es titular y que tienen como objetivo

pimordial el avance y mejoramiento de las comunidades mexicanas, proveyéndolas de los elementos necesarios para su desarrollo integral.

NOVENA.- Para poder desarrollar sus tareas de una forma eficaz y expedita, el Municipio requiere en primer término, contar con una estructura constitucional que le ofrezca seguridad jurídica, así como con los elementos que le permitan defenderse de las interferencias de los demás órganos y entidades del gobierno local o federal; en este sentido, antes de las reformas al artículo 105 constitucional, existía una laguna en materia de defensa para los municipios, cuestión que a través de las transformaciones políticas y sociales, así como del avance del federalismo, fue disminuyendo hasta llegar a las reformas del 31 de diciembre de 1994, en las que se incluye expresamente, un medio de defensa para los municipios de México con respecto de la Federación y las entidades federativas.

DÉCIMA.- La Suprema Corte de Justicia a partir de las reformas constitucionales de 1994 está facultada para conocer de las controversias que se susciten entre la Federación y un Municipio, el Distrito Federal y un Municipio, dos Municipios de diversos Estados, un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Dicha facultad es claramente positiva debido a la evidente importancia que en México tienen los municipios ya que éstos son la célula básica de nuestra organización política y administrativa.

DÉCIMA PRIMERA.- Con la inclusión del Municipio dentro de la hipótesis normativa del artículo 105 se afirma un gran avance que fortalece nuestro federalismo, así como el estado de derecho, dada la posibilidad de defensa constitucional que se confiere a los municipios,

DÉCIMA SEGUNDA.- Las reformas son congruentes con la propia constitución, debido que el artículo 115 de nuestra Constitución reconoce que el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, así como también se ha reconocido que el Municipio constituye el gobierno directo de la comunidad básica, es decir, una comunidad que cuenta con un territorio determinado, capacidad política, administrativa y personalidad jurídica para llevar a cabo los procesos de cambio necesarios para su desarrollo.

DÉCIMA TERCERA.- El Municipio juega un papel fundamental en nuestro país al ser la instancia de gobierno más cercana a la población y el principal "laboratorio de la democracia" para el país, lo que constituye en gran medida el reflejo de las necesidades de cambio en los niveles de gobierno.

DÉCIMA CUARTA.- La reforma del artículo 105 Constitucional beneficia al país, ya que representa un medio de defensa al más alto nivel que permitirá al Municipio preservar sus atribuciones y proteger sus derechos constitucionales, esta reforma ha sido una victoria para el federalismo y para nuestros municipios.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, México, 11ava ed., 1993.

APUD ALBI, Fernando. Derecho Municipal comparado del mundo hispánico. Edit. Aguilar, México, 1995.

ARAGÓN SALCIDO, Marla I. El Municipio en México. ¿Bases normativas o reglamentos autónomos? Instituto Sonorense de Administración Pública, A.C., Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México, 1996.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa, México 1982.

ARTEAGA NAVA, Elisur. La Controversia Constitucional y la acción de inconstitucionalidad: El caso Tabasco. Edit. Monte Alto, México, 1996.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, México, Sexta ed., 1986.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México, 1995.

CALZADA PADRÓN, Feliciano. Derecho Constitucional. Edit. Harla, México, 1990.

CAMÍN AGUILAR, Héctor. La frontera nómada. Edit. Cal y Arena, México, 1997.

CARPISO, Jorge. Estudios Constitucionales. Edit. Porrúa, México, 1994.

CARPISO, Jorge. El presidencialismo mexicano. Edit. Siglo Veintiuno, México, 11ava ed., 1993.

CASTRO V., Juventino. El Artículo 105 Constitucional. Edit. Porrúa, México, 1997.

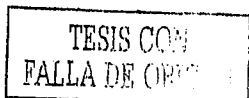
CASTRO V., Juventino. Garantías y Amparo. Edit. Porrúa., México, 1994.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Elementos de Derecho Constitucional. Edit. Instituto de capacitación política, México, 1992.

DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. La defensa jurídica de la constitución, Ed Duero, México, 1992.

DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal. Historia verdadera de la conquista de la Nueva España. Edit. Del Valle de México, México, 1988.

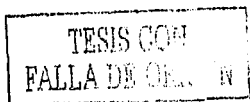
EVANS HUGHES, Charles. La Suprema Corte de los Estados Unidos. Fondo de Cultura Económica. México 1940.



- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, México, 25ª ed., 1986.
- GÓNGORA PIMENTEL, Genaro y ACOSTA ROMERO, Miguel. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ed. Porrúa, 4a ed., 1992.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. 1er. Curso. México, Ed. Harla, 1991.
- MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México. 1982. 236.
- NORIEGA CANTÚ, Alfonso. EL Juicio de Amparo Obra Jurídica Mexicana. Procuraduría General de la República, México, 1980.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos. Derecho Municipal. Ed. 7. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1992.
- TAMAYO Y ZALMORÁN, Rolando. Elementos de una teoría general del Derecho: Introducción al estudio de la ciencia jurídica. Ed. Temis, México, 1992.
- TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Edit. Porrúa, México, 11ª ed., 1982.
- UGARTE CORTÉS, Juan. La reforma municipal. Ed. Porrúa, México, 1985.
- VÁZQUEZ DEL MERCADO, Óscar. El control de la constitucionalidad de la ley. Edit. Porrúa, México, 1978.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.
- Ley de Amparo.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.



JURISPRUDENCIA

Compila 2000 Compilación de leyes del Estado de Veracruz, Enterprise Software, México, 2000.

Facultades Exclusivas Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Suprema Corte de Justicia de la nación, México, 1999, 2ª versión.

IUS 2001, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.

ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS

Diccionario de Derecho Parlamentario, Ed. Cambio XXI, México, 1993.

Diccionario Jurídico Mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996, 9 ed.

Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XIX, Buenos Aires, 1991.

PUBLICACIONES

Ars Iuris. La Reforma Constitucional de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad, Revista de la Facultad de derecho de la Universidad Panamericana, México, núm. 13, 1995.

Bases Jurídicas del Municipio Mexicano. Secretaría de Gobernación, México, 1996.

Gobierno y Administración Municipal en México. Secretaría de Gobernación, México, 1993.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de los regímenes revolucionarios 1917-1990. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1991.

La voluntad de nuestro pueblo. Memoria de la Legislatura. H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, México, 1994.

Quorum, Revista de Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, núm. 32, 2ª época, año IV, Enero-Febrero de 1995.

Seguridad y Justicia. Las Políticas al Bienestar. Partido Revolucionario Institucional, México, 1994.

