

00721
803



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

"DEFENSA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL
A TRAVÉS DE LAS CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES"

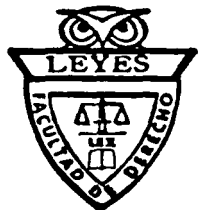
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

SANDRA NOELIA RUIZ LOYOLA

ASESOR: LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ.



CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO

2003

A



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

La alumna RUIZ LOYOLA SANDRA NOELIA, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "DEFENSA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL A TRAVÉS DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL" bajo la dirección del suscrito y del Lic. Felipe Rosas Martínez, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Lic. Rosas Martínez, en oficio de fecha 21 de enero de 2003 y el Lic. Jorge Carlos Adame García, mediante dictamen del 26 de agosto del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universidad, D.F., septiembre 23 de 2003


DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

**NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.*

*mpm.

México D.F. a 26 de agosto de 2003.

Dr. Francisco Venegas Trejo
Director del Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo.
Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México.
Presente.

Me permito comunicar a usted que he terminado de revisar el trabajo de tesis de la alumna **SANDRA NOELIA RUIZ LOYOLA**, intitulado "**DEFENSA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL A TRAVÉS DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES**", que para optar por el título de Licenciado en Derecho elaboró en ese Seminario a su digno cargo.

Después de atendidas algunas recomendaciones metodológicas y de técnica de investigación, en su estado actual, en mi criterio, el trabajo reúne los requisitos académicos que para este tipo de trabajos exige el Reglamento General de Exámenes de nuestra universidad.

Comunico a usted lo anterior a fin de que se sirva girar sus muy apreciables instrucciones al efecto de que, si esta usted de acuerdo con lo anterior, pueda continuar con el trámite de titulación correspondiente.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle mi admiración y respeto.

A T E N T A M E N T E


MTRO. JORGE CARLOS ADAME GARCÍA



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E.**

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "DEFENSA DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL A TRAVES DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES" elaborada por la alumna RUIZ LOYOLA SANDRA NOELIA.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación expedida sobre la materia, en consecuencia, la monografía reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, para ser sustentada como tesis para obtener el grado de Licenciada en Derecho.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Cd. Universitaria, D.F., enero 21 de 2003.

A T E N T A M E N T E

Felipe Rosas Martínez

LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ.

**Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.**

*mpm

A mis padres

**Por todo su amor y dedicación
gracias por estar siempre a mi lado,
y ser mi ejemplo a seguir.**

A mis hermanas y hermanos

**Por su apoyo y cariño
y por no dejarme sola cuando los he necesitado.**

A toda mi familia

Por ser un ejemplo para mí
de unidad, esperanza y apoyo,
sin olvidar de los que ya no están
conmigo pero que siempre vivirán
en mis recuerdos.

**A mis angelitos -
Que han iluminado mi vida
con su gran ternura.**

A mis amigos
Compañeros de sueños e ilusiones
por compartir conmigo
los buenos y malos momentos.

A mi Universidad, maestros y mi asesor
Por hacer de mí una persona de bien
con ganas de luchar y seguir adelante
dándome armas para triunfar en la vida.

DEFENSA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL A TRAVÉS DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN

CONTENIDO

CAPÍTULO I MARCO JURÍDICO

1.1. Definición del Municipio	1
1.2. El artículo 115 constitucional, fundamento y organización del Municipio en México	9
1.3. La reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994	24
1.4. Concepto de controversia constitucional	27
1.5. Supremacía constitucional	38
1.6. Participación de los municipios en las controversias constitucionales	43

CAPÍTULO II ASPECTOS HISTÓRICOS DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN EL DERECHO MEXICANO

2.1. La Constitución de Cádiz	47
2.2. La Constitución de 1824	48
2.3. La Constitución de 1836 (Las Siete Leyes)	51
2.4. Proyecto de Constitución de la Legislatura de Yucatán de 1840	53
2.5. Acta de Reforma de 1847	54
2.6. Constitución Política de 1857	56
2.7. Constitución Política de 1917	58
2.8. Reformas al artículo 105 constitucional	59

CAPÍTULO III LA AUTONOMÍA MUNICIPAL A TRAVÉS DE LA HISTORIA DE MÉXICO

3.1. La autonomía municipal en México	69
3.1.1. El Municipio en México Independiente, en relación a la autonomía municipal	71
3.1.2. La Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma	81
3.1.3. La regulación de la autonomía municipal en las Constituciones de los Estados.	84
3.2. Número de municipios que existen en México.	98

CAPÍTULO IV LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES COMO UN MEDIO DE DEFENSA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

4.1. El Municipio como parte en las controversias constitucionales	100
4.1.1. Actor, Demandado o Tercero interesado	115
4.2. Análisis respecto a las partes en contra de las cuales los municipios pueden promover controversias constitucionales o ser demandados	123
4.3. Análisis de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional	127
4.4. Caso práctico de una controversia constitucional promovida por un Municipio	140
4.4.1. Análisis jurídico	165
4.4.2. Análisis político	168
4.5. Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación	169
CONCLUSIONES	179
BIBLIOGRAFÍA	183

INTRODUCCIÓN

El objetivo primordial de la presente investigación es hacer un análisis de la trascendencia de los juicios de controversias constitucionales en nuestro sistema jurídico mexicano, y conocer la importancia que ha tenido para los municipios este juicio constitucional.

Para lograr nuestro objetivo primordial deben ser analizados los preceptos 105 y 115 de la Constitución Federal, ambos fundamento jurídico de las controversias constitucionales y de los Municipios, respectivamente.

Además, para conocer el presente tema se deben abordar diversos elementos como son el establecer un concepto de Municipio, su evolución jurídica e histórica en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, se tendrá que analizar la figura de controversias constitucionales y cual ha sido su desarrollo a partir de las reformas al artículo 105 de la Constitución Federal del 31 de diciembre de 1994. Lo anterior permitirá entender el porqué este juicio constitucional es recurrido por los municipios en demanda de sus garantías y derechos consagrados en nuestro Sistema Jurídico Mexicano.

Ahora bien, también se analizará la autonomía municipal, con el fin de establecer cual ha sido, a través de la historia de nuestro país, su evolución, para poder determinar si por medio de las controversias constitucionales, los Municipios pueden acceder a una justicia constitucional.

Es así que después de hacer un análisis de la figura de Municipio, así como los antecedentes históricos de las controversias constitucionales, resulta indispensable comprender con mayor precisión el porqué de la relevancia de la participación de los municipios en esta clase de juicios constitucionales, esto se logrará analizando el procedimiento de los mismos, cuál es su reglamentación, así como observar un caso práctico en el que un Municipio haya sido parte actora. y como fue que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió dicho asunto.

CAPÍTULO I MARCO JURÍDICO

En la presente investigación se analizarán los artículos constitucionales 105 y 115, ambos fundamento jurídico de las controversias constitucionales y de los municipios, respectivamente.

Dichos numerales han sido perfeccionados dentro de la historia jurídico-constitucional del México contemporáneo, motivo por el cual, es requisito indispensable determinar con claridad algunos elementos que nos servirán de base para entender y clarificar algunos puntos relacionados con ellos.

Esto es, resulta indefectible determinar el concepto de Municipio, con el claro y firme propósito de conocer la evolución del mismo, por lo que se requerirá hacer una breve reseña histórica de su concepción en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual manera, otro elemento esencial para el entendimiento del trabajo de mérito, es sin duda, el de las controversias constitucionales, figura que será analizada a partir de la reforma realizada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en diciembre de 1994.

Es así como también se analizará un tema obligado dentro de la defensa de nuestra Ley Fundamental, este es, la Supremacía

Constitucional, tema que auxiliará en el análisis de la intervención de los municipios del país en los juicios de controversias constitucionales en demanda de sus garantías y derechos consagrados en la Constitución Federal.

Precisado lo anterior, se pasa al desarrollo de los apartados que integran el presente Capítulo.

1.1. Definición de Municipio

Para poder contar con los elementos necesarios y entender el tema que nos ocupa, es importante determinar el concepto de Municipio.

Como se observará, existen diversas definiciones de Municipio, de las cuales sustraeremos algunos elementos que nos ayudarán a comprender su entorno en el Sistema Jurídico Mexicano.

El Diccionario de la Lengua Española, define al Municipio como una derivación del latín *municipium*: "... conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido por un ayuntamiento", esto es, individuos que se unen con el propósito de lograr un bien común, con el objeto de satisfacer sus necesidades.

Aristóteles, en su obra intitulada *La Política*, afirma que: "La primera comunidad a su vez que resulta de muchas familias y cuyo fin

¹ Diccionario de la Lengua Española, Ed. Espasa, Madrid, 1992, p. 1003.

es servir a la satisfacción de necesidades que no son meramente las de cada día, es el Municipio"²

El Municipio es la agrupación natural de familias o individuos que por atractivos de una región, necesidades de tráfico o de defensa, se reúnen en un lugar determinado formando una colectividad con fines propios como grupos, pero distintos de los de sus componentes como familias o individuos.

Las anteriores definiciones nos demuestran claramente que el Municipio ha sido concebido como el conjunto de personas que se reúnen en un lugar determinado, teniendo como finalidad alcanzar el bien común en su conjunto. Esto es, resulta ser una definición sociológica, ya que el elemento esencial de su acepción radica principalmente en las relaciones sociales de sus integrantes.

Ahora bien, la Enciclopedia Omeba señala que el Municipio debe considerarse como: "... 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 o Provincia o Nacional".³

² ARISTÓTELES, La Política, Ed. Porrúa S.A., México 1989, pág. 38

³ Enciclopedia Jurídica Omeba, "Municipio", Tomo XIX.

Esta definición, precisa que el Municipio tiene como finalidad administrar sus propios intereses, no solamente se constituye como un conjunto de personas que persiguen el bien común, tal como lo afirmaba Aristóteles, sino además, la administración de esos propios intereses, es decir, manejar libremente los servicios públicos que les corresponde vigilar para su adecuado uso y regulación.

Además, se puede determinar que el Municipio es un elemento que forma parte del Estado, en virtud de que sin éste no puede existir el Municipio, quien forma parte subordinada de una comunidad más compleja, territorialmente más extensa y jurídicamente que participa y está supeditado al poder del Estado, por el cuál existe y es parte del mismo.

El Diccionario Jurídico de la Universidad Nacional Autónoma de México, señala que el Municipio es: "La organización política-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, Municipio, Estados y Federación".⁴

La anterior definición agrega elementos importantes para nuestro estudio, a saber:

⁴ Diccionario Jurídico Mexicano, "Municipio", Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Ed. Porrúa S.A., México, 1996, Tomo correspondiente a las letras de I a la O.

- El Municipio es una organización política-administrativa. Es decir, éste no solamente está integrado por una organización administrativa, sino política, ya que cuenta con un gobierno electo de manera democrática por medio de elecciones populares y directas para escoger a su Presidente y Ayuntamiento.
- El Municipio como parte de la organización tripartita del Estado mexicano. El Municipio empieza a formar parte integrante, como órgano político - administrativo, del Estado mexicano, lo cual se interpreta como el dejar de ser un miembro aislado para integrarse a una colectividad mayor, sin perder su naturaleza propia, que es precisamente la de ser un Municipio.

El autor sudamericano, Efrén Córdova afirma que el Municipio "... es una comunidad natural y espontánea, que nace de la imprescindible necesidad de una organización política-jurídica y administrativa y que es reconocida por el Estado y no creada por éste".³

Esta definición agrega a los elementos ya expresados, el ingrediente consistente en la organización jurídica, que no quiere decir más, que los individuos pertenecientes a un Municipio, están regidos por una normatividad que regula las relaciones sociales y económicas, ya que los Ayuntamientos tendrán la facultad para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las

³ CORDOVA, Efrén, Curso de Gobierno Municipal, Editorial Universitaria de Puerto Rico, Puerto Rico, 1964, p. 58.

legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, lo cual les permitirá regir su gobierno.

Por su parte, el jurista Miguel Acosta Romero menciona que: " El Municipio en sí constituye una persona jurídica de Derecho Público, eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar de acuerdo a las modalidades que cada Estado adopte sobre ese particular".⁶

El propio artículo 115 de la Constitución Federal establece que los Estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, quien contará con las facultades y obligaciones que la propia Carta Magna le otorga.

El jurista Ignacio Burgoa Orihuela señala: "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"⁷. Respecto a dicha definición debe destacarse que se equipara a esta figura con una entidad federal, al contar con un territorio en donde rige un cierto

⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa S.A., México, 1999, p. 764.

⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa S.A., México 1986, p. 665.

sistema jurídico, en la cual se desarrolla una población y con la existencia de un gobierno que regula la vida de dicha comunidad.

Otra definición es la aportada por el doctor Jorge Carpizo, en la cual se establece: "El Municipio es una institución política-jurídica muy importante, porque 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 otras a la del Federalismo"⁸

El licenciado José Francisco Ruiz Massieu, definió al Municipio como: "... un ente territorial de naturaleza política y administrativa a la vez como bien se hace en el primer párrafo del 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, porque presta servicios públicos y tienen a su cargo actividades de carácter técnico para cubrir las necesidades de los administradores municipales"⁹, de lo anterior cabe destacar que debe considerarse al Municipio como una persona jurídica de Derecho Público de naturaleza política, con facultades

⁸ CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales, Ed. Porrúa S.A., México 1994, p. 507

⁹ RUIZ MASSIEU, José Francisco, Estudios Jurídicos en torno a la Constitución de 1917, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1992, p. 102.

perfectamente establecidas que delimitan una esfera de competencia en materia administrativa y legislativa, diferente a la federal y estatal.

En la definición aportada por Andrés Serra Rojas, nos destaca el fundamento constitucional por el cual se rigen los Municipios, señalando que: "La descentralización administrativa regional, llamada por algunos autores descentralización territorial, es una forma de organización territorial, es una forma de organización descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución política dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el Artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales, que expiden las legislaturas de los Estados".¹⁰

Ahora bien, una vez analizadas las distintas acepciones de Municipio, consideró que por Municipio se debe entender:

Organización política-administrativa, en la cual convergen un conjunto de individuos que habitan en un territorio común, bajo una misma jurisdicción, regulados en principio por un ordenamiento supremo y regidos con sus propios reglamentos que al efecto emita.

Una vez establecido lo que par la presente investigación se entiende por Municipio y de los elementos que lo integran, debe señalarse el fundamento constitucional del mismo.

¹⁰ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A., México 1982, Pág. 584.

1.2. El artículo 115 constitucional, fundamento y organización del Municipio en México

La figura del Municipio en la historia de nuestro país no se encontraba regulada constitucionalmente como se conoce actualmente.

El origen de su regulación deriva de la Constitución española de Cádiz, de 19 de marzo de 1812, la cual estableció en diferentes artículos, elementos que derivarían en la composición y funcionamiento de los "ayuntamientos", mismos que señalan como integrantes de los mismos al alcalde, regidores y procurador o síndico, lo cual fue determinante al disponer las bases del federalismo, al otorgar el carácter constitucional al Municipio.

Sin embargo, la figura del Municipio en nuestro país, no muestra grandes avances, puesto que únicamente se hicieron ciertas referencias tanto en el acta constitutiva de la Constitución de 1824, como en las actas de reformas de 1846 y 1857, las cuales no señalaban hechos trascendentes, ya que su regulación era mínima respecto a la estructura y funcionamiento de los municipios.

Las Constituciones Federales de 1824 y 1857, en forma muy general dejaron la reglamentación municipal como materia de competencia estrictamente local.¹¹

¹¹ 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa S.A. México, 1992, p. 445

Cabe destacar que el gobierno de Porfirio Díaz estableció divisiones administrativas superiores sobre los ayuntamientos, que recibieron el nombre de partidos, distritos, prefecturas o cantones, lo que vino a restringir aún más la libertad municipal; lo anterior, fue un punto detonante del movimiento de la Revolución Mexicana.

A través de las Constituciones en México, el Municipio en vez de fortalecerse se vio afectado por las limitantes que en su libertad le fueron aplicadas, surgió la necesidad de que dicha libertad, que se viera reflejada en la Constitución Fundamental, sin embargo fue hasta el Plan de Guadalupe en 1914, en el que Venustiano Carranza, consideró que el Municipio libre fuera la base de la división territorial y organizativa del Estado. Asimismo, la adición propuesta, manifestaba que la administración municipal recaería en un ayuntamiento de elección popular directa sin autoridades intermedias.

Con lo anterior, quedaba superada una laguna de aquel entonces texto constitucional vigente. La Constitución de 1857, que no se había ocupado de temas municipales, en franco respeto, tal vez, al federalismo que reestructuraba, y que le hacía dejar la materia al libre juego de las legislaturas locales, fue omisa al respecto en su texto original, no sería hasta el 25 de diciembre de 1914, en acatamiento a las adiciones al Plan de Guadalupe, que Carranza recogería dicho reclamo revolucionario al dar cabida constitucional al principio.¹²

¹² SAYEG HELÚ, Jorge, Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa S.A. México, 1987, p. 217.

Lo anterior, representó la base para que el Congreso Constituyente de 1916-1917 abordara el problema municipal, en el cual se trató de conseguir no sólo garantizar la libertad política del Municipio, sino también la económica, al asegurarle los fondos y recursos indispensables para hacer frente a sus necesidades. La propuesta municipal contenida en el artículo 115 señaló como elementos importantes la búsqueda por la naturaleza del Municipio libre; el gobierno municipal con base en las relaciones estados-municipio; la hacienda municipal y su libertad política.

Así, el Congreso Constituyente de Querétaro de 1916-1917 sólo consagró los siguientes principios en el artículo 115 constitucional:

- a) El Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.
- b) El ayuntamiento, cuyos miembros se eligen en forma directa por la ciudadanía, tiene a su cargo la administración del Municipio.
- c) Se prohíbe la existencia de autoridad intermedia entre el Municipio y el gobierno del Estado.
- d) Se declara la autonomía hacendaría del Municipio pero se deja a las legislaturas de los Estados la determinación de los ingresos municipales.¹³

¹³ SANCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, Ed. Porrúa S.A., México 1998, p. 570.

Si bien es cierto, que a partir de que el Congreso Constituyente de 1916-1917, que dio origen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se dieron al Municipio algunas libertades, las mismas no fueron suficientes, como sucedió, por ejemplo, con lo relativo a la autonomía económica; lo cual motivó el origen de diversas reformas al artículo 115, como a continuación se precisan:

El 12 de febrero de 1947, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*¹⁴ la reforma por la cual se reconoció el derecho de la mujer de participar en las elecciones municipales, sin embargo, mediante Decreto publicado el 17 de octubre de 1953, en el citado medio de difusión, se derogó la anterior reforma y se reconoció la calidad ciudadana de la mujer en la vida política del Estado, lo que le permitió participar en todos los procedimientos electorales.¹⁵

El 6 de diciembre de 1977, se publicó la reforma que estableció el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos.

El 6 de diciembre de 1977, se publicó la reforma que estableció el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos.¹⁶

¹⁴ Diario Oficial de la Federación de fecha miércoles 12 de febrero de 1947. Reforma hecha después de 4 años de la anterior.

¹⁵ Diario Oficial de la Federación de fecha sábado 17 de octubre de 1953. Reforma hecha después de 6 años de la anterior.

¹⁶ Diario Oficial de la Federación de fecha martes 6 de diciembre de 1977. Reforma hecha después de 1 año 10 meses de la anterior.

Pero es hasta el 3 de febrero de 1983, cuando se publicó la reforma que prescribió el control constitucional de los ayuntamientos por parte de las legislaturas de los Estados, se les facultó a expedir reglamentos; delimitó los servicios públicos que les corresponden y dio las bases para garantizar su autonomía económica a través de la determinación de las contribuciones municipales.¹⁷

La anterior reforma es considerada por diversos juristas como la más trascendente y la cual marca un nuevo panorama jurídico para los municipios por las siguientes razones:

Por esta reforma, que apareció publicada en uno de los decretos correspondientes al 3 de febrero de 1983, se dio un nuevo texto al artículo 115 constitucional; la iniciativa que el Ejecutivo envió a la Cámara de Senadores con fecha 6 de diciembre de 1982, contenía los siguientes principios fundamentales:¹⁸

- Regular lo relativo a la suspensión de ayuntamientos, que podía hacerse con el acuerdo en tal sentido de las dos terceras partes de los integrantes de las legislaturas locales correspondientes; declarándose al efecto que el referido ayuntamiento "ha desaparecido" y suspendiendo o revocando el mandato que, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, se haya dado a algunos de sus miembros para integrarlo, y sin perjuicio

¹⁷ Diario Oficial de la Federación de fecha jueves 3 de febrero de 1983. Reforma hecha después de 5 años de la anterior.

¹⁸ SAYEG HELÚ, Jorge. Las reformas y adiciones Constitucionales durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), Ed. Porrúa S.A., México, 1988, pp. 55-58.

de la oportunidad que se da a éstos "para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. Asimismo, fue señalado lo referente a la substitución por su suplente, cuando alguno de dichos miembros del Ayuntamiento dejare de desempeñar su cargo por causa grave, añadiéndose que: "... o se convocará a elecciones según lo disponga la ley".

- Se hace referencia a los servicios públicos municipales que hasta entonces no se señalaban expresamente, estos fueron:
 - a) Agua potable y alcantarillado,
 - b) Alumbrado público,
 - c) Limpia,
 - d) Mercados y centrales de abastos,
 - e) Panteones,
 - f) Rastro,
 - g) Calles, parques y jardines,
 - h) Seguridad pública y tránsito, y
 - i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

En relación a lo anterior se señala la facultad conferida a los municipios de una misma entidad federativa, para coordinarse y asociarse a fin de brindar una más eficaz prestación de los servicios que les correspondan.

- En relación a la libre administración de la hacienda municipal, se establecía que al efecto: "los municipios administrarán libremente su hacienda..." y señalando a continuación que dicha hacienda "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.
- Respecto a los asentamientos humanos municipales, facultándose a los propios municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; facultándoles, también, para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; para controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, así como para intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana, otorgando licencias y permisos que fueren necesarios para efectuar las construcciones correspondientes.
- Se estableció que el Poder Ejecutivo recaería en los Gobernadores y en tanto el legislativo correspondería a las legislaturas locales.
- En relación a los convenios de coordinación, que tanto la Federación cuanto a los Estados pudieren celebrar convenios para la prestación de servicios públicos, el ejercicio de funciones o la ejecución y operaciones de obras, cuando el desarrollo económico y social de la región así lo exija; facultándose

también a los municipios, a efecto de celebrar dichos convenios con las entidades federativas a las que correspondan.

La innovación jurídica más trascendente en esta reforma al artículo 115 constitucional fue la relativa a la libre administración de la hacienda municipal, al señalarse en este texto: "Los municipios administrarán libremente su hacienda".

Una nueva reforma publicada en el Diario Oficial en 1987¹⁹ determinó que el artículo 115 en todas sus fracciones contemplaría sólo al Municipio. Lo relativo a las entidades pasó al artículo 116, quedando éste referido íntegramente al régimen interno de los Estados.

Se manifiesta que las leyes de los Estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios. Además propone que las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se rijan por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto por el artículo 123 Constitucional.

La reforma del 23 de diciembre de 1999²⁰, faculta a los Ayuntamientos a reglamentar todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal, así

¹⁹ Diario Oficial de la Federación de fecha martes 17 de marzo de 1987. Reforma hecha después de 4 años de la anterior.

²⁰ Diario Oficial de la Federación de fecha jueves 23 de diciembre de 1999. Reforma hecha después de 12 años 10 meses de la anterior.

como la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia, a través de bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de carácter general.

Asimismo, en dicha reforma se manifiesta que el servicio público de tránsito podrá ser proporcionado por el municipio, y se fortalece la función fiscalizadora de sus cuentas públicas por parte de los Congresos Estatales respecto de los Municipios.

Por lo anterior, nuestro sistema jurídico constitucional, establece que los municipios cuenten con el erario suficiente a efecto de satisfacer no sólo los servicios públicos que sus habitantes requieren, sino también para su desarrollo propio, sobre todo para hacer patente el ejercicio de su libertad al disponer de dichos recursos sin intervención de ninguna especie, sea federal o estatal, previendo esto el artículo 115 constitucional. Esta sería una de las razones por la que los Municipios promueven controversias constitucionales, al establecer en la mayoría de los casos una invasión de esferas, cuestión que en el gran porcentaje de sentencias dictadas por la Corte ha sido negada.

Es incuestionable que la existencia y funcionamiento de los municipios y sus órganos de gobierno son de gran trascendencia para la estructura jurídica y política de nuestro país.

En 2001 en virtud de la entrada en vigor de la "*Ley Indígena*", como abreviadamente se le conoce, el artículo 115 fue reformado con la adición de un último párrafo a la fracción tercera.²¹

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sustento jurídico de los Municipios, dispone:

"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 gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la Ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna 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 electos 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

²¹ Diario Oficial de la Federación de fecha martes 14 de agosto de 2001. Reforma hecha después de 1 año 8 meses de la anterior.

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.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley. En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

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

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento; Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

c) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate está imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

d) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

- b) Alumbrado público
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito, e
- 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.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de alguno de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

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, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de 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 por la Federación 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 limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación a las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

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.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente 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 necesarios;

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. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII. La 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 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.

IX. Derogada.

X. Derogada."²²

Ahora bien, una vez precisadas las atribuciones y facultades que el artículo 115 constitucional ha otorgado, al Municipio, cabe aclarar que el mismo, como persona jurídica de Derecho Público, dentro del Sistema Jurídico Mexicano, no siempre ha tenido el derecho ha defenderse de cualquier intromisión a su esfera de competencias, por

²² Texto de la reforma a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

parte de las demás entidades, poderes u órganos de gobierno, por violaciones a la Ley Fundamental, atento a lo anterior, el Constituyente Permanente, el 31 de diciembre de 1994, modificó el numeral 105 de nuestra Carta Magna, a efecto de que los Municipios tuvieran acceso a los juicios constitucionales denominados controversias constitucionales.

1.3. La reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994

Para entender el porqué los municipios actualmente han acudido a las controversias constitucionales para impugnar aquellos actos que consideran violan en su perjuicio la Ley Fundamental, debemos hacer referencia a la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994.

En efecto, dicha reforma constitucional tuvo como principal fin modificar tanto la integración, como las atribuciones del Poder Judicial de la Federación, así como la modificación y establecimiento de aquellos juicios constitucionales que se derivaran entre poderes, entidades y órganos por la invasión de esferas de competencias y aquellos otros en los cuales se impugnaran normas de carácter general.

De dicha reforma se estableció:

- Integración del Poder Judicial de la Federación; al modificar la composición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al pasar de 26 a 11 Ministros el Pleno, y de 4 a 2 Salas.
- La creación del Consejo de la Judicatura Federal, órgano de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte.
- Las atribuciones de control constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fueron fortalecidas al modificar y mejorar la figura de controversia constitucional e incorporar el juicio de acción de inconstitucionalidad.
- Se ampliaron las hipótesis de procedencia de la controversia constitucional; siendo la más trascendente la integración de los Municipios como parte en estos juicios constitucionales.
- Para la estructura jurídica de estos juicios constitucionales se promulga su correspondiente reglamentación denominada: Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, mismo que entró en vigor el 1 de mayo de 1995.
- **La integración como parte de los Municipios en los juicios de controversias constitucionales.**

- El ámbito competencial del Procurador General de la República; se hace obligatoria su participación en todos los juicios de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad.
- En los juicios de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, se estableció la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la invalidez de una norma con efectos generales.

Lo anterior nos muestra claramente que la modificación realizada a la Constitución Federal radicó esencialmente en la estructura del Poder Judicial de la Federación, así como en la creación y fortalecimiento de los juicios constitucionales consagrados en el artículo 105 constitucional. Con lo anterior, se buscó un control y defensa de la Ley Fundamental, es decir, lograr una protección a la supremacía constitucional.

Por lo anterior, podemos concluir válidamente lo siguiente:

La reforma constitucional significó una consolidación del Sistema Mexicano de Justicia Constitucional, al otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la responsabilidad de velar por la prevalencia de la supremacía constitucional, a través del control de la actuación de los diferentes niveles de gobierno.

De igual manera, la reforma en comento, al integrar a los Municipios como aquellas entidades, poderes u órganos, que pueden acudir a las controversias constitucionales para impugnar cualquier invasión de competencias de la que fueran objeto, si bien reforzó el Sistema Jurídico Mexicano, vino además a fortalecer la búsqueda de la autonomía municipal en México.

1.4. Concepto de controversias constitucionales.

Ahora bien, una vez analizado tanto el concepto y evolución del Municipio en México, así como su integración por medio de la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, en la cual se le facultó acudir a los juicios de controversias constitucionales para impugnar alguna invasión a su esferas de competencias; es necesario referirnos a este tipo de juicios constitucionales:

La figura de los juicios de controversias constitucionales como ya se mencionó anteriormente, se encuentra prevista en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, que en la parte que interesa dispone:

"Artículo 105. 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 de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

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

II. a III."²³

²³ Texto de la reforma a la Constitución Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, p.61.

El Ministro Juventino V. Castro y Castro, señala que: "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 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."²⁴

Por su parte el maestro Héctor Fix Zamudio señala que 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".²⁵

En este contexto, debemos determinar que una controversia constitucional es un medio de control de la constitucionalidad, de tipo jurisdiccional, del que conoce en única instancia la Suprema Corte de

²⁴ CASTRO Y CASTRO, Juventino V. El artículo 105 constitucional, Ed. Porrúa S.A., México 2000, p. 61

²⁵ Diccionario Jurídico Mexicano, "Municipio", Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Ed. Porrúa, México 1996, Tomo I.

Justicia de la Nación, el cual tiene como finalidad resolver los litigios que se presenten entre entidades, poderes u órganos por la invasión de competencias.

Para la substanciación de los juicios de controversias constitucionales, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de mayo de 1995, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenamiento que estableció claramente el procedimiento de controversias constitucionales, ya que nunca se había precisado cómo debían ser estos juicios y por tanto se desconocían los pasos que debían seguirse, con lo que se puede precisar que esto contribuyó a que estos sean tan utilizados .

Si bien es cierto que el artículo 105, fracción I, de la Ley Fundamental, anteriormente transcrito enuncia los supuestos de procedencia de la controversia constitucional ante la Suprema Corte, no deben considerarse limitativamente, pues es posible llevando a cabo una interpretación extensiva, ampliar la gama de hipótesis a partir de una debida relación del texto de la Ley Suprema y de su norma reglamentaria, tal y como lo ha venido haciendo nuestro Máximo Tribunal en los criterios sostenidos en las siguientes tesis que se transcriben:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA. De la finalidad perseguida con la figura de

la controversia constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema, de manera genérica: La Federación, una entidad federada, un municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (poderes federales); los Poderes de una misma entidad federada (poderes locales; y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque necesariamente estos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica.

Solicitud de revocación por hecho superveniente en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 51/96.- Gabriel Hinojosa Rivero y Marcial Benigno Felipe Campos y Diez, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Estado de Puebla, contra el Gobernador y el Congreso del propio Estado.- 16 de junio de 1998.-

Unanimidad de diez votos (impedimento legal Mariano Azuela Gúitron): Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.- Secretario: Roberto Lara Hernández."²⁶

Asimismo, respecto al tema se hace referencia en esta otra tesis jurisprudencial:

LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS. Tomando en consideración que la finalidad principal de las controversias constitucionales es evitar que se invada la esfera de competencia establecida en la Constitución Federal, para determinar lo referente a la legitimación pasiva, además de la clasificación de órganos originarios o derivados que se realiza en la tesis establecida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, número PL LXXIII/98, publicada a fojas 790, Tomo VIII, Diciembre de 1998, Pleno, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, bajo el rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA", para deducir esa legitimación, debe atenderse, además, a la subordinación jerárquica. En este orden de ideas, sólo puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano derivado, si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeren en la fracción I del artículo 105 constitucional. Sin embargo, cuando ese órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que señala el mencionado artículo 105, fracción I, resulta impropio tenerlo como demandado, pues es claro que el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados, las órdenes e instrucciones

²⁶ Novena Época, Instancia: Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VIII, diciembre de 1998, Tesis: P. LXXIII/98, p. 790.

necesarias a fin de lograr ese cumplimiento, y estos últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados.

Controversia constitucional 26/99.- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.- 24 de agosto de 2000.- Unanimidad de once votos.- Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.- Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.²⁷

Como se observa de las tesis transcritas, nuestro Máximo Tribunal en un principio determinó que solamente los órganos primarios del Estado, son los que podían reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimaren violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna, para posteriormente aceptarse la tesis de que un órgano derivado tiene legitimación pasiva, si y sólo si, es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeren en la fracción I del artículo 105 constitucional.

Por otra parte, respecto de la competencia de la Suprema Corte en controversias constitucionales, resulta necesario precisar que ésta se endereza a la resolución de conflictos constitucionales que tengan que ver con la distribución de competencias establecidas en la Ley Suprema entre poderes, entidades u órganos.

Al respecto, cabe señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como órgano jurisdiccional constitucional, ha venido

²⁷ Novena Época, Instancia Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XI, Tesis: P.J.J. 84/2000.

evolucionando sustancialmente su criterio en controversias constitucionales, respecto a la competencia para conocer de violaciones a la Ley Fundamental, ya que en la actualidad es posible también que conozca de controversias cuando en ellas se planteen violaciones indirectas a la Constitución, las cuales estén vinculadas con el eximio de atribuciones de los órganos de gobierno.

Esto es, no debe perderse de vista que la función que desarrolla nuestro Supremo Tribunal esta dirigida a la pretensión de la Constitución y a la prevalencia de la supremacía constitucional, por lo que debe ser de su conocimiento cualquier conflicto entre entidades, poderes u órganos que imparten una posible violación, directa o indirecta a la Ley Suprema.

De conformidad con lo anterior, nuestro Máximo Tribunal ha emitido las siguientes tesis jurisprudenciales que se relacionan con el tema en cuestión:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON EL ACTO O LA LEY RECLAMADOS.

Resulta procedente el estudio del concepto de invalidez invocado en una controversia constitucional, si en él se alega contravención al artículo 16 de la Constitución Federal, en relación con otras disposiciones, sean de la Constitución Local o de leyes secundarias, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o la

ley reclamados, como sucede en el caso en el que se invocan transgresiones a disposiciones ordinarias y de la Constitución Local dentro del proceso legislativo que culminó con el ordenamiento combatido que, de ser fundadas, lo invalidarían. Lo anterior es acorde con la finalidad perseguida en el artículo 105 de la Carta Magna, de someter a la decisión judicial el examen integral de validez de los actos impugnados.

Controversia constitucional 6/96. Alfonso Vázquez Reyes y Margarito Solano Díaz, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico del Municipio de Asunción Coyotepejíl, Distrito de Huajuapam, del Estado de Oaxaca, contra el Gobernador, Secretario General de Gobierno y Congreso Estatal del propio Estado, 10 de febrero de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitron. Ponente: Juan Díaz Romero, Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de abril en curso, aprobó, con el número 23/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de abril de mil novecientos noventa y siete.²⁸

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción

²⁸ Novena Época, Instancia: Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: V, Abril de 1997, Tesis: P./J. 23/97, p. 134

I, de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional. La finalidad primordial de la reforma constitucional vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquélla, lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las que soslaya el análisis, en controversias constitucionales, de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se han consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental, produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control.¹²⁹

²⁹ Novena Época, Instancia: Pleno, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, Septiembre de 1999, Tesis: 98/1999, p. 703.

Como se puede observar de las tesis antes transcritas, los Poderes Constituyente y Reformador establecieron como medio de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, a las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional con la finalidad primordial de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquélla.

Atento a lo anterior, resulta indispensable entender con mas claridad el concepto de supremacía constitucional.

1.5. Supremacía Constitucional

Como quedó expresado con anterioridad, la principal finalidad de las controversias constitucionales es lograr la supremacía constitucional, sin embargo, qué se debe entender por ella:

La supremacía constitucional es aquella figura que busca se reconozca a la Constitución Federal como un complejo normativo de jerarquía superior en relación con todo el orden normativo positivo, federal y local, vigente en el país, por virtud de él, las leyes y los decretos deben estar de acuerdo con lo mandado por la Constitución.³⁰

³⁰ ARTEAGA, Elisur. Derecho Constitucional, Biblioteca Diccarios Jurídicos Temáticos, volumen II, p. 90.

La Supremacía Constitucional en el sentido de los principios contenidos en la Constitución se impone sobre las demás normas, que incluso derivan de los primeros.

La supremacía de la Constitución requiere de dos condiciones esenciales:

- a) Un Poder Constituyente distinto a los Poderes Constituidos, y
- b) Una Constitución rígida y estricta.

La supremacía constitucional deriva de los siguientes datos ineludibles:

- a) La Constitución que crea a los Poderes del Estado construye un sistema de Poderes capaces de funcionar y actuar en conjunto para diseñar la estructura básica del Estado.
- b) La Constitución delimita sus funciones tanto positivas como negativas, ya que otorga y prohíbe determinadas funciones,
- c) Se establece el procedimiento de creación de normatividad,
- d) En ella se reconocen los derechos fundamentales de los habitantes del Estado, y

- e) Se incorporan los valores esenciales o superiores de la comunidad a la que rige.

Sobre el presente tema en particular, Hans Kelsen en su libro sobre la Teoría General del Derecho y del Estado señala que: "El análisis del derecho, que revela el carácter dinámico de este sistema normativo, así como la función de la norma fundamental, revela otra peculiaridad del mismo derecho: Éste regula su propia creación en cuanto una norma jurídica determina la forma en que otra es creada, así como, en cierta medida, el contenido de la misma. Cuando una norma jurídica es válida por haber sido creada en la forma establecida por otra, la última constituye la razón de validez de la primera. ... el orden jurídico, especialmente aquel cuya personificación constituye al Estado no es, por tanto, un sistema de normas coordinadas entre sí, que se hallasen, por así decirlo, una al lado de la otra en un mismo nivel, sino se trata de una verdadera jerarquía de diferentes niveles. ... lo que constituye la unidad del sistema es precisamente la circunstancia de que tal *regressus* termina en la norma de grado más alto, o básica, que representa la suprema razón de validez de todo el orden jurídico.

La estructura jerárquica del orden jurídico de un Estado puede expresarse toscamente en los siguientes términos: supuesta la existencia de la norma fundamental, la Constitución representa el nivel más alto dentro del derecho nacional. ..."³¹

³¹ KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado, Textos Universitarios, UNAM, México 1979, p. 146-147.

Bajo este esquema es claro que la supremacía constitucional se encuentra descrita y fundamentada en la Constitución Federal que establece que es obligatorio en todo el territorio nacional y debe ser atendida sobre todos aquellos ordenamientos federales como locales, ya que no le es aplicable limitación alguna en cuanto a las materias que regula, en tanto los ordenamientos locales y federales deben ser restringidos a lo que les corresponde por lo establecido en la Carta Magna, siendo que por lo anterior, ninguna norma de carácter federal o local prevalecerá sobre la Norma Suprema, la cual ordena que toda ley o acto de autoridad, federal o local, que sea contraria a la Constitución, debe ser atacado e incluso declararse nulo, por la autoridad competente.

El artículo 133 constitucional establece el fundamento de la supremacía constitucional, al señalar:

"Artículo 133. Esta Constitución, las leyes que de ella emanen y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."³²

³² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente.

Del precepto antes transcrito se desprende que la Constitución Federal es la Norma Suprema, dando como resultado que ninguna ley vaya más allá de lo establecido por la misma.

En virtud de lo anterior, la Constitución Federal estableció claramente la distribución de competencias entre los niveles de gobierno a efecto de que las autoridades puedan ejercer sus actividades dentro del marco jurídico mexicano.

En este contexto la Constitución Federal establece en los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, el 116 y el 122, la distribución de competencias entre los niveles de gobierno de nuestro país. Asimismo, dispone en su artículo 124 que las facultades que no estén expresamente concedidas por la Ley Fundamental a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, lo que quiere decir que las entidades federativas podrán hacer todo aquello que la Carta Magna no reserve exclusivamente a la Federación, a excepción de aquellas facultades concurrentes.

No obstante lo anterior, si bien es cierto que se encuentran debidamente delimitadas las facultades entre los niveles de gobierno de nuestro país en la Ley Fundamental, también lo es que en algunas ocasiones alguna entidad, poder u órgano invada en contra de otras, dichas facultades, suscitándose un conflicto constitucional el cual le compete resolver a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es decir, actúa como una Corte Constitucional.

Al respecto, Joachim Roth señala que "El objetivo principal de la Corte Constitucional es velar precisamente por el orden constitucional, es decir, garantizar el respeto a la jerarquía de las normas de legalidad de los actos públicos, así como defender los derechos fundamentales de la persona garantizados por la Constitución. Para cumplir con esos objetivos se le atribuyen a la Corte las facultades de opinar, dictar e incluso de intervenir en los asuntos que son de un dominio, según establezca la Constitución o la Ley Orgánica que crea dicha Institución."³³

La supremacía constitucional es un imperativo que obliga a gobernantes y a gobernados, por esta razón si la Constitución es la fuente del derecho fundamental de la organización política, por tanto es el ordenamiento supremo que contiene valores, principios y ordena poderes, resultando preciso tutelar la defensa de los principios de la Constitución frente a posibles desviaciones de la ley a través de procedimientos cuya claridad sea incuestionable y cuyo propósito sea la resolución de controversias y la declaración de inconstitucionalidad de las leyes que contradigan al ordenamiento supremo.³⁴

La Constitución es el ordenamiento superior del Estado de derecho, por tal motivo resulta preciso tutelar la defensa de esta frente a leyes o actos que contradigan este ordenamiento supremo, pero si existiera esta posibilidad existen diferentes procedimientos cuyo propósito primordial es el declarar la inconstitucionalidad de las leyes

³³ ROTH, Joachim. Una mirada a los Tribunales Constitucionales, las experiencias recientes, Comisión Andina de Juristas, Perú, 1995, p 9.

³⁴ Iniciativa de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II presentada a la Cámara de Senadores.

que transgredan lo dispuesto por la Carta Magna; uno de estos procedimientos de defensa son los establecidos en la Constitución Federal en el artículo 105 en sus fracciones I y II, respecto a las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad, mecanismos con los que se busca lograr un eficaz control de la constitucionalidad.

1.6. Participación de los Municipios en las controversias constitucionales.

Ahora bien, una vez analizado nuestro marco jurídico, es decir, determinado que el Municipio en México es entendido como la organización política - administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la Federación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115 de la Ley Fundamental, y el cual a partir de las reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994 tuvo y tiene la posibilidad de acudir a las controversias constitucionales con el objeto de resolver aquellos conflictos en los cuales fuera parte ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta necesario analizar la participación de los Municipios en este tipo de juicios constitucionales.

Antes de la reforma al artículo 105 constitucional la Suprema Corte había tomado la determinación de no permitir la intervención de los Municipios en las controversias constitucionales, sin embargo, el Municipio constituye un poder, pues ejerce funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, por tal motivo en 1994 es incluido en las reformas

constitucionales como parte en las controversias, aunque antes no era muy clara la participación del Municipio como parte en estos juicios, ya que se hacía referencia a que el Municipio no se encontraba legitimado activamente en las controversias, por no considerarse como un poder público, tanto en sus atribuciones políticas como administrativas.

Durante el periodo comprendido de 1917 a 1994, la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió 55 controversias constitucionales promovidas por Municipios³³.

Ahora bien, a partir de la publicación de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 8 de mayo de 1995 en el *Diario Oficial de la Federación*, han sido admitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación aproximadamente 180 controversias constitucionales hasta el año 2000, de las cuales 146 han sido promovidas por Municipios, lo cual demuestra fehacientemente que los Municipios en México han acudido a esta vía de control constitucional en un número muy por encima de cualquier entidad, poder u órgano diferentes a ellos.

Una vez determinado nuestro marco jurídico, se pasa al estudio de los aspectos históricos de las controversias constitucionales en el Derecho Mexicano con el fin de observar la evolución de este medio de control constitucional en nuestro país.

³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada.

CAPÍTULO II

ASPECTOS HISTÓRICOS DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN EL DERECHO MEXICANO

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, es el único órgano facultado para conocer de las controversias constitucionales que el artículo 105 de la propia Carta Magna contempla.

Nuestro Máximo Tribunal es la única instancia jurisdiccional legitimada para conocer de este proceso de revisión de normas generales y la constitucionalidad de los actos de las autoridades, poderes u órganos, sin embargo desde su inclusión en el artículo 105 de la Ley Fundamental escasamente ejerció esa facultad, quedando preceptos legales en desacuerdo con lo establecido en la Constitución Federal.

Es por tanto que las reformas que han dado origen al texto vigente del artículo 105 resultaban inaplazables en el esquema del nuevo federalismo, que persigue medidas efectivas frente a los cambios que se presentan en el escenario político, social y económico; de aquí que también surja una reforma al Poder Judicial, en el sentido de otorgarle la total independencia que requiere frente a los otros poderes, especialmente del Ejecutivo Federal.

Para entrar al análisis de la nueva justicia constitucional, contenida en el texto vigente del artículo 105 de la Constitución Federal, que comprende a la figura de la controversia constitucional en su nueva acepción, a partir de la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994 y la acción de inconstitucionalidad recientemente creada por la misma reforma en cita, cabe recapitular sobre lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha definido al respecto.

2.1. La Constitución de Cádiz

Esta Constitución se juró el 19 de marzo de 1812 en España y el 30 de septiembre de 1812 en la Nueva España. Es en esta Constitución en la que se establecen las "Cortes" como el primer órgano controlador de la constitucionalidad en nuestro país.

Las Cortes eran reuniones de todos los diputados que representaban la Nación nombrados por los ciudadanos. En su artículo 131, fracción primera; es en donde se establecían como facultades de dichas Cortes las de "... proponer y decretar leyes, e interpretarlas y derogarlas en caso necesario.'

Esta Constitución pretendía un Código Político liberal, ya que durante tres siglos la Nueva España había vivido bajo el absolutismo de la España, esto es, la época de la colonia. Lo anterior, debido a

¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*. Ed. Porrúa S.A., México, 1995, p. 75.

que al estar privado de su libertad Fernando VII, se aprovecha dicha coyuntura para buscar una "Carta Política", que propiciara mejoras, tanto a los peninsulares como a las colonias, para eliminar las limitaciones que se imponían a éstas, procurando libertad e igualdad entre los individuos.

Sin embargo, al recobrar su libertad Fernando VII en 1824, es cuando esta Constitución pierde vigencia y es abrogada.

2.2. La Constitución de 1824

Para la redacción de la Constitución de 1824 fueron tomadas en consideración dos constituciones: la de Cádiz y la de los Estados Unidos de América, esta última en su momento fue la más avanzada y tuvo como apoyo la unión de Estados Soberanos que se federaron para oponerse al régimen de la Corona británica.

Es en esta Constitución donde se consagró el principio de división de poderes y estableció un gobierno republicano, representativo, popular y federal.

La Constitución de 1824 reconoció por primera vez al sistema federal en nuestro país, y previó como órganos de control a:

a. La *Corte Suprema de Justicia* como el órgano del control constitucional, puesto que conocía sobre las infracciones a la misma Ley Fundamental y a las leyes generales;

b. Al *Congreso General*, que dentro de sus funciones se encontraba la de resolver las dudas sobre los artículos de la Constitución y el Acta Constitutiva, y

c. Al *Consejo de Gobierno*, que operaba durante los recesos del Congreso General, para velar sobre la observancia de la Constitución del Acta Constitutiva y las leyes generales.²

Por cuanto hace a la Corte Suprema, cabe destacar que durante este período, no ejerció dichas facultades, ya que las instituciones judiciales eran más conservadoras que las políticas, y debido a este ambiente, la Corte no se esforzó mucho por conocer de sus nuevas facultades.³

Las facultades de la Corte Suprema se encontraban en los siguientes artículos de la Constitución de 1824, a saber:

“Artículo 137.- Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes:

...

I. Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otros Estados de la federación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia

II. a IV. ...

V. Conocer:

² Revista Pemex Lex, Número 101-102. Noviembre-Diciembre 1996. p. 8.

³ Estudios en homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas, tomo III, Derecho Procesal, México, UNAM, p. 1762.

Sexto.... y de las infracciones de la Constitución y las leyes generales, según se prevengan por la ley.”⁴

Cabe señalar que es en este artículo transcrito, donde por primera vez dentro de nuestro Derecho Constitucional Mexicano se materializa la posibilidad de que la Corte Suprema de Justicia conociera de los posibles conflictos que pudieran suscitarse entre los estados y la Federación, siendo este un claro antecedente respecto a los juicios de controversias constitucionales, las cuales se les denominará como actualmente se les conoce hasta la Constitución de 1917.

Ahora bien, por cuanto hace al Congreso General, cabe señalar que fue en esta Constitución donde se concedió la facultad de interpretación a este órgano, esto es, dicho Congreso contaba con la jurisdicción de resolver las dudas que surgieran sobre la inteligencia de los artículos constitucionales. Al respecto el artículo 165 constitucional establecía:

“Artículo 165.- Sólo el congreso general podrá resolver las dudas que ocurran sobre inteligencia de los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva.”

Por último, en relación con el Consejo de Gobierno, este era integrado por la mitad de los individuos del Senado, uno por cada

⁴ Revista Pemex Lex, op. cit., p. 36.

Estado y sólo funcionaba en los recesos del Congreso y se encontraba regulado en el artículo 116, el cual disponía:

“Artículo 116.- Las atribuciones del Consejo de Gobierno son las que siguen:

I. Velar sobre la observancia de la Constitución, de la acta constitutiva y leyes generales...³

2.3. La Constitución de 1836 (las Siete Leyes)

Por lo que respecta a este documento constitucional, mejor conocida como las Siete Leyes, en la misma se consagró el principio de la división de poderes y estableció un gobierno republicano, representativo, popular y centralista. Durante este período aparece el Supremo Poder Conservador, también conocido como cuarto poder, por estar depositado el control de la constitucionalidad de leyes en un órgano diverso a los tradicionales, cuyas facultades fueron contempladas en el siguiente artículo de esta Constitución, el cual a la letra dispuso:

“Artículo 12.- Las atribuciones de este supremo poder, son las siguientes:

I. Declarar la nulidad de una ley, o decreto, dentro de dos meses después de su sanción cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución y le exijan dicha declaración, o el supremo poder Ejecutivo, o la alta Corte de Justicia, o parte de los

³ TENA RAMIREZ, Felipe op. cit., p. 188.

miembros del poder Legislativo, en representación que firmen dieciocho por lo menos.

II. Declarar, excitado por el poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas.

III. Declarar en mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el Caso de usurpación de facultades".⁶

Como puede observarse del artículo transcrito, la defensa política se daba a través de dos órganos, a saber:

- El Congreso, que conocía de los delitos oficiales, y
- El Supremo Poder Conservador, cuya competencia era el control constitucional por nulidades de leyes, conflictos constitucionales entre los órganos de gobierno, calificación de elecciones y actos contrarios a la Constitución de cualquiera de los Poderes, es decir, defender la Constitución."⁷

En la segunda ley expedida por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835, se estableció la facultad del Supremo Poder Conservador, como órgano juzgador para decidir la constitucionalidad

⁶ Ibidem. p. 210

⁷ NORIEGA, Alfonso, El Pensamiento Conservador y el Conservadurismo Mexicano, UNAM, México, 1972. Tomo I. p. 204.

de leyes o decretos, y en su caso, declararlos nulos por violar los preceptos constitucionales.

De lo anterior se puede determinar que solo los Poderes de la Unión, eran los órganos facultados para promover ante el Supremo Poder Conservador la nulidad de leyes o decretos considerados violatorios de la Constitución.

2.4. Proyecto de Constitución de la Legislatura de Yucatán de 1840

En este proyecto presentado a la Legislatura de Yucatán, aunque no tiene naturaleza federal, contiene antecedentes importantes, ya que en ésta se otorgaba el control constitucional a la Corte Suprema de Justicia para oponerse a las providencias anticonstitucionales del Congreso, así fue manifestado en el precepto 81 de dicha Constitución y que a la letra señala:

“Artículo 81. Para conservar el equilibrio de los Poderes públicos y precaver los atentados que se dirijan a destruir su independencia o confundir sus facultades, la Constitución adopta las siguientes medidas:

I...

II. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general fuere reclamada, como anticonstitucional, o por el Presidente de acuerdo con su consejo, o por **diez y ocho** (sic) diputados, o seis senadores, o tres Legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, mandará la ley a la revisión de las Legislaturas,

las que dentro de tres meses, darán su voto, diciendo simplemente si 'es o no inconstitucional'.

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y esta publicará los resultados, quedando resuelto lo que diga la mayoría de las Legislaturas."⁸

Lamentablemente, con este procedimiento la participación de la Corte Suprema en cuanto al control de constitucionalidad era receptiva y no interpretativa, pues se limitaba a recibir el reclamo de inconstitucionalidad, mandar la ley a revisión de las legislaturas, computar los votos y publicar el resultado.

2.5. Acta de Reforma de 1847

El 6 de diciembre de 1846 abrió sus sesiones el Congreso Constituyente, el cual se encontraba plenamente autorizado para dictar leyes sobre todos los ramos de la administración pública.

En este documento la propuesta principal fue que la Constitución de 1824 rigiera lisa y llanamente de nueva cuenta, no llevando a cabo reforma alguna. Fue aceptada la propuesta por la mayoría de los integrantes, pero el dictamen de la mayoría fue acompañado con el voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reforma emitido el 5 de abril de 1847, en la que proponía un sistema mixto.

⁸ TENA RAMIREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 368

Dicho sistema mixto propuesto por Mariano Otero, por una parte establecía un mecanismo de control político detentado por el Congreso de la Unión, a cargo del Senado y las legislaturas del Estado; y por otro lado un mecanismo a cargo del Poder Judicial Federal, el cual ejercía un control jurisdiccional, a efecto de proteger la defensa de los derechos humanos fundamentales frente a los órganos de poder.

Por cuanto hace al mecanismo de control político ejercido por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, cabe destacar que dichos órganos contaban con la facultad de declarar nulas las leyes de los Estados que fueran contradictorias al pacto federal, o fueran violatorias de leyes generales, puesto que de lo contrario, se podría llegar al absurdo de que dichas leyes fueran superiores a la Ley Fundamental.

Lo anterior, se corrobora con el contenido de los siguientes artículos:

“Artículo 22. Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores.

Artículo 23.- Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general, fuera reclamada como anticonstitucional, o por el Presidente, de acuerdo con su ministerio, o por diez diputados, o seis senadores, o tres Legislaturas, la Suprema Corte, ante la

que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviere la mayoría de las Legislaturas.

Artículo 24. En el caso de los dos artículos anteriores, el Congreso general y las Legislaturas a su vez, se contraerán a decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es o no anticonstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución o la ley general a que se oponga.⁹⁹

Es así como se otorga la competencia política para la nulidad de leyes, siendo algunos de estos artículos eliminados en 1857; sin embargo quedando el precedente, la realidad de que podría haber al lado de leyes violatorias de garantías constitucionales, otras leyes distintivas, diversas, separadas de éstas, que por pugnar contra la Constitución Federal deberían ser anuladas, leyes reclamables por el Estado contra la Federación, o de la Federación contra un Estado.

2.6. Constitución Política de 1857

El 5 de febrero fue jurada la Constitución Política de 1857, y en sus artículos 97 y 98 se estableció el control jurisdiccional de constitucionalidad de leyes por órgano judicial y no político.

⁹⁹CASTRO Y CASTRO, Juventino, op. cit., p. 7

Los artículos citados en el párrafo anterior, dispusieron:

"Artículo 97. Corresponde a los tribunales de la Federación:

I, a III...

IV. De las (controversias) que se susciten entre dos o más Estados.

V. De las que se susciten entre un Estado y uno ó más vecinos de otro.

Artículo 98. Corresponde 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."¹⁰

De los anteriores artículos sobresalen los siguientes puntos:

- Se estableció un panorama con relación a cual sería el Poder encargado de conocer y resolver los conflictos que pudieran suscitarse entre diversos Estados;
- La facultad de los Estados de someter a consideración de un Poder la resolución de los conflictos, y
- La posibilidad de que varios Estados (mas de dos) se vieran involucrados en conflictos.

¹⁰ Ibidem, p. 13

En la actualidad dicha función de resolver conflictos competenciales entre entidades, poderes u órganos se encuentra expresamente reservada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal como se estableció en la Constitución de 1917.

2.7. Constitución Política de 1917

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, fue emitida el 31 de enero y promulgada el 5 de febrero siguiente, teniendo como ejemplo a la Constitución de 1857.

En dicha Constitución se estableció por primera vez el nombre de juicios de controversias constitucionales, y en su artículo 105 disponía lo siguiente:

"Artículo 105. 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 de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte."¹¹

Como se observa del numeral transcrito, se establece que la Suprema Corte conocerá 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; entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la Federación sea

¹¹ Derechos del Pueblo Mexicano, Cámara de Diputados el Congreso de la Unión, Tomo X.

parte. También le corresponde dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la Federación, entre estos y los de los Estados o entre los de un Estado y los de otro.

Cabe señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dejó de ser un órgano político de control de la constitucionalidad, para consolidarse como un poder jurídico de constitucionalidad.

Esto es, la Suprema Corte como se observa del artículo 105 antes transcrito, interviene para resolver las controversias que sobre constitucionalidad de los actos surgieran entre poderes de un mismo Estado, actuando como tribunal de única instancia, o bien para que fueran dirimidas competencias, actuación que, en cierto modo, es también de control constitucional.¹²

Sin embargo, este precepto constitucional ha sufrido diversas reformas las cuales se presentarán a continuación.

2.8. Reformas al artículo 105 constitucional

El 25 de octubre de 1967 este precepto constitucional fue reformado, expresando lo siguiente:

“Artículo 105. 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

¹² VÁSQUEZ DEL MERCADO, Oscar, El Control de la Constitucionalidad de la Ley, Ed. Porrúa S.A., México 1978, p. 162.

la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley."¹³

En el artículo antes transcrito puede resaltarse que además de lo ya establecido anteriormente, se adicionan los conflictos en los que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley.

Sin embargo, dado lo escueto de la redacción del artículo, puesto que dejaba sin capacidad para enderezar este procedimiento a numerosos órganos que pudieran tener interés jurídico, como es el caso del Municipio y de los Poderes de la Unión, se presenta la necesidad de una nueva reforma.

Al respecto, el 25 de octubre de 1993 se reforma el texto constitucional para quedar como sigue:

"Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte 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 aquéllas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley."¹⁴

¹³ Decreto de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgado el 19 de junio y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967.

¹⁴ Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgado el 21 de octubre de 1993 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993.

La materia de esta reforma fue el adicionar en las previsiones contenidas, al Distrito Federal, en lo que se refiere a que se presente una controversia constitucional entre uno o más Estados y el Distrito Federal y, entre dos órganos de Gobierno del propio Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos.

Hasta este momento, el texto del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dejó a un lado varias posibilidades que la dinámica jurídica llega a contemplar en la siguiente reforma.

En las anteriores redacciones del artículo 105 constitucional, el Municipio no había sido comprendido, para ser parte de los procedimientos de controversias constitucionales, en perjuicio de este nivel de Gobierno, ya que además de tener que cumplir disposiciones que pudieran ser contrarias a la Constitución o acatar actos de autoridad que vulneraran su esfera de competencia, quedaban en estado de indefensión.

De lo anteriormente expuesto, al permanecer el Municipio fuera del marco establecido por la Constitución, en consecuencia, estos también se encontraban excluidos de la cambiante realidad que el país planteaba, surgiendo la necesidad de encontrar las vías adecuadas para solucionar la invasión de competencias y la aplicación de normas generales contrarias a la Constitución Federal.

En ese sentido, el 31 de diciembre de 1994 fue reformado el artículo 105 constitucional, con el claro ánimo de llevar al rango constitucional la solución de los conflictos que se suscitaren entre los Municipios del país en relación con las demás entidades, poderes y órganos. Asimismo, se modificó la administración de justicia, puesto que se crea la acción de inconstitucionalidad.

Con la reforma del 31 de diciembre de 1994, el artículo 105 queda redactado en los siguientes términos:

"Artículo 105.- 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 inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera 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 que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano;

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III.- De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá 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 las fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución."¹⁵

Con esta reforma, se establece una base sobre la cual habrán de solucionarse las controversias relativas a la constitucionalidad de actos que puedan vulnerar el ámbito competencial de otros órganos o entidades, así como un catálogo amplio de promoventes susceptibles de interponer estos procedimientos, a través de los cuales se podrá obtener la anulación de los actos o disposiciones generales que les importen un agravio.

¹⁵ Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgado el 30 de diciembre de 1994 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994.

Las estructuras y condiciones sociales no son ya de hecho las que el país presentaba a principios de siglo cuando el constituyente de 1917 decide, que la máxima instancia judicial ha de ser la única con facultades, casi extraordinarias, para conocer acerca de la constitucionalidad de los actos de los órganos de gobierno, ya que si bien existe un enunciado en la Constitución de 1917 que señala la división de poderes y el federalismo como forma de gobierno, también lo es el hecho de que en la historia contemporánea de México ha existido la preeminencia y dominio del poder Ejecutivo sobre el Legislativo y Judicial.

A partir de la reforma constitucional de 1994, no solamente se aumentó el número de órganos legitimados para ejercer este derecho, sino que prevé nuevos supuestos, y da entrada a que diversos niveles y órganos de gobierno tengan la potestad de acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación a interponer una controversia constitucional cuando consideren vulnerada su competencia y soberanía por actos de autoridades, o que una norma general atente contra la Constitución General.

Es importante que se le reconozca al Municipio, como parte de la división y organización política de los Estados que integran la Federación, la facultad de poder impugnar actos de autoridad y normas de carácter general, que sean contrarias a los principios rectores que dicta la Constitución General, ya que tan importante Institución se encontraba en un estado de franca indefensión, al no

habérsele considerado con la importancia que reviste al ser uno de los tres niveles de gobierno reconocidos en la doctrina.

Asimismo, se crea con esta reforma, la figura de la acción de inconstitucionalidad, a través de la cual, con la votación de una minoría calificada del Congreso de la Unión o de alguna de sus Cámaras, las Legislaturas Locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o el Procurador General de la República, podrán ejercer esta acción ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para impugnar leyes y tratados internacionales que se estimen contrarios a la Constitución, con lo cual la Suprema Corte de Justicia se convierte en un Tribunal Constitucional.

Otra reforma llevada a cabo al artículo 105 constitucional se dio en el año 1996, en donde se estableció la posibilidad de que partidos políticos, ya sea nacionales o locales, interpusieran la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales o federales en materia electoral, dicho precepto señala:

"Artículo 105. ...

I. ...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

a) al d) ...

e) ...; y

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra

de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

...

III. ..."¹⁶

Como se observa de la transcripción anterior, se elimina la limitación que se impuso a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de los procedimientos en materia electoral, así como que otorga a los partidos políticos con registro nacional o estatal la posibilidad de ser actores en las acciones de inconstitucionalidad, únicamente cuando su contenido sea en materia electoral.

¹⁶ Decreto de reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgado el 21 de agosto de 1996 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

CAPÍTULO III
LA AUTONOMÍA MUNICIPAL
A TRAVÉS DE LA HISTORIA DE MÉXICO

En los dos Capítulos anteriores se concluyó en que el Municipio es la organización política-administrativa autónoma, en la cual convergen un conjunto de individuos que habitan en un territorio común, bajo una misma jurisdicción, regulados en principio por un ordenamiento supremo, y regidos con sus propios reglamentos que al efecto emitan.

Asimismo, se arribó a que las controversias 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, que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado, todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política.

3.1. La autonomía municipal en México

Ahora bien, en el presente capítulo analizaremos la autonomía municipal, con el fin de establecer cuál ha sido, a través de la historia de nuestro país, su evolución, si acaso ha existido, para poder determinar si por medio de las controversias constitucionales, los Municipios pueden acceder a una justicia constitucional.

Bajo este contexto, la autonomía es definida por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española como la "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 gobierno propios".¹

El Diccionario Jurídico Espasa al referirse a la autonomía local señala que "Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las corporaciones locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad"²

Ahora bien, entendiendo a la autonomía municipal como la región urbana o rural que comprende una superficie territorial, en la cual se ejerce una forma de gobierno, y debe estar garantizada por los ingresos propios que le permitan cumplir con las facultades, atribuciones y cometidos que le otorgan la Constitución y leyes locales, en nuestro sistema jurídico no siempre se ha establecido una

¹ Diccionario de la Lengua Española, Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1992, p. 165.

² Diccionario Jurídico Espasa, Ed. Espasa, Madrid, 1999, p. 103.

verdadera autonomía municipal, puesto que la centralización ha arrebatado al municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional, indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizada, cuando para el fortalecimiento del sistema federal, no requerimos una nueva institución, puesto que al respecto existe la del Municipio.

Al respecto, el maestro Acosta Romero afirma que: "... sobre el significado de la autonomía municipal, tratadistas de autoridad reconocida han sustentado la tesis de que en un país de régimen federal, como el nuestro, no pueden coexistir dos órganos con autonomía, o sea las entidades federativas y el Municipio, y consideran, en consecuencia, que los Municipios son entidades autárquicas territoriales o descentralizadas por región; sin embargo, se considera que nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución en países de sistema federal, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del Municipio y no será tan amplia como la de las entidades federativas, pero no por ello dejará de ser autonomía".³

Tomando en cuenta lo anterior, y toda vez que en nuestro sistema jurídico, el municipio muchas veces fue subordinado al yugo del Estado, en el presente apartado, analizaremos las principales constituciones federales, así como los ordenamientos supremos

³ACOSTA ROMERO, Miguel, Relaciones entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federativas en los Municipios de México. Ed. Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1973, p. 350.

estatales, con el objeto de tener una clara apreciación respecto de la evolución de la autonomía municipal.

3.1.1. El Municipio en el México Independiente, con relación a la autonomía municipal

Para dar inicio al presente apartado, debemos partir del momento histórico en el cual la normatividad del Municipio en el México Independiente, puede ser agrupada en dos grandes etapas históricas: la anterior a la Constitución de 1917 y la que surge con esta Constitución revolucionaria, ya que aunque bien sabemos que el Municipio inicia en nuestro país propiamente con la instauración del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, por Hernán Cortés el 22 de abril de 1519, nosotros partiremos de un enfoque en el cual estableceremos el marco jurídico de la autonomía municipal en diversos ordenamientos.

En la primera etapa se destacó, de manera breve, diversos ordenamientos que marcan un seguimiento más claro de la figura de la autonomía municipal, como lo son:

- La Constitución Española de Cádiz de 1812;
- Constitución Federal de 1824;
- Las leyes constitucionales de 1836 y las bases orgánicas de 1843,
y
- La Constitución de 1857.

La Constitución española de Cádiz de 1812

La Constitución española de Cádiz de 1812 debe considerarse como un antecedente importante, pues si bien es cierto que en nuestro país fue efímera su vigencia, también lo es, como lo señala el maestro Mario Moya Palencia ejerció gran influencia en la estructura jurídica del Municipio Mexicano.⁴

En esta Constitución se establece al Ayuntamiento como un órgano de gobierno local, regulándolo de la siguiente manera:

"Artículo 309. Para el gobierno interior de los pueblos **habrá ayuntamientos compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político,** donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos si hubiere dos.

Artículo 310. Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y en que convenga lo haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.

...

Artículo 321. Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero. **La policía de salubridad y comodidad.**

Segundo. **Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y la conservación del orden público.**

⁴ MOYA PALENCIA, Mario, Temas Constitucionales. UNAM, México, 1978, p. 40.

Tercero. La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que se nombran.

Cuarto. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la Tesorería respectiva.

...

Octavo. Formar las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las cortes para su aprobación, por medio de la diputación provincial, que acompañará con su informe.

...

Artículo 323. Los ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido."

De los artículos antes transcritos se desprende lo siguiente:

- El Municipio estaba integrado por alcaldes, regidores, síndicos procuradores y el jefe político, quien era el que presidía al mismo, lo cual si bien nos denota una posible autonomía respecto de otros órganos de gobierno, también lo es que dependían de lo que en su momento ordenara tanto el Jefe Político como la Diputación Provincial, tal como lo dispuso el artículo 323 antes transcrito.
- Asimismo, no pasa desapercibido que en el artículo 321 en su punto octavo se establecía la obligación de los ayuntamientos para formar las ordenanzas municipales las cuales deberían ser

aprobadas por las cortes, por medio de la diputación provincial, lo que invariablemente los hacía depender de éstas.

- Contempló la creación de nuevos ayuntamientos de acuerdo con las necesidades de los pueblos, siempre y cuando su población fuera superior a las mil personas.
- Cabe destacar que respecto de las atribuciones de los municipios, sobresalen las relacionadas con la hacienda pública, la cual podía ser administrada por el ayuntamiento, de conformidad con lo que al efecto dispusieran los ordenamientos legales correspondientes, lo que permitió alcanzar un mayor desarrollo municipal.⁵

Al respecto, Reynaldo Robles Martínez, manifiesta que "... entre los puntos negativos, cuando menos por la mala influencia que tuvo en nuestro país, está el hecho de la implementación de Jefes Políticos, la cual centraliza la autoridad que tenían los ayuntamientos, haciéndoles perder su autonomía".⁶

Ahora bien, si la Constitución de Cádiz había logrado establecer avances en lo que a regulación de la autonomía municipal se refiere en nuestro país, tal como su organización política y administrativa, la Constitución de Apatzingán, promulgada el 22 de octubre de 1814, así como otros documentos promulgados por José María Morelos y

⁵ SANCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional. Ed. Porrúa S.A. México, 1998, p. 567.

⁶ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, El Municipio. Ed. Porrúa S.A. México, 1998, p. 88.

Pavón, como Los Sentimientos de la Nación y el Acta Solemne de Declaración de la Independencia de América Septentrional, escasamente hicieron referencia de manera directa a los municipios, y a su autonomía, ya que dicha Constitución conservó el estado de cosas imperantes en aquella época en lo relativo al Régimen Municipal.⁷

Constitución Federal de 1824

No obstante lo expuesto, es a partir de la consumación de la Independencia de México en 1821, cuando se inicia una serie de reajustes para conformar un marco jurídico más estable para el país, por tanto el 7 de noviembre de 1823 fue convocado un Congreso, en el cual siguiendo el proyecto de la Constitución anterior (1814), se declaraba a México como una República Federal Representativa, lo cual se establece en la Constitución de 1824.

Cabe señalar que en ninguno de los capítulos de la Constitución de 1824 fue establecido precepto alguno sobre la institución municipal de forma directa, puesto que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 161, los Estados contaban con la libertad de organizarse de acuerdo a sus costumbres y particularidades, a saber:

⁷ OCHOA CAMPOS, Moisés, La Reforma Municipal. Ed. Porrúa S.A. México, 1985, p. 229.

"Artículo 161. Cada uno de los Estados tiene obligación:

- I. De organizar su Gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al acta constitutiva.
- II. a VII."

Tomando en cuenta que los Estados podían organizar su propia política interior, fue a partir de ésta Constitución Federal cuando empezaron a aparecer las primeras constituciones locales, y en consecuencia las primeras Leyes Orgánicas Municipales, ordenamientos que serán analizados más adelante.

Cabe señalar que el modelo que siguieron los Estados para organizar a los municipios fue el de la Constitución de Cádiz, ya que como lo mencionamos con anterioridad, dicho ordenamiento repercutió enormemente en nuestras leyes, sobre todo en cuestiones relativas a los asuntos municipales.⁵

Las Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843

No obstante lo virtuosa que pudo haber sido la reglamentación de los Municipios en las constituciones de los Estados de la República en la época de la Constitución de 1824, el país cruzaba una crisis política importante, puesto que no se encontraba precisada la existencia de un federalismo o bien de un sistema centralista, motivo por el cual al llegar al poder las fuerzas conservadoras, dicha incertidumbre terminó

⁵ QUNTANA ROLDAN, Carlos, Derecho Municipal. Ed. Porrúa, S.A., Primera Edición . México, 1999. p. 64

al dejar sin efecto el Estado Federal, así como a la Constitución de 1824, creando a su vez, las llamadas Siete Leyes Constitucionales de 1836.

Como antecedente cabe precisar que el 4 de enero de 1835 iniciaron las sesiones del Congreso Federal y el 15 de julio del mismo año se propuso y aprobó que el Congreso fuera Constituyente, el cual presentó, el 23 de octubre de 1835, las Bases de la nueva Constitución, concluyéndose así el sistema Federalista.*

Es así como el Constituyente de 1835 creó la nueva Ley Fundamental en siete estatutos, por lo cual se le conoció como la Constitución de las Siete Leyes, siendo la primera promulgada el 15 de diciembre de 1835 y las restantes el 30 de diciembre de 1836.

Sin embargo, la Sexta Ley es la que se encargaría de regular la división del Territorio de la República y el Gobierno Interior de los Pueblos.

Los Estados se transformaron en Departamentos, los que se subdividían en Distritos y éstos en partidos y municipalidades. Algunos artículos de esta Ley regularon cuestiones relacionadas con los Municipios, los cuales se transcribirán a continuación para entender de forma más precisa su regulación:

* ROBLES MARTINEZ, Reynaldo, op. cit. p. 91.

"Artículo 22. Habrá ayuntamientos en las capitales de departamentos, en los lugares en los que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

Artículo 23. Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que pueda exceder los primeros, de seis, los segundos, de doce; y los últimos de dos.

Artículo 24. Para ser individuo del ayuntamiento se necesita:

- I. Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos;
- II. Vecino del mismo pueblo;
- III. Mayor de veinticinco años;
- IV. Tener un capital físico o moral que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.

Artículo 25. Estará a cargo de los ayuntamientos:

La policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes

en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos."

De los artículos transcritos se desprende lo siguiente:

- A diferencia de la Constitución de Cádiz, los ayuntamientos se elegirían popularmente en los términos de la ley respectiva y el número de alcaldes, regidores y síndicos se fijaba por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, lo cual denotaba una dependencia jerárquica.
- No obstante que el Municipio tenía, de conformidad con el artículo 25, entre otras funciones, la de cuidar de las cárceles, hospitales y casas de beneficencia que no fueran de fundación particular, escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, la construcción y reparación de puentes y la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, debía que ajustarse con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos que al efecto se emitieran, lo cual si bien les daba una libertad, los mismos se tenían que sujetar totalmente a los que otros dispusieran respecto de ellos.

Según el maestro Felipe Tena, "Esta Constitución de 1836 organizó minuciosamente a los Municipios de los artículos 22 a 26 de la Sexta Ley",¹⁰ No obstante lo anterior, no se estableció una correcta

¹⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., México, 1980, p. 149.

autonomía municipal, puesto que, como quedó señalado en párrafos precedentes, el número de los representantes se fijaba por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, y su actuar se limitaba a lo que expresamente establecían las leyes correspondientes.

Sin embargo, este ordenamiento fue de escasa vigencia y en 1839 se autorizó la reforma de la Constitución.

Otro de los ordenamientos importantes a destacar fue el de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, las cuales fueron sancionadas por Santa Anna el 12 de junio de 1843 y publicadas el 14 de ese mismo mes y año. Dicha Ley, en materia municipal, contenía en su artículo 134, lo siguiente:

"Artículo 134. Son facultades de las Asambleas Departamentales:

I. a IX...

X. Hacer la División Política del Territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural.

XI...

XII. Aprobar los planes de arbitrios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural.

XIII. Aprobar los presupuestos anuales de los gastos de las Municipalidades."

Como puede observarse del artículo antes transcrito, la única referencia respecto de los Municipios, fue la relacionada con las facultades de las asambleas departamentales, lo cual limitaba a los Ayuntamientos a lo que al efecto dispusiera la asamblea departamental.

3.1.2. La Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma

El Constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la Constitución el principio de la libertad municipal, rectificando con esto las posiciones anteriores de las Constituciones liberales respecto al tema.

El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en ese momento por más de 90 representantes, y después por el Presidente Ignacio Comonfort. El 17 del mismo mes la asamblea constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo fue promulgada la Constitución."

Dicha Constitución de 1857, hacía referencia sobre algunas disposiciones con relación a la autonomía municipal, las cuales quedaron plasmadas en los preceptos que a continuación se transcriben:

¹¹ TENA RAMÍREZ, Felipe. op. cit. p. 604.

"Artículo 31. Es obligación de todo mexicano:

I...

II. Contribuir a los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. Inscribirse en el padrón de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste."

Artículo 72. El Congreso tiene facultad:

I a V...

VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles renta para cubrir sus atenciones locales."

De los artículos transcritos se puede observar que la obligación del ciudadano a contribuir con los gastos públicos del Municipio en que resida, permitió que los Ayuntamientos se allegaran de recursos para poder realizar las actividades que la Ley al efecto le estableciera a su favor.

El maestro Felipe Tena Ramírez señaló "...que siendo las instituciones democráticas, parecería que los municipios debieran haber merecido atención de los regímenes federales y que la libertad municipal figuraría en los programas del partido liberal. Pero no fue así; las constituciones federalistas olvidaron la existencia de los

municipios y fueron las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida"¹²

Dicha Constitución de 1857 reestableció el sistema federal, pero poco se ocupó de los municipios, haciendo únicamente referencia de modo indirecto a las obligaciones que se les imponía a los mexicanos la contribución para los gastos que eran demandados por la Federación, los Estados y el Municipio en el que residían.

El 10 de abril de 1865, el emperador Maximiliano de Habsburgo promulgó un Estatuto Provisional para el Imperio Mexicano, pero debido a los acontecimientos históricos del país y a la lucha de don Benito Juárez, esto impidió una mayor vigencia, sin embargo, no podemos pasar por alto la forma en que en este momento y por este ordenamiento haría referencia al Municipio en los siguientes artículos:

"Artículo 28. Los prefectos son los delegados del emperador para administrar los departamentos cuyo gobierno se les encomienda, y ejercen las facultades que las leyes les demarcan.

Artículo 33. Los prefectos serán nombrados por el emperador y sus faltas temporales serán cubiertas por el suplente que en cada departamento se designe para reemplazarlo.

Artículo 36. Cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes."

¹² Ibid. p 141.

Artículo 37. La administración municipal estará a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales."

Artículo 38. Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales:

El de la capital será nombrado y removido por el emperador; los demás por los prefectos en cada departamento, salva la rectificación soberana. Los alcaldes podrán renunciar a su cargo, después de un año de servicio."

Artículo 43. Los ayuntamientos formarán el concejo de municipio, serán elegidos popularmente en elección directa y se renovará por mitad cada año."

De lo expuesto hasta aquí, es de señalarse que en los ordenamientos estudiados, si bien se establecieron algunos elementos importantes para la integración del Ayuntamiento, como para la autonomía municipal, también lo es que poco se alcanzó. Asimismo, resulta importante referirnos a lo más trascendente de las constituciones locales respecto al tema que nos ocupa.

3.1.3. La Reglamentación de la Autonomía Municipal en las Constituciones de los Estados

Como pudimos observarlo en el apartado anterior, la regulación de la autonomía municipal en los diversos ordenamientos históricos de nuestro país ha sido vaga, al no establecerse de manera más clara y

precisa su regulación en nuestro sistema jurídico, sin embargo, es importante analizar su regulación en algunos Estados de la República.

Ahora bien, analizaremos algunas Constituciones estatales en las cuales se haya regulado la autonomía municipal.

Constitución del Estado de Aguascalientes

En la reforma de 1868 realizada a la Constitución de 1857 del Estado de Aguascalientes, en lo relativo a Municipios, se estableció que el territorio del Estado estaría dividido en Partidos y Municipalidades, con lo que se señalan dos categorías de corporaciones, siendo los primeros gobernados por ayuntamientos y los segundos por Juntas Municipales, nombrados dichos cuerpos por elección directa, sin embargo, en dicho ordenamiento, no se señaló mas elementos relacionados con una autonomía municipal.

Constitución del Estado de Coahuila

La Constitución local del 21 de febrero de 1882, reglamentó al Municipio bajo normas de extrema vigilancia de los poderes que pesaban sobre él, reduciendo con ello su ya estrecha esfera de actividad. Entre las facultades que el Congreso contaba respecto de la materia municipal, era la relacionada con establecer y suprimir municipios, formación de ordenanzas municipales, aprobación de arbitrios para cubrir sus gasto, esto por mencionar algunas, en tanto que al Gobernador se le concedían como atribuciones, entre otras, la

de visitar las oficinas de renta municipales y suspender a uno o a todos los individuos del Ayuntamiento cuando no obedecieren las disposiciones gubernativas.

En cuanto a la organización municipal se disponía que el territorio del Estado se dividiría en Distritos y Municipalidades, dejando a una ley posterior la tarea de indicar el número de municipalidades que correspondería a cada Distrito. Adicionalmente se señalaba que en cada Distrito debería haber un Jefe Policiaco, nombrado por el Ejecutivo del Estado y cuyas atribuciones eran variadas; dentro de las que se encontraban las de publicar y hacer cumplir las leyes y órdenes que el Gobierno del Estado le comunicase, inspeccionar las oficinas del Ayuntamiento y darle a conocer todas las observaciones que hiciere a este respecto.

De igual manera, se señaló en esta Constitución que cada Municipio debería tener un Ayuntamiento de elección popular directa, renovable cada año, según el artículo 111. Los Ayuntamientos se consideraban cuerpos deliberantes únicamente porque la parte administrativa del Municipio se le reservaba al Presidente con exclusividad conforme al artículo 113. Los Ayuntamientos tenían la facultad de iniciar leyes ante el Congreso, llevar a cabo obras de utilidad pública cuando lo permitieran los fondos municipales, recaudar los impuestos municipales.

Como se observa, la Constitución del Estado de Coahuila, si bien reglamentaba las actividades inherentes a los Ayuntamientos, también

denotaba una dependencia de los Poderes estatales, puesto que el Congreso era el órgano encargado de aprobar los ingresos necesarios para que los Municipios pudieran cubrir sus gastos, sin que este último emitiera opinión alguna al respecto.

Constitución del Estado de Hidalgo

En este ordenamiento la institución municipal adquiere rango de cuarto poder, al declarar el artículo 17 que el gobierno del Estado estaría dividido para su ejercicio en cuatro poderes, los cuales serían el Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal, siguiendo con esto una tendencia de origen francés que se proponía elevar a la categoría de poder al Municipio.

En el capítulo dedicado a lo que se denomina Poder Municipal, se declaró que se depositaba el ejercicio de este poder en la Asamblea y en los Presidentes Municipales como lo establecía el artículo 85. Definió al Municipio como la Base de la administración y existencia del Estado, definición que se encontraba en su artículo 86.

En el artículo 92 se establecieron las atribuciones de la Asamblea o de los Ayuntamientos, dentro de las que sobresalen las relacionadas con la facultad reglamentaria sobre la administración municipal, lo que denotaba una autonomía municipal, puesto que el Estado, entendido como los tres niveles de gobierno, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, si bien regulaba algunas cuestiones relacionadas

con la materia de los municipios, también lo que dejaba a los Ayuntamientos regularse de conformidad con sus necesidades.

Por su parte, el artículo 95 dispuso las facultades de los Presidentes Municipales entre las cuales existen las de ejecutar y hacer ejecutar los acuerdos de la Asamblea, cumplir y hacer cumplir los reglamentos, leyes y decretos del Estado y los municipales, así como nombrar y remover los empleos de la Presidencia y concederles las licencias que soliciten; ejercer las funciones de Juez del Registro Civil donde no haya este funcionario.

Constitución del Estado de Jalisco

La Constitución de 1857 de este Estado, la cual fue reformada en 1885, señaló que el territorio se dividía en Cantones y Departamentos, siendo los primeros administrados por Jefes Políticos y los segundos por Directores; aquellos funcionarios eran designados a propuesta de la junta de Gobierno que asistía al Gobernador; y en cuanto a éstos eran designados libremente por el Ejecutivo, conforme a los artículos 31 y 33.

Se estableció también que los pueblos que tuvieran más de seis mil habitantes estuvieran representados por un Ayuntamiento de elección popular directa; y los pueblos de menos de seis mil almas tuvieran funciones gubernamentales.

Como se observa, la Constitución del Estado de Jalisco, no dispuso elemento alguno que denotara una autonomía municipal, puesto que únicamente se limitó a señalar la forma en que estarían gobernados los Cantones y Departamentos.

Constitución del Estado de Nuevo León

En esta Constitución de 1899, se da a la Institución Municipal un tratamiento especial, y al igual que otras legislaciones estatales, divide al territorio del Estado en Distritos, con el único propósito de "facilitar las elecciones", según lo dispuso el artículo 106, sin que dicho precepto otorgue categoría superior de los distritos sobre las demás municipalidades.

Respecto a las Municipalidades, declaraba la igualdad que debía haber entre ellas, las cuales eran independientes unas y otras, sin embargo, dependientes todos del Gobernador. La institución de los Jefes Políticos casi desaparece en el Estado de Nuevo León, puesto que se adopta como medida transitoria. En efecto, disponía el artículo 107 que podrían establecerse una o más jefaturas políticas temporalmente en algunas partes y quitarías cuando cesaran las causas que las hayan motivado.

La facultad de crear y suprimir Jefaturas políticas se le concedía al Congreso local y a la diputación permanente. El artículo 108 disponía que el gobierno de las Municipalidades correría a cargo de los Ayuntamientos, dejándoles así una amplitud en sus gestiones políticas y administrativas.

Constitución del Estado de Michoacán

Dicho ordenamiento, como la mayoría de la época, disponía la división del territorio en Distritos, Municipalidades y Tenencias, modalidad que subsiste hasta la fecha aunque ya con otros fines; encomendaba al gobierno de los Distritos y los Jefes Políticos con las atribuciones que les señalaría la ley de la materia y que en seguida será analizado.

Esta ley delimitaba también las atribuciones de los Ayuntamientos, disponiendo en su artículo 42, que en cada cabecera de Municipalidad había un Ayuntamiento, a cuyo cargo estaría el régimen Municipal de su demarcación. Los integrantes de los ayuntamientos, establecía el artículo 43, se denominaban regidores, los cuales serían electos popularmente cada año, y de los cuales uno funcionaría como Presidente, nombrado o electo por el Ayuntamiento respectivo y duraría en sus funciones cuatro meses, pudiendo ser reelecto sin limitación alguna; otro tendría el carácter de Síndico y sería designado directamente desde que se verificase la elección popular conforme a los artículos 51 y 45.

Los miembros de las Municipalidad tendrían facultades para declarar sobre la validez de las elecciones de sus miembros y para calificar sobre las excusas o impedimentos que expusieren sus integrantes para no servir en los cargos que se les confirieren; conceder o negar licencias; conocer las faltas que cometieren en el desempeño de sus cargos, tanto sus miembros como los Presidentes Municipales, corrigiéndolas con arreglo a sus facultades.

Un punto importante de esta Constitución, mas no detonante para la autonomía municipal, era el relacionado con la facultad que tenían las municipalidades para iniciar ante el Congreso estadual, las leyes, reglamentos o acuerdos que estimaren convenientes; así como expedir sus determinaciones en los Bandos de Policía, Ordenanzas y Reglamentos Municipales, remitiendo previamente aquéllos al Gobierno, sin cuyo requisito no podrían regir.

Lo anterior, si bien es importante para el presente estudio, puesto que establecía elementos primordiales en torno a la autonomía municipal como lo relacionado con el hecho de que las municipalidades podían crear sus Bandos de Gobierno, también lo es que dependían del Gobierno para que los mismos tuvieran validez y en consecuencia ser aplicados en el ámbito de su territorio.

Cabe señalar que tan amplias facultades que poseían los Ayuntamientos, las mismas eran dadas sólo en la esfera administrativa, pues el artículo 80 de la ley les prohibía terminantemente ejercer función alguna de autoridad política; es

importante precisar que si la ley les prohibía inmiscuirse a los cuerpos legales en materia política era imposible que prescindieran absolutamente de ella, puesto que dejaban en manos del Ayuntamiento la dirección de los negocios municipales que encierran en sí un sentido de política.

Constitución del Estado de Puebla

Este Estado reglamentó cuidadosamente la materia municipal, partiendo de la división del territorio en Distrito y Municipios. Así, para la creación de nuevos municipios, se exigía, conforme al artículo 102, que la fracción contara con una población de 30 mil habitantes por lo menos, que se comprobara ante el Congreso que se tenían medios o elementos bastantes para proveer a su existencia política; que se oyerá a los Ayuntamientos sobre las conveniencia de la erección del uno nuevo y que se aprobara el dictamen por dos terceras partes de los diputados locales.

La Administración de cada Distrito corría a cargo del jefe político, y la de los pueblos se encomendaba al Ayuntamiento; los cargos de este cuerpo se debían prestar gratuitamente en beneficio del pueblo y nadie podía eximirse de cumplirlos, como lo señalaba el artículo 107; dichos cargos eran nombrados popularmente por los ciudadanos del Municipio.

Las juntas auxiliares eran designadas por los ayuntamientos; los ayuntamientos desempeñaban libremente sus atribuciones y

administraban con libertad sus intereses; los impuestos se remitían al Gobernador para su aprobación, lo mismo que los presupuestos de gastos.

Las juntas auxiliares tenían como función ayudar al ayuntamiento en el desempeño de sus funciones y para ello tenían como atribuciones acordar la ejecución de obras de utilidad pública. Estas juntas auxiliares llegarían a ser con el tiempo las llamadas Juntas de Mejoramiento Moral y Material.

Esta Constitución del Estado de Puebla estableció elementos importantes relacionados con la autonomía municipal, puesto que a diferencia de las Constituciones estudiadas, en ninguna de ellas se disponía que los ayuntamientos desempeñaban libremente sus atribuciones y administraban con libertad sus intereses, lo cual denotaba la no ingerencia de los poderes estatales en el manejo de sus facultades.

Constitución del Estado de Sinaloa

En esa entidad el territorio se dividía en distritos y directorías, siempre que tuvieran una población de más de tres mil habitantes y al frente de ellas un director político nombrado libremente por el gobernador; en cada cabecera de distrito debería haber un ayuntamiento de elección popular, con las atribuciones de policía y vigilancia, ornato, salubridad y obras públicas, como lo señalaban los artículos 50, 51 y 52.

El artículo 53 otorgaba a los Ayuntamientos una función de trascendental importancia, al declarar que "el Ayuntamiento de cada Distrito, ejercería el Poder Legislativo en objetos de su incumbencia"; esa facultad se otorgaba limitada para que no se creara conflicto entre el ayuntamiento y los poderes del estado, lo cual invariablemente se refería a una autonomía municipal, puesto que el Municipio era libre de reglamentar su actuar en el territorio que les correspondía.

Constitución del Estado de Sonora

En su artículo 78 se manifestó que "el Gobierno de cada Distrito estaría a cargo de un prefecto, nombrado por el mismo Distrito en elección popular directa, durando dos años en su encargo y prohibiéndose su elección para el siguiente período".

Sus facultades eran idénticas a las de los funcionarios designados en las demás entidades, es decir, gozaban de toda clase de atribuciones en materia política, gubernativa, de inspección, etc.

Se reservaba a las corporaciones denominadas ayuntamientos, el gobierno interior de los pueblos, la vigilancia y policía de los mismos, sin tomar parte en cuestiones políticas.

Constitución del Estado de Tamaulipas

En este ordenamiento parecería que la Institución municipal sí alcanzó un libre desarrollo, puesto que se vio libre de los funcionarios

denominados prefectos o jefes políticos, o bien los sufrió de una manera transitoria.

En efecto, el artículo 85 establecía que cuando el gobernador lo estimare conveniente podría nombrar visitadores en los distritos para que le informaran acerca del estado que guardaren los distintos ramos de la administración pública en los distintos pueblos, a fin de que si hubiere abusos, fueren corregidos. Además se señalaba que dichos visitadores eran nombrados únicamente por el tiempo necesario para subsanar una irregularidad, dejando el gobierno municipal a cargo de los ayuntamientos que deberían ser nombrados en elección directa, como se señala en los artículos 85, 86 y 88.

Constitución del Estado de Tlaxcala

Esta Constitución de 1891, hacía la declaración solemne de que el supremo poder del Estado se dividía en: legislativo, ejecutivo, judicial y municipal en su artículo 20.

Se estableció que los ayuntamientos podían ser electos popularmente y que tenían la facultad de calificar las elecciones de sus miembros, iniciar leyes y adicionar la Constitución particular, aprobando las reformas que a ésta le hicieren, conforme a los artículos 78, 79 y 80.

Lo anterior vino a otorgarle a los Municipios de Tlaxcala una importante misión para su régimen interior, puesto que al tener la

facultad para aprobar las adiciones que al efecto se hicieran a su Constitución, indiscutiblemente podía tener injerencia en su propia regulación, ya que de conformidad con sus intereses, podrían oponerse a aquellas adiciones que mermaran su actuar.

Del análisis realizado tanto las Constituciones Federales como a las Constituciones de los Estados antes citadas, válidamente su pueden afirmar varios puntos, a saber:

- La institución municipal quedó legalmente confirmada como una institución necesaria en nuestras leyes y en nuestro Derecho positivo mexicano del siglo XIX.
- Su regulación recorrió, con diversos matices, toda la escala de regulaciones; desde su ignorancia por la primera Constitución de la República, al centralismo y sujeción impuestos por las constituciones de ese tipo, o bien con una cierta amplitud en su esfera de acción otorgada por el régimen de la Constitución Federal de la República Mexicana de 1857, que si bien no puso las bases municipales, dejó en amplia libertad a los Estados de la Federación para que regularan esa materia, en lo que se denominó como régimen interino.
- Es interesante observar cómo todos los Estados coinciden en establecer como base de sus entidades particulares las llamadas municipalidades, fenómeno explicable si recordamos que la organización de los pueblos en la figura del Ayuntamiento ha

sido la institución más constante en la historia y en la evolución social de la Nación.

- Tenemos ejemplos de estados que regularon en sus constituciones particulares la institución municipal de una manera minuciosa y acertada, aunque a fines del siglo XIX y en la primera década del XX se impusieron nuevos giros a la institución, por tendencias centralistas que bajo una apariencia de legalidad restringieron grandemente la libertad del Municipio, al cual pretendieron alejarlo de toda actividad política, atribución que pasó a ser dominio únicamente de funcionarios delegados del poder Ejecutivo, llamados prefectos, jefes políticos o directores, cargos que si bien en muchos casos fueron conferidos a hombres de valía que se preocupaban por el bienestar de su demarcación, en la mayoría de las veces recayeron en individuos sin escrúpulos, que, faltos de principios de moralidad y abusando de su poder, fueron contribuyendo a aumentar el malestar social que fue una de las causas determinantes del movimiento revolucionario iniciado en 1910.¹³
- Asimismo, se puede afirmar que en algunas constituciones se alcanzaron grandes avances en torno a la autonomía municipal, tal es el caso de Sinaloa, en donde se le daba a los Ayuntamientos la facultad de reglamentar dentro de sus esferas de atribuciones aquellas materias de su incumbencia.

¹³ Constituciones Políticas de los Estados de la República Mexicana, Tomos I y II, México, editados por la Secretaría de Gobernación.

- De lo expuesto se puede concluir que no obstante que el Municipio en México ha sido regulado de distintas maneras, no se ha podido establecer una verdadera autonomía municipal.

Ahora bien, en la actualidad el Municipio en México se encuentra regulado en el artículo 115 constitucional, antes transcrito, y en el se establecieron los primeros pasos para hablar de una posible y verdadera autonomía municipal, la cual si bien no existe totalmente, en virtud del régimen centralista con el que se cuenta, también se ha creado una coincidencia dentro de nuestra sociedad mexicana, la cual ha venido a cambiar el rumbo del Ayuntamiento en nuestro país.

Esto es, el artículo 115 actual ha tenido desde su creación en 1917, cuatro reformas, ha evolucionado favorablemente en la materia de autonomía municipal, puesto que se ha delimitado la misma respecto de otros poderes, hasta el grado de que los Ayuntamientos puedan acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para defenderla.

3.2. Número de Municipios que existen en México.

Como se ha observado a lo largo de la presente investigación, el Municipio ha sido parte trascendente en nuestra historia, de ahí que en la actualidad existan aproximadamente en México 2,430 municipios,¹⁴ de los cuales solo una parte reducida es considerada como un órgano

¹⁴ Dato consultado por Internet en la página del Centro Nacional de Desarrollo Municipal, actualizada al año 2002.

económicamente importante y claramente urbano. En un porcentaje considerable podemos localizar municipios que pudieran catalogarse con características tanto urbanas como rurales; y finalmente los municipios estrictamente rurales, que son la mayoría.¹³

Cabe señalar que si bien es cierto existe un gran número de municipios en nuestro país, también lo es que ello no implica que todos cuenten con los medios económicos suficientes para alcanzar un bienestar social.

Un ejemplo claro son aquellos Municipios denominados rurales, en donde, además de carecer de los recursos elementales para subsistir, se ven disminuidos en sus prerrogativas por parte de otros poderes, entidades u órganos, por la invasión a su autonomía.

Derivado de lo expuesto, es de concluirse que la autonomía municipal radica esencialmente en la no dependencia administrativa, política o hacendaria de otras entidades, poderes u órganos, motivo por el cual, cuando algún ente político pretenda vulnerar dicha autonomía, invariablemente el Municipio podrá acudir, ante las instancias legales conducentes para dirimir ese conflicto, a través de los medios previstos, como en el presente caso, la controversia constitucional, lo cual será analizado en el siguiente Capítulo.

¹³ GAMIZ PARRAL, Máximo, Derecho Constitucional y administrativo de las entidades federativas, UNAM. México, 2000. p. 349.

CAPÍTULO IV

LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES COMO UN MEDIO DE DEFENSA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Es así que después de hacer un análisis de la figura del Municipio, así como los antecedentes históricos de las controversias constitucionales, resulta indispensable comprender con mayor precisión el porqué de la relevancia de la participación de los Municipios en esta clase de juicios constitucionales.

4.1. El Municipio como parte en las controversias constitucionales

Antes de las reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994, como ya se precisó en los capítulos anteriores, el artículo 105 constitucional otorgaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la competencia para conocer, entre otras, de las controversias que fueran suscitadas entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos. Para que la Corte fuera competente tenía como requisito que en el conflicto se suscitara entre dos o más poderes de un mismo Estado, es decir, el Ejecutivo, el Legislativo o el Judicial entre sí, y de ninguna manera cuando el conflicto se presentara entre los poderes del Estado con los Ayuntamientos.

Sin embargo, durante muchos años no pudo ser integrado en el precepto 105 constitucional como parte en los juicios de controversias constitucionales a los Municipios, ya que históricamente solo se consideraban como parte a los poderes de gobierno dentro del Estado Mexicano, es decir, a los Poderes Federales y de los Estados, a través de la función legislativa, ejecutiva y judicial que estos realizaran, sin que existieran disposiciones de las cuales se pudiera desprender que los Municipios tenían un poder diferente a los tradicionales, esto es, no podía ser aceptado como un cuarto poder.

Los Municipios constituyen, desde luego, una parte muy importante y destacada dentro de nuestro sistema federal como ya pudimos apreciarlo en el tercer capítulo de esta investigación, ya que estos son la base de una división territorial que tiende a la sana y adecuada administración de las comunidades que se encuentran diseminadas a lo largo y ancho del territorio mexicano y que conforman nuestra identidad nacional. En efecto, una cosa son los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y otra diferente es el poder de que están investidas todas las autoridades dentro del Estado Mexicano, incluyendo a las municipales, para cumplir y hacer cumplir las funciones de gobierno de las que están dotadas.

Del análisis histórico de nuestra evolución política y jurídica que llevó a la reforma más trascendente del artículo 115 constitucional, no siendo esta la última reforma hecha a este numeral, como ya se menciona en capítulos anteriores, pero si la que marcó una pauta en nuestro sistema jurídico, la cual fue la publicada el tres de febrero de

mil novecientos ochenta y tres, se concluye que a partir de la misma el Municipio constituye un poder, aunque desde luego con características diversas a las de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En efecto, tal reforma otorgó autonomía financiera a los Municipios a fin de lograr un desarrollo integral y un avance democrático más significativo como respuesta a dicha evolución y, a partir de ella, las tres funciones en que se divide el ejercicio de la soberanía que dimana del pueblo, a saber, la ejecutiva, legislativa y judicial, se realizan en tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Lo anterior tal como se desprende de la iniciativa de reformas constitucionales al precepto antes citado que al efecto se realizará.

El Municipio tiene en la actualidad facultades para prestar determinados servicios públicos, para administrar libremente su hacienda, para emitir normas de carácter general, obligatorias y coactivas en relación con la comunidad que integra su jurisdicción, es decir, para ejercer funciones ejecutivas y reglamentarias, de lo que deriva que ejerce facultad de gobierno y de imperio y que, por ende, constituye un poder.

No obstante lo anterior, si bien en la actualidad la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede y debe resolver las controversias que al efecto promuevan los Municipios, ello no siempre fue así, puesto que antes de 1994, algunos ayuntamientos promovieron controversias en las cuales nuestro Máximo Tribunal se encontraba impedido para conocerlas y en consecuencias resolverlas, ya que no tenían el

carácter de poder, entidad u órgano de los contemplados en el artículo 105 constitucional.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al observar que diversos Municipios empezaron a promover estos juicios constitucionales, consideró jurídicamente la posibilidad de que a través de este medio constitucional pudieran resolver las invasiones alegadas a su autonomía municipal, por lo cual le dio entrada a sus demandas.

Como consecuencia de lo anterior, y antes de las reformas al referido artículo 105 constitucional, los Municipios ya tenían legitimación para intentar la acción de controversia constitucional, porque nuestro Alto Tribunal, interpretando el citado precepto como estaba vigente, estableció criterio en el sentido de considerar al Municipio como un Poder, para efectos de que pudiera tener acción constitucional, con lo cual se garantizó la efectividad de los beneficios derivados del artículo 115 de la propia Constitución Federal.

Un ejemplo claro de lo anterior, es la controversia constitucional 3/93, promovida por el Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, siendo este juicio un importante escalón para la inclusión de los Municipios en estos medios de control constitucional.

Lo anterior tuvo como consecuencia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinara que era competente para conocer de las controversias constitucionales surgidas entre los Estados y sus Municipios sobre la constitucionalidad de sus actos y disposiciones

generales, ya que los Municipios están legitimados para promover la acción correspondiente cuando se viera mermada su autonomía municipal.

Cabe señalar que "de 1917 a 1994 fueron promovidas 55 controversias constitucionales: catorce fueron entre la Federación y algún ente federado; veintidós entre poderes de un mismo ente federado; una entre entes federados y doce entre Municipios y entes federados y una entre un Municipio y un ente federado"¹, por tanto podemos observar que la inquietud de los Municipios por encontrar un medio de defensa a su autonomía los llevó a intentar el participar en los juicios de controversias constitucionales, aunque no estuvieran incluidos constitucionalmente en los mismos.

A partir de las reformas constitucionales de 1994, la participación de los Municipios en las controversias constitucionales ha sido recurrida, ya que desde 1995, estos han promovido los siguientes juicios:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 1995		
EXP.	ACTOR	DEMANDADO
6/95	Municipio de Tijuana Baja California.	Presidente de la República, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Secretarios de SEGOB, SEDESOL, SECODAM, PGR, Gobernador y Secretario de Baja California.

¹ COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, La Autonomía Municipal en México, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 75

**LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES COMO UN
MEDIO DE DEFENSA DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL**

7/95	Municipio de Victoria, Tamaulipas.	Gobernador Constitucional y Congreso del Estado de Tamaulipas.
8/95	Municipio de Monterrey, Nuevo León.	Congreso del Estado de Nuevo León y otros.
9/95	Municipio de San Pedro Garza, Nuevo León.	Congreso del Estado de Nuevo León.
10/95	Municipio de Santa Catarina, Nuevo León.	Congreso del Estado de Nuevo León.
12/95	Municipio de San Luis Río Colorado, Sonora.	Gobernador Constitucional y Congreso del Estado de Sonora.
13/95	Municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León.	Congreso del Estado de Nuevo León.
14/95	Municipio de Río Bravo, Tamaulipas.	Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial del Estado de Tamaulipas.
18/95	Municipio de Chihuahua, Chihuahua.	Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Chihuahua.
19/95	Municipio de Río Bravo, Tamaulipas.	Poder Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tamaulipas.
Total 10		
CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 1996		
EXP.	ACTOR	DEMANDADO
1/96	Municipio de Río Bravo, Tamaulipas.	Gobernador Constitucional y Congreso del Estado de Tamaulipas.

LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES COMO UN
MEDIO DE DEFENSA DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL

2/96	Municipio de Mérida, Yucatán.	Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Presidente de la República, Secretarios de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social y Contraloría y Desarrollo Administrativo; Gobernador, Secretario General de Gobierno y, Coordinador General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Yucatán.
3/96	Municipio de Chihuahua, Chihuahua.	Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Chihuahua.
5/96	Municipio de Tampico, Tamaulipas.	Gobernador Constitucional y Congreso del Estado de Tamaulipas.
6/96 a 27/96	21 Municipios del Estado de Oaxaca (Los cuales demandaron lo mismo)	Gobernador Constitucional, Congreso y Secretario General de Gobierno del Estado de Oaxaca.
28/96	Municipio de Chihuahua, Chihuahua.	Supremo Tribunal de Justicia del mismo Estado.
29 a 50/96	21 Municipios del Estado de Oaxaca (Los cuales demandaron lo mismo)	Gobernador del Estado de Oaxaca.
51/96	Municipio de Puebla, Puebla	Gobernador y Congreso del Estado de Puebla.
53/96	Municipio de Chihuahua, Chihuahua.	Pleno del Supremo Tribunal de Justicia de esa entidad.
54/96	Municipio de Aguililla y otros del Estado de Michoacán	Gobernador y otras autoridades del Estado.
56/96	Ejecutivo Federal.	Municipio de Guadalajara, Jalisco.
		Total 53

**LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES COMO UN
MEDIO DE DEFENSA DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL**

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 1996		
EXP.	ACTOR	DEMANDADO
1/97	Municipio de Tuxtla, Gutiérrez, Chiapas.	Gobernador del Estado de Chiapas y Comisión Estatal de Caminos.
2/97	Municipio de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Presidente de la República, Secretario de Gobernación, Secretario de Hacienda, Gobernador del Estado, Secretario General de Gobierno y Coordinador General de Gobierno y Coordinador General del Comité de Planeación para el Desarrollo.
3/97	Municipio de Berriozabal, Chiapas.	Gobernador y Presidente de la Gran Comisión del Congreso del Estado de Chiapas.
4/97	Municipio de Lázaro Cárdenas, Michoacán.	Poder Ejecutivo del Estado a través del Director de Catastro.
5/97	Municipio de Monterrey, Nuevo León.	Gobernador, Congreso y otras autoridades de ese Estado.
6/97	Municipio de Río Bravo, Tamaulipas.	Gobernador, Congreso, Secretario de Gobierno y Secretario de Hacienda, todos del Estado de Tamaulipas.
7/97	Municipio de Río Bravo, Tamaulipas.	Gobernador, Congreso, Secretario de Gobierno, y Secretario de Hacienda, todos del Estado de Tamaulipas.
8/97	Municipio de Río Bravo Tamaulipas.	Gobernador, Congreso, Secretario de Gobierno y Secretario de Hacienda,

**LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES COMO UN
MEDIO DE DEFENSA DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL**

		todos del Estado de Tamaulipas.
10/97	Municipio de Monterrey, Nuevo León.	Gobernador, Congreso y otras autoridades del Estado de Nuevo León.
11/97	Municipio de Río Bravo, Tamaulipas.	Gobernador y Congreso del Estado de Tamaulipas, así como el Secretario de Desarrollo Social.
14/97	Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México.	Junta de Caminos del Estado de México.
15/97	Municipio de Tenancingo, Estado de México.	Gobernador, Secretario de Gobierno, Congreso, Salas Superior y Primera del Tribunal Contencioso Administrativo, del Estado de México.
16/97	Municipio de San Luis Río Colorado, Sonora.	Presidente de la República, Congreso, Gobernador, Secretario de Infraestructura Urbana y Director de la Policía Judicial, todos del Estado de Sonora.
17/97	Municipio de Juárez, Chihuahua	Congreso del Estado de Chihuahua.
18/97	Municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León.	Congreso de la Unión, Presidente de la República, Secretario de Hacienda y Crédito Público, Secretario de Gobernación, Director del Diario Oficial de la Federación, Congreso del Estado, Gobernador, Secretario General de Gobierno, Secretario de Finanzas y Tesorero General y Subsecretario de Egresos, todos del Estado de Nuevo León.
20/97	Poder Ejecutivo del Estado	Municipio de Puebla y otras

**LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES COMO UN
MEDIO DE DEFENSA DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL**

	de Puebla.	autoridades.
21/97	Municipio de Aguascalientes, Aguascalientes.	Gobernador Constitucional del Estado.
24/97	Municipio de Río Bravo, Tamaulipas.	Congreso del Estado y Contaduría Mayor de Hacienda del mismo Congreso.
25/97	Poder Ejecutivo del Estado de Puebla.	Municipio de Puebla y otras autoridades.
27/97	Municipio de Tarimbaro, Michoacán.	Congreso del Estado de Michoacán.
28/97	Poder Ejecutivo del Estado de Puebla.	Municipio de Puebla y otras autoridades.
29/97	Municipio de Acteopan, Estado de Puebla.	Poder Ejecutivo del Estado de Puebla.
30/97	Municipio de Tenancingo, Estado de México.	Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de México.
31/97	Municipio de Temixco, Estado de Morelos.	Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos.
32/97	Municipio de Valle de Bravo, Estado de México.	Gobernador, Secretario General de Gobierno y Congreso, todos del Estado de México.
35/97	Municipio de San Luis Río Colorado, Sonora	Gobernador del Estado de Sonora.

Total 26

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 1998

EXP.	ACTOR	DEMANDADO
2/98	Poder Ejecutivo de Oaxaca.	Municipio de Oaxaca de Juárez, Estado de Oaxaca.

LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES COMO UN
MEDIO DE DEFENSA DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL

4/98	Municipio de Puebla, Puebla.	Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Puebla.
6/98	Municipio de Aljojuca, Puebla.	Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Puebla.
7/98	Municipio de Río Bravo, Tamaulipas.	Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas.
8/98	Municipio de Texcoco, Estado de México.	Secretaría de Desarrollo y Obras Públicas del Estado de México.
9/98	Municipio de Villa de Arista, San Luis Potosí.	Poder Legislativo del Estado San Luis Potosí.
11/98	Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca.	Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.
12/98	Municipio de Asunción Nochixtlán, Oaxaca.	Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.
14/98	Municipio de San Juan Bautista Tuxtepec, Oaxaca.	Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.
15/98	Municipio de Río Bravo, Tamaulipas.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del mismo Estado.
16/98	Municipio de Río Bravo, Tamaulipas.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del mismo Estado.
20/98	Municipio de Tultepec, Estado de México.	Poderes Legislativo y Ejecutivo, Municipio de Tultitlán, así como otras autoridades del Estado de México.
23/98	Poder Ejecutivo del Estado de Puebla y otra autoridad.	Municipio de San Pedro Cholula, Puebla y otras autoridades.
24/98	Municipio de Ciudad Madero, Estado de Tamaulipas.	Diputación Permanente del Congreso del Estado.
25/98	Municipio de Xalapa, Veracruz.	Gobernador, Secretario General de Gobierno y Presidente de la Comisión

**LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES COMO UN
MEDIO DE DEFENSA DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL**

		Permanente del Congreso del Estado de Veracruz.
26/98	Municipio de Tultepec, Estado de México.	Gobernador del Estado de México y otras autoridades dependientes del mismo Estado.
27/98	Municipio de Ciudad Madero Tamaulipas.	Diputación Permanente del Congreso de la misma entidad.
29/98	Municipio de San Pedro, Cholula.	Poder Ejecutivo del Estado.
		Total 18

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 1999

EXP.	ACTOR	DEMANDADO
4/99	Municipio de Tultepec, Estado de México.	Poderes Ejecutivo y Legislativo y Ayuntamiento de Tultitlán, todos del Estado de México.
9/99	Municipio de Tetepango, Estado de Hidalgo.	Gobernador Constitucional.
10/99	Municipio de Cosoleacaque, Estado de Veracruz.	Quincuagésima Octava Legislatura, de los Presidentes de las Comisiones de Gobernación, de Vigilancia; y de Hacienda todos del Estado de Veracruz.
15/99	Municipio de Hermosillo, Estado de Sonora.	Congreso de la Unión, Presidente de la República y Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Sonora.
16/99	Municipio de Hermosillo, Estado de Sonora.	Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Tribunal de lo Contencioso Administrativo, todos del Estado de Sonora.

**LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES COMO UN
MEDIO DE DEFENSA DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL**

20/99	Municipio de Reynosa, Tamaulipas.	Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Tribunal de lo Contencioso Administrativo, todos del Estado de Sonora.
22/99	Municipio de Fresnillo, Estado de Zacatecas.	Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Zacatecas.
23/99	Municipio de la Huerta, Jalisco.	Gobernador y Congreso del Estado.
24/99	Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca.	Gobernador, Congreso y Secretario de Gobierno del Estado.
25/99	Municipio de Jonacatepec, Morelos.	Congreso del Estado.
28/99	Municipio de Cuernavaca, Morelos.	Congreso del Estado.
29/99	Municipio de Tultepec, Estado de México.	Gobernador, Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y Director General de Desarrollo Urbano, todos del Estado de México.

Total 12

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 2000

EXP.	ACTOR	DEMANDADO
1/2000	Municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México.	Gobernador y otras autoridades de la Entidad.
2/2000	Municipio de Zacoalco de Torres, Jalisco.	Congreso, Gobernador Constitucional y otras autoridades.
3/2000	Municipio de Ciudad Guadalupe, Nuevo León.	Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la misma entidad.

**LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES COMO UN
MEDIO DE DEFENSA DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL**

4/2000	Municipio de Ciudad Guadalupe, Nuevo León.	Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la misma entidad.
5/2000	Municipio de Ciudad Guadalupe, Nuevo León.	Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la misma entidad.
6/2000	Municipio de Ciudad Guadalupe, Nuevo León.	Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la misma entidad.
7/2000	Municipio de Cuautitlán, Estado de México.	Gobernador, Congreso y Secretario de Gobierno del Estado y otras autoridades.
9/2000	Municipio de Nativitas, Tlaxcala.	Congreso, Comisión Especial Instructora, Tribunal Superior de Justicia y Procurador General de Justicia todos de la misma entidad.
10/2000	Municipio de Xalapa, Veracruz- Llave.	Poderes Ejecutivo y Legislativo de la misma entidad.
11/2000	Municipio de Tultepec, Estado de México.	Poderes Ejecutivo y Legislativo, Municipio de Nextlalpan, todos del Estado de México.
13/2000	Municipio de Temixco, Estado de Morelos.	Gobernador sustituto y Congreso de esa entidad.
14/2000	Estado Libre y Soberano de Oaxaca.	Municipio de Huajuapán de León, Oaxaca.
15/2000	Municipio de la Antigua, Veracruz.	Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como Municipios del mismo Estado.
16/2000	Municipio de Córdoba, Veracruz.	Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como Municipios del mismo Estado.
17/2000	Municipio de Tomatlán, Veracruz.	Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como Municipios del mismo Estado.
18/2000	Municipio de Juan Rodríguez Clara, Veracruz.	Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como Municipios del mismo Estado.

**LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES COMO UN
MEDIO DE DEFENSA DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL**

19/2000	Municipio de la Citlaltépec, Veracruz.	Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como Municipios del mismo Estado.
20/2000	Municipio de Valle de Bravo, Estado de México.	Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente.
22/2000	Municipio de Zapopan, Jalisco.	Poder Legislativo de la misma entidad, así como otras autoridades dependientes de éste.
25/2000	Municipio de Pinos, Zacatecas.	Poder Legislativo de la misma entidad.
27/2000	Municipio de Villa Nueva, Zacatecas.	Congreso y Comisión Permanente de la entidad.
28/2000	Municipio de García, Nuevo León	Gobernador Constitucional y Secretario de Finanzas y Tesorero General, ambos de la citada entidad
30/2000	Municipio de Papalotla de Xicohtencatl, Tlaxcala.	Quincuagésima Sexta Legislatura y la Comisión para el Fortalecimiento Municipal, ambas del Congreso del Estado.
31/2000	Municipio de General Escobedo, Nuevo León.	Gobernador y Congreso de la misma entidad.
34/2000	Municipio de García, Nuevo León	Poder Ejecutivo de la misma entidad.
		Total 25

Como se observa de los cuadros anteriores, los Municipios han sido parte en 144 controversias desde 1995 hasta el 2000, un número elevado, lo cual nos lleva a reflexionar en la importancia de la inclusión de los ayuntamientos en estos juicios constitucionales, debido a la necesidad de buscar un medio de defensa a su autonomía municipal.

4.1.1. Actor, Demandado o Tercero Interesado.

Para dar inicio con este apartado debemos señalar como punto importante que el Municipio puede ser actor, demandado o bien tercero interesado, con la excepción de que no puede reunir la calidad de actor y demandado dos Municipios de la misma entidad en el mismo juicio de controversia constitucional, dado que un Municipio de un Estado no puede demandar a otro de la misma entidad, ya que esta clase de conflictos deben ser o se encuentran previstos en las Constituciones de cada Estado.

Al respecto, el precepto 10 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional establece:

"Artículo 10. Tendrán el carácter de partes en las controversias constitucionales:

I. Como actor: la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido o promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de las controversias;

III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y

IV. El Procurador General de la República."

El actor

Como lo menciona la propia Ley Reglamentaria del artículo 105, el actor en una controversia constitucional puede ser una entidad, poder u órgano quien la promueva, cuando se vean afectadas las facultades que constitucionalmente se atribuyen en exclusiva, como por ejemplo en el ámbito municipal, cuando el Congreso del Estado exenta de alguna contribución de aquellas previstas en el artículo 115 constitucional, las cuales son exclusivas de los Municipios.

Al respecto el maestro Elisur Arteaga Nava en su libro *La Controversia Constitucional, la Acción de Inconstitucionalidad y la Facultad investigadora de la Corte* señala que "...los entes, poderes y órganos para estar en posibilidad de acceder a la controversia y ser parte en ella, requiere de un interés, a este pudiera denominársele interés constitucional."²

Para que exista ese interés constitucional al que alude el maestro Arteaga se requiere en primer lugar que exista una violación a la Constitución Federal, que dicha violación sea atribuible a uno de aquellos previstos en la fracción I del artículo 105 constitucional y por último que el acto que se tilda de inconstitucional lesione las facultades de quien demanda o quien invada el ámbito competencial que constitucionalmente le corresponde ejercer.

² ARTEAGA NAVA, Elisur, *La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte*, Editorial Monte Alto, Tercera Edición, México, 1997, p. 19

Sin embargo, es indispensable conocer y determinar con claridad cuales son las entidades, poderes u órganos que pueden acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver aquellas invasiones a sus ámbitos de competencia, se den las siguientes definiciones, a saber:

- **Por entidad** debe comprenderse que se trata de la Federación y los Estados cuando la materia sea atribuible a éstos.
- **Por poder** debe entenderse a cada una de las partes en que, por mandamiento constitucional, se divide el poder para su ejercicio, tanto en el nivel federal como estatal (legislativo, judicial y ejecutivo).
- **Por órgano** debe entenderse toda autoridad a la que no le es dable reconocerle el carácter de poder o entidad, pero que ejerce autoridad, como aquellos con que cuenta el Distrito Federal (la Asamblea de Representantes y el Jefe de Gobierno) y los Municipios.

El maestro Elisur Arteaga señala en su libro Tratado de Derecho Constitucional que "...sólo pueden ser partes en una controversia constitucional aquellos a quienes la Constitución autoriza de manera expresa. Sólo figuran como partes, ya sea como actoras o demandadas, ciertas autoridades; las controversias se presentan entre: la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios;

eso es lo que hace que opere la competencia exclusiva del Pleno de la Corte³.

Es así que, debe entenderse que las partes serán aquellas a quienes la Constitución Federal autoriza expresamente. Únicamente pueden figurar como partes, ya sea como actoras ciertas autoridades; esto puede entenderse como:

- **La Federación**, se refiere a está misma o al Poder Ejecutivo; al Congreso de la Unión, cualquiera de sus Cámaras o a la Comisión Permanente, esta última cuando se vean afectadas como Comisión y no Congreso de la Unión.
- **Los Estados**; comprendiendo a sus poderes o a sí mismos como Estados Federados.
- **El Distrito Federal**; lo cual también debe comprenderse como referido al mismo o a dos o mas órganos de gobierno de este;
- **El Municipio**, referido exclusivamente al mismo.

Es así que, quienes no se encuentran comprendidos en la fracción I del artículo 105 de la Ley Fundamental, no pueden recurrir a la vía de controversia constitucional, por lo que están excluidos de promoverla una diputación permanente de una entidad, o bien un

³ ARTEAGA NAVA, Elisur, Tratado de Derecho Constitucional, Oxford University Press, México, 1999. Tomo IV.

presidente municipal, por sí mismo; así como los órganos desconcentrados.

Cabe destacar que los Ayuntamientos deberán promover la demanda de controversia constitucional a través de aquellos que tienen la representación jurídica del Municipio como lo señala la tesis jurisprudencial 54/97, que a la letra señala:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA INTERVENIR EN ELLA. NO LA TIENE CUALQUIER MIEMBRO AISLADO DEL AYUNTAMIENTO O CONCEJO MUNICIPAL. De lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de dicho precepto constitucional, se advierte que para tener la calidad de parte (actora, demandada o tercera interesada) dentro de una controversia constitucional, es requisito indispensable que se trate de una entidad, Poder u órgano. En el caso del Municipio, éste es el titular exclusivo de la acción de controversia constitucional, quien puede hacerla valer -u oponerse a ella-, por medio del Ayuntamiento, o bien del concejo municipal, por ser las instituciones en las que recae tal representación, de conformidad con lo señalado en el artículo 115 constitucional. Por ende, es inconcuso que cualquier miembro aislado, por sí mismo (presidente

municipal, regidores o síndicos), del Ayuntamiento o concejo municipal de un Municipio, carece de legitimación para intervenir, por derecho propio, dentro de una controversia constitucional; y si la pretensión fuera deducida en defensa de los intereses del Municipio, resultaría ineficaz, pues la representación de ese ente corresponde sólo al Ayuntamiento y, de modo extraordinario, al concejo municipal.

Recurso de reclamación en la controversia constitucional 5/97. Jesús Hinojosa Tijerina, José Martínez González y Miguel Gómez Guerrero, con el carácter de Presidente Municipal, Secretario y Síndico Segundo, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio de Monterrey, Nuevo León, contra el Congreso Local, Gobernador, Secretario de la Contraloría General y Secretario de Desarrollo Social, del propio Estado. 20 de mayo de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro Sánchez López.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciséis de junio del año en curso, aprobó, con el número 54/1997, la tesis jurisprudencial que antecede.

México, Distrito Federal, a dieciséis de junio de mil novecientos noventa y siete".⁴

Como se ha precisado anteriormente, para que proceda una controversia constitucional, es requisito *sine qua non* la existencia de una violación a la Constitución Federal; sin embargo de conformidad con diversos criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los cuales quedaron asentados en el Capítulo I de la presente investigación, nuestro Máximo Tribunal puede conocer de violaciones indirectas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos siempre que estén vinculados de modo fundamental con el acto o la Ley reclamados.

En el caso de que un Municipio considere que se invade su autonomía municipal, y en consecuencia, algunas de las facultades consagradas en el artículo 115 constitucional, podrá acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por medio del representante legal que al efecto determine la legislación local a accionar este medio de control constitucional.

El demandado

En lo que se refiere a la parte demandada y a los actos que pueden dar motivo a la controversia, la fracción II, del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, dispone que podrán ser demandados "...la entidad, poder u órgano

⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tomo V, Junio 1997, p. 397.

que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia”.

Como se observa, el propio artículo 10 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, contempla la hipótesis para que sea demandado en este tipo de juicios constitucionales tanto normas de carácter general como un acto emitido por una entidad, poder u órgano, siempre y cuando se vean afectadas las atribuciones de otra autoridad.

Con lo anterior, debe entenderse que la entidad demandada puede haber dictado un acto (acuerdo, determinación, dictamen o proveído de cualquier especie), o bien en el caso de que alguna de las entidades mencionadas, -cuyos actos son objeto de impugnación-, hubiera emitido o promulgado una norma general³.

En virtud de lo expuesto, pueden ser autoridades demandadas:

- La Federación,
- Los Estados,
- El Distrito Federal y;
- Los Municipios.

En el caso que nos interesa cabe señalar que tal como se ha manifestado en líneas precedentes un Municipio no puede demandar a otro de una misma entidad federativa, sin embargo, si puede ser

³ CASTRO Y CASTRO, Juventino V., op. cit, p. 65

demandada por la emisión de actos que vulneren la autonomía municipal de otro ayuntamiento de diferente Estado, premisa contemplada en el inciso g) de la fracción I del artículo 105 constitucional.

Tercero interesado

La ley sólo reconoce el carácter de tercero interesado en las controversias constitucionales a las entidades, los poderes y órganos contemplados en la fracción I del artículo 105 constitucional, que pudieran resultar afectados por la sentencia que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, asimismo no pueden ser considerados como terceros interesados por ningún concepto y en ninguna de las etapas del procedimiento, a los particulares, ya sean personas físicas o morales.

4.2. Análisis respecto a las partes en contra de las cuales los Municipios pueden promover controversias constitucionales o ser demandados.

En esta parte de la presente investigación estableceré con más detenimiento cómo pueden participar los Municipios en los juicios de controversia constitucional, es decir, en contra de quienes pueden promoverse estos juicios y asimismo quien puede demandarlos.

Pues bien, partiré analizando este apartado basándome en lo señalado por el multicitado artículo 105 constitucional en su

fracción I, el cual señala claramente cuales pueden ser estos casos en que interviene el Municipio.

Entre la Federación y un Municipio

Como lo mencionamos anteriormente, una de las cuestiones para que se suscite una controversia de índole constitucional, es que exista una posible violación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, ya han sido promovidas diversas controversias constitucionales en las cuales los Municipios han demandado de la Federación invasiones a sus autonomías municipales, así como existen casos en los que la Federación ha impugnado a ayuntamientos, actos que invaden su esfera competencial; un caso en particular fue el juicio 56/96, promovido por la Federación en contra del Municipio de Guadalajara, Jalisco, en el cual se demandó la expedición del Reglamento de Seguridad y Protección Bancaria, aprobada en la sesión de Cabildo del Ayuntamiento Actor, del 28 de agosto de 1996, publicado en la Gaceta Municipal con fecha once de octubre del mismo año.

En el caso citado, nuestro Máximo Tribunal Constitucional determinó en sentencia, que la parte actora había probado su acción, por lo que declaró la invalidez del Reglamento de Seguridad y Protección Bancaria, expedido por el Municipio de Guadalajara,

Jalisco, en virtud de que se había invadido la esfera competencial de la Federación al reglamentar una materia exclusiva de esta última.

Como se observa en el caso en estudio, el Municipio fue demandado, sin embargo existen otros tantos juicios constitucionales en los cuales el Municipio ha demandado a la Federación, como por ejemplo la controversia constitucional 15/99, promovida por el ayuntamiento del Municipio de Hermosillo, Sonora, que demandó, entre otros, al Congreso de la Unión y al Presidente de la República, por la emisión y promulgación, respectivamente, del inciso b) de la fracción segunda del artículo 975 de la Ley Federal del Trabajo, por considerar la actora que al establecer dicho numeral que a los trabajadores que les sean adjudicados bienes inmuebles estos pasarán libres de todo gravamen, impuesto y derechos fiscales, viola el imperativo de que sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios, estarán exentos de las contribuciones establecidas en los incisos a) y c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional.

En sentencia dictada el 21 de septiembre de 1999, la Suprema Corte de Justicia reconoció la validez del artículo 975, fracción II, inciso b), de la Ley Federal del Trabajo en virtud de que no establecía exención alguna respecto al pago de contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria.

Si bien en el juicio citado el Municipio no demostró la inconstitucionalidad de la norma impugnada, también lo es que este caso es un ejemplo claro de la posibilidad jurídica que tienen los ayuntamientos para acudir en vía de controversia constitucional a impugnar la presunta invasión a su autonomía municipal.

Entre un Estado y uno de sus Municipios, o viceversa

Otra de las opciones a las que hace referencia la fracción I del artículo 105 de la Ley Fundamental, con relación a quienes pueden promover controversias constitucionales es aquella en la que el Municipio puede demandar en por vía al Estado. En este supuesto se planteó la posibilidad de que la Suprema Corte conociera y resolviera cierto tipo de controversias que pudieran presentarse entre un Estado y uno de sus municipios.

Para comprender este supuesto se cita el caso de la controversia constitucional 32/97, promovida por el Municipio de Valle de Bravo, Estado de México, en la cual se demandó de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la misma entidad, la declaración de invalidez a la solicitud de revocación del mandato otorgado a un funcionario público a fungir como Presidente Municipal, lo cual invadía su autonomía municipal al transgredir su integración y funcionamiento; cabe señalar que fue presentada ampliación de demanda en la cual se impugnó el Decreto mediante el cual fue revocado el nombramiento de dicho servidor público.

El 22 de febrero de 1999, la Suprema Corte determinó que era procedente la controversia constitucional, declarando en consecuencia la inconstitucionalidad del Decreto impugnado y los actos de ejecución del mismo, puesto que se invadía la autonomía municipal del actor, debiendo en consecuencia restituir al Presidente Municipal del Ayuntamiento de Valle de Bravo en su cargo.

Lo anterior nos demuestra que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al examinar el caso en concreto, determinó que el actuar del Congreso del Estado invadía la esfera de competencia del actor, puesto que limitaba la integración y funcionamiento del Ayuntamiento de Valle de Bravo, Estado de México.

Entre dos Municipios de diversos Estados

En el supuesto que se menciona, hasta el día de hoy, no existen casos registrados ante nuestro Máximo Tribunal Constitucional en el cual se haya suscitado un conflicto entre dos ayuntamientos de diversos Estados.

4.3. Análisis de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De la exposición de motivos se destaca lo siguiente:

“Uno de los aspectos más relevantes de la reforma de diciembre pasado a nuestra Constitución Política fue el relativo a las modificaciones al artículo 105 constitucional, para perfeccionar el sistema de las controversias constitucionales y establecer el de las acciones de inconstitucionalidad, a fin de que los sujetos u órganos legitimados planteen ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia la posible inconstitucionalidad de los actos o de las leyes emanados de diversos órganos del Estado.

Mediante los procedimientos de controversia constitucional y de acciones de inconstitucionalidad será posible garantizar plenamente la supremacía de la Constitución de una manera general, y no como hasta ahora había acontecido en nuestro orden jurídico, sólo por la vía del juicio de amparo en el caso de la violación de garantías individuales. La diferencia fundamental entre los procedimientos de amparo y el artículo 105 constitucional es muy clara: En el juicio de amparo se tutelan intereses directos de los gobernados y sólo de manera indirecta se protege a la Constitución, mientras que los procedimientos instituidos en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional se conciben como instrumentos de protección directa de nuestra Carta Magna. Esta es la razón por la que no se les ha conferido ninguna legitimación procesal a los

particulares a fin de que participen en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, aun cuando no deja de reconocerse que las sentencias que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueden llegar a afectar a los particulares.”⁶

Ahora bien, para que pudiera darse cumplimiento al procedimiento de los juicios de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo en la presente investigación sólo se hará referencia a lo concerniente a los juicios de controversias constitucionales, tema central de este trabajo.⁷

El Título I, “Disposiciones Generales” señala las reglas que se aplicarán en estos procedimientos, tales como la cuenta de días hábiles, del cómputo de los términos, así como las reglas aplicables a las notificaciones, sus efectos y la presentación de documentos.

El Título II, “De las Controversias Constitucionales” contempla el procedimiento a seguir en estos juicios constitucionales.

⁶ Iniciativa del Ejecutivo Federal de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, Presidencia de la República 6 de abril de 1995.

⁷ Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995 y reformada por Decreto de 22 de noviembre de 1996.

Dentro de este capítulo, se establece quienes son parte en los juicios de controversias constitucionales, como ya lo señalamos con anterioridad, se encuentran legitimados, de acuerdo a lo previsto por la fracción I del artículo 105 de la Constitución General, la Federación, los Estados miembros de ésta, los Municipios, el Distrito Federal, el Congreso de la Unión como cuerpo colegiado, cualquiera de sus Cámaras, o en su caso la Comisión Permanente, como órganos federales o del Distrito Federal, los Poderes de un Estado y, los órganos de gobierno del Distrito Federal, siendo un gran número de entidades las legitimadas para iniciar estos procedimientos, lo cual obedece, a la dinámica que actualmente vive la Federación.

El Procurador General de la República encuentra su participación dentro de estos procedimientos, ya que como abogado de la Nación, habrá de ser garante de la legalidad.

Las partes deben comparecer a juicio a través de los funcionarios que en términos de la legislación aplicable estén facultados para ello, presumiéndose en todo caso que quién comparece goza de la capacidad legal para ello, salvo prueba en contrario, es decir revierte la carga de la prueba.

En el Capítulo II, "De los Incidentes", la Sección I señala que serán de previo y especial pronunciamiento el de nulidad de notificaciones, reposición de autos y falsedad de documentos, cualquier otro incidente que se interponga, excepción hecha el de suspensión, se fallará en la sentencia definitiva.

La Sección II, se refiere al incidente de suspensión, que podrá ser promovido a petición de parte o de oficio por el ministro instructor hasta antes que se dicte sentencia.

En ningún caso se podrá otorgar la suspensión en controversias enderezadas en contra de normas generales, ni se concederá cuando, de otorgarse, se ponga en peligro un bien que importe un daño mayor a la sociedad en general, que el beneficio que pueda ocurrir a la parte incidentista.

La sentencia interlocutoria que otorgue la suspensión deberá precisar el alcance, efectos, órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el ámbito territorial en el que aplicará y, en todo caso los requisitos que habrán de cumplirse para que se considere efectiva la misma.

Respecto a cómo debe ser la demanda y su contestación, se señala lo siguiente:

La demanda deberá interponerse, tratándose de actos, en un plazo de 30 días, contados a partir del día siguiente en que surta efectos o se tenga conocimiento de la existencia del mismo.

En el caso de normas generales, el plazo para la interposición de la demanda será igualmente de 30 días, que se computan a partir de la fecha de publicación o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que de lugar a la controversia constitucional.

El hecho de que la Ley contemple que se podrá interponer la vía de la controversia constitucional dentro de los 30 días siguientes al primer acto de aplicación de una norma general se debe a que en un claro afán de obtener un verdadero medio de justicia constitucional, se previno la situación, que se ha dado en la práctica de que se impugnan normas generales cuya vigencia ha iniciado mucho tiempo atrás.

Tratándose de conflictos de límites territoriales diversos a los previstos por el artículo 73 de la Constitución General, el plazo será de sesenta días a partir de la norma o del acto que origine el conflicto.

El escrito de demanda deberá contener:

- La entidad, poder u órgano actor, su domicilio, nombre y cargo del funcionario que los represente;

- La entidad, poder u órgano demandado;
- Las entidades, poderes u órganos que pudieren resultar como terceros interesados;
- La norma general o acto de aplicación cuya invalidez se demanda y los medios oficiales en que se hayan publicado;
- Los preceptos constitucionales que se estimen violados;
- La manifestación de los hechos o abstenciones que a la parte actora le consten y que constituyan antecedentes de la norma general o acto de aplicación cuya invalidez se demanda, y
- Los conceptos de invalidez.

La contestación deberá contener:

- La relación de todos los hechos que la parte actora haya narrado en su escrito inicial, afirmándolos, negándolos o ignorándolos por no ser propios, y
- Los fundamentos jurídicos en que se basa para sostener la norma general o el acto que se reclama como inválido.

Interpuesta la demanda, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designa, según el turno que corresponda, un ministro instructor que examinará el escrito de la demanda a fin de que ponga el proceso en estado de resolución.

Las partes podrán ofrecer toda clase de pruebas, excepto la de posiciones y aquéllas que resulten contrarias a derecho.

El ministro instructor podrá en todo momento decretar pruebas para mejor proveer.

Las pruebas documentales se podrán ofrecer antes de la celebración de la audiencia, sin perjuicio de hacer relación de ellas en la misma, la cual se celebrará con o sin la asistencia de las partes o sus representantes.

En la audiencia se deberán presentar los alegatos por escrito.

A solicitud de alguno de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta podrá, por medio de acuerdos generales, aplazar la resolución de los juicios de amparo radicados ante ese Tribunal hasta en tanto se resuelva una controversia constitucional, siempre que las normas impugnadas en ambas sean las mismas.

No procede la acumulación de controversias, pero si existe conexidad entre dos o más de ellas y si se encuentran en el mismo estado procesal, se podrá acordar que se resuelvan en la misma sesión.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos legales y deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios; y examinará de oficio los razonamientos de las partes para resolver la cuestión planteada.

Las sentencias deberán contener:

- La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlas o no por demostradas;
- Los preceptos que la fundamenten;
- Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;
- Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficiencia en el ámbito que corresponda, cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus

efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

- Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectiva, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen y,
- En su caso, el término en que la parte condenada deba realizar una actuación.

Los efectos y alcances de la sentencia serán los siguientes:

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo y la Comisión Permanente, dos poderes de un mismo Estado o dos órganos de gobierno del Distrito Federal, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, esta resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos, conforme a lo dispuesto por el propio artículo 105 constitucional.

Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, 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, Locales o Federales.

Una vez dictada la sentencia, se notificará a las partes y el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará su publicación, así como la de los votos particulares que se formulen en el Semanario Judicial de la Federación, si se declara la invalidez de normas generales, se publicará además en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que se hubieren publicado.

En las controversias en las que no se alcance la votación mencionada, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desestimaré dichas controversias.

En los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes.

Las sentencias producirán efectos a partir de la fecha en que así lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la declaración de invalidez de éstas y no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

De la ejecución de las sentencias:

En el plazo otorgado por la sentencia, la parte condenada informará de su cumplimiento al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quién resolverá si ha quedado o no cumplimentada.

Si dentro de dicho plazo no se hubiere producido el cumplimiento de algún acto, las partes podrán solicitar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, requiera al obligado para que informe de su cumplimiento. Si en cuarenta y ocho horas no se cumple el requerimiento, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, turnará el asunto al ministro ponente para que someta al Pleno de ese Alto Tribunal el proyecto por el cual se aplique lo dispuesto por el último párrafo del artículo 105 constitucional, que hace referencia al artículo 107 del mismo ordenamiento, que prevé el caso de repetición del acto reclamado o si se elude la ejecución de la sentencia misma.

Cuando alguna autoridad aplique una norma general o acto declarado inválido, cualquiera de las partes podrá denunciar el hecho ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien dará vista a la autoridad responsable, para que en quince días deje sin efecto el acto que se le reclama o alegue lo que a su derecho corresponda.

Si las autoridades no dejan sin efecto el acto sobre el cual recayó la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte, turnará el asunto al ministro ponente, para someter al Tribunal Pleno, a la vista de los alegatos, si los hubiere, la resolución respectiva. Si el pleno

declara que efectivamente hay una repetición del acto declarado inválido, o aplicación indebida de una norma general declarada inválida, ordenará se aplique lo dispuesto en el último párrafo del artículo 105 constitucional sin perjuicio de que el Presidente de la Suprema Corte haga cumplir la ejecutoria dictando las providencias que considere pertinentes.

Cuando de estas medidas se derive una consignación por incumplimiento, los jueces de Distrito se limitarán a sancionar los hechos por abuso de autoridad, pero si de esta consignación, o durante el proceso penal se presume la existencia de otro delito, se procederá iniciando una averiguación separada, sin perjuicio de que, si es procedente, se declare la correspondiente acumulación, de acuerdo a lo previsto por el artículo 19 de la Constitución General.

No se podrá archivar ningún expediente sin que quede cumplida la sentencia o se extinga la materia de ejecución.

El 22 de diciembre de 1996 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, un Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, todos ellos respecto de los juicios de acción de inconstitucionalidad en materia electoral, sin sufrir modificaciones en lo referente a los juicios de controversias constitucionales.

4.4. Caso sobresaliente de una controversia constitucional promovida por un Municipio

Después de todo lo aportado en capítulos anteriores y en el presente debemos recordar que el que hayan sido incluidos a los Municipios en los juicios de controversias constitucionales, es un paso importante debido a la trascendencia de esta figura en nuestro Derecho Mexicano, y así podemos captarlo debido a la reforma del artículo 115 constitucional en diciembre de mil novecientos noventa y nueve, lo cual nos muestra como fue modificado y actualizado dicho precepto para protección de los Municipios, lo cual denota la búsqueda y fortalecimiento de la autonomía municipal.

Para apreciar con mayor claridad lo anterior, se analizará a continuación la controversia constitucional 19/95, asunto importante, que nos lleva a entender el presente tema de investigación, ya que una de las razones principales que son señaladas en este juicio es la vulneración a la autonomía municipal, determinando la Suprema Corte de Justicia de la Nación que le asistía la razón al Municipio actor, por las razones que a continuación se exponen:

Controversia constitucional 19/95

Escrito de demanda

El Ayuntamiento del Municipio de Río Bravo, Tamaulipas promovió controversia constitucional en contra del Gobernador, Congreso y otras autoridades de la misma entidad, en la cual demandó la invalidez de la fracción X del artículo 132 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, así como lo dispuesto en la fracción II del artículo 91 del mismo ordenamiento al señalar una trasgresión a lo dispuesto por el artículo 115 constitucional. Los artículos impugnados establecían lo siguiente:

“Artículo 91. ...

I...

II. Cuidar de la seguridad y tranquilidad del Estado según la Constitución y las leyes, para cuyo efecto podrá nombrar y remover libremente los jefes de la Policía Municipal.

...

Artículo 132. ...

I a IX...

X. Para prever o sofocar graves trastornos del orden público, el gobernador del Estado, por sí o por medio de

delegados que lo representen, podrá hacerse cargo de la fuerza pública existente en los Municipios".⁸

La parte actora señaló una trasgresión por parte de los preceptos locales antes mencionados a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, fracción VII, en la que establece que el Ejecutivo Federal y el Gobernador de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o temporalmente, manifestando que con esto se atenta su autonomía municipal.

Asimismo, una de las razones por las cuales manifestó la actora que se violaba su autonomía municipal, era el hecho de que el Gobernador del Estado de Tamaulipas, **en connivencia con las autoridades señaladas como ejecutoras**, determinaron a su conveniencia el nombramiento de delegados de seguridad pública en el Municipio de Río Bravo, Tamaulipas, por lo cual el Municipio actor reclamó la invalidez de dichos preceptos locales, siendo el acto reclamado la designación y toma de posesión del Delegado de Seguridad Pública y Primer Comandante para dicho Municipio, así como la toma de posesión de las instalaciones municipales destinadas para tal efecto, esgrimiendo como ya se señaló, violaba su autonomía.

⁸ Constitución Política del Estado de Tamaulipas, promulgada el 27 de enero de 1921.

Como ya se mencionó fueron demandados diversos artículos de la Constitución local, por los cuales se facultó al Gobernador del Estado para nombrar y remover libremente a los Jefes de Policía Municipal y por sí o por medio de Delegados que lo representen se haga cargo de la fuerza pública existente en los Municipios, manifestando lo siguiente:

Los actos que se señalaron como reclamados de cada una de las autoridades demandadas, resultaban conculcatorios de las garantías de seguridad y certeza jurídica que debe tener todo gobernado, puesto que al inmiscuirse la autoridad ejecutiva estatal en los asuntos de seguridad pública y tránsito que son exclusivamente de carácter municipal, los cuales se encuentran consagrados en el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Ley Fundamental, y al establecerse un cuerpo de seguridad pública y tránsito paralelo al municipal, provocaba:

- La inseguridad del ciudadano,
- La violación de las garantías individuales,
- La duplicidad de funciones,
- El derroche y distracción de recursos,
- La confusión de los gobernados respecto de la legalidad de la autoridad que se ostenta como tal, y

- El consabido temor a la autoridad policiaca, quien al margen de la ley, violenta a diario el orden jurídico establecido en el Municipio de Río Bravo, Tamaulipas, apoyándose en preceptos arcaicos que traicionan el espíritu del Municipio Libre y se utilizan para amedrentar y realizar averiguaciones y procedimientos viciados que violentan las garantías de los ciudadanos.

En la demanda de controversia constitucional de que se trata, la actora indicó que con uso de las facultades con las que cuenta, él mismo designó a sus propios cuerpos de seguridad.

Ante esta medida, los agentes primero y segundo del Ministerio Público investigador, con residencia en Río Bravo, Tamaulipas, iniciaron las averiguaciones previas encaminadas a ejercitar la acción penal en contra de los elementos de seguridad nombrados por el Ayuntamiento, por el delito de usurpación de funciones.

Así también, según manifiesta el actor, dichas circunstancias son materia de esta controversia constitucional sólo por derivación, pues son consecuencia de la aplicación de la fracción II del artículo 91 de la Constitución Local, por lo que seguirán la suerte del pronunciamiento que sobre esta última efectúe la Suprema Corte.

La actora señaló que debían ser considerados inconstitucionales y consecuentemente inválidos, los actos del Poder Ejecutivo Estatal, tendentes a ejercer funciones de seguridad pública en el Municipio de Río Bravo, Tamaulipas, al haber pasado por alto las atribuciones que en esa materia tiene conferidas constitucionalmente el Municipio y sin respetar los ámbitos de coordinación que en esta materia deben regir, por lo que es procedente declarar inválidos los actos de los C. agentes del Ministerio Público primero y segundo, con residencia en Río Bravo, Tamaulipas.

Como facultad necesaria para poder aplicar la que corresponde al Municipio en materia de seguridad pública, la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal establece que todo Municipio puede expedir los Bandos de Policía y Buen Gobierno. El citado numeral en la parte que interesa dispone:

"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...

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los Ayuntamientos poseerán la facultad 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.”

Así también, la fracción III del artículo 115 constitucional faculta a los Municipios para hacerse cargo de distintos rubros, dentro de los que se cuenta el de seguridad pública y tránsito, como lo señala su inciso h).

“Artículo 115...

I a II...

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) a g)...

h) Seguridad pública y tránsito,..."

La designación hecha por el Ejecutivo Estatal de un delegado de Seguridad Pública en el Municipio de Río Bravo, constituye un acto inconstitucional. En la materia de la seguridad pública, el Gobernador del Estado tiene facultades de coordinaciones extraordinarias y especiales, y la aplicación de tales facultades que se ha dado en este caso concreto no obedece a tales provisiones.

Es importante subrayar que la Norma Fundamental no presenta un concepto claro de seguridad pública. Sin embargo, en el artículo 21 constitucional se establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que la Constitución señala; y en el numeral 115 se determina que es competencia del Municipio, con el concurso de los Estados, en su caso, tener a cargo la seguridad pública y tránsito. En consecuencia, los servicios de seguridad pública son de competencia municipal, pero en colaboración con los Gobiernos Estatales, en los términos de las leyes locales que la regulan.

Si bien es cierto que los artículos 91, fracción II, y 132, fracción X, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, contemplan la posibilidad de que el Ejecutivo Estatal nombre a los responsables de la seguridad pública o que se haga cargo de la fuerza pública de los Municipios, también es cierto que existe disposición contraria por parte de la Constitución Federal que limita la actuación de los gobernadores de los Estados para intervenir en el manejo de la fuerza pública de los Municipios, salvo lo dispuesto por la fracción VII del artículo 115. Esto es, la actuación del Ejecutivo Estatal para intervenir en la fuerza pública de los Municipios se encuentra limitada de forma expresa y clara por la Ley Fundamental.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República es el único facultado para iniciar la suspensión de las garantías otorgadas por la propia Constitución, en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

Contestación de la demanda.

La parte demandada manifestó esencialmente lo siguiente:

Es falso que la fracción X del artículo 132 de la Constitución Política Local sea conculcatoria por omisión de lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Federal, ya que el texto actual obedece a diversas reformas que se realizaron a la Constitución del Estado, autorizadas mediante Decreto No. 658 y publicadas en el Periódico Oficial del Estado número 105, de 31 de diciembre de 1983, precisamente efectuadas para que su texto fuera congruente con las disposiciones de la Constitución Federal al reformarse el artículo 115, mediante Decreto que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983.

Con lo anterior se comprueba que más que ser conculcatorio por omisión con este precepto, las reformas que se incorporaron a la Constitución del Estado tuvieron el propósito de adecuarse al texto de nuestra Ley Suprema.

Por lo que hace a la manifestación que los promoventes realizan en el sentido de que reclaman como primer acto de aplicación de los preceptos que consideran conculcatorios y que son el artículo 91, fracción II, y 132, fracción X, de la Constitución Local, que consiste en el nombramiento que realiza el Ejecutivo del delegado de Seguridad Pública en el Municipio de Río Bravo, es cierto que se designó para tal cargo al Lic. Hernán Gómez Eddy, expidiéndose el documento correspondiente con fecha 26 de agosto de 1995, habiendo tomado posesión de su cargo el día 28 del mismo mes, según acta de entrega recepción levantada ante la presencia del contralor de la Secretaría de Seguridad Pública y, ante la ausencia de quien debería de entregar los activos de la dependencia, compareció el contralor municipal, así como el subdirector administrativo y el jefe de Unidad de Patrimonio de Seguridad Pública, todos ellos del Municipio mencionado, quienes firmaron de entera conformidad, validando con ello la designación del delegado de Seguridad Pública, en virtud de que fueron comisionados para tal efecto por el Municipio.

Por otra parte, el hecho que reclaman no constituye el primer acto de aplicación, toda vez que, por lo menos desde el

de 1983, fecha en que se reformó el artículo 132 en su fracción X, de la Constitución del Estado, se han otorgado nombramientos de delegado de Seguridad Pública en los Municipios del Estado para prever y sofocar trastornos del orden público, fundándose además en la facultad que le otorga el artículo 91, fracción II, de la misma Constitución, y, siendo el Ayuntamiento una entidad permanente y ajena a los cambios motivados por cuestiones o resultados electorales, no puede entonces decirse que el hecho que reclaman sea el primer acto de aplicación, sólo porque las personas físicas que hoy reclaman detentan actualmente cargos dentro del Ayuntamiento.

Ahora bien, si lo que reclaman es el nombramiento expedido en favor del Lic. Hernán Gómez Eddy como delegado de Seguridad Pública en el Municipio, fundándose en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General de la República, en primer lugar la promoción resulta fuera de término, pues la Ley invocada le otorga a quien considere que la disposición le afecta, un término de 30 días a partir del primer acto de aplicación y resulta que el nombramiento del delegado de Seguridad Pública se otorgó el día 26 de agosto, se tomó posesión del cargo el día 28 del mismo mes, con el conocimiento de representantes del Ayuntamiento y aun la fecha de conclusión del acta de entrega recepción es del día primero de septiembre, mientras que el escrito que se combate es de

fecha 30 de noviembre de 1995, radicándose en la Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta el día 8 de diciembre, con lo que se demuestra la extemporaneidad de la promoción y, en consecuencia, deberá desecharse de plano, fundándose en lo establecido por el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional.

Por otra parte, el nombramiento que el Ejecutivo del Estado expidiera en favor del Lic. Hernán Gómez Eddy, como delegado de Seguridad Pública en el Municipio de Río Bravo, Tamaulipas, basándose en lo dispuesto por el artículo 91, fracción II, de la Constitución Política Local y su correlativo de la Ley de la Policía Preventiva para el Estado de Tamaulipas, que es el artículo 8o., fracción I, tal disposición establece como atribución del Gobernador del Estado tener el mando supremo de los cuerpos preventivos de seguridad pública en el Estado, con lo que no se coarta la facultad que el Ayuntamiento tiene para designar un coordinador de Seguridad Pública, pues los cuerpos preventivos de seguridad pública estatales y municipales deben estar vinculados, y en un plano de coordinación y cooperación entre todos ellos para hacer frente, en este marco, a la delincuencia y a la criminalidad, con lo cual se permitiría al Ejecutivo del Estado cumplir con lo dispuesto por la Constitución Política local en la materia que nos ocupa.

De igual manera es incorrecta la aseveración que realizan los promoventes en el sentido de que por disposición del artículo 132, fracción III, inciso h), el servicio de seguridad pública y tránsito pertenece y es a cargo del Municipio, pues la fracción a que aluden del mencionado artículo sólo tiene incisos del a) al c), por lo que el fundamento que pretenden invocar es inexistente y, en consecuencia también lo es su reclamación.

En lo relativo a los preceptos constitucionales violados, son aplicables las consideraciones hechas valer al dar contestación a los anteriores puntos del escrito que se combate, ampliándolas en los siguientes términos:

Es exacta la transcripción que los promoventes hacen de los artículos, tanto de la Constitución Federal como la del Estado de Tamaulipas, sin embargo es evidente que la interpretación que de ello hacen es totalmente errónea, ya que la interpretación debe darse dentro de un contexto y no de manera aislada, ya que ello nos llevaría a anteponer o provocar un conflicto entre los preceptos de un mismo cuerpo de leyes, lo que equivaldría a que cada persona interpretara según su conveniencia los preceptos legales, extrayendo de ellos sólo lo que le beneficia.

Efectivamente, la fracción VII del artículo 115 de la Carta Magna contempla la facultad del Ejecutivo Federal y de los

gobernadores de los Estados, de tener el mando de la fuerza pública en los Municipios en donde residieren habitual o temporalmente, lo cual se justifica, pero indudablemente se trata de un hecho aislado, pero no es el caso que nos ocupa, toda vez que lo que motiva la interposición de la demanda es la prestación de un servicio público, como lo es el de seguridad pública y tránsito, servicio que tiene el carácter de permanente, lo cual debe interpretarse conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal.

En congruencia con lo anterior, la Constitución del Estado en su artículo 132, fracción XV, en lo relativo expresa:

"Artículo 132...

I. a XIV...

XV. Los Municipios, con el concurso del Estado y cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

a) a g)...

h). Seguridad pública y tránsito,..."

Por su parte, el Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, ordenamiento normativo al que deben sujetar su actuación los Municipios, enuncia en el artículo 170 los servicios públicos, dentro de los cuales se contempla el de seguridad pública y tránsito y, en su último párrafo expresamente establece:

"Artículo 170. ...

....

Los servicios de agua potable y alcantarillado y de seguridad pública y tránsito municipal serán prestados con el concurso del Estado. Para tal efecto, los Ayuntamientos celebrarán con las autoridades y organismos estatales competentes los convenios y acuerdos respectivos, en los términos de este Código".

De la interpretación contextual de estos preceptos, claramente se deduce que no existe violación a las disposiciones constitucionales, sino que con el fin de garantizar la seguridad y tranquilidad de los habitantes de la entidad, el Estado coadyuva con los Municipios aportando recursos humanos, materiales y económicos a fin de que los servicios públicos de seguridad pública y tránsito se presten en forma eficiente, aligerando la carga de los Ayuntamientos que, de prestar el servicio en forma independiente, le resultaría gravoso, sirviendo ello como base para la coordinación de acciones, además de que para la designación de delegado de Seguridad Pública, el Ejecutivo del Estado se funda en disposiciones legales previamente aprobadas por la Legislatura Estatal.

Por lo que hace al punto único del capítulo de conceptos de invalidez, se demuestra que la designación que se hizo del delegado de Seguridad Pública en la persona del Lic. Hernán Gómez Eddy se ajustó a las disposiciones legales establecidas, sin que con ello se invada o pretenda invadirse la autonomía del Municipio. Si derivado de una actuación resultare que se han violado o contravenido garantías constitucionales de los habitantes de Río Bravo, Tamaulipas, éstos tienen expedito su derecho para ocurrir ante la instancia legal correspondiente, al igual que quienes integran el Ayuntamiento, sin embargo, no es por vía de controversia constitucional como han de hacer valer su derecho, toda vez que nuestra legislación es muy rica y contempla diversos de procedimientos a los cuales recurrir.

Por lo que hace a la fundamentación jurídica contenida en el último párrafo del capítulo que se contesta, por los conceptos que quedaron precisados expresamente manifestamos que no son aplicables al caso concreto, en virtud de que no se trata de una controversia constitucional, por no afectarse el interés jurídico del Ayuntamiento de Río Bravo, sino que debe dársele el tratamiento de una reclamación de carácter personal y desecharse de plano por no ser ni la vía ni la forma adecuada.

Resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió:

Debe examinarse en primer término si existieron los hechos que constituyen la aplicación de los artículos 91, fracción II, y 132, fracción X, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas y que generan la presente controversia constitucional.

Tal como se desprende de la demanda interpuesta por el actor, en el presente caso se reclama de las autoridades demandadas los actos por los cuales se aprobaron, promulgaron y publicaron los artículos constitucionales locales impugnados y su aplicación a través del nombramiento efectuado por el gobernador del Estado del delegado de Seguridad Pública en Río Bravo, Tamaulipas, la toma de las instalaciones de la Policía Municipal por el funcionario designado y el trámite de una averiguación previa en contra de diversas personas, como presuntos responsables del delito de usurpación de funciones y abuso de autoridad.

La representación del Municipio actor que asumen los síndicos primero y segundo, signatarios de la demanda, se encuentra acorde con el requisito establecido por la Ley Reglamentaria del Artículo 105, en su artículo 11, pues de acuerdo con el artículo 60, fracción II, del Código Municipal del Estado de Tamaulipas, los síndicos deben representar al Ayuntamiento en los litigios en que el Municipio sea parte; es decir, **de acuerdo con el ordenamiento que rige al sistema**

municipal, los funcionarios que se ostentan representantes del Municipio actor se encuentran legitimados. Aún más, queda corroborada la presunción que, de acuerdo con la última parte del primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, ha asumido este alto tribunal al admitir la demanda de mérito, pues conforme con las previsiones del Código Municipal del Estado de Tamaulipas, es plenamente legítima la representación legal de los síndicos del Ayuntamiento que firman la demanda, por lo que la excepción es infundada, respecto de ellos.

Los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen:

La litis en la controversia radica, sustancialmente, en determinar si las facultades en materias de seguridad pública y tránsito dentro de los Municipios deben corresponder a la esfera municipal o a la estatal. Ello exige analizar el contenido de las fracciones III y VII del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los antecedentes que dieron lugar a su incorporación a ese cuerpo legal.

Ahora bien la Constitución Política del Estado de Tamaulipas en la fracción XV del artículo 132 y en el artículo 170 del Código Municipal manifiestan la disposición de la

Constitución Federal de que las materias de seguridad pública y tránsito son de la competencia municipal y que el Estado podrá participar cuando lo determinen las leyes y así fuere necesario. Además, se precisa que sólo a través de convenios y acuerdos celebrados entre los Municipios y el Gobierno del Estado y sus organismos competentes se podrá establecer el concurso de los mismos. De esta forma, se establece cómo es que el Gobierno del Estado puede coadyuvar con el Municipio en la prestación de los servicios públicos de seguridad pública y tránsito.

La Ley de la Policía Preventiva para el Estado de Tamaulipas dispone sobre el tema que, por disposición legal, en el Estado de Tamaulipas existen dos cuerpos distintos de Policía Preventiva uno estatal y otro municipal y, por lo mismo, la aplicación de la Ley en comento corresponde tanto a las autoridades estatales como municipales, en sus respectivos ámbitos.

Por su parte, el artículo 91, fracción II, de la Constitución Política de Tamaulipas cuya invalidez se pretende, resulta violatorio del artículo 115, fracción III, inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos porque, de acuerdo con las consideraciones expuestas, desconoce que existe la facultad del Ayuntamiento de prestar los servicios públicos de seguridad y tránsito pues por elemental lógica sí es al Gobernador del Estado al que corresponde el nombramiento

y remoción de los jefes de la Policía Municipales, el Ayuntamiento Municipal queda privado de una de las principales funciones relativas a la prestación de los servicios municipales. Además se desconoce que en los términos de la Constitución Federal la intervención del Gobernador en la esfera de competencia de los Municipios además de estar prevista en la ley debe circunscribirse a los casos en que ello resulte necesario, limitación que no se respeta en la fracción II del artículo 91 de que se trata.

Por otra parte, en el Estado de Tamaulipas, el concurso del Gobierno del Estado sólo puede realizarse a través de los convenios o acuerdos que se suscriban. Esta conclusión se ve fortalecida por el hecho de que la ley estatal establece dos cuerpos policiacos preventivos, uno estatal y otro municipal, **por eso resulta atentatorio a la esfera competencial municipal que el gobernador tenga la facultad de nombrar a los jefes policiacos municipales haciendo nugatoria una potestad que en vía de consecuencia la Constitución asigna a los Municipios y a su órgano de Gobierno, el Ayuntamiento. Sería imposible que este órgano prestara los servicios de seguridad pública y tránsito si no tiene la facultad de nombrar al encargado de esta importante función. El nombrar y remover a los jefes y oficiales supremos de seguridad pública constituye un acto de administración que es competencia única y exclusiva de la municipalidad y que es un elemento determinante para la**

prestación de los servicios de seguridad pública y tránsito que quedan integrados dentro de las prerrogativas que constituyen la autonomía municipal consagrada en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior resulta infundada la afirmación del Gobernador del Estado, en el sentido de que el nombrar a los jefes de Policía no significa prestar el servicio de seguridad pública, puesto que es obvio que un elemento esencial en la prestación de esos servicios es designar a los principales responsables de ese servicio. La Constitución del Estado de Tamaulipas, en su artículo 91, fracción II, transgrede de manera evidente dos principios constitucionales fundamentales: por un lado, la facultad municipal en materia de prestación de los servicios de seguridad pública y tránsito y, por otro, el concurso que en esta materia pudiera suscitarse cuando fuere necesario y lo determinen las leyes, como se verá después.

De lo razonado se desprende la inconstitucionalidad del precepto especificado que faculta al gobernador del Estado de Tamaulipas a nombrar y remover libremente a los jefes de Policía Municipal.

A mayor abundamiento, el Constituyente contempló que los servicios de seguridad pública y tránsito pudieran ser prestados

con el concurso de los Estados. Pero ello sólo es operante cuando el Municipio no cuente con las condiciones territoriales y socioeconómicas, así como con la capacidad administrativa y financiera necesarias para prestar por sí mismo los servicios públicos que originariamente le corresponde. Sin embargo, este concurso sólo se practica cuando así es necesario y lo establezcan las leyes, o sea que se trata de una regla especial o de excepción.

El Municipio de Río Bravo, Tamaulipas, no se encuentra en el supuesto anterior, ya que no ha existido una ley que determine la necesidad de que los servicios de seguridad pública y tránsito deban ser prestados con el concurso del Estado, por lo que la prestación de dichos servicios corresponde constitucionalmente al Municipio debiendo interpretarse que dentro de esa facultad se encuentra la de nombrar y remover a los jefes y oficiales superiores de la policía.

En la misma línea el Código Municipal del Estado de Tamaulipas en su artículo 170, recoge el sentido del mandato constitucional federal respecto a que los servicios públicos a cargo del Municipio, entre los que se consideran los de seguridad pública y tránsito, se prestarán con el concurso del Estado cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes; agregando que, respecto a los servicios de agua potable y alcantarillado, y de seguridad pública y tránsito municipal, los

Ayuntamientos celebrarán con las autoridades y organismos estatales competentes los convenios y acuerdos respectivos.

Por un lado, la Constitución Federal establece que el Municipio debe prestar el servicio de seguridad pública y que el mismo, en caso de ser necesario y así lo dispongan las leyes, podrá ser prestado con el concurso de los Estados; y, por otra parte, en pleno respeto al sistema de distribución de competencias que establece nuestra Ley Fundamental, el artículo 21 constitucional reitera que la seguridad pública es responsabilidad de los distintos niveles de gobierno, pero atendiendo a las respectivas competencias que a cada uno se le determinan.

En consecuencia, resulta aún más contradictorio el texto constitucional local, en su artículo 91, fracción II, con la Ley Fundamental Federal, pues mientras las nuevas disposiciones en materia de seguridad pública, en concordancia con los artículos 115, fracciones III y VII, y 21, quinto párrafo, hablan de respeto absoluto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Constitución local prevé la intromisión del Ejecutivo del Estado en cuestiones de administración interna del Municipio.

A mayor abundamiento, la fracción IV del artículo 115 constitucional establece que los Municipios podrán celebrar

convenios con el Estado, para que éste realice algunas funciones relacionadas con la prestación de servicios públicos que en rigor le corresponden al Municipio. **En la presente controversia no se llegó a aportar por las autoridades demandadas ninguna prueba que pudiera sustentar que se llegó a celebrar algún convenio entre el Estado de Tamaulipas y el Municipio de Río Bravo por lo que no puede concluirse que se dio la hipótesis de excepción que establece ese texto de la Constitución Federal, independientemente de que lo cuestionado, esencialmente, es el artículo 91, fracción II de la Ley local y no las situaciones de hecho que pudieron haberse dado.**

En consecuencia, la designación que hizo el titular del Poder Ejecutivo Estatal de funcionarios de seguridad pública y tránsito en el Municipio de Río Bravo, Tamaulipas con base en dicha disposición constituye un acto inconstitucional. Igual conclusión debe establecerse, por el mismo motivo en cuanto al acto consistente en la toma de posesión de las instalaciones municipales destinadas a los servicios de policía y tránsito.

Alcances y efectos de la sentencia.

En primer lugar debe declararse la invalidez de la fracción II del artículo 91 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

En segundo lugar y como consecuencia de ello, lo procedente es decretar la invalidez de los actos de aplicación de ese precepto al saber los nombramientos efectuados por el Gobernador constitucional del Estado el veintiséis de agosto de mil novecientos noventa y cinco a favor de Hernán Gómez Eddy, como delegado de Seguridad Pública y Tránsito en Río Bravo, Tamaulipas, y de Mario Alberto Arreola, como primer comandante y la toma de las instalaciones de la Policía Municipal de Río Bravo, Tamaulipas, efectuada el veintiocho de agosto de ese mismo año, lo que debe traducirse, lógicamente, en la devolución al Ayuntamiento de las referidas instalaciones.

Se reconocen constitucionalmente válidos los nombramientos efectuados por el Presidente Municipal de Río Bravo, Tamaulipas, a favor de Mario Omaña Suárez, como coordinador de Seguridad Pública, Tránsito Local y Bomberos; Marco Antonio Arredondo Garza, como primer comandante de Seguridad Pública; Aníbal Palacios Palomo, como comandante del primer turno de Seguridad Pública y Marco Antonio Dávila García, como supervisor de Seguridad Pública.

Como consecuencia de la invalidez constitucional de la fracción II del artículo 91 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas que en relación con el Municipio de Río Bravo, Tamaulipas, no podrá ser aplicado en ningún caso por el Gobernador Constitucional del Estado, recayendo la facultad

de nombrar y remover en lo futuro a los jefes de Policías Municipales, en el Ayuntamiento Municipal.⁹

4.4.1. Análisis Jurídico

Del presente caso en estudio, tanto de la demanda, como de la contestación y de la sentencia emitida por la Suprema Corte se desprenden las siguientes conclusiones:

- La litis en la controversia radica en determinar si las facultades en materias de seguridad pública y tránsito dentro de los Municipios deben corresponder a la esfera municipal o a la estatal.
- De acuerdo con el ordenamiento que rige al sistema municipal, los funcionarios que se ostentan representantes del Municipio actor se encuentran legitimados, pues conforme con las previsiones del Código Municipal del Estado de Tamaulipas, es plenamente legítima la representación legal de los síndicos del Ayuntamiento que firman la demanda.
- La Constitución Federal y la Política del Estado de Tamaulipas, así como el artículo 170 del Código Municipal disponen que las materias de seguridad pública y tránsito son de la competencia

⁹ IUS 2002, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación Jurisprudencias y Tesis Aisladas junio 1917-abril 2002.

municipal y que el Estado podrá participar cuando lo determinen las leyes y así fuere necesario.

- El artículo 91, fracción II, de la Constitución de Tamaulipas impugnado resulta violatorio del artículo 115, fracción III, inciso h) de la Constitución Federal porque desconoce que existe la facultad del Ayuntamiento de prestar los servicios públicos de seguridad y tránsito, quedando el actor privado de una de las principales funciones relativas a la prestación de los servicios municipales.
- Con el actuar del Gobernador sería imposible que el Municipio prestara los servicios de seguridad pública y tránsito si no tiene la facultad de nombrar al encargado de esta importante función.
- En el Estado de Tamaulipas, el concurso del Gobierno del Estado sólo puede realizarse a través de los convenios o acuerdos que se suscriban. Esta conclusión se ve fortalecida por el hecho de que la ley estatal establece dos cuerpos policíacos preventivos, uno estatal y otro municipal, por eso resulta atentatorio a la esfera competencial municipal que el gobernador tenga la facultad de nombrar a los jefes policíacos municipales haciendo nugatoria una potestad que en vía de consecuencia la Constitución asigna a los Municipios y a su órgano de Gobierno, el Ayuntamiento.

- El nombrar y remover a los jefes y oficiales supremos de seguridad pública constituye un acto de administración que es competencia única y exclusiva de la municipalidad y que es un elemento determinante para la prestación de los servicios de seguridad pública y tránsito que quedan integrados dentro de las prerrogativas que constituyen **la autonomía municipal** consagrada en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La Constitución Federal establece que el Municipio debe prestar el servicio de seguridad pública y que el mismo, en caso de ser necesario y así lo dispongan las leyes, podrá ser prestado con el concurso de los Estados; y, por otra parte, en pleno respeto al sistema de distribución de competencias que establece nuestra Ley Fundamental, el artículo 21 constitucional reitera que la seguridad pública es responsabilidad de los distintos niveles de gobierno, pero atendiendo a las respectivas competencias que a cada uno se le determinan.

De lo expuesto y tomando en cuenta que la institución municipal es la base de la vida social, política y democrática de la República y que su autonomía municipal es la facultad jurídica de autorregular la vida de las municipalidades en la esfera de sus competencias, la Suprema Corte consideró que el actuar del Gobernador del Estado así como el artículo 91 de la Constitución local, eran inconstitucionales, declarando, en consecuencia, la invalidez de los mismos.

Lo anterior, ya que jurídicamente el Municipio goza de la facultad de nombrar libremente a los servidores públicos encargados de los servicios que presta, como lo es el de seguridad pública. Cuando el Municipio asume la responsabilidad de prestar un servicio público que constitucionalmente le esta reservado, está haciendo uso de su autonomía municipal; asimismo, para poder realizar esta facultad debe contar para ello con los recursos necesarios, la infraestructura suficiente y la posibilidad de no depender en lo absoluto de los mandatos de una autoridad distinta a la que él mismo representa.

Con lo cual, solo podemos concluir que efectivamente al determinar la Suprema Corte de Justicia de la Nación que le asistía la razón al Municipio actor, lo único que se hizo fue prevalecer lo establecido en la Carta Magna y proteger con ello los derechos de los Municipios que se encuentran conferidos en la misma, y en consecuencia su autonomía municipal

4.4.2. Análisis político

Sin embargo, también los juicios de controversias constitucionales podrían ser utilizados incorrectamente, ya que debido a los cambios políticos tan radicales que está viviendo nuestro país, existe la posibilidad de que estos medios de control constitucional sean empleados como una mera forma de agresión política de un partido a otro.

Al respecto, cabe señalar que, como ya se ha mencionado anteriormente, el fin que persiguen estos medios de control constitucional es salvaguardar los postulados contenidos en la Carta Magna, por lo que resulta imposible que nuestro Máximo Órgano Constitucional conozca de los litigios en los que se anteponga una cuestión política a la de la Ley Fundamental.

En el caso analizado anteriormente, si bien la controversia constitucional 19/95 fue promovida por un Municipio perteneciente al Partido de la Revolución Democrática y el demandado, esto es, el Gobernador del Estado de Tamaulipas, pertenece al Partido Revolucionario Institucional, ello en nada contribuyó a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolviera en la forma en que lo hizo, puesto que efectivamente existía una violación a la autonomía municipal de la actora, lo cual nos lleva a observar que nuestro Máximo Tribunal se encuentra guiándose apegado a estricto Derecho y no por cuestiones políticas.

4.5. Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de la Nación

Para concluir con la presente investigación, debemos abordar un último apartado que nos llevará a reafirmar lo ya manifestado, esto es, lo referente a las tesis que al efecto ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Una de las primeras tesis respecto de los Municipios que al efecto emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es aquella relacionada con el hecho de que no se le permitiría a los Ayuntamientos participar en las controversias constitucionales, esto obviamente antes de la reforma de mil novecientos noventa y cuatro realizada al artículo 105 de la Ley Fundamental, como a continuación se cita:

“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 Política del país, y aun cuando los mismos forman un organismo independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, y tienen, por consiguiente, personalidad jurídica para todos los efectos legales, ello no obstante, tales condiciones no atribuyen a los Municipios el carácter de poder político a que se contrae al 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.

Controversia constitucional 2/1935. Entre el Ayuntamiento de la Ciudad de Motul, Yucatán, y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del propio Estado, promovida por Carrillo Javier Arnaldo, en funciones de Presidente Municipal. Unanimidad de diecisiete votos.¹⁰

Asimismo, otra de las tesis jurisprudenciales importantes que nuestro Máximo Tribunal emitió es la siguiente:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE LOS PODERES DE UN MISMO ESTADO. Al disponer del 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, sin que éste haya sido reconocido legalmente, ya que la controversia no puede entablarse con un Poder presunto,

¹⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Quinta época, Tomo XLV, p. 3577.

sino con los Poderes cuyo origen está fundado en las normas constitucionales y respecto de cuya legitimidad no existe asomo de duda; por 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 ayuntamientos 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 política y administrativa de los Estados, es el Municipio Libre, y aun cuando forman 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 la aludidas controversias, 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 a la organización democrática y política, en que los aludidos Poderes descansan; y el reconocimiento del Municipio Libre, con derecho a ser administrador por un ayuntamiento de elección popular y 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.

Controversia 2/36. Tremari Arturo y coagraviados, miembros del Ayuntamiento de Papantla, Veracruz, contra la Legislatura del Estado de Veracruz. 6 de abril de 1936. Unanimidad de dieciséis votos. La publicación no menciona el nombre del ponente¹¹.

En estas tesis se estableció que únicamente las controversias constitucionales podían ser promovidas, entre otros, por los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de los Estados, puesto que al formar los Municipios parte de la base de la división territorial y de la organización democrática y política de las entidades federativas, no podían acceder en esta clase de juicios constitucionales, al no contar con los derechos y prerrogativas de un poder.

Sin embargo, antes de las reformas de mil novecientos noventa y cuatro al artículo 105 constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos asuntos llegó a reconocer al Municipio como

¹¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, Tomo VII, mayo de 1998, p. 749.

Poder, lo cual les permitió participar en los juicios de controversias constitucionales. Lo anterior, de conformidad con lo que al efecto resolvió nuestro Máximo Tribunal en el amparo en revisión 4521/90, promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, así como al resolver la controversia constitucional 1/93, ventilada entre el Ayuntamiento de Delicias, Chihuahua, en contra del Gobernador y el Secretario de Gobierno de esa entidad federativa.

Otro asunto importante que llevó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a considerar a los Municipios dentro de las controversias constitucionales fue en la resolución de la controversia constitucional 1/95, planteada por el Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León; en dicha sentencia, nuestro Máximo Tribunal manifestó que el Municipio debía reconocerse como un Poder del Estado y, por tanto se consideró procedente la vía de la controversia constitucional para dirimir los conflictos existentes en contra de otros Poderes de un Estado.

Cabe hacer mención a la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 1/93, promovida por el Ayuntamiento de Delicias, Chihuahua, en la cual fueron establecidos criterios importantes respecto del porqué debía considerarse como parte a los Municipios en estos juicios constitucionales, lo cual fue un antecedente que permitió que fueran incluidos a los Municipios en estos juicios en la fracción I del artículo 105 constitucional. Dichos criterios fueron los siguientes:

"...Debe interpretarse conjuntamente por los artículos 115 y 116 de la Carta Magna Federal, y de ello concluir que el **Municipio constituye con sus propias peculiaridades, uno de los poderes que existen en las entidades federativas al cual debe permitírsele el acceso a la controversia constitucional**, en aras de hacer efectivos los derechos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconocen; interpretación que se ajusta, además, al espíritu de la reforma municipal ... **la única forma de garantizar la efectividad de los objetivos perseguidos con 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**. Si a lo anterior se uniere la circunstancia de que se considerara que el Municipio no es un poder y que por ende, no puede promover la controversia constitucional a que alude el artículo 105 de la Carta Magna, prácticamente se haría nugatorio para los Municipios negar la efectividad del artículo 115 constitucional, al dejársele indefenso frente a los actos que transgredieran su autonomía. Por lo tanto, ante la necesidad de dar al Municipio dicho medio de defensa para hacer efectivos los derechos que la reforma constitucional le reconoció y el claro espíritu del legislador de darle las características de un verdadero poder, **este Tribunal Pleno considera que el**

Municipio está facultado para promover la controversia constitucional establecida en el artículo 105 de la Carta Magna, cuando alguno o algunos de los demás poderes del Estado le afecten sus prerrogativas ...”¹²

Después de las reformas del 31 de diciembre de 1994, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversas tesis jurisprudenciales, las cuales sirven de apoyo para llevar un correcto procedimiento en los juicios de controversias constitucionales; asimismo, se ratifica la participación de los Municipios en estos asuntos en la siguiente tesis:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS TIENEN LEGITIMACION PARA PROMOVERLA EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO; Y ANTES DE LA REFORMA, POR INTERPRETACION JURISPRUDENCIAL DE DICHO PRECEPTO, VIGENTE EN ESA EPOCA. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor el doce de junio de mil novecientos noventa y cinco y 10, fracción I de

¹² Sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día treinta de agosto de mil novecientos noventa y cuatro.

la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo del mismo año, corresponde a la Suprema Corte conocer de las controversias constitucionales surgidas entre los Estados y sus Municipios sobre la constitucionalidad de sus actos y disposiciones generales, quedando dichos Municipios, por tanto, legitimados para promover la acción correspondiente. Pero antes de las reformas al referido artículo 105 constitucional en los términos expuestos, los Municipios ya tenían legitimación para intentar la acción de controversia constitucional, porque este alto tribunal, interpretando dicho precepto como a la sazón estaba vigente, había establecido criterio en el sentido de considerar al Municipio como un Poder, para efectos de que pudiera tener acción constitucional, con lo cual se garantizó la efectividad de los beneficios derivados del artículo 115 de la propia Constitución Federal, reformado por Decreto publicado el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres que, de otro modo, hubiera carecido de resguardo judicial.

Controversia constitucional 3/93. Ayuntamiento de San Pedro Garza García. 6 de noviembre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciocho de marzo en curso, aprobó, con el número XLIII/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a dieciocho de marzo de mil novecientos noventa y seis.

Pues bien, todo lo señalado en esta investigación nos lleva a concluir que en nuestro Derecho Jurídico Mexicano la figura del Municipio aún se encuentra en aras de un fortalecimiento, pero que debido a su trascendencia e importancia, se está buscando consolidar su autonomía municipal, la cual muchas veces se ve desprotegida y vulnerada al sufrir diversos actos de agresión y desconocimiento sobre los derechos y obligaciones que le corresponden a estos, lo que no ha quedado ajeno a nuestros legisladores que durante los últimos años han buscado consolidar y proteger dicha figura en nuestro país, un claro ejemplo de esto fue la modificación a los juicios de controversias constitucionales medio constitucional, en el cual los Municipios han encontrado una forma de expresar sus inconformidades.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Municipio es la organización política –administrativa autónoma, en la cual convergen un conjunto de individuos que habitan en un territorio común, bajo una misma jurisdicción, regulados en principio por un ordenamiento supremo y regidos con sus propios reglamentos que al efecto emitan. Así es que, el artículo 115 de la Constitución Federal establece la facultad a los Ayuntamientos de reglamentar todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal, así como la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de carácter general.

SEGUNDO. La Reforma Constitucional del 31 de diciembre de 1994 tuvo como uno de sus principales objetivos modificar tanto la integración como las atribuciones del Poder Judicial de la Federación; así como la modificación y establecimiento de juicios constitucionales que se susciten por controversias surgidas entre poderes, entidades y órganos por la invasión de esferas de competencia y aquellas otras en las cuales se impugnen normas de carácter general, por considerarlas inconstitucionales.

TERCERA. La controversia constitucional es un medio de control de la constitucionalidad, de tipo jurisdiccional, del que conoce en única instancia la Suprema Corte de Justicia de la Nación, teniendo como finalidad resolver los litigios que se presenten entre entidades, poderes u órganos por la invasión de competencias.

CUARTA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene como facultad conocer de los juicios de controversias constitucionales con respecto a las violaciones que puedan cometerse en contra de la Ley Fundamental, por tal motivo, resulta preciso tutelar la defensa de ésta frente a leyes o actos que contradigan este ordenamiento cuyo propósito primordial es el declarar la inconstitucionalidad de las leyes que transgredan lo dispuesto por la Carta Magna. Uno de estos procedimientos de defensa son los establecidos en la propia Constitución como son las controversias constitucionales cuya principal finalidad es lograr una supremacía constitucional.

QUINTA. Históricamente las controversias constitucionales surgen como actualmente las conocemos en la Constitución Política de 1917 en donde se determinó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la Federación fuese parte, pero nunca fue incluido el Municipio en dichos juicios, al no poderse considerar entre los supuestos.

SEXTA. En 1994 fueron incluidos en el artículo 105 constitucional en los juicios de controversias constitucionales como parte actora, demandada o bien tercero interesado los Municipios en diversos supuestos.

SÉPTIMA. En relación a si existe la autonomía municipal en nuestro país debemos recordar que diversos tratadistas señalan que no pueden coexistir dos órganos con autonomía, o sea las entidades federativas y el Municipio, y consideran, en consecuencia, que los municipios son entidades autárquicas, territoriales o descentralizadas por región; sin embargo considero que nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución en sistemas de países federales, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del Municipio y no será tan amplia como la de las entidades federativas, pero no por ello dejar de ser autonomía.

OCTAVA. El Municipio ya como parte en las controversias constitucionales puede ser tanto actor, demandado o bien, tercero interesado, con la excepción de que no puede reunir la calidad de actor o demandado en el mismo juicio de controversia, dado que un Municipio de un Estado no puede demandar a otro de la misma entidad, ya que esta clase de conflictos deben encontrarse previstos en las constituciones de cada Estado, resolviendo dichos asuntos a través de sus legislaturas.

NOVENA. Los Municipios que se vean afectados en sus derechos y prerrogativas, en donde se invada su autonomía municipal, pueden acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación a tratar de resolver esa invasión constitucional.

DÉCIMA. El procedimiento que se lleva a cabo en los juicios de controversias constitucionales, es tardado; la Suprema Corte de Justicia no emite con prontitud las sentencias que dan por concluido a estos juicios, por lo cual llegan a ser juicios tediosos, originando que estos a veces se resuelvan cuando la litis ha desaparecido, quedando sin materia.

BIBLIOGRAFÍA

I. Libros

- ACOSTA ROMERO, Miguel y VENEGAS TREJO, Francisco, Coordinadores Editoriales, 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa S.A., México, 1992.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa S.A., México, 1999.
- -----, Relaciones entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federativas en los Municipios de México, Ed. Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1973.
- ARISTOTELES, La Política, Ed. Porrúa S.A., México, 1989.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional, Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos.
- -----, La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte, Editorial Monte Alto, Tercera Edición, México, 1997.
- -----, Tratado de Derecho Constitucional, Oxford University Press, México, 1999.

- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa S.A., México, 1986.
- CARPIZO, Jorge, Estudios Constitucionales, Ed. Porrúa S.A., México, 1994.
- CASTRO Y CASTRO, Juventino V., El artículo 105 constitucional, Ed. Porrúa S.A., México, 2000.
- CORDOVA, Efrén, Curso de Gobierno Municipal, Editorial Universitaria de Puerto Rico, Puerto Rico.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, La Autonomía Municipal en México, Ed. Porrúa, México 1998.
- GAMIZ PARRAL, Máximo, Derecho Constitucional y administrativo de las entidades federativas, UNAM, México, 2000.
- KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, Textos Universitarios, UNAM, México, 1979.
- MOYA PALENCIA, Mario. Temas Constitucionales, UNAM, México, 1978.

- NORIEGA, Alfonso, El Pensamiento Conservador y el Conservadurismo Mexicano, UNAM, México, 1972.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, La Reforma Municipal, Ed. Porrúa S.A., México, 1985.
- QUNTANA ROLDAN, Carlos. Derecho Municipal, Ed. Porrúa, S.A., Primera Edición, México, 1999.
- ROBLES MARTINEZ, Reynaldo, El Municipio, Ed. Porrúa, S.A., México, 1998.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco, Estudios Jurídicos en torno a la Constitución de 1917, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1992.
- SANCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, Ed. Porrúa S.A., México, 1998.
- SAYEG HELÚ, Jorge, Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa S.A. México, 1987.
- SAYEG HELÚ, Jorge, Las reformas y adiciones Constitucionales durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), Ed. Porrúa S.A., México, 1988.

- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A., México 1982.
- TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., México 1980.
- -----, Leyes Fundamentales de México, Ed. Porrúa, S.A.
- VASQUEZ DEL MERCADO, Oscar, El Control de la Constitucionalidad de la Ley, Ed. Porrúa S.A., México 1978.

II. Diccionarios

- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Ed. Espasa.
- Enciclopedia Jurídica Omeba, Voz Municipio.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Voz Municipio, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Ed. Porrúa S.A., México 1996.
- Diccionario de la Lengua Española, Ed. Espasa Calpe, Madrid 1992.

III. Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado de Tamaulipas.
- Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgado el 19 de junio y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967.
- Reforma a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.
- Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgado el 21 de octubre de 1993 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993.
- Reforma a la Constitución Federal publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1994.

- Reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgado el 21 de agosto de 1996 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.
- Reforma a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el DOF el 14 de agosto de 2001.

IV. Jurisprudencia

- IUS 2002, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencias y Tesis Aisladas, junio 1917-abril 2002.

V. Documental

- Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones, Colección editada por la Cámara de Diputados el Congreso de la Unión.
- Texto de la sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día treinta de agosto de mil novecientos noventa y cuatro.
- Iniciativa de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II presentada a la Cámara de Senadores.

V. Hemerografía

- Estudios en homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas, tomo III, Derecho Procesal.
- ROTH, Joachim. Una mirada a los Tribunales Constitucionales, las experiencias recientes, Comisión Andina de Juristas, Perú, 1995.
- Revista Pemex Lex, México, Número 101-102. Noviembre-Diciembre 1996.

VI. Internet

- Página del Centro Nacional de Desarrollo Municipal, actualizada al año 2002.