



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**EL JUICIO DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL COMO
MEDIO DE DEFENSA DEL MUNICIPIO FRENTE A LA
SUSPENSIÓN Y DECLARACIÓN DE DESAPARICION DE
AYUNTAMIENTOS**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

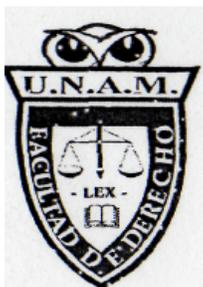
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

OSWALDO MALDONADO BARRANCO

ASESOR:

LIC. JORGE CARLOS ADAME GARCIA



MÉXICO, D.F.

2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi madre, por su amor, entereza y por enseñarme los valores que rigen mi vida.

A mi padre, por su perseverancia y esfuerzo.

A mis hermanos, a quienes agradezco su tolerancia y apoyo incondicional.

A mi abuelo Apolonio Barranco Corte (q.d.e.p), por ser un ejemplo de integridad y rectitud.

A mis compañeros y amigos, por su amistad y cariño.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

A la Facultad de Derecho.

A mis profesores con admiración y respeto.

Al Lic. Jorge Carlos Adame García, mi perpetua gratitud.

INDICE

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

CAPITULO PRIMERO

Antecedentes Históricos.....	6
------------------------------	---

1.- Antecedentes Constitucionales del Municipio y su evolución en el Juicio de Controversia Constitucional.....	6
---	---

1.1.- Constitución de Cádiz.....	12
----------------------------------	----

1.2.- Constitución de Apatzingan.	17
--	----

1.3.- Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.....	18
---	----

1.4.- Constitución Federal de 1824.....	21
---	----

1.5.- Bases Constitucionales de 1835.....	23
---	----

1.6.- Leyes Constitucionales de 1836.....	24
---	----

1.7.- Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.....	27
---	----

1.8.- Acta Constitutiva y de reformas de 1847.....	29
--	----

1.9.- Constitución Federal de 1857.....	30
---	----

1.10.- Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865.....	32
---	----

1.11.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	34
---	----

2.- Antecedentes del Juicio de Controversia Constitucional y del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	61
--	----

2.1.- Constitución Federal de 1824.....	62
---	----

2.2.- Leyes Constitucionales de 1836.....	64
---	----

2.3.- Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.....	65
---	----

2.4.- Estatuto Orgánico Provisional de 1856.....	67
--	----

2.5.- Constitución Federal de 1857.....	68
---	----

2.6.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	70
--	----

CAPITULO SEGUNDO

Conceptos Generales.....	75
1.- El Municipio Mexicano.....	75
1.1.- Concepto Jurídico de Municipio.....	78
1.2.- Elementos del Municipio.....	83
1.2.1.- Territorio.....	83
1.2.2.- Población.....	85
1.2.3.- Gobierno.....	88
1.3.- Naturaleza Jurídica del Municipio.....	90
1.3.1.- El Municipio como orden de gobierno.....	94
2.- La figura Jurídico-Política del Ayuntamiento.....	108
2.1.- Concepto Jurídico de Ayuntamiento en la doctrina mexicana.....	110
2.2.- Naturaleza Jurídica del Ayuntamiento.....	113
2.3.- La integración del Ayuntamiento.....	114
2.4.- Ayuntamiento como órgano deliberante del Gobierno Municipal.....	116
3.- Medios de Control de la Constitucionalidad.....	118
3.1.- Naturaleza Jurídica de la Controversia Constitucional.....	123
3.2.- Concepto de Controversia Constitucional en el Derecho Constitucional Mexicano..	125
3.3.- La Controversia Constitucional como medio de control de la Constitucionalidad...	127

CAPITULO TERCERO

Suspensión, declaración de desaparición de Ayuntamientos y revocación de mandato...	131
1.- Diferencias conceptuales.....	133
a) Suspensión de Ayuntamientos.....	134
b) Declaración de Desaparición de Ayuntamientos.....	136
c) Suspensión o Revocación del Mandato.....	138

2.- Procedimiento de Suspensión y Desaparición de Ayuntamientos.....	142
2.1.- Requisitos de Procedencia.....	145
2.2.- Causas que dan origen a la Suspensión o Desaparición de Ayuntamientos.....	148
3.- Garantía de Audiencia y Legalidad del Municipio consagradas en el Artículo 115 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	150
4.- La defensa del municipio por violaciones a sus garantías de audiencia y legalidad.....	204
4.1.- La insuficiencia del Amparo como medio de defensa del Municipio.....	233
4.2.- El Amparo Soberanía y la Defensa Municipal.....	238
4.3.- La Reforma Judicial de 1994.....	241
4.3.1.-La Defensa Municipal de Acuerdo a la exposición de motivos de la reforma de 1994.....	248
4.3.2.- Los nuevos supuestos de procedencia de las Controversias Constitucionales.....	254
5.- La Necesidad de la Defensa Municipal.....	260
5.1.- Perspectiva del Municipio frente a las reformas.....	262
5.2.- Trascendencia Política de las reformas.....	264
 CONCLUSIONES.....	 267
 BIBLIOGRAFIA.....	 275

INTRODUCCION

El municipio constituye la comunidad política primaria del Estado Mexicano en la que se desarrolla la vida social y política de los mexicanos, es en este orden de gobierno de nuestra estructura Estatal Federal en el que encontramos la base y el sustento de nuestro desarrollo como ciudadanos. Esta comunidad política se constituye como el principal satisfactor de las necesidades esenciales de la convivencia del ser humano en sociedad, el municipio se significa como el garante de las condiciones indispensables para el sano desarrollo de la población estatal.

Es la propia naturaleza de esta comunidad primaria la que norma las relaciones entre sus integrantes, con las correspondientes funciones y medidas para cumplirlas. De la misma manera, como orden de gobierno, parte de la estructura del Estado Federal, el municipio encuentra determinados sus límites y jurisdicciones que norman sus relaciones jurídicas y políticas con los demás integrantes del Estado Mexicano.

Como piedra angular de nuestro Estado Federal su existencia jurídica y política se funda, como cualquier otra institución fundamental, en la Constitución.

Efectivamente, la existencia y reconocimiento constitucional del municipio se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ordenamiento que lo elevó por primera vez a rango constitucional pretendiendo garantizar el eficaz desarrollo de su quehacer político y administrativo. Sin embargo, pese al propósito del Constituyente el

desarrollo del municipio se ha caracterizado, a lo largo de su existencia, con sobresaltos y en un estado de latente vulnerabilidad proveniente de las arbitrariedades de los demás órdenes de gobierno pero, sobre todo, de un inexistente mecanismo de defensa contra aquello que perjudicara no solo al ente de gobierno, sino, esencialmente, el orden constitucional del que forma parte.

Desde luego, hasta antes de los años ochenta era solo una aparente probabilidad que el municipio requiriera mecanismos con que enfrentar las embestidas de los demás órdenes de gobierno; sin embargo a partir de que aquélla probabilidad dejó de ser aparente y comenzó a caracterizarse por la ineludible convivencia, en un mismo Estado, de autoridades de diversos órdenes de gobierno de partidos distintos trajo irremediablemente enfrentamientos entre dichos gobiernos.

Paradójicamente, el precepto constitucional que regula la competencia del municipio y garantiza su ámbito de atribuciones como orden de gobierno, dentro de nuestro Estado Federal, también regula el acto por el cual surge el mayor número de enfrentamientos entre los diversos órdenes de gobierno.

Efectivamente, la facultad contenida en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución por la que las Legislaturas Locales suspenden ayuntamientos, declaran su desaparición, suspenden o revocan el mandato de alguno de sus miembros ha sido el principal acto por el que el municipio sigue sufriendo las embestidas de los demás órdenes de gobierno.

Cuando estos enfrentamientos políticos entre autoridades gubernamentales se convirtieron en demandas judiciales recurridas ante el Poder Judicial de la Federación, el municipio buscó en el Juicio de Amparo y en las Controversias Constitucionales el mecanismo de defensa eficaz de su orden jurídico; sin embargo, los municipios descubrieron su estado de indefensión al declararse improcedente el Juicio de Amparo por considerar que se trataba de “entidades soberanas”, mientras que la Controversia Constitucional se declaró improcedente por que, según la Corte, el municipio no era considerado un “Poder” del Estado.

Sin embargo, poco antes de la reforma judicial de 1994, operó un cambio de criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la naturaleza jurídica del municipio y el tratamiento que debía darse en relación con su ámbito de competencia constitucional, así como el acceso a una eficaz medio de control de la constitucionalidad. De esta manera el municipio encontró en el artículo 105 constitucional el medio de defensa eficaz en contra de las arbitrariedades de otras entidades políticas.

En la presente investigación se hace un estudio en la evolución del municipio dentro de los medios de control de la Constitucionalidad existentes en nuestra Ley Suprema hasta encontrar en el juicio de Controversia Constitucional el medio de defensa eficaz para la salvaguarda de sus prerrogativas otorgadas por la Ley Suprema.

En un primer capítulo, dividido en dos partes, me avoco; en una primera parte, al estudio de los antecedentes constitucionales del municipio a partir del primer ordenamiento jurídico que rigió su existencia, hasta culminar con la Constitución de 1917 y sus reformas, en su

actual texto vigente y; en una segunda parte, me refiero a los antecedentes del juicio de controversia constitucional hasta el actual texto del artículo 105 constitucional.

El capítulo segundo lo he dedicado a los conceptos generales que estructuran el desarrollo de la presente investigación; primeramente me refiero, entre otras cosas, tanto al concepto como a los elementos que conforman el municipio, así como a la naturaleza jurídica del mismo; de la misma manera, en esta parte, me refiero al concepto mismo del poder público y al origen de la esfera competencial en la cual se encuentra inmerso el municipio sin dejar de señalar las ideas esenciales del Federalismo y de la División de Poderes; en segundo término, trato lo relativo al Ayuntamiento como órgano esencial del gobierno del municipio y, en tercer lugar, una breve consideración acerca de los medios de control de la Constitucionalidad y específicamente lo concerniente al juicio de Controversia Constitucional.

Por último, dedico un tercer capítulo para abordar lo relativo a la suspensión, declaración de desaparición de Ayuntamientos y revocación o suspensión de mandato a alguno de sus miembros, tras exponer sus diferencias conceptuales analizo los requisitos constitucionales y las causas que originan el respectivo procedimiento para, posteriormente, analizar las garantías del municipio consagradas en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, y exponer cual es el medio eficaz de defensa del municipio frente a las violaciones a sus garantías con respecto a la facultad de las Legislaturas Locales para la desintegración de los Ayuntamientos, sustentando mi estudio en los criterios jurisprudenciales sostenidos en la materia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Como preámbulo a la última parte de este tercer capítulo esbozo los motivos relevantes que culminaron con la

reforma judicial de 1994 y, finalmente, dentro de este tercer capítulo hago una breve reflexión acerca de la necesidad de la defensa del municipio sin soslayar la perspectiva del municipio a partir de las reformas y la trascendencia política de las mismas.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS

1.- Antecedentes Constitucionales del Municipio y su Evolución en el Juicio de Controversia Constitucional

La gubernatura de Cuba, ocupada para 1519 por Diego Velásquez organizaba desde años atrás diversas expediciones con el fin de explorar las tierras del occidente. Así luego de diversas incursiones realizadas con tal propósito, como la de Hernández de Córdoba y la de Grijalva, se preparaba una tercera expedición al mando de Hernán Cortés.

En su recorrido por la isla de Cuba ultimando los detalles de la expedición, Cortés se había visto precisado a eludir a los enviados de Velásquez, que arrepentido del trato hecho, pretendía quitarle el mando y aprehenderlo. Fue en estas circunstancias nada propicias que el 16 de febrero de 1519, Cortés se lanzó a la aventura.¹

Después de tocar varios puntos de tierras mexicanas, Cortés decidió desembarcar en el área de lo que ahora es Veracruz, y como estaba consciente del problema legal que representaba su conducta de rebelión y desobediencia contra el gobernador Velásquez, quiso subsanar la legitimidad de su viaje de conquista aprovechándose del derecho castellano que bien conocía, por lo que se sirvió de una institución de las más respetables,

¹ Ochoa Campos, Moisés. *La reforma municipal*. 3ra. edición, editorial porrua, México, 1985, p.95

procediendo a fundar el primer municipio de América Continental. Cortés encontró así el medio apropiado para legalizar sus aspiraciones, ya que al fundar una ciudad, el Ayuntamiento tenía facultades para otorgarle nueva investidura, anulando toda ingerencia del gobernador de Cuba. A la nueva población se le puso por nombre la Villa Rica de la Vera Cruz.

Una vez instalado el Ayuntamiento, éste llamó a Cortés y después de examinar sus poderes que le había conferido Velásquez, declaró que habían cesado, dándole en representación del rey la nueva designación de capitán del ejército y Justicia Mayor.²

De tal suerte quedó instalada la primera población europea en lo que había de llamarse Nueva España y que fue también la primera en la América Continental. La carta de regimiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, tiene fecha de 10 de julio de 1519.³

Posteriormente en poco más de dos años de cruentas luchas finalmente los ejércitos de Hernán Cortés toman la capital del Imperio Mexica; la Gran Tenochtitlán cae el 13 de agosto de 1521.⁴

A partir de entonces y sin enemigos importantes, los españoles llevaron adelante la conquista de los demás pueblos de México.⁵

² Ibid. p. 96

³ Ibidem

⁴ Quintana Roldan, Carlos Francisco. *Derecho Municipal*. 4ta. Edición, Editorial porruá, México, 2000, p. 53.

⁵ Ibidem

Una vez establecido el municipio en el orden político, era necesario que existiera en verdad, esto es, que se contara con una auténtica comunidad social, organizada y circunscrita a una localidad determinada y en la que los individuos se hallasen ligados por lazos de vecindad. Era indispensable no solo que algunos se improvisaran colonos, sino que se arraigaran por propia voluntad o por la fuerza de las ordenanzas.⁶

El sistema de poblamiento llevado a cabo por los españoles siguió las reglas del Derecho Castellano de Capitulaciones, que clasificaba con precisión las tareas correspondientes. Las capitulaciones fueron verdaderos convenios que se celebraban con el rey o sus representantes: Virreyes o Gobernadores. Mediante su clausulado se regulaban los derechos y obligaciones, así como las prerrogativas que se derivarían de las tareas de poblamiento.

Hernán Cortés, a su vez, dictó las primeras ordenanzas que fueron la base de la organización de las ciudades y municipios, estas ordenanzas de 1524 y 1525, se conocen también como “Plan Municipal”.⁷

Es en 1573, en las primeras Ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las Indias, dictadas por Felipe II, donde se encuentran las normas que sirvieron de base a la convivencia social al instaurarse el municipio con características occidentales, regularon la fundación de pueblos y ciudades e instituyeron los consejos municipales como forma de gobierno; es por ello que el primer órgano de gobierno que existió en la Nueva España, fue el Ayuntamiento o Cabildo.

⁶ Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. p. 100.

⁷ Quintana Roldan, Carlos Francisco. Op. Cit. p. 54

En la Nueva España los ayuntamientos fueron prácticamente la única representación del pueblo, sobre todo con los llamados alcaldes ordinarios, que siempre fueron electos en forma de elección popular; sin embargo, con frecuencia, los oficios concejiles eran subastados al mejor postor para acrecentar la riqueza de la Corona o sufragar los gastos siempre crecientes de la corte española. Pocos cambios sufrió durante los tres siglos del Virreinato la institución municipal en nuestro país.⁸

Después de tres siglos de Virreinato, el municipio se encontraba en completa crisis, pues, durante ese tiempo las facultades del municipio eran muy limitadas y la autonomía les estaba vedada.⁹

En el siglo XVIII, Francia anhelaba heredar el papel regente de España en el mundo latino, es así como inicia su invasión pacífica sobre el mundo hispánico, por medio de sus corrientes culturales. El éxito de esta etapa, había de trocar su expansionismo cultural en un imperialismo político que se hizo realidad sobre la propia España en 1808 y sobre México, en 1838 y en 1862.¹⁰

Tres poderosas fuerzas, una después de la otra, dejarían además su impacto en la organización peninsular y de sus dominios. El llamado despotismo ilustrado primero; la

⁸ Muñoz Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*. UNAM, México, 1979, p. 45.

⁹ Rendon Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal*. 1ra. Edición. Editorial. Porrúa. México. 1985. p. 101.

¹⁰ Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. p. 191

Revolución de 1789 enseguida y luego las instituciones napoleónicas, fueron los tres arietes en la renovación del pensamiento español.¹¹

En México, la Revolución Francesa, se reflejó en el orden municipal inyectando razones al movimiento precursor de la Independencia, que enarbolaría la bandera de la soberanía popular.

Es en 1808 cuando empiezan a surgir ciertos brotes que hacen volver la atención hacia los municipios. Rendón Huerta citando a Nava Otero señala que los cabildos municipales, se levantaron en protesta por la intervención francesa, encabezada por Napoleón Bonaparte, sosteniendo la legitimidad de las autoridades reales, y la proclamación de reconocimiento a la soberanía de los pueblos. Esto se ha interpretado en un sentido amplio, como “un deseo de libertad propia, pues en el fondo el sentir de estas instituciones fue la independencia de España y así lo expresaron con toda claridad, poco después, en 1810 ante el Virrey y el Ayuntamiento de la Ciudad de México.”¹²

El 14 julio de 1808 llegó a México la noticia de la abdicación en Bayona, al trono de la corona española, de los reyes Carlos IV y de su hijo Fernando VII, a favor de Napoleón.

Sin embargo, el municipio hizo valer su fuerza, al desconocer la usurpación francesa y, en atención a la ausencia forzada de la corona española, la municipalidad asumió la representación soberana del pueblo de la Nueva España.

¹¹ Ibidem

¹² Cfr.-Rendón Huerta Barrera, Teresita. Op. Cit. p. 101

De 1808 a 1810, el estado de nuestros municipios fue el mismo, no hubo texto legislativo, ni medida alguna que remediara o aliviara su palpable decadencia y las pésimas condiciones en que se encontraban. En este breve período en que se gestaba e iniciaba el movimiento emancipador, lógico es que el interés estuviera puesto sobre otros puntos prioritarios, como la consecución y garantía de respeto a los derechos del hombre, la recta administración de las riquezas, la abolición de la esclavitud, y tantos otros principios esbozados en los idearios de Don Miguel Hidalgo y Costilla y de Don José María Morelos y Pavón.¹³

1.1. CONSTITUCIÓN DE CADIZ

Por diversas causas, pero especialmente por las cuestiones suscitadas en 1808, se hizo palpable la necesidad de formular y expedir una nueva constitución que reflejara en su texto tales inquietudes, que sirviera para atemperar las tensas relaciones, y permitiera controlar jurídicamente la situación. Fue así como se efectuó la reunión en la Ciudad de Cádiz, de las Cortes Generales Extraordinarias. Su obra legislativa fue precisamente la “Constitución de la Monarquía Española”, conocida también como “Constitución de 1812”, o “Constitución de Cádiz”, que se promulgó el 19 de marzo de 1812 en España, y el 30 de septiembre de ese año en México por el entonces Virrey Francisco Javier Venegas.

Dicha Constitución establecía la elección de diputados a las Cortes Ordinarias y en su acatamiento fueron integradas seis diputaciones provinciales en: México, Nueva Galicia, Provincias Internas de Occidente, Provincias Internas de Oriente, San Luis Potosí y

¹³ Ibid. p. 103

Yucatán. Posteriormente se creó la de Valladolid, que comprendía Guanajuato y Michoacán.

El 14 de mayo de 1814, Fernando VII expidió un decreto que ordenaba la abrogación de la Constitución Gaditana, y que cobraría vigencia en México, en 1815 a través de la publicación oficial realizada por Félix María Calleja. La consecuencia inmediata sería el restablecimiento del régimen colonial. Pero en 1820, el propio Fernando VII, ordenó nuevamente la vigencia de la Constitución de Cádiz y al Virrey Apodaca correspondió en México, tal restablecimiento.

Esta Constitución de accidentada y breve vigencia, es hasta la fecha, la que con mayor abundancia trata lo relativo al municipio. Bajo el título “Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos”, establece una serie de preceptos, que por su detalle, es necesario conocer:¹⁴

“Artículo 309. Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos compuestos por Alcalde o Alcaldes, los Regidores y el Procurador Síndico y presididos por el Jefe Político donde 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 tengan y en que convengan lo haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o por su

¹⁴ Ibid. p. 104

comarca llegue a mil almas y también se les señalará el término correspondiente.

Artículo 311. Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase de que han de componerse los Ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.

Artículo 312. Los Alcaldes, Regidores, Procuradores y Síndicos, se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los Ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.

Artículo 313. Todos los años en el mes de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo para elegir a pluralidad de votos con proporción a su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de ciudadano.

Artículo 314. Los electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos, el Alcalde o Alcaldes, Regidores y Procurador o Procuradores Síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primero de Enero del siguiente año.

Los Alcaldes se mudarán todos los años, los Regidores por mitad cada año y lo mismo los Procuradores Síndicos donde haya dos, si hubiera sólo uno, se mudará todos los años.

Artículo 316. El que hubiera ejercido cualquiera de estos cargos no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos, sin que pasen por menos dos años donde el vecindario lo permita.

Artículo 317. Para ser Alcalde, Regidor o Procurador Síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de veinticinco años o con cinco años a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás cualidades que deben tener estos empleados.

Artículo 318. No podrá ser Alcalde, Regidor ni Procurador Síndico, ningún empleado público con nombramiento del Rey que esté en ejercicio, no entendiéndose comprendiendo en esta regla los que sirven a las Milicias Nacionales.

Artículo 319. Todos los empleos municipales referidos serán cargo concejil del que nadie podrá excusarse sin causa legal.

Artículo 320. Habrá un Secretario en cada Ayuntamiento elegido por éste a pluralidad absoluta de votos y dotado de los fondos del común.

Artículo 321. Estará a cargo de los Ayuntamientos:

I.- La policía de sanidad y comunidad.

II.- Auxiliar al Alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y a la conservación del orden público.

III.- La administración de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo la responsabilidad de los que lo nombren.

IV.- Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la Tesorería respectiva.

V.- Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen con fondos del común.

VI.- Cuidar los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia bajo las reglas que se prescriban.

VII.- Cuidar de las construcciones y reparaciones de caminos, calzadas, puentes y de los montes y plantíos del común y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

VIII.- Formar las Ordenanzas Municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la Diputación Provincial que las acompañará con su informe.

IX.- Promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y la circunstancia de los pueblos y cuanto le sea útil y beneficioso.

Artículo 322. Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrá imponerse éstos sino por medio de la Diputación Provincial y la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgentes la obra u objeto a que se destinen, podrán los Ayuntamientos usar interinamente de ellos con el

consentimiento de la misma Diputación, mientras recae la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como en los caudales propios.

Artículo 323. Los ayuntamientos desempeñarán todos estos cargos bajo la inspección de la Diputación Provincial, a quién rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.”¹⁵

Dentro de los aciertos de este cuerpo normativo se puede destacar que regula al Ayuntamiento como órgano de gobierno local.¹⁶

Entre los puntos negativos, cuando menos por la mala influencia que tuvo en nuestro país, está el hecho de la implementación de Jefes Políticos¹⁷, la cual centraliza la autoridad que tenían los Ayuntamientos, haciéndoles perder su autonomía.¹⁸

1.2. CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN

¹⁵ Cfr.-Ibid. p. 104.

¹⁶ Muñoz Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. Op. Cit. p. 106

¹⁷ Los jefes Políticos presidían el Gobierno de los municipios y sometían a su voluntad a los ayuntamientos, en su carácter de autoridad superior, cuidaban la paz, orden y la seguridad de las personas, supervisaba la ejecución de las leyes y ordenamientos del gobierno del Municipio, eran el conducto para las relaciones entre los ayuntamientos y las autoridades superiores, asimismo calificaban las elecciones de los ayuntamientos. Estos jefes políticos que adoptó nuestra legislación controlaron el gobierno local durante todo el siglo XIX.

¹⁸ Robles Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. 5ta. Edición, Editorial porrúa, México, 2002, p. 108.

El Decreto para la Libertad de la América Latina, es también conocido como Constitución de Apatzingán, por haber sido sancionada el 22 de octubre de 1814 en Apatzingán.

Este importante documento nunca tuvo vigencia, pero sentó las bases de la organización política del país. En forma especial no hace referencia al Municipio. Sin embargo del capítulo XVII se desprende que dicha constitución conservó el Estado de cosas imperante en aquella época en lo relativo al régimen municipal, al establecer en su Artículo 211:

“Mientras que la Soberanía de la Nación forma un cuerpo de leyes que ha de substituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor a excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y las que en adelante se derogaren”.¹⁹

Tampoco en los Sentimientos de la Nación o Veintitrés Puntos dados por Morelos para la Constitución hay referencias en forma directa al Municipio, ni en el Plan de Iguala ni los Tratados de Córdoba se menciona el problema municipal.²⁰

1.3. REGLAMENTO PROVISIONAL POLITICO DEL IMPERIO MEXICANO

El 27 de septiembre de 1821, entra a la ciudad de México, Agustín de Iturbide, bajo el mando del Ejército Trigarante, señalándose con este hecho, la consumación de la

¹⁹ Cfr.-Rendon Huerta Barrera, Teresita. Op. Cit. p. 107

²⁰ Robles Martínez, Reynaldo, Op. Cit. p. 109

Independencia Mexicana respecto del yugo español. Poco tiempo después Iturbide es nombrado emperador de México.

En diciembre de 1822, se promulga el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, documento con el cual se pretendió regular el Imperio de Iturbide; Algunos artículos de dicho ordenamiento se refieren a cuestiones municipales, como:

“Art. 24.- Las elecciones de Ayuntamientos para el año 1823, se harán con arreglo al decreto de la junta nacional instituyente del 13 del próximo pasado noviembre, y éstas y las de diputados y demás que deben hacerse en lo sucesivo, se sujetarán a la ley de elecciones que se está formando por la misma junta, y circulará el gobierno oportunamente.

Art. 44.- En cada capital de provincia, habrá un jefe superior político nombrado por el emperador.

Art. 52.- (parte conducente:) En los puertos de mar que no sean capitales de provincia, o en las capitales de partidos que no sean muy dilatados o poblados podrá haber un jefe político subalterno al de la provincia. En las demás cabeceras o pueblos subalternos, el alcalde primer nombrado será el jefe político.

Art. 54.- Los jefes políticos exigirán de los Ayuntamientos el cumplimiento exacto de sus obligaciones, detalladas en la instrucción de 23 de junio de 1813,

para el gobierno económico-político de las provincias y vigilarán muy particularmente sobre la policía de la imprenta y de los casos de prisión...

Art. 91.- Subsistirán también con sus actuales atribuciones, y serán elegidos como se dijo en el Artículo 24, los ayuntamientos de las capitales de provincia, los de cabezas de partidos y los de aquellas poblaciones considerables en los que a juicio de las diputaciones provinciales y jefes políticos superiores haya competente número de sujetos idóneos, para alternar en los oficios de ayuntamiento, y llenar debidamente los objetos de su institución.

Art. 92.- En las poblaciones que carezcan de la idoneidad requerida, habrá, sin embargo, a discreción de las mismas diputaciones y jefes políticos, uno o dos alcaldes, uno o dos regidores y un síndico, elegidos a pluralidad de su vecindario.

Art. 94.- Las elecciones en los pueblos que hayan de tener dos alcaldes, dos regidores y un síndico, se harán con asistencia del cura o su vicario, presididas por el jefe político subalterno, o por el regidor del ayuntamiento más inmediato que vaya en lugar de dicho jefe. Y las de los pueblos en que sólo ha de haber un alcalde, un regidor y un síndico, serán presididas del propio modo, con asistencia del cura o su vicario, que certificarán la moralidad y aptitud de los que pueden ser elegidos.”²¹

²¹ Cfr.-Quintana Roldan, Carlos Francisco. Op. Cit. p. 65

1.4.- CONSTITUCION FEDERAL DE 1824

Una vez que el pueblo mexicano declara su independencia y rotos los lazos con España, el Segundo Congreso General Constituyente inició sus labores el 5 de noviembre de 1823 y pocos meses después, el 3 de febrero de 1824, expidió el Acta Constituyente, misma que fue sancionada el 4 de octubre de 1824, en cuyo artículo 4° se estableció la República Federal, al decir: “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”.

Por lo que toca específicamente al municipio, la Constitución de 1824 en ninguna de sus partes hace referencia al mismo y deja en libertad a los Estados para organizar sus gobiernos y administraciones interiores sin oponerse a esta Constitución ni al Acta Constitutiva.

Lo anterior brindaba la oportunidad para que los Estados se dieran a sí mismos una legislación que atendiera mejor los intereses, costumbres y demás circunstancias de la localidad, mas auspiciaba también una situación de anarquía en el aspecto legislativo de las entidades federativas, al no instituir un mínimo de garantías tendientes a evitar una condición que se estableciera en detrimento de los municipios.²²

Con base en dichas facultades, a partir de 1824 aparecieron las primeras constituciones de los nacientes estados, así como las primeras Leyes Orgánicas Municipales. El modelo que siguieron los Estados para organizar a las municipalidades fue, en buena medida, el de

²² Muñoz Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. Op. Cit. p. 56

la Constitución de Cádiz. Por ello, afirma Quintana Roldan, la persistencia de las jefaturas Políticas aún en esta nueva estructura federal.²³

En el mismo sentido se manifiesta el maestro Ochoa Campos al señalar: “En consecuencia, no se contó con una disposición constitucional en materia municipal y las Entidades que integraban la República, continuaron copiando en este aspecto a la Constitución Gaditana, bajo el título casi general de Régimen Interior de los Pueblos”.²⁴

Aquí es importante señalar, de acuerdo a la versión de diversos autores, que las Constituciones emanadas de las corrientes federalistas y liberales olvidaron la existencia de los municipios en el ámbito de su regulación normativa, y más aún a decir de Ignacio Burgoa, en su libro Derecho Constitucional Mexicano “...el municipio no sólo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad constitucional apenas se le mencionó por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de las corrientes federalistas y liberales”.

Rendón Huerta, por su parte citando al maestro Tena Ramírez señala que “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”²⁵

1.5. BASES CONSTITUCIONALES DE 1835

²³ Cfr.-Quintana Roldan, Carlos Francisco. Op. Cit. p. 66

²⁴ Cfr.-Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. p. 229

²⁵ Cfr.-Rendon Huerta Barrera, Teresita. Op. Cit. p. 108

En 1835 se reunió el Congreso Federal iniciando sus sesiones el 4 de enero; se acordaron facultades para revisar la Constitución y posteriormente el 15 de julio se propuso y aprobó que el Congreso fuera Constituyente. Se formó una comisión, la cual presentó el 23 de octubre de 1835 las Bases de la nueva Constitución concluyendo así el sistema Federalista e *instaurándose el Centralismo*, sancionado en forma de Gobierno por las llamadas Bases Constitucionales de 1835.²⁶

En estas bases Constitucionales de la República Mexicana, se dividió el territorio de la República en Departamentos.

Las Bases Constitucionales señalaban: Para el gobierno de los Departamentos habrá gobernadores y juntas departamentales; éstas serán elegidas popularmente, del modo y en el número que establecerá la ley y aquellos serán nombrados periódicamente por el supremo poder ejecutivo a propuesta de dichas juntas.

El poder ejecutivo de los departamentos residirá en el gobernador, con sujeción al ejecutivo supremo de la nación. Las juntas departamentales serán el concejo del gobernador, estarán encargadas de determinar o promover cuanto conduzcan el bien o prosperidad de los departamentos, y tendrán las facultades económico-municipales, electorales y legislativas que explicará la ley particular de su organización; siendo en cuanto al ejercicio de las de última clase, sujetas y responsables al congreso general de la nación.²⁷

²⁶ Ibid. p. 111

²⁷ Ibidem

1.6. LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

Al llegar al poder los conservadores dejaron sin efecto el Estado Federal y la Constitución de 1824, creando, a su vez, las llamadas Sietes Leyes Constitucionales de 1836. La Sexta de esas leyes, del 29 de diciembre de aquel año, se destinó a regular la “División del Territorio de la República y el Gobierno Interior de los Pueblos”.

Gran número de artículos de esta sexta ley regularon cuestiones relacionadas con el municipio:

“Artículo 22.- Habrá ayuntamientos en las capitales de departamentos, en los lugares en 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 lo 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 puedan 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 el 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 el adelantamiento del 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.”²⁸

El maestro Quintana Roldan, citando a Ochoa Campos, señala que fue esta Sexta Ley Constitucional la que consagró como constitucionales a los ayuntamientos, otorgándoles competencias amplias en materias muy diversas y trascendentes para la vida de la sociedad.²⁹

²⁸ Cfr.-Quintana Roldan, Carlos Francisco. Op. Cit. p. 66

²⁹ Cfr.-Ibid. p. 67.

Para el tema en estudio dentro de la presente investigación reviste una singular importancia el cuerpo normativo de las Leyes Constitucionales de 1836, y en especial el artículo 7, fracción VIII, de la Sexta Ley, pues, la misma contiene **el primer antecedente de la figura de la suspensión de ayuntamientos, al respecto se señala:**

“Artículo 7.- Toca a los gobernadores:

VIII.- Suspender a los ayuntamientos del departamento, con acuerdo de la junta departamental. En el caso de que usen alguna de las dos atribuciones anteriores, darán inmediatamente cuenta al gobierno general, para que éste, según sus facultades, determine lo que crea conveniente con respecto a la suspensión.

Por su parte, del contenido normativo del artículo 7, se advierte en su fracción VII **la figura de la suspensión del mandato a los empleados del Departamento, al respecto se señala:**

Artículo 7.- Toca a los gobernadores:

VII.- Suspender hasta por tres meses, y privar aun de la mitad del sueldo por el mismo tiempo, a los empleados del Departamento.

Esta Constitución tiene el mérito de ser la primera que regula directamente el municipio, aunque éste quedó constreñido, casi ahogado por los departamentos, prefectos y sub-prefectos, debido a la centralización del poder, pero esto viene desde la Constitución de Cádiz y se prolongaría hasta 1910 siendo una de las situaciones más reclamadas de la Revolución.³⁰

1.7. BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1843

De acuerdo con las bases del Plan de Tacubaya, en 1842 se convoca un nuevo congreso; mismo que elaboró un proyecto que pretendía llegar a ser una nueva Constitución, la cual soslaya el tratamiento particularizado del municipio.

Este proyecto como es bien sabido, nunca llegó a ser Constitución, pues la serie de irregularidades y vicios que imperaban en la política, disolvieron el Congreso e instalaron una llamada “Junta Nacional de Legisladores” que el 13 de junio de 1843 dieron al país un nuevo Código Centralista, conocido por el nombre de “Bases Orgánicas de la República Mexicana”³¹

Estas nuevas Bases Centralistas reglamentaron en forma más deficiente al Municipio y no de manera extensa como las de 1836. Varios preceptos constitucionales se ocuparon del régimen municipal, como los siguientes:

³⁰ Robles Martínez, Reynaldo. Op. Cit. p. 113

³¹ Rendon Huerta Barrera, Teresita. Op. Cit. p. 110

“Artículo 4º.- El territorio de la República se dividirá en Departamentos y éstos en Distritos, Partidos y municipalidades.

Artículo 20.- Son obligaciones del ciudadano:

I. Adscribirse en el padrón de su municipalidad

Artículo 134.- Son facultades de las Asambleas Departamentales:

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.

XIII.- Aprobar los planes de tributos municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.”³²

Los Departamentos quedaron a cargo de gobernadores nombrados por el presidente de la República y además, funcionaron Asambleas Departamentales compuestas de 7 a 11 miembros que duraban 4 años en sus cargos.³³

1.8. ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847

El restablecimiento del Federalismo reinstaura a su vez, con carácter transitorio, la vigencia de la Constitución de 1824, por decreto de 22 de agosto de 1846, expedido por el General Mariano Salas, Jefe del Ejército Libertador Republicano.

³² Cfr.-Quintana Roldan, Carlos Francisco. Op. Cit. p. 68

³³ Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. p. 241

Emanado del Plan de la Ciudadela, el 4 de agosto de 1846, el nuevo régimen federal se rige por la Carta Constitucional de 1824, en tanto convoca al sexto constituyente, instalado en diciembre del propio año de 1846 que votó el “Acta Constitutiva y de Reformas de 21 de mayo de 1847”, que contenía la ratificación en su vigencia, del Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824 y de la Constitución de 24 de octubre del mismo año.³⁴

Los Estados sustituyeron a los Departamentos, el Distrito Federal y los Ayuntamientos volvieron a funcionar, pero no fue suprimida la institución de las Prefecturas.³⁵

1.9. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857

Restaurado el Federalismo y ante la urgente necesidad de expedir una nueva Carta Constitucional acorde con las circunstancias que vivía el país, Don Juan Álvarez expidió convocatoria el 16 de octubre de 1855, para integrar un Congreso Constituyente, teniendo como base ideológica los postulados del Plan de Ayutla.³⁶

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

³⁴ Ibid. p. 244

³⁵ Ibid. p. 245

³⁶ Quintana Roldan. Op. Cit. p. 68

Ni el título Quinto de la Constitución de 1857, denominado “De los Estados de la Federación”, ni algún otro, hacen referencia a la forma de organización del municipio, no obstante que el tema no fue ajeno en el seno del Constituyente.³⁷

Sin embargo, en varios de sus preceptos alude la Constitución a los aspectos municipales, aun cuando no reglamentó la estructura e integración de las municipalidades y ayuntamientos, pues reservó esas facultades a los asuntos internos de los Estados.

El artículo 117 de aquel ordenamiento precisaba que las facultades no concedidas expresamente a los funcionarios federales, se entenderían reservadas a los Estados y por esa virtud los asuntos municipales se regularon como cuestión netamente local de los Estados.³⁸

Por lo tanto, esta Constitución Federal, no prestó sino una superficial atención al municipio como puede observarse de la transcripción de los siguientes artículos:

“Artículo 31.- Es obligación de todo mexicano:

II. Contribuir a lo 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:

³⁷ Muñoz Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. Op. Cit. p. 66

³⁸ Quintana Roldan, Carlos Francisco. Op. Cit. p. 69

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:

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 rentas para cubrir sus atenciones locales”³⁹

Ante esta situación resulta clara la circunstancia de que al no haber sido contemplado el municipio por la Constitución Federal, su regulación quedaba desplazada a las constituciones de los Estados.

1.10. ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO DE 1865

Este ordenamiento emitido por el emperador Maximiliano de Habsburgo en el Castillo de Chapultepec el 10 de abril de 1865, tuvo una vigencia, a más de efímera, muy parcial, en las áreas dominadas por el Imperio. La tenaz lucha de Don Benito Juárez habría de impedir su mayor vigencia, sin embargo es importante citar algunos de los preceptos que se refieren al Municipio:

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

³⁹ Cfr.-Ibid. p. 68-69

Artículo 37.- La administración municipal estará a cargo de lo 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, salvo la rectificación soberana. Los alcaldes podrán renunciar a su cargo después de un año de servicio.

Artículo 39.- Son atribuciones de los alcaldes:

I. Presidir los Ayuntamientos.

III. Ejercer en la municipalidad las atribuciones que les encomienda la ley.

IV. Representar judicial y extrajudicialmente la municipalidad, contratando por ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevenga la ley.

Artículo 40.- El emperador decretará las contribuciones municipales con vista de los proyectos que formen los ayuntamientos respectivos. Estos proyectos se llevarán al Gobierno por conducto y con informe del Prefecto del Departamento a que la municipalidad corresponda.

Artículo 41.- En las poblaciones que excedan de veinticinco mil habitantes, los alcaldes serán auxiliados en sus labores y sustituidos en sus faltas temporales por uno o más tenientes. El número de éstos se determinará conforme a la ley.

Artículo 42.- En las poblaciones en que el gobierno lo estime conveniente; se nombrará un letrado que sirva de asesor a los alcaldes y ejerza las funciones de Síndico procurador en los litigios que deba sostener la municipalidad. Este asesor percibirá sueldo de la municipalidad.

Artículo 43.- Los Ayuntamientos formarán el Consejo del Municipio, serán elegidos popularmente en elección directa y se renovarán por mitad cada año.

Artículo 44.- Una ley designará las atribuciones de los funcionarios municipales, y reglamentará su elección”⁴⁰

1.11 CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

Habiendo sido derrocado el General Don Porfirio Díaz, era impostergable la creación de un nuevo orden constitucional; ese nuevo orden respondería al imperativo de las fuerzas revolucionarias.⁴¹

El Congreso Constituyente convocado por Venustiano Carranza en septiembre de 1916, se instaló en la ciudad de Querétaro e inicio sus trabajos el primero de diciembre de ese mismo año. No es sino hasta el 5 de febrero de 1917 que se promulga nuestra constitución vigente.

⁴⁰ Cfr.-Ibid. p. 70

⁴¹ Rendon Huerta Barrera, Teresita. Op. Cit. p. 114

El Congreso de Querétaro se dedicó entre otras importantes innovaciones, a tratar el problema municipal. Los Constituyentes del 17, conscientes en todo momento de la importancia de los municipios como peldaño inicial de la democracia, le dieron en el artículo 115 categoría constitucional. Además, se incluyeron en la Constitución diversas disposiciones relativas al municipio, en los artículos 3°, 5°, 27, 31, 35, 36, 73, 117 y 130.⁴²

El proyecto de Constitución presentado por Carranza al Constituyente de Querétaro no contenía fracciones, sino solamente la fórmula propuesta por Carranza al adicionar el Plan de Guadalupe y con la cual reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857. El proyecto establecía:

“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 el municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado.”⁴³

La Segunda Comisión de Constitución, del Congreso Constituyente, adicionó este artículo. El miércoles 24 de enero de 1917, según refiere el diario de debates, el proyecto que se leyó fue el siguiente:

⁴² Muñoz Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. Op. Cit. p. 74

⁴³ Cfr.-Robles Martínez, Reynaldo. Op. Cit. 128

“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 tres bases siguientes:

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

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y términos que señala la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de su Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes del Estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley.

III. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residan habitual o transitoriamente.”⁴⁴

Como es de observarse la parte final de la fórmula propuesta por Don Venustiano Carranza fue convertida en la fracción primera. La parte inicial del artículo y la fracción I

⁴⁴ Cfr.- Ibid. p. 43-44

fueron aprobadas de inmediato, no así la fracción II que motivó uno de los debates más apasionados y prolongados de la historia del constituyente.⁴⁵

Lo anterior fue así toda vez que en forma visionaria los legisladores consideraron que la libertad política del municipio se veía peligrosamente reprimida ya que se supeditaba económicamente a la decisión de las legislaturas locales.

Después de que diversos legisladores intervinieron en una nueva discusión acerca de las propuestas, sin llegar a resultado alguno, el Diputado Ugarte tomó la palabra para presentar una tercera propuesta en los siguientes términos:

“Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.”⁴⁶

Por disposición de la Asamblea se aceptó votar la propuesta del Diputado Ugarte, misma que fue aprobada por 88 votos a favor y 62 en contra, siendo el texto aprobado por el Congreso de Querétaro el siguiente:

“Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, tendiendo como base de su

⁴⁵ Ibidem. p. 44

⁴⁶ Cfr.-Rendon Huerta Barrera, Teresita. Op. Cit. 116

división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las siguientes bases:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y

III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores sustitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de 15 diputados propietarios.

En los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.”⁴⁷

Muñoz Virgilio, citando al Maestro Moisés Ochoa Campos, señala: No obstante las múltiples discusiones motivadas por la fracción II del artículo 115 de la Constitución de 1917, “el problema quedó en pie. El Constituyente consagró la libertad municipal pero no reglamentó su ejercicio. El tiempo ha venido a decidir el camino en el sentido de hacer necesaria la expedición de los ordenamientos reglamentarios del artículo 115 constitucional”.⁴⁸

1.11.1. Primera reforma

La primera reforma apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, se hizo para regular el mínimo de diputados que deba tener cada Estado, ya que el número de representantes en las legislaturas de los Estados, debía de ser proporcional al de habitantes de cada uno; adicionándose el antepenúltimo párrafo del artículo, quedando en los siguientes términos:

.....

⁴⁷ Cfr.-Robles Martínez, Reynaldo. Op. Cit. 137

⁴⁸ Cfr.- Muñoz Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. Op. Cit. p. 81

III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores sustitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; **pero en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400,000 habitantes, de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800,000 habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a este última cifra.**

1.11.2. Segunda reforma

La segunda reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de abril de 1933, establece la prohibición de reelección para los gobernadores de las entidades federativas, prohíbe la reelección para el período inmediato a los diputados locales y a los miembros de los Ayuntamientos, quedando en los siguientes términos:

“Artículo 115.- Los Estados adoptarán , para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, tendiendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las siguientes bases:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período 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 período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrá electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de los legislativos locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo, podrá volver a ocupar ese cargo ni aún por el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados de despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

- a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional aun cuando tenga distinta denominación.**
- b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe en los dos últimos años del período.**

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes, de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los Diputados de las legislaturas de los Estados no podrá ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

1.11.3. Tercera reforma

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1943, la tercera reforma se hizo para modificar la parte final del párrafo segundo de la fracción tercera que disponía que los gobernadores no podrían durar en su cargo más de cuatro años, quedando de la siguiente manera:

.....El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. **Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de seis años.**

1.11.4. Cuarta reforma

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947, consagró el derecho de sufragio a las mujeres incluyéndolo dentro de la fracción primera, quedando como sigue:

....I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.

1.11.5. Quinta reforma

La Quinta reforma apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 1953, en la que se suprimió el párrafo que se había agregado a la fracción primera del artículo 115 en la reforma de 1947, esto con motivo de que en el mismo año de 1953 se reformó el artículo 34 para otorgarles plena ciudadanía a las mujeres.

1.11.6. Sexta reforma

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976, a través de la sexta reforma se adicionaron las fracciones cuarta y quinta con objeto de que el municipio estuviese en aptitud de realizar las actividades señaladas en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano quedando de la siguiente manera:

...IV. Los Estados y municipios, en el ámbito de su competencia expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia.

V. 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 competencia, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego de la ley federal de la materia.

1.11.7. Séptima reforma

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1976, se aumentó un párrafo a la fracción tercera del artículo 115, quedando como sigue:

.....

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de mayoría en las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil habitantes.

1.11.8. Octava reforma

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, la octava reforma reestructuró totalmente el artículo 115 convirtiendo sus cinco fracciones en diez, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los Estados y municipios y una más que reglamenta cuestiones de los Estados, quedando como sigue:

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

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

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

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a 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 períodos respectivos.

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

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

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

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

a) Agua potable y alcantarillado.

b).- Alumbrado público.

c) Limpia

d).- Mercados y centrales de abasto.

e).- Panteones.

f).- Rastro.

g) Calles, parques y jardines.

h) Seguridad pública y tránsito; 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.

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

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 con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para el efecto 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.- El ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato.

a) El gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a ésta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

IX.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

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

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

1.11.9. Novena reforma

La novena reforma fue publicada el 17 de marzo de 1987, logra conjuntar de una manera clara todo lo referente al municipio en su artículo 115, remitiendo lo relativo a los Estados al artículo 116 de la propia constitución, en dicha reforma se plantea que sean las leyes de los Estados las que introduzcan el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios, y propone que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se rijan por las leyes que al efecto las legislaturas estatales, tomando como base lo dispuesto en el artículo 123 de la Norma Fundamental.

“Artículo 115.-.....

.....

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos lo 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.”....

1.11.10. Décima reforma

La décima reforma fue publicada el 23 de diciembre de 1999, en que se reforma los párrafos primero, cuarto, quinto de la fracción I; el párrafo segundo y adiciona un párrafo tercero y uno cuarto a la fracción II, reforma el párrafo primero y sus incisos a), c), g), h), i), el párrafo segundo y adiciona un párrafo tercero a la fracción III, reforma los párrafos

segundo y tercero y adiciona los párrafos cuarto y quinto de la fracción IV; reforma las fracciones V y VII. Mismas que a continuación se transcriben:

“Artículo 115.-.....

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.

....

....

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 períodos 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 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;
- c) 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;
- d) 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 esté 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
- e) 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).-.....

- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d).-
- e).-
- f).-
- 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).-

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 algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

IV.-

a) a c).-.....

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 con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en 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 municipios, revisarán y fiscalizarán 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.-

VII.- La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla 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.-

.....

IX.-

X.-”

1.11.11. Décima primera reforma

Finalmente en agosto del 2001 se adicionó un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 constitucional, mismo que esta íntimamente ligado con la reforma al artículo segundo de la Constitución y que reconoce que la Nación Mexicana tiene una composición

pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas, dicha reforma establece lo siguiente:

“Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.”

2.- Antecedentes del Juicio de Controversia Constitucional y del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al referirnos al origen del Juicio de Controversia Constitucional, invariablemente nos referimos también a la evolución del actual artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues, es en este artículo donde se encuentra consagrada actualmente dicha figura jurídica.

Ahora bien, para poder hacer referencia al Juicio de Controversia Constitucional, es necesario partir, brevemente, de la concepción de la División de Poderes y del establecimiento del sistema Federal, como forma de Estado, en nuestro país.

Es a partir de la consumación de la Independencia de México, en el año de 1821, cuando comenzamos a constituirnos como un Estado Federal, compuesto por varias entidades federativas que por virtud de un “Pacto Federal”, ceden parte de su soberanía al Estado Nacional, reservándose a su vez las atribuciones que se establecen en el cuerpo de la ley fundamental, que es la Constitución Política.

Es a partir del Acta Constitutiva aprobada el 31 de enero de 1824, momento en que se erigen los Poderes de la Unión y se constituyen las entidades federativas, donde se concibe la figura de las Controversias Constitucionales, como un mecanismo para resolver las diferencias que pudiera haber entre uno y otro Estado de la federación.

2.1.- CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824

El 1° de abril de 1824 comenzó el Congreso a discutir el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, que con modificaciones fue aprobado por la asamblea el 3 de octubre del mismo año de 1824 con el título de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, firmada el día 4 y publicada al siguiente por el ejecutivo con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Es a partir de este ordenamiento constitucional, cuando se concretiza el principio de la División de Poderes; donde se contempla la creación de una Corte Suprema de Justicia como cabeza del Poder Judicial Federal y a quién le corresponderá conocer de los asuntos de mayor jerarquía e importancia del país.

En el artículo 137, fracción I, de la Constitución de 1824, encontramos el primer antecedente del actual artículo 105 Constitucional, pues, a su vez, establecía las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, dicho artículo disponía:

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

I.- Conocer de las diferencias que puede haber e uno a otro Estado de la Federación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que debe recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro...”⁴⁹

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

Sin embargo, respecto de la aplicación de este precepto no existe antecedente alguno por lo que puede considerarse que fue prácticamente nula, ya que a su vez no existe regulación complementaria que regulara el procedimiento a seguir para llevar ante la Corte esta clase de conflictos, además de la escasa experiencia del órgano judicial para dirimir los problemas causados por la aplicación del sistema federal.

2.2.- LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

Como parte de la realidad política y social del México independiente, el Constituyente de 1835-1836, cambió el sistema federal que se había constituido en 1824, por un sistema de Corte Centralista.

⁴⁹ Tena Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México 1808-2002. 23 a. Edición, Editorial porruá, México, 2002, p.153

Bajo el orden de las llamadas Siete Leyes Constitucionales, fue imposible concebir el surgimiento de las Controversias Constitucionales, ya que al implantarse el nuevo modelo estatal de Corte Centralista, desapareció la división de competencias entre la Federación y los Estados miembros concentrando en un órgano central, todo el poder del Estado.

Bajo este sistema centralista, se creó un solo poder al que se llamó “Supremo Poder Conservador”, al cual se le atribuyó en las dos primeras fracciones del artículo 12, de las Siete Leyes Constitucionales, la siguiente facultad:

“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 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..”

Es importante señalar que dicho precepto, si bien es cierto, pretende regular la estricta observancia de la Constitución en la emisión de los actos del Ejecutivo, no puede ser considerado un antecedente del artículo 105 Constitucional, ya que no reviste las características de un verdadero control de la Constitución, menos aún por órgano judicial, sino, más bien, un control que de acuerdo a la época, se caracterizó por una enorme influencia política.

Tampoco existe, respecto la aplicabilidad de dicho precepto, antecedente alguno que haga suponer su funcionalidad, por lo que puede concluirse que este medio de control nunca se aplicó durante los años de vigencia de las Siete Leyes Constitucionales de 1836. Lo anterior en gran medida a la falta de un Procedimiento preestablecido, que regulara su aplicabilidad, además de que los actos que realizaba el Supremo Poder Conservador eran de carácter oficioso, por lo que no intervenía el gobernado, ni podía recurrir a él en caso de verse agraviado en sus derechos, aunado a que dicha facultad sólo operaba en cuanto a los actos del Poder Ejecutivo.

2.3.- BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1843

Debido a las constantes pugnas y agresiones que se suscitaron entre federalistas y centralistas y el retorno al poder del General Antonio López de Santa Ana, se da un paso a un proyecto reformador que culmina con las Bases de Organización Política de la Nación.

La creación de estas Bases Orgánicas, se da a través de la convocatoria que se realizó a la junta de notables y a la que más tarde se le denominó Junta Nacional de Legisladores, la cual fue la encargada de redactar la Bases de Organización de la República Mexicana 1843.

Fue con la creación de este ordenamiento constitucional, que se pretendió reestablecer el sistema federal de 1824, sin embargo por lo que respecta a la Controversia Constitucional no se tuvo especial cuidado en la redacción del precepto que la contemplaba. De

conformidad con el artículo 118, fracción V, de este ordenamiento la Corte contaba con las siguientes atribuciones:

“Son facultades de la Suprema Corte de Justicia:

V. Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un Departamento intentare contra otro o los particulares contra un Departamento; cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso.”⁵⁰

Posteriormente en el año de 1846, se restaura el federalismo y con ello un paso a una nueva etapa en las instituciones del País. Bajo condiciones sumamente adversas, se sucedieron las reformas de 1847, en donde se pretendía restablecer la vigencia de la Constitución de 1824, finalmente y tras realizarse algunas modificaciones, se restablece la Constitución de 1824, la cual entre otras cosas, suprimió la Vicepresidencia y dio nacimiento al Juicio de Amparo con un carácter nacional.

2.1.- ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE 1856

El 15 de mayo de 1856, como un antecedente de la Constitución de 1857, Don Ignacio Comonfort expidió el Estatuto Orgánico Provisional; sin embargo la vigencia de éste fue muy corta y en buena medida sólo tuvo efectos teóricos.

⁵⁰ *Derechos del Pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, Tomo X, Porrúa-Cámara de Diputados. México, 2000, p. 444.

Dentro de este ordenamiento jurídico, hubo un avance notable en la redacción del precepto que nos ocupa, toda vez que el artículo 98 de dicho Estatuto, otorgaba a la Corte, la siguiente Facultad:

“La Corte Suprema de Justicia desempeñará las atribuciones que le concede la expresada ley (23 de noviembre de 1855), y además la siguiente:

“Primera. (Parte conducente.) Conocer de las diferencias que pueda haber de uno a otro Estado de la Nación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia”⁵¹

El citado precepto, denota una notable mejoría con respecto a su predecesor, sin embargo no superó a la disposición contenida en el ordenamiento de 1824. En este sentido cabe señalar que lo previsto en este Estatuto de 1856, marco la pauta para el ordenamiento posterior, que fue la Constitución de 1857.

2.5.- CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857

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

⁵¹ Ibidem

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

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

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

La redacción final de los artículos 97 y 98 de la Constitución Federal de 1857 quedaron establecidos en los siguientes términos:

“Artículo 97. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

IV.- De las que se susciten entre dos o más estados.

V.- De las que se susciten entre un estado y uno o más vecinos de otro.

Artículo 98. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia: el conocimiento de las Controversias que se susciten de un estado con otro, y de aquellas en que la unión fuere parte”⁵²

La redacción final del artículo 98 de la Constitución de 1857, sin duda alguna fue acercándose un poco más al precepto de la actual Constitución del 1917, sin embargo no tenía todavía los alcances que garantizaran en forma sustancial, un medio de defensa eficaz para salvaguardar el sistema federal, que había sido restaurado no hacía mucho tiempo.

2.6.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

El actual artículo 105 Constitucional fue aprobado el 22 de enero de 1917, por unanimidad de votos por el Congreso Constituyente, para quedar asentado de la siguiente forma:

“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 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 aquéllas en que fuese parte.”⁵³

⁵² Ibid. p 446

⁵³ Ibid. p. 447

Este precepto significó un gran avance en los que respecta a la regulación de la Controversia Constitucional; sin embargo, el citado artículo solamente incluyó a la federación, los Estados y los poderes de éste, excluyendo así, los conflictos que pudieran surgir tanto con el Municipio, así como con los mismos poderes de la Unión.

A partir de la expedición de la Carta Magna de 5 de febrero de 1917, el artículo 105 constitucional ha tenido tres reformas en su texto, que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación.

Mediante la reforma del 25 de octubre de 1967, el artículo 105 constitucional dispuso 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 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.**”⁵⁴

La siguiente reforma fue la del 25 de octubre de 1993 mediante la cual se estableció 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**

⁵⁴ Texto oficial conforme al Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 1967.

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 de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley.”⁵⁵

Finalmente el 31 de diciembre de 1994 se reformó el actual artículo 105 Constitucional, el cual dispone lo siguiente:

“Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

1.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se discuten entre:

a).- La Federación y un Estado **o el Distrito Federal;**

b).- **La Federación y un municipio;**

c).- **El Poder Ejecutivo y el Congreso del 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;**

⁵⁵ Texto oficial conforme al Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 1993

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)

III...(de los recursos de apelación)

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no 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 la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.”⁵⁶

⁵⁶ Texto oficial conforme al Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994.

CAPITULO SEGUNDO

CONCEPTOS GENERALES

1.- El municipio mexicano

Desde el inicio de la vida del hombre en sociedad aquélla comienza a regirse a través de las leyes naturales que demarcan las jerarquías y las estructuras de la vida social, es decir, su desenvolvimiento en sociedad depende, en primer lugar, de la comunidad familiar en la que nace y se desarrolla. A su vez, la vida de una comunidad política organizada exige, por naturaleza, de una especial construcción en la que los cimientos sean esas comunidades primarias y la obra maestra sea una estructura supranacional: el Estado.

Es la propia naturaleza de cada eslabón de la sociedad politizada la que le precisa sus límites, jurisdicciones y fines, la que norma sus relaciones jurídicas con los demás integrantes de la estructura, puesto que cada uno tiene sus funciones y medidas para cumplirlas. Después de la comunidad familiar, el municipio es la primera comunidad del hombre de carácter político, es el primer peldaño hacia la construcción nacional, es la forma natural y política a la vez de organización de la vida colectiva.

En palabras del maestro Efraín González Luna, *“El municipio es la cuna o el féretro del éxito nacional”*. Por un lado, es en él donde se lograrán las condiciones sociales necesarias que exige el hombre para lograr su realización plena, y por otro, al ser los ladrillos sobre los cuáles se edifica la comunidad nacional, es la base y el sustento de todo el Estado. En él

existe una gran dosis de potencialidad democratizadora y de productividad. Las comunidades municipales fuertes encierran un poder con capacidad suficiente para convertirse en polos de desarrollo político, económico y social.

Atrofiado por las fuerzas centralizadoras no sólo del orden federal, sino también del orden estatal, agobiado por la escasez de recursos para la atención eficaz de los servicios elementales que debe prestar, abrumado por la carga de tareas administrativas y su indigencia fiscal, se encontraba además jurídicamente inerte y desamparado de las embestidas arbitrarias del gobierno estatal y el federal. Pese a que el Municipio es el elemento político mas determinante de la construcción estatal, con todo y que textualmente se le reconoce como base de la organización política y administrativa de México en el texto fundamental, legislativamente había estado siempre desprotegido e indefenso.

Hasta antes de 1917, nunca en la historia constitucional de México se había dedicado algún artículo exclusivamente a regular la institución municipal. Los autores de la constitución de 1857, no elevaron a disposición constitucional el municipio. De acuerdo con la mayoría de los tratadistas, debido a la filosofía liberalista “dejar hacer” que los animaba, consideraron que correspondía a las entidades federativas, como firmantes del Pacto Federal, establecer en sus disposiciones locales la reglamentación a que debían sujetarse sus Ayuntamientos.

La Revolución Mexicana, movimiento social que dio origen y fundamento al texto constitucional que hoy nos rige, tenía como uno de sus postulados ideológicos el del *Municipio libre*.

Hastados de las constantes violaciones y ataques que había sufrido esta institución por los Jefes Políticos, por las Prefecturas y otra cantidad de autoridades administrativas que intermediaban entre el municipio y los gobiernos estatales, aniquilada toda inspiración democrática y toda posibilidad de ser cimiento de una estructura nacional, los revolucionarios, en cada uno de los planes que trazaron, señalaban la necesidad de consagrar a la comunidad política primaria constitucionalmente. Las metas de justicia social que la revolución exigía alcanzar no eran posibles de realizarse sino a través de una nueva organización política, la libertad municipal se concibió como principio de todas las prácticas democráticas.

Atendiendo a esos postulados ideológicos, la constitución de 1917, por primera vez en la historia constitucional mexicana, eleva a rango constitucional la institución municipal, reconociéndole el carácter de base de la división territorial y organización administrativa del país, prohibiendo las autoridades intermedias entre éste y el gobierno estatal suprimiendo las jefaturas políticas e intentando dotarlo de libertad económica para así hacer viable la libertad política que se le reconocía.

1.1.- Concepto Jurídico de Municipio

Al hablar de la institución del Municipio se debe establecer primeramente un concepto por medio del cual se tenga una idea clara y precisa acerca del alcance de dicha figura. Por tal razón, para conceptualizar al municipio es importante dar a conocer el origen etimológico del mismo, para posteriormente hacer hincapié en algunos conceptos dados por diversos tratadistas y finalmente intentar dar un concepto propio de dicha figura.

El vocablo municipio proviene del latín y esta compuesta de dos locuciones: el sustantivo *munus*¹, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre otras varias acepciones, y el verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas.

Afirma el maestro Quintana Roldan que de la conjunción de estas dos palabras surgió el término latino *municipium* que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades.²

Sin embargo, para Reynaldo Robles, el término *municipium* se aplica más bien para conceptualizar al conjunto de obligados a pagar el tributo o *munus*, u obligados a cumplir determinadas prestaciones o servicios inclusive el militar.³

De lo anterior, se puede desprender que Municipio se refiere a una condición a la que se sujetan un conglomerado de individuos de hacerse cargo de las tareas propias de una comunidad organizada.

Muchos estudiosos del tema municipal han propuesto definiciones con el fin de conceptualizar lo más apegado a la realidad misma de la institución, algunas de estas definiciones son las siguientes:

¹ A consecuencia de las conquistas romanas los pueblos sometidos debían pagar un tributo llamado “munus”, con el tiempo estas ciudades se convierten en independientes y se les denomina “forum”, pueden administrarse internamente pero siguen contribuyendo a la carga del Estado “munera”, de ahí que a sus habitantes se les denominara *municipes*.

² Cfr.- Quintana Roldan, Carlos Francisco. Op. Cit. p. 1

³ Cfr.- Robles Martínez, Reynaldo. Op. Cit. p. 26

Partiendo de una concepción clásica tenemos que Aristóteles lo definía como:

“La propia comunidad a su vez que resulta de muchas familias y cuyo fin es servir a la satisfacción de necesidades que no son meramente las de cada día, es el municipio.”⁴

Algunas enciclopedias jurídicas como la enciclopedia jurídica Omeba lo definen:

“Una persona de Derecho público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado Provincial o Nacional.”⁵

El diccionario jurídico editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas 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, Municipios, Estados y Federación.”⁶

⁴ Cfr.-Quintana Roldan, Carlos Francisco. Op. Cit. p. 3

⁵ Cfr.-Ibidem

⁶ Cfr.-Ibidem

Asimismo el maestro Ignacio Burgoa Orihuela señala que:

“El Municipio implica en esencia una forma jurídica-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un estado...”⁷

Por su parte Lucio Mendieta y Nuñez expone que:

“El municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el gobierno inmediato y directo del ayuntamiento.”⁸

Para el maestro Ochoa Campos el Municipio es:

“Un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local;...es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos.”⁹

Asimismo para Quintana Roldan el Municipio:

⁷ Cfr.-Ibidem

⁸ Cfr.-Ibidem

⁹ Cfr.-Ibidem

“Es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado”.¹⁰

Para Reynaldo Robles Martínez el Municipio Mexicano:

“Es una persona jurídica integrada por un asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior.”¹¹

Finalmente para Rendon Huerta Barrera el municipio es:

“Es la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.”¹²

¹⁰ Cfr.-Ibid. p. 6

¹¹ Cfr.-Robles Martínez, Reynaldo. Op. Cit. p. 31

¹²Cfr.-Rendon Huerta Barrera, Teresita. Op. Cit. p. 13

Por su parte de la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de reforma al artículo 115 Constitucional de 3 de febrero de mil novecientos ochenta y tres se desprende una idea pormenorizada del municipio en los siguientes términos:

“El municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional: nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político social, capaz de permitir un desarrollo integral.”¹³

En mi opinión personal el Municipio puede ser conceptualizado como:

La organización jurídico-política autónoma cohesionada por lazos de interés común asentada en una circunscripción territorial cuyo fin es la satisfacción oportuna de las necesidades primordiales para la convivencia de sus miembros; y que goza de la capacidad de autogobernarse y administrarse.

1.2.- Elementos del Municipio

1.2.1.- Territorio

¹³ Conforme al texto original de la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de reforma al artículo 115 Constitucional de 3 de febrero de 1983.

El territorio es un elemento que le da existencia al Municipio, se visualiza como el espacio físico en donde se asientan los grupos humanos y se realizan las actividades de convivencia. Más aún, Rendon Huerta señala que “más que un elemento, es una *condición de existencia* o un medio o instrumento al servicio del fin del municipio”¹⁴

El municipio encuentra su asiento en un territorio, pero hay que señalar que éste no le es exclusivo. Hay que considerar que la Constitución Política de nuestro país establece en su artículo 115 que el municipio es la base de la división territorial de los estados y, por su parte, las entidades federativas encuentran su delimitación territorial dentro de una circunscripción geográfica que excluye el espacio aéreo, marítimo y el subsuelo, que pertenecen a la federación.

El territorio del municipio es, entonces, una parte integrante de la entidad federativa, es una porción que unida a otras semejantes integran a la propia entidad la que, a su vez, junto a otras entidades integran a la Federación.

Por lo tanto en nuestro Estado Federal encontramos tres tipos de territorios: el federal, el estatal y el municipal.

En cuanto a la concepción del territorio diversos autores afirman que territorio debe entenderse como el ámbito en el que tienen validez las normas relativas a un orden jurídico.

¹⁴ Cfr.- Rendon Huerta Barrera, Teresita. Op. Cit. p. 166.

Asimismo es unánime el criterio en el sentido de que, por lo tanto, en nuestro Estado federal existen tres ámbitos espaciales de validez de las normas jurídicas: el federal, el estatal y el municipal.

Así el territorio municipal debe ser entendido como aquel espacio físico dentro del cual tiene validez el orden jurídico municipal.

Desde un punto de vista sociológico, debemos tener presente que, el territorio municipal es aquel donde se desarrollan las actividades de convivencia, entre la comunidad que forma la población del municipio, es donde se desenvuelven las relaciones entre los individuos que buscan la satisfacción de las necesidades primarias.

Es imposible concebir la existencia de un municipio sin la presencia de un espacio geográfico, en el cual se puedan desarrollar las relaciones de convivencia de su población y, menos aun, siendo estas relaciones la característica primordial para el desarrollo eficaz del municipio.

1.2.2.-Población

Para hacer referencia a la población es imprescindible que dicho término sea asociado a una concepción de tipo sociológico; de ahí que para comprender el fenómeno de la población se debe partir por encuadrar su naturaleza desde el punto de vista de la sociología.

Lo anterior significa que, si bien es cierto, la población esta relacionada con una ordenación que se le impone en forma externa, primeramente se destaca como un conjunto de personas asociadas o relacionadas de una manera más o menos permanente y que, desde luego, se encuentran ocupando una determinada área geográfica.

En el mismo sentido se manifiesta Marcel de la Bigne de Villeneuve, citado por Rendon Huerta, cuando asienta que para que el Estado surja son necesarias dos condiciones indispensables: *la existencia de una comunidad humana y la absoluta necesidad de un aire territorial*, en el que se manifieste su dominio y su independencia.¹⁵

Sin embargo, a decir de Reynaldo Robles, no basta una población, sino que se requiere de una población unida por vínculos de identificación como los que dan un mismo lenguaje, un mismo pasado histórico, las tradiciones, los lazos de sangre, la religión, la educación e inclusive la alimentación y vestido.¹⁶

Es decir, no basta, con la simple existencia de una comunidad humana, dentro de un espacio territorial para que la misma pueda ser considerada una población, pues, lo que determinará su condición de población será que tan unida este, o no, dicha comunidad, es decir, que tan estrecha sea su relación de vecindad. Ahora bien, su relación de vecindad, a su vez, estará determinada por elementos objetivos como son, por ejemplo, sus intereses comunes, la ayuda mutua entre los miembros de dicha comunidad, su grado de

¹⁵ Cfr.- Ibid. p. 163.

¹⁶ Cfr.- Robles Martínez, Reynaldo. Op. Cit. p. 227

colaboración, de solidaridad y, en general, por todo aquello que tenga, como fin primordial, la integración del grupo.

De lo anterior, se puede inferir que de la unión de una comunidad de individuos nace una población unida por vínculos comunes y, entre más unida sea ésta y mayor sea su relación de vecindad más eficaz será su organización.

Por lo que hace a la población municipal algunos autores también resaltan la importancia que tiene la solidaridad y la asociación de vecindad entre una comunidad como la característica básica para que esa comunidad humana se convierta, a su vez, en el elemento básico del Municipio.

Al respecto Reynaldo Robles afirma que la solidaridad “es un espíritu que indispensablemente debe animar a los miembros de una sociedad organizada; más que una mera yuxtaposición o suma de individuos, es la unión colectiva organizada políticamente y ordenada jurídicamente, que permitirá al conjunto de sus miembros ese desarrollo humano que es la meta del hombre como ser racional.”¹⁷

De aquí que el primer elemento del Municipio sea el elemento humano, caracterizado por una asociación de vecindad, es decir, la solidaridad es parte integral del Municipio; el ser humano solo se realiza mediante la solidaridad.¹⁸

¹⁷ Cfr.- Ibid. p. 228

¹⁸ Ibidem.

Sin embargo, es posible afirmar que de la unión de una comunidad humana caracterizada por una asociación de vecindad en la que existen intereses comunes, no es posible concebir aun, una eficaz organización, pues para lograr esto se requiere, además, de una ordenación que de sentido e identidad a la organización. Me refiero particularmente al orden legal que será lo que al final dará certidumbre a la consecución de los intereses comunes.

Por lo tanto, solo una comunidad humana caracterizada por una asociación de vecindad y ordenada jurídicamente podrá llegar a ser una población organizada, y tendrá mayor posibilidad de lograr la satisfacción de sus intereses como su fin primordial.

El Municipio tiene entonces en su población el punto de partida de su existencia y, en el grado de unidad de ésta, la fortaleza para encaminar la satisfacción de las necesidades de la población Municipal.

1.2.3.- Gobierno

He señalado, con anterioridad, que la población es uno de los elementos fundamentales para la existencia de un Municipio pero, además, se ha señalado que para la consolidación de una población ésta requiere estar unida por intereses comunes. Ahora bien el interés primordial de toda población es la satisfacción de sus necesidades básicas de convivencia.

Consecuentemente, para que la población de un municipio lleve a cabo sus relaciones de convivencia necesita de un orden institucional que encamine los esfuerzos tendientes a lograr dicho objetivo.

El gobierno o poder público es quien tiene la gran tarea de llevar a la población municipal a la realización del bien público, es decir, crear, mantener y fomentar un ambiente propicio para la convivencia y la realización de los fines propios y comunes de sus integrantes.

El gobierno, en si mismo, debe entenderse como aquel cuerpo de individuos del propio municipio que son electos o designados por el resto de la población para encauzar sus intereses comunes. Ello implica que el municipio se autogobierna por sus propios vecinos, sin intermediarios, es una persona colectiva de derecho público, goza de libertad, es decir, puede señalarse sus propios fines, dentro de los límites que le marque el orden jurídico.

El instrumento jurídico-político, mediante el cual la colectividad manifiesta su voluntad, es el Ayuntamiento, a través de él determina que fines se han señalado, cuáles son prioritarios, así como que medios van a utilizar para realizarlos.

Uno de estos medios es la administración de los servicios públicos a cargo del gobierno, a través del cual se prevé, planea, organiza, integra, dirige y controla de manera regular, la satisfacción de las necesidades materiales del orden colectivo.

Sin embargo, es importante dejar bien establecido que estos servicios públicos municipales tienen un valor puramente instrumental. Son un medio para gobernar, pero no un fin en sí mismo.¹⁹

1.3.- Naturaleza Jurídica del Municipio

Acercas de la naturaleza jurídica del municipio se han generado dos teorías que tratan de explicar la naturaleza jurídica del mismo, y se han desarrollado en función de la rama a la que perteneció, como objeto de estudio; por un lado, los estudiosos del derecho administrativo pretenden ver al municipio como un organismo descentralizado de la administración pública; indicando, más aún, que el municipio es el ejemplo más claro de la forma de descentralización por región; por su parte, para los constitucionalistas que estudian al municipio como un tema más del derecho constitucional, ubican al municipio como un nivel de gobierno, incluso, para ser más claros, como el primer nivel de gobierno.

La descentralización por región es aquella que supone la creación de organismos administrativos, por el Estado, destinados a satisfacer las necesidades colectivas de una comunidad.

En nuestro país, esta teoría es recogida por dos grandes maestros Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas. Ambos tratadistas coinciden en considerar que el municipio es una circunscripción territorial delimitada con atribuciones que le son transferidas por un poder nacional y sometido al poder de éste último.

¹⁹ Rendon Huerta Barrera, Teresita. Op. Cit. p. 67

Señala Gabino Fraga:

“El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.”²⁰

Por su parte para Andrés Serra Rojas:

“La descentralización territorial, es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución pública dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentado por las leyes orgánicas municipales y que atiende las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial.”²¹

²⁰ Cfr.- Robles Martínez, Reynaldo. Op. Cit. p. 32.

²¹ Ibidem

Solo a manera de referencia aludo a la doctrina francesa, según la cual, las características fundamentales para considerar a un organismo descentralizado por región son:

- a) La existencia de una personalidad jurídica;
- b) La concesión por el Estado de derechos públicos a favor de esa personalidad;
- c) La creación de un patrimonio cuyo titular es la propia personalidad, y, por último
- d) La existencia de uno o varios órganos de representación de la persona moral.

Sin embargo, contrario a las posturas descritas, es importante precisar que el municipio no es parte del ejecutivo federal, ni del poder ejecutivo estatal, su competencia no se deriva de ninguno de ellos. El municipio es libre, tiene su propia esfera de competencia sin que estas atribuciones que la integran se hayan desprendido de un órgano federal o estatal.

El municipio nace por un mandato del pueblo y que se encuentra plasmado en la constitución federal como forma de organización política y no sólo administrativa.

El municipio es un imperativo constitucional que la Federación y los Estados de la federación deben acatar.

En lo personal comparto la opinión de muchos en el sentido de que no es posible aceptar la teoría de la descentralización por región, porque ello efectivamente implicaría estarlo reduciendo a una unidad administrativa cuya única función reconocida sería la de prestar servicios públicos, sin el reconocimiento de las demás atribuciones que la propia constitución y su naturaleza le concede.

Para la corriente que considera al municipio como un nivel de gobierno es necesario partir del fundamento constitucional que configura nuestro actual Estado Mexicano, al efecto, el artículo 40 de la Constitución establece:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de ésta ley fundamental.”

En el imperativo citado se plasma la voluntad de constituirnos en un Estado Federal integrado por Entidades Federativas. Por su parte el artículo 115 constitucional establece:

“Los Estados adoptan, 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.”

Nuestra Federación se encuentra, entonces, de acuerdo a la correlación de estos preceptos, constituida por Entidades Federativas que a su vez están integradas por municipios, siendo éstos últimos la base primaria de organización y, por lo tanto, su naturaleza jurídica es precisamente la de un nivel de gobierno que, junto a la Federación y a las Entidades Federativas, ejercen sus respectivos ámbitos de competencia.

Robustece lo anterior el que el municipio no es un órgano que ejerza algún poder concesionado por otro nivel de gobierno, sino que, constitucionalmente es autónomo y libre, y, por lo tanto, junto a la federación y a las entidades federativas conforman los tres ámbitos de competencia de nuestro Estado Federal.

No se debe pensar en el municipio como un simple medio de descentralización administrativa, pues, como ya se dijo, esto implicaría limitarlo a un simple administrador de los servicios que requiera la comunidad. Debe enfatizarse en que el Municipio es un nivel de gobierno con poderes autónomos.

1.4.- El Municipio como orden de gobierno

Para la presente investigación reviste una singular importancia lo relativo a la Naturaleza Jurídica del Municipio, desde luego, desde el punto de vista de la corriente que considera a este como un nivel de gobierno, ello en razón de que para comprender las condiciones actuales del Municipio es necesario entender antes la esencia del mismo.

Como ya se mencionó, de nuestra Constitución Política se desprende una estructura competencial que le da forma a nuestro Estado Federal y dentro del cual se encuentra inmerso el Municipio; sin embargo es necesario precisar el alcance que le otorga el dispositivo constitucional, a este último, para determinar su eficacia dentro de la función gubernamental.

Para comprender mejor la delimitación de la esfera competencial, de cada uno de los órdenes de gobierno reconocidos en nuestra Ley Suprema, es necesario referirse a la esencia misma de la estructura competencial, es decir, a aquello que le da sustento y razón de existencia, pero ¿que debemos entender por competencia?. Al respecto considero que para entender la esencia misma de lo que envuelve la esfera competencial no es factible circunscribir su significación a una mera definición conceptual, sino, por el contrario, es conveniente esbozar de una manera simple y clara la génesis de dicho concepto en relación con nuestro marco constitucional.

En principio es indiscutible que hablar de competencia conlleva implícita la necesidad de referirse al poder público y, con ello, remitirse al origen mismo del Estado, ello es así porque, como es sabido, para que un Estado esté en posibilidades de gestarse o constituirse el mismo requiere de un poder que no reconozca ningún otro por encima de él o ningún otro que lo condicione, dentro de sus límites espacial y personal de validez, es decir, un poder incuestionable y por encima de todo. Sin entrar a un estudio profundo, acerca del concepto de poder, basta con señalar que el mismo supone la posibilidad de imponer una voluntad a alguien y de sancionar de manera válida un desacato a la misma y, viceversa, supone tener que acatar los dictados de alguien aun contra la voluntad propia.

Lo anterior significa que mediante tal poder el pueblo se autodetermina, es decir, se otorga una estructura jurídico-política que se expresa de manera normativa a través del Derecho. Ahora bien con la facultad de autodeterminarse aparece una característica esencial: la soberanía. Esta característica implica el no estar sometido interior o exteriormente a ningún otro poder, por lo que, ésta se manifiesta; por un lado, a través de

relaciones de igualdad con los demás países, con expresiones de independencia en el ámbito exterior y ante el Derecho Internacional y; por otro lado, por medio de relaciones de supremacía en el ámbito interior o ante el Derecho Nacional, como una norma incontrovertible e incuestionable por ser la base de todo el orden jurídico.

El Estado tiene así su origen, necesariamente, en el Derecho porque es éste último el que institucionaliza las funciones y crea los órganos con atribuciones, que hacen posible que el Estado cobre existencia real como una organización, así mismo, es el Derecho el encargado de engendrar la norma fundante del sistema jurídico nacional que; por un lado, determine las bases organizativas del Estado, entendidas éstas como todos aquellos dispositivos creadores de los órganos de gobierno y aquellos que les dan competencia y atribuciones a los mismos y; por otro, establezca los mínimos de libertad de los gobernados, es decir, corresponde a éste la organización del poder público.

Es la *CONSTITUCIÓN* la norma fundante del sistema jurídico nacional, en esencia, es la voluntad expresada como constitutiva del Estado Mexicano y, por lo tanto, es lo único supremo e incuestionable, es donde reside la soberanía, es la que determina las bases organizativas del Estado y es a la que corresponde la organización del poder público, por ella establecido.

Ahora bien, señala el artículo 49 de nuestra constitución:

“El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

Lo anterior significa, entre otras cosas, que para el ejercicio del poder público, es necesaria la existencia de una organización especializada que asuma dicha encomienda, con ello se justifica el surgimiento de un gobierno de Estado que tenga como único fin la consecución del fin último del Estado, el bienestar de la colectividad o bien común.

Sin embargo, la importancia, del citado precepto, no sólo radica en el reconocimiento constitucional del poder público, sino, más bien, en el establecimiento expreso de la división del ejercicio de dicho poder, pues con ello estamos arribando al sustento constitucional de la estructura competencial de nuestro Estado Mexicano. Asimismo, no menos importante es lo relativo a la motivación de origen, del citado precepto, el cual tiene como único fin el evitar el ejercicio del poder público en un solo órgano del Estado convirtiéndolo en un órgano todopoderoso y con el ejercicio ilimitado del poder.

Una vez esbozada la génesis del ejercicio del poder público, me refiero ahora a dos ejes que caracterizan al sistema de competencias, de nuestro Estado Mexicano; aquel que tiene que ver con la distribución de las funciones de tal forma que un mismo acto de autoridad pueda ser revisado por varios órganos con distinta función, o bien, que en la realización del

mismo intervengan varias autoridades; así como aquel que tiene que ver con la distribución de las funciones de gobierno, atendiendo a las distintas demarcaciones territoriales por las que se conforma el país.

Por lo que respecta al primero de los ejes citados este consiste en una forma de organizar el poder público para su ejercicio de acuerdo a las distintas funciones esenciales del gobierno estatal, y que son: la ejecutiva, la legislativa y la jurisdiccional. Con esta técnica de distribución de competencias se procura el control de la actividad autoritaria, especializando las funciones esenciales del gobierno, para que ningún órgano del mismo tenga el poder de realizar actos de imperio incuestionables, por lo que promueve la coparticipación en la realización de los actos autoritarios, o bien, la posibilidad de revisión de un acto de autoridad por otro órgano de gobierno con distinta función.

Por lo que hace a la segunda de las técnicas de distribución del poder público se pretende que la misma constituya una referencia mediante la cual se logre, dentro del presente apartado, una conceptualización del Municipio como un orden de gobierno. Ésta técnica de organización del poder público consiste en la delimitación de competencias con referencia a las distintas demarcaciones territoriales por las que se conforma nuestro país, y a las que se les ha otorgado autonomía dentro de si mismas, ésta forma de organizar el poder público es mejor conocida como la forma de Estado Federal. En México, nuestro sistema Federal se compone por: la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios o, en otras palabras, por órganos federales, locales y municipales.

Cabe destacar que la técnica de distribución de competencias, con referencia a las distintas demarcaciones territoriales por las que se conforma nuestro país, indiscutiblemente se encuentra plasmada en nuestra constitución conforme a las siguientes bases:

A) Facultades atribuidas a la federación las cuáles encontramos en el artículo 73 de la Constitución.

B) Facultades prohibidas a la federación, las cuáles se encuentran en el artículo 124 de la Constitución al establecer que las facultades no concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

C) Facultades prohibidas a los Estados, las encontramos en el artículo 117 al establecer todo aquello en lo que no tendrán facultades para actuar.

D) Facultades prohibidas a los Estados sin el consentimiento del Congreso de la Unión, las encontramos en el artículo 118 de la Constitución.

De los preceptos citados, se desprende claramente la voluntad soberana, plasmada en la constitución, de establecer el límite respecto del cual se llevará a cabo el ejercicio del poder público, por lo menos, entre la competencia de los órganos federales y la de las Entidades Federativas. Sin embargo, aun cuando tales disposiciones no aluden de manera alguna a la competencia del Municipio, no obstante ello, no es razón suficiente para afirmar que éste no es parte del modelo de Estado Federal Mexicano, esto en virtud de que, correlacionado, con los preceptos referidos, el artículo 115 de nuestra constitución no solo establece de manera expresa las atribuciones conferidas a la institución Municipal, sino, además, el reconocimiento expreso de su competencia dentro del ejercicio del poder público.

Al efecto, señala el artículo 115, de la Constitución, en su fracción 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.*”....

Por último, y siguiendo una lógica, de todo lo anteriormente descrito, el Municipio es un orden de gobierno y no un simple órgano descentralizado porque, como se ha señalado, el Estado tiene su origen necesariamente en el Derecho; es la constitución el instrumento que determina las bases organizativas del Estado y a quién corresponde la organización del poder público que ella misma estableció en el momento en que le dio origen. Para el ejercicio de este poder público la constitución, expresamente, establece una distribución de competencias; primero, de acuerdo a una función especializada y; segundo, en referencia a una determinada demarcación territorial.

Si el actual Estado Mexicano se encuentra organizado por la Constitución de 1917 es lógico que el Municipio aparezca como un orden más, dentro de dicha organización, con sus atribuciones o; a la inversa, si el Municipio, con sus atribuciones, esta regulado en la constitución éste se consolida como parte del Estado Mexicano, es decir, como uno más de los órganos del Estado.

Atendiendo a la técnica de distribución de competencias, en referencia a las demarcaciones territoriales de nuestro país, es claro el reconocimiento expreso, por la constitución, de que el municipio es parte del Sistema Federal Mexicano porque ha sido voluntad soberana del pueblo el establecer dentro de sus bases organizativas del Estado, en el artículo 115, que el municipio se constituya como la base de la división territorial de las entidades federativas; en el artículo 42 establecer que el territorio nacional comprenderá, entre otras, el de las partes integrantes de la Federación y; en el artículo 43, reconocer las partes que integran la Federación. Por lo tanto, si el territorio del municipio es parte del territorio de una entidad federativa entonces este mismo territorio municipal queda inmerso dentro del territorio de la federación.

Robustece, aun más, la postura del municipio como un orden del gobierno el que es un órgano con atribuciones propias otorgadas por la propia constitución, es decir, ningún otro órgano de gobierno le ha delegado tales atribuciones, sino, por el contrario, éstas han nacido de la voluntad popular ejercida por el pueblo y constituidas dentro de la Carta Fundamental.

Finalmente, no menos importante es, señalar que el municipio participa de los atributos propios del poder público y que se manifiestan en los actos de autoridad que realizan sus órganos de gobierno.

Por lo tanto debe concluirse que el municipio es un orden de gobierno, entendiéndose por orden de gobierno como aquel que esta asentado en la constitución como parte de las bases de organización del Estado, y que tiene sus atribuciones dadas por la misma constitución y que, por lo tanto, se infiere que nació con el Estado, o bien, que nació con el

sistema de competencias que estableció la constitución y que es aquel que tiene referencia con las demarcaciones territoriales que reconoce nuestra constitución.

Soporta esta misma postura el criterio sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver diversas controversias entre el Municipio y los otros poderes del Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos al sostener que dentro de nuestro sistema constitucional el Municipio constituye un poder. Al efecto, por la elocuencia de sus argumentos, considero oportuno destacar las consideraciones que han sentado tan importante precedente:

“En primer lugar por el lugar que ocupa el Municipio dentro del sistema constitucional mexicano, no sólo es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas; sino una persona colectiva de derecho público carácter otorgado por la propia Ley Fundamental, con patrimonio libremente administrado que ejerce las facultades que la propia Constitución le otorga, constituyendo un verdadero ámbito de competencia. A mayor abundamiento, el Ayuntamiento integrado por servidores públicos de elección popular, innegablemente no se encuentra supeditado o dependiendo jerárquicamente del Gobierno Estatal, lo que descarta que se trate de un organismo descentralizado por región del gobierno del Estado, sino una instancia autónoma con las facultades competenciales establecidas por la Constitución. Al ser una de las instituciones constitucionales fundamentales mexicanas, que ejerce atribuciones imperativas, unilaterales y coercitivas en materia administrativa y legislativa, por medio de servidores públicos electos popularmente, es natural y jurídico que las controversias que sostenga con otros poderes sea ventilada a través del proceso de controversia constitucional previsto en el artículo 105 de la Ley Fundamental.....

....."Lo anteriormente expuesto permite concluir que el Municipio constituye un poder, pues ejerce las funciones ejecutivas, legislativas y judicial, propias de un verdadero poder político. Si de manera analítica se llama poder político a uno de los órganos que ejerce una de las funciones de soberanía, con mayor razón puede atribuírsele al Municipio tal carácter de manera sintética, al ser un órgano que ejerce las tres funciones de gobierno.-El Municipio, como forma de poder público de la sociedad debe cumplir debidamente las funciones administrativas, legislativa, ejecutiva, judicial, social y hacendaria, por lo que

su autonomía debe expresarse en el ejercicio de sus derechos de autoadministración, autodesarrollo, autogobierno, autoimposición y autoseguridad, todo ello por decisión y a nombre de los integrantes que conforman la municipalidad. El artículo 115 constitucional reconoce al Municipio personalidad jurídica plena, estableciendo como órgano de gobierno al Ayuntamiento, con lo que se solidifica la existencia del poder municipal, poder que se manifiesta a fin de defender las prerrogativas que la reforma le confirió, cuando sus intereses se vean lesionados por otro de los poderes del Estado, al prevenir el primero de los artículos citados que la Suprema Corte de Justicia conocerá de las controversias que se susciten entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos. El artículo 116 constitucional establece: El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona, o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. Cabe aclarar que el artículo 105 constitucional prácticamente no ha sufrido alteración en su texto original y, en contraposición, el artículo 116 de la Ley Suprema, ha sido reformado radicalmente, definiéndose en él de manera precisa las bases sobre las cuales deben conformarse las entidades federativas y relacionándolo con el artículo 115, que regula la estructura sobre la cual debe sustentarse la institución municipal, permite inferir su estrecha vinculación con el poder público de la entidad federativa, al ubicarse este numeral dentro del título quinto referente a los Estados de la Federación y principiar su texto consagrando que 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, de lo que deriva que existe una íntima vinculación entre el poder público de cualquier entidad federativa con la institución municipal y, consecuentemente, con el poder municipal, ya que dentro de cada Estado existen los Municipios y ello implica poderes municipales dentro de la propia entidad federativa....

.....De lo anteriormente expuesto deriva que el análisis histórico de nuestra evolución política y jurídica, por una parte, y la interpretación relacionada de los artículos 115, 105 y 116 constitucionales, por la otra, permiten concluir que a partir de la reforma al primero de los numerales citados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, se puede aseverar que en el sistema federal mexicano existen tres diferentes niveles de gobierno en los que se manifiesta el ejercicio del poder público; federal, estatal y municipal. En efecto, tal reforma, que otorgó autonomía financiera a los Municipios a fin de lograr un desarrollo integral y un avance democrático más significativo como respuesta a dicha evolución, da lugar a interpretar que aunque las reformas que se han hecho a los artículos 105 y 116 de la Carta Magna nunca han sido para considerar expresamente al Municipio como uno de los niveles en los cuales se divide el ejercicio del poder público de los Estados, cabe interpretar que existen razones para que se considere incluido dentro de los mismos porque, por una parte, al habersele otorgado al Municipio las características de un verdadero poder y al existir

una estrecha vinculación entre el Municipio y el poder público de las entidades federativas, según se deriva de lo consignado en el artículo 115, debe desprenderse como consecuencia lógica que constituye uno de los poderes de los Estados y, por otra, que resultaba innecesario hablar del poder municipal en el artículo 116 pues en él se regula el poder estatal como segundo nivel de gobierno y ya en el artículo 115 se encuentra regulado lo relativo al poder municipal como tercer nivel de gobierno. Lo considerado permite concluir que la interpretación del artículo 105 constitucional dentro de nuestra evolución y sin apartarse del propio contexto constitucional, sino apegándose a la interpretación sistemática del mismo, lleva a determinar que al establecer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias que se susciten, entre otros casos, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, permite el acceso del Municipio a la controversia constitucional porque éste en la actualidad y a partir de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres debe ser considerado como un poder, aunque desde luego diferente a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que con sus propias características se dan en los tres niveles de gobierno.....

...Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno considera que el artículo 105 constitucional al prevenir que la Suprema Corte de Justicia conocerá de las controversias suscitadas entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, debe interpretarse conjuntamente con los artículos 115 y 116 de la Carga 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 reconoce; interpretación que se ajusta, además, al espíritu de la reforma municipal y que se adecua a las condiciones y circunstancias que rodean el entorno municipal en la actualidad y no con un criterio que pudo ser válido en mil novecientos diecisiete, pues estimar que las posibles controversias entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, sólo puede verificarse entre los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin considerar que dentro de cada entidad federativa existe otro nivel de poder que es el municipal y que nace, vive y se desarrolla dentro del propio Estado y cuya condición hoy en día es muy distinta a la de mil novecientos diecisiete, resulta obsoleto y origina limitantes a la actuación municipal dentro del contexto constitucional actual.....”²²

²² *Ejecutoria de fecha seis de julio de mil novecientos noventa y cinco con motivo del incidente de incompetencia, dentro de la Controversia Constitucional 1/95 promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Monterrey, Nuevo León contra actos del Gobernador del Estado, Secretario de Gobierno y Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado. * Por UNANIMIDAD DE ONCE VOTOS.

Así mismo corrobora lo anterior el criterio sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del tenor siguiente:

MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO. A partir de la reforma al citado precepto en mil novecientos ochenta y tres los Municipios han sido objeto de un progresivo desarrollo y consolidación de varias de sus facultades, como la de emitir su propia normatividad a través de bandos y reglamentos, aun cuando estaba limitada al mero desarrollo de las bases normativas establecidas por los Estados. Asimismo, como consecuencia de la reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en mil novecientos noventa y cuatro, se otorgó al Municipio la potestad de acudir a un medio de control constitucional (la controversia constitucional), a fin de defender una esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas. Por último, la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve trajo consigo la sustitución, en el primer párrafo de la fracción I del mencionado artículo 115, de la frase "cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa", por la de "cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa", lo que no es otra cosa sino el reconocimiento expreso de una evolución del Municipio, desde la primera y la segunda reformas enunciadas, y que permite concluir **la existencia de un orden jurídico municipal.**²³

Ahora bien, superada la discusión en relación a porque debe considerarse al municipio como un orden de gobierno, me refiero ahora, a si éste debe ser considerado como el primer orden de gobierno o el último en la estructura del federalismo, al respecto, considero que no hay duda alguna en que se trata del primer orden de gobierno; primero, en concordancia con la mayoría de los tratadistas del tema municipal, éste constituye el ámbito de gobierno más cercano a la población en cuanto al cumplimiento de las necesidades, tomando en cuenta el

²³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo XXII, Octubre de 2005. Pág. 2070. Tesis de Jurisprudencia. P./J. 134/2005. Controversia constitucional 14/2001. Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo. 7 de julio de 2005. *Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarías: Mariana Mureddu Gilabert y Carmina Cortés Rodríguez.

fin último del Estado que es la satisfacción de las necesidades del bien colectivo y; segundo, debe ser considerado como el primer orden de gobierno por que así lo establece la manifestación máxima de la voluntad popular, la Constitución.

Al respecto Quintana Roldan señala: “....siguiendo el pensamiento de Reynaldo Robles, nos afiliamos a la idea de estimar que es el Municipal el “primer nivel de gobierno”, porque sin duda es el más cercano a la población, tanto por su diseminación por todo el territorio nacional, como por el tipo de servicios básicos que atiende.”²⁴

En el mismo sentido se pronuncia, Rendón Huerta, cuando señala que el municipio es un nivel de gobierno, y que además es la esfera primaria de la organización estatal y su naturaleza jurídica es precisamente la de un nivel de gobierno, pues, en nuestro orden normativo, tenemos tres entes –federación, entidades federativas y municipios- que en sus respectivos ámbitos ejercen competencias distintas, pero no opuestas.²⁵

Sin embargo, es preciso aclarar que pese a la existencia de tres órdenes de gobierno, éstos se encuentran no precisamente en un esquema de jerarquía, sino en un esquema de planos diferentes determinados por lo que ya se ha explicado constituye su estricta competencia.

²⁴ Cfr. Quintana Roldan, Carlos Francisco, Op. Cit. p. 17

²⁵ Cfr.- Rendon Huerta Barrera, Op. Cit. p. 137

Es de suma importancia hacer conciencia, enfatizar y tratar que se entienda que el Municipio es un orden de gobierno investido de poder público y con responsabilidad ante la población municipal.

2.- La figura jurídico-Política del Ayuntamiento

Se ha señalado, en otro apartado de la presente investigación, al gobierno como uno de los elementos integradores de la institución política municipal, entendido éste como aquel cuerpo de individuos del propio municipio que son electos o designados por el resto de la población para encauzar sus intereses comunes.

Así mismo se ha precisado que el instrumento jurídico-político mediante el cual la población municipal manifiesta su voluntad es el Ayuntamiento, a través de éste determinan que fines en común son prioritarios para la satisfacción de sus intereses, así como que medios van a utilizar para llevarlos a cabo. Al mismo tiempo, de acuerdo al artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la autoridad máxima dentro del territorio municipal es el Ayuntamiento.

Por lo tanto el encargado del gobierno y la administración del Municipio es el Ayuntamiento caracterizado por ser un cuerpo colegiado, representativo, deliberante, de integración plural, con autoridad y competencia, dentro de su territorio.

Relevante resulta destacar, como características *sui generis*, genuinas y propias del Ayuntamiento; por un lado, según se desprende de la fracción I del artículo 115, la gran conquista revolucionaria al haber incluido en su texto el que no habrá autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el gobierno de los Estados, es decir, que se suprime aquella nefasta figura del jefe político o prefecto, que tanto daño hizo al municipio en la época porfiriana y; por otro, el ayuntamiento al ser de voluntad ciudadana, electa mediante el sufragio popular, universal, libre, secreto y directo, se reafirma una vez más en el triunfo y conquista del movimiento revolucionario de dejar que los ciudadanos de un municipio decidan libremente quién los debe gobernar gracias a la voluntad mayoritaria de los ciudadanos.

Pero sin duda, una circunstancia que no puede dejar de señalarse por su relevancia y trascendencia es la reforma del 23 de diciembre 1999 al artículo 115 Constitucional mediante la cual, entre otras cosas, se reconoció el carácter de órgano de gobierno al Ayuntamiento, sustituyendo el viejo y anacrónico concepto de ser meramente un órgano de naturaleza y fines administrativos, pues, basta recordar que hasta antes de 1999, el citado precepto constitucional, disponía que el Municipio sería *administrado* por un Ayuntamiento.

En relación, con el apartado anterior, en que insistí en el reconocimiento del Municipio como un orden de gobierno más, dentro de nuestra forma de Estado Federal, resalta aún más la importancia de esta reforma, pues, como lo afirma el maestro Quintana Roldan, con base en estas reformas se está reconociendo a nivel constitucional el carácter pleno del Municipio como poder público y, consecuentemente, al Ayuntamiento su papel de órgano

de gobierno de la municipalidad con todas las implicaciones jurídicas, políticas y administrativas que ello conlleva.²⁶

2.1.- Concepto Jurídico de Ayuntamiento en la doctrina mexicana

Dentro del orden jurídico nacional no existe una definición precisa de lo que es el Ayuntamiento, sin embargo, dentro de la doctrina mexicana diversos autores han intentado precisar un concepto en torno dicha figura.

Existen autores que intentando acertar en el concepto de ayuntamiento realizan una descripción de las características que envuelven al órgano de gobierno municipal; otros desde un estudio más antropológico parten del origen etimológico de la palabra para intentar resaltar la trascendencia del concepto.

Desde el punto de vista etimológico la palabra ayuntamiento proviene del latín *adiunctum, supino de adiungere*, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo. Es una corporación pública que se integra por un alcalde o presidente municipal y varios concejiles, con el objeto de que administren los intereses del Municipio.²⁷

²⁶ Fernández Ruiz, Jorge, *Régimen Jurídico Municipal en México*. 1ra. Edición, Porrúa-UNAM, México, 2003, pp. 382.

²⁷ Cfr.- *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1991, p. 262.

Por su parte, para Eduardo López Sosa, la palabra Ayuntamiento etimológicamente proviene del latín *jungere* que quiere decir unir o juntar y que dio lugar en el castellano antiguo al verbo ayuntar, juntar.²⁸ De esta manera un ayuntamiento se entiende como una acción y resultado de juntar dos o más individuos para formar un grupo.

Desde un ángulo más socio-político, el Ayuntamiento es el órgano encargado de realizar la acción de gobierno, es el representante del pueblo y el que, por lo tanto, ejerce el poder municipal, es la autoridad más cercana e inmediata al gobernado, al cual representa, y de quién emana su autoridad.

Para Joaquín Escriche, citado por Reynaldo Robles, Ayuntamiento “es el Congreso o Junta compuesta de justicia o alcalde, regidores y demás individuos encargados de la administración o gobierno económico-político de cada pueblo. Suele llamarse también regimiento, cabildo, consejo, municipalidad y cuerpo municipal.”²⁹

Por su parte Reynaldo Robles, de una manera descriptiva, afirma que el Ayuntamiento puede definirse como un órgano de gobierno colegiado, que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, que se integra con individuos que son electos, es una asamblea popular, es el órgano principal y máximo del gobierno municipal, en donde se concreta para su representación, la personalidad del municipio, la voluntad del municipio y por quién se ejerce todo el poder municipal. Además el Ayuntamiento es el medio de

²⁸ Cfr.- López Sosa Eduardo, *Derecho Municipal Mexicano*, 1ra. Edición, UNAM, México, 1999, p. 128.

²⁹ Cfr.- Robles Martínez, Reynaldo. Op Cit. p. 267

comunicación directo entre el municipio y el Estado, es el medio por el cual los integrantes de la población de un municipio ejercen un autogobierno.³⁰

En el mismo sentido, aunque de manera más acotada, Quintana Roldan define al Ayuntamiento como el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada Estado.³¹

De manera personal y, en concordancia con el Maestro Quintana Roldan, considero que en términos de lo establecido por el actual artículo 115 fracción I de la Constitución, el Ayuntamiento puede definirse como aquel órgano de gobierno de elección popular directa encargado de gobernar el Municipio, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine, y quién ejercerá de manera exclusiva la competencia que la Constitución otorga al gobierno municipal.

2.2.- Naturaleza jurídica del Ayuntamiento

Con el reconocimiento constitucional, como máxima autoridad dentro del territorio municipal, el Ayuntamiento es el órgano de gobierno encargado de ejercer el poder municipal, realizar la acción de gobierno, la administración y la representación del municipio, cuyos integrantes son elegidos popularmente mediante voto directo y cuyo fin

³⁰ Cfr.- Ibidem.

³¹ Cfr.- Fernández Ruiz, Jorge. Op. Cit. p. 114.

primordial es conducir los intereses comunes del municipio haciendo de este cuerpo colegiado un órgano deliberante y de integración plural.

De esta forma, el ayuntamiento constituye un cuerpo deliberante con facultades de decisión, cuyo órgano ejecutivo es el Presidente Municipal, quién lleva a la práctica los acuerdos del ayuntamiento, materializando sus funciones como primera autoridad política local. En síntesis, el ayuntamiento atiende los intereses políticos y sociales de la comunidad, cumpliendo con ello objetivos de interés común.

Así mismo, tiene carácter político porque la asignación de funciones y de autoridad a las entidades públicas tiene implicaciones políticas, ya que los grupos de interés pugnan por un arreglo organizacional que les permita una mayor participación en la toma de decisiones y así influir en la formulación de políticas públicas que incorporen sus demandas.

El ayuntamiento como órgano representativo del municipio cuenta con las siguientes características:

- Su actuación política y administrativa se encuentra establecida en la Constitución Política.
- Es un órgano de gobierno colegiado compuesto por representantes populares.
- Funciona como asamblea deliberante
- Es la máxima autoridad del municipio
- Cuenta con personalidad jurídica propia.

- Está facultado para reglamentar el ámbito municipal a través de reglamentos.
- Tiene funciones políticas y administrativas.
- Ejerce la potestad que tiene dentro de su territorio.

2.3.- La Integración del Ayuntamiento

Dispone el actual artículo 115 de la Constitución Política que el Ayuntamiento será integrado por un Presidente Municipal y el número de síndicos y regidores que la ley determine. En estricto apego al dispositivo constitucional son las Leyes Orgánicas Municipales las que determinan el número de síndicos y regidores que integrarán el Ayuntamiento.

Al respecto, existe una gran cantidad de criterios adoptados por éstas Leyes Orgánicas para determinar el número de síndicos y regidores.³²

Respecto a los integrantes del Ayuntamiento el Presidente Municipal es el encargado de presidir al cuerpo colegiado por lo que asume el papel de ejecutor de las decisiones del propio Ayuntamiento es, además, el titular de la Administración Pública Municipal por lo

³² Autores como Reynaldo Robles señalan que éste número puede ser atendiendo al número de habitantes que tenga cada municipio dentro del Estado, un ejemplo, es la Ley Orgánica del Estado de México la cual establece que el Ayuntamiento se integrará por un presidente, un síndico y seis regidores de mayoría relativa y hasta dos de representación proporcional, cuando tengan una población de hasta ciento cincuenta mil habitantes. O bien, atendiendo a la importancia del Municipio, un ejemplo, es la Ley Orgánica de San Luis Potosí la cual establece que el ayuntamiento de la capital se integrará por un presidente, once regidores de mayoría, hasta cuatro de representación proporcional y dos síndicos. Y otra variante es cuando la propia Ley Orgánica remite a la Constitución Política del Estado u otra Ley, un ejemplo, es la Ley Orgánica de Sinaloa al establecer que el Ayuntamiento se integrará por el número de regidores u suplentes que determine la Ley.

que sobre él recaen en buena medida las principales responsabilidades de la adecuada administración del Ayuntamiento.

El Presidente Municipal asume, también, la conducción política de la corporación municipal por lo que su papel directivo habrá de orientarse fundamentalmente en la conciliación de los intereses de los diversos grupos sociales de la demarcación. Por otra parte, el Presidente Municipal encabeza las relaciones del municipio con la entidad federativa a la que pertenece y con la Federación, así como con los diversos organismos públicos y privados.

Por su parte, los regidores son aquellos miembros del Ayuntamiento que tienen como atribución principal ser la base del cuerpo deliberante en atención a su número, esa es su función básica, formar parte del cuerpo deliberante o cabildo, teniendo voz y voto en las decisiones del Ayuntamiento, asumiendo la representación de la población municipal que los eligió. Así mismo, se encargan de vigilar que el ejercicio de la función pública municipal se desarrolle conforme a las disposiciones legales aplicables y en concordancia con las políticas definidas en el Ayuntamiento.

Finalmente, el síndico es aquel cuya función primordial consiste en procurar la defensa y promoción los intereses de la municipalidad, así como, la representación jurídica del Ayuntamiento, es el encargado de vigilar los aspectos financieros del mismo y forma parte de éste teniendo voz y voto en sus sesiones de cabildo.

2.4.- Ayuntamiento como órgano deliberante del gobierno municipal

Se ha señalado que el Ayuntamiento, constituye el órgano de gobierno por el que la población municipal expresa su voluntad y en el que deposita la dirección y encauce de los intereses comunes tendientes a lograr el bienestar común.

Constituye en sí mismo un orden de gobierno revestido de los atributos del poder público y competente para la emisión de actos de autoridad, está facultado para resolver colegiadamente los asuntos de su competencia. En pleno ejercicio de su poder público es competente para establecer y definir las políticas, criterios y acciones con los que debe conducirse el Gobierno Municipal con el propósito de lograr el bien común de sus integrantes conforme a lo dispuesto en el orden jurídico constitucional, las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones legales aplicables.

De acuerdo al artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ayuntamiento es la autoridad máxima dentro del territorio municipal, por lo tanto es a éste a quién corresponde las decisiones que atañen a la población, territorio, patrimonio, organización política y administrativa del Municipio, conforme a su naturaleza de orden de gobierno.

Uno de las características que se emplean para referirse al Ayuntamiento, es el de ser un órgano deliberante, en razón de la función deliberativa que desempeña. En ese sentido, en el Ayuntamiento, previamente a la toma de una determinación, es necesario el análisis y evaluación del asunto de que se trate, ya sea a nivel de comisión, o durante su discusión en cabildo. La toma de decisiones en sus distintas facetas requiere de la deliberación por parte de los ediles para lo cual, incluso, es necesario normar la actividad deliberativa a efecto de

conducir reglamentariamente la toma de decisiones al interior del órgano deliberante. Es evidente que la deliberación ha de ser ordenada, minuciosa y real en cuanto al tema que se está discutiendo a efecto de que al momento de cabildear se elija la vía más adecuada a las circunstancias y realidades del Municipio. De ahí, que ha de haber la suficiente deliberación, de parte del cuerpo colegiado, dándose por hecho la buena fe de todos los que intervienen, que el interés general esté por encima del interés particular; ya que, la decisión que adopten tendrá alguna repercusión que será valorada por la sociedad.

En México, los Ayuntamientos deliberan en sentido estricto, a través de sus sesiones de cabildo en las que se toman las decisiones que afectan al Municipio y en las que se hace un adecuado ejercicio de la función gubernamental.

3.- Medios de Control de la Constitucionalidad

El Estado Mexicano nace cuando en uso de su poder soberano el pueblo mexicano decide darse una estructura jurídico-política para organizarse normativamente, de esta manera es que el Estado tiene su origen necesariamente en el Derecho. Ello es así, porque a través de esa estructura normativa se establecen las bases de organización mediante las cuales el Estado, como tal, cobrará existencia, tanto jurídica como políticamente.

Resulta lógico afirmar, entonces, que la actividad del Estado se encuentra sometida al propio orden jurídico nacional que lo creó, constituyéndose esta normatividad en una voluntad superior al propio Estado y que le impide desempeñar, a su vez, aquel poder

soberano convirtiéndose, únicamente, en el titular de dicho poder el cual, esencialmente, sigue radicando en el pueblo mexicano.

De esta manera es el orden jurídico nacional, expresado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el límite que encuentra el Estado, como titular del poder soberano, para el desempeño de su actividad estatal.

Como consecuencia, el poder que desempeñara el Estado no es un poder soberano, sino, un poder sometido y encauzado por el orden jurídico nacional, esto significa que para el ejercicio de tal poder el Estado debe encaminar su actividad precisamente dentro de los senderos marcados por esa normatividad y esto no es otra cosa que el límite expreso al ejercicio ilimitado de la actividad estatal.

Ahora bien resulta óbice destacar que la estructura general, expresada en la Constitución, sobre la que descansa el Estado Mexicano se encuentra definida, esencialmente, por dos instituciones básicas: los derechos fundamentales de los gobernados y la distribución de competencias. De igual manera es importante resaltar que dentro de esta estructura constitucional existen dos principios que norman toda la dinámica del ejercicio del poder: la supremacía constitucional y el principio de rigidez constitucional.

Lo anterior constituyen los principios básicos que garantizan el orden constitucional y la vigencia del Estado de Derecho, es decir, en apariencia, para que la estructura básica del Estado y la existencia plena del mismo estén plenamente asegurados se requeriría simplemente que los poderes constituidos actuaran dentro de la competencia que les asigna

la ley fundamental, sin vulnerar los derechos fundamentales, que se observara el principio de rigidez constitucional y, por consiguiente, que se respetara de manera constante por todos los niveles de gobierno el principio de supremacía constitucional. Consecuentemente, la realización de las distintas funciones del Estado en estricto apego a estos principios traerá como consecuencia actos de gobierno constitucionalmente válidos.

Sin embargo, tal premisa tiene como efecto la parte antitética la cual consistiría en la existencia de actos constitucionalmente inválidos, como consecuencia de un desajuste entre la realidad en el desempeño del poder público y la norma constitucional soberanamente establecida lo cual equivale a la irrestricta violación de dicha norma fundante.

Ante tales circunstancias y toda vez que la norma estática no garantiza, por sí sola y de manera automática, la constitucionalidad del ejercicio del poder público surge la inobjetable necesidad de controlarlo permanentemente a fin de que su ejercicio no conduzca a una violación de la norma constitucional y el inherente quebrantamiento de la estructura general del Estado Mexicano.

Es así como surge la necesidad de defender la Constitución a través de mecanismos que permitan salvaguardarla de los actos arbitrarios de algún órgano de gobierno. Lo anterior nuevamente tiene su respuesta inmediata en el Derecho, significándose en una serie de instituciones jurídicas que permiten asegurar y mantener el orden y la seguridad jurídica, aun con el uso de la fuerza, en contra de todo acto que deviene atentatorio del orden legal, “los medios de control constitucional”.

“Por medios de control constitucional debemos entender todas aquellas instituciones y formas de actuación que permiten asegurar, de una forma u otra, que los sujetos de derecho de un sistema jurídico determinado, ajusten su conducta a los principios, límites y disposiciones constitucionales.”³³

Los medios de control de la constitución deben tener como finalidad la anulación o la abrogación de los actos de gobierno contrarios a la ley fundamental y la destrucción de sus efectos jurídicos.

En distintas legislaciones del mundo, múltiples han sido los sistemas de control de la Constitución que se han adoptado para llevar a cabo la salvaguarda de la Ley Fundamental, mismos que normalmente responden a esquemas normativos variados y a concepciones teóricas muy diversas, entre los criterios más representativos existen:

a) Aquellos que atienden al alcance de las decisiones que se emitan sobre la constitucionalidad de los actos de autoridad:

1.-Con efectos *erga omnes* o de validez universal, es decir, afecta tanto el conflicto concreto que se decide, como todos los demás del mismo tipo.

2.- Con efectos *inter partes* o que afecta tan sólo el caso concreto que se resuelve.

³³ Cfr.- Baltazar Robles, Germán Eduardo. *Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad*. 1ra. Edición, Angel Editor, México, 2002, p. 30

b) Los que consideran la naturaleza del órgano que ejerce la función de control de la constitucionalidad:

1.- Por órgano político, que puede ser el poder ejecutivo, el legislativo u otro órgano especial, aquí el control se asigna a un organismo distinto a los poderes constituidos que necesariamente se coloca por encima de ellos. A diferencia de un juez que juzga conforme a las leyes, el órgano político juzga a las leyes mismas se caracteriza, además, por la forma de selección de sus integrantes, propuestos por los poderes constituidos y porque ante él no se realizan procedimientos jurisdiccionales, formal o legalmente estructurados.

2.- Por órgano judicial, donde el control de la constitucionalidad se realiza por medio de la actividad jurisdiccional. A su vez este sistema de control puede subdividirse en dos especies más dependiendo del tipo de órgano jurisdiccional que realiza la competencia ya que puede realizarse por tribunales ordinarios o bien por un tribunal especial. En el primer caso, se atribuye a determinados órganos del propio poder judicial los cuáles, además de sus competencias inherentes tendrán una competencia especial para ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes; en el segundo, el control se realiza por un órgano especial que puede no ser del judicial, pero es un tribunal creado para ejercer una función específica, y se diferencia de los demás tribunales en razón de su competencia, que es el control de la constitucionalidad de las leyes.

En México, con excepción del histórico caso del Supremo Poder Conservador³⁴, se ha preferido al sistema de control jurisdiccional para preservar la vigencia de la Constitución caracterizado, a su vez, en que el ejercicio de este control constitucional ha sido conferido en especial a los distintos órganos del Poder Judicial de la Federación.

Así el sistema de control de la constitucionalidad hasta antes de 1995 preveía como único medio de control constitucional el juicio de Amparo como institución jurídica diseñada exclusivamente para proteger las garantías individuales contra actos de autoridad violatorios o lesivos de las mismas; sin embargo, a partir de ese año nuestro sistema de control de la constitucionalidad fue modificado mediante la incorporación de dos medios de control constitucional: las acciones de inconstitucionalidad de las leyes y normas generales y las controversias constitucionales, los cuáles, junto al juicio de Amparo y a los medios de control en materia electoral (incorporados en 1996), conforman el bloque de instrumentos jurídicos cuyo propósito esencial es la anulación de las leyes y actos de autoridad en general, que vulneren la Constitución Federal.

3.1.- Naturaleza Jurídica de la Controversia Constitucional

La controversia constitucional es un juicio federal, planteado entre órganos públicos, en virtud del cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación examina la constitucionalidad de

³⁴ En México, las leyes orgánicas de 1836 estructuraron un modelo de república centralista gobernada por “El Supremo Poder Conservador” que tenía asignadas, entre otras, atribuciones las relativas a la constitucionalidad de las leyes. Estas Leyes son una reacción al federalismo inaugurado en 1824, cuya finalidad era centralizar y controlar el poder de los tres que integran el Estado Mexicano. Sin embargo ante la abrumadora concentración de poder en este organismo central, estaba el consuelo de que en la realidad la norma que lo creaba fue prácticamente letra muerta.

las normas generales o actos de autoridad emitidos por el sujeto demandado, con base en los conceptos de invalidez expresados por el sujeto actor.³⁵

Para Arteaga Nava Elisur se trata de un juicio entre poderes u órganos que gozan de autoridad, cuando hacen uso de su autonomía, ejercen las facultades o atribuciones que les han sido confiadas u otorgadas.³⁶

Para María Amparo Hernández Chong Cuy, la Controversia Constitucional puede ser considerada desde dos puntos de vista; en primer lugar, como un medio de protección del sistema federal de gobierno destinado a mantener la efectividad de las normas constitucionales que dan atribuciones específicas a los órganos originarios del Estado y, por otro, como uno de los mecanismos contemplados por el Derecho Procesal Constitucional, cuyo fin radica en salvaguardar las disposiciones constitucionales contra actos, normas generales o tratados internacionales que pretendan suprimir el orden previsto por la Norma Suprema.³⁷

3.2.- Concepto de Controversia Constitucional en el Derecho Constitucional Mexicano

Dentro de la doctrina mexicana de Derecho Constitucional existen no muchas definiciones en torno a la figura de las controversias constitucionales en gran medida porque no existe un interés real de su estudio; sin embargo, para algunos autores como el

³⁵ Cfr.- Baltasar Robles, Germán Eduardo. Op. Cit. p. 45

³⁶ Cfr.- Arteaga Nava Elisur. *La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte; el caso Tabasco y otros*. 3ra. Edición, Grupo Editorial Monte Alto, México, 1997. p. 15.

³⁷ Cfr.- Hernández Chong Cuy, María Amparo. *La defensa jurisdiccional del municipio y la controversia constitucional*. México, Universidad Panamericana (sede Guadalajara), 1998, p. 56

entonces Ministro Juventino V. Castro y Castro las controversias constitucionales podían definirse como:

“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 tiene por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados; con el objeto de que se declare la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de los límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política.”³⁸

Otros autores como Cesar Carlos Garza García en una acepción más simple señala:

“La controversia constitucional, en el entendido de la fracción I del artículo 105 constitucional, es el juicio que permite resolver un conflicto sobre invasión de competencias entre los distintos ámbitos federales o los distintos poderes de cada uno de aquéllos.”³⁹

³⁸ Cfr. Castro y Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*. 1ra Edición, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 61.

³⁹ Cfr. Garza García, Cesar Carlos. *Derecho Constitucional Mexicano*. 1ra Edición, Editorial Mc-Graw Hill, México, 1997, p. 224.

En opinión de Amador Rodríguez Lozano la controversia constitucional puede ser definida como:

“un procedimiento jurisdiccional de defensa constitucional, que tiene como objetivo tutelar los principios de la división de poderes y del federalismo, resolviendo los conflictos entre los distintos órganos de poder, con el propósito de obtener una declaración general o particular de inconstitucionalidad, contra actos o disposiciones generales que sean violatorios de la propia constitución.”⁴⁰

Desde cualquier perspectiva considero que no existe discusión en torno a la conceptualización de la controversia constitucional, pues, la misma se singulariza por elementos propios, *sui generis*, que la significan como el mecanismo de defensa de la constitución cuyo fin primordial es la consecución de la vigencia del Estado de Derecho y de los principios básicos que caracterizan al Estado Mexicano.

Sin embargo a efecto de dar un concepto más preciso me refiero al concepto propuesto por nuestro Máximo Tribunal del país el cual define la controversia constitucional como:

“juicio de única instancia que, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, plantean la Federación, un Estado, el Distrito Federal o un municipio, para demandar la reparación de un agravio producido por una

⁴⁰ Cfr. Rodríguez Lozano, Amador. *La actualidad de la defensa de la constitución: Memoria del Coloquio Internacional en celebración del sesquicentenario del Acta de Reformas de 1847, origen federal del juicio de Amparo Mexicano*. 1ra edición, SCJN-UNAM, México, 1997, p. 258.

norma general o un acto que, en ejercicio excesivo de sus atribuciones constitucionales, fue responsabilidad de alguno de los órganos de gobierno citados, lo que conculca el federalismo, transgrede el reparto de competencias consagrado en la Constitución y daña la soberanía popular.”⁴¹

3.3.- La controversia constitucional como medio de control de la constitución

Para referirse a la controversia constitucional como instrumento de salvaguarda del orden constitucional es necesario referirse, nuevamente, a los dos ejes sobre los que se estructura el ejercicio del poder público dentro de nuestro orden jurídico nacional: la división de poderes y la forma de Estado federal, o bien, la división horizontal y vertical del poder.

Esta estructura organizacional implica la existencia de una diversidad de órganos investidos de autoridad, para el ejercicio del poder público, cuya autoridad dependerá, esencialmente, de su ubicación en la estructura funcional y territorial del Estado Mexicano.

Como parte de las bases estructurales del Estado estos órganos de gobierno no solo soportan su existencia en el orden normativo constitucional al cual, invariablemente, se hayan sometidos, sino, además, en él encuentran los límites de su actuación, los alcances a

⁴¹ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *¿Qué son las Controversias Constitucionales?*, Segunda Edición, SCJN, México, 2004, p. 24.

sus actos de autoridad y reglas específicas para privar de sus efectos a todos aquellos actos realizados por órganos de gobierno en contravención de las disposiciones constitucionales.

Sin embargo, aun cuando dichos órganos del Estado tienen establecido su ámbito de competencia y límite de actuación, no obstante, ello no garantiza automáticamente el respeto imperioso de tales atribuciones, por lo que surge la irremediable posibilidad de la invasión en la esfera de atribuciones por parte de un órgano en detrimento de otro. Ante tales circunstancias y ante la consecuente inobservancia de los principios básicos sobre los que descansa la distribución del ejercicio del poder público surge la necesidad de establecer el medio por el cual no solo se constriña la actuación de los órganos previstos por la propia constitución a lo que ella dispone sino que, además, se mantenga incólume el respecto a los principios constitucionales de división de poderes y la forma de Estado federal.

En México, el instrumento diseñado para la salvaguarda, no solamente de la división de competencias típica de nuestra forma federal de Estado, sino también para protección del principio de la división de poderes, no es otro que el de las controversias constitucionales que se encuentra previsto en el artículo 105 de la constitución.

Al afecto la fracción I del artículo 105 constitucional habla de las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre los diversos órganos y entidades del gobierno federal, estatal, municipal o del Distrito Federal.

De acuerdo al precepto constitucional, al referirse a la controversia constitucional, como medio de control de la constitucionalidad, debemos entender la presencia de un instrumento procesal constitucional otorgado no a personas físicas o morales para que defiendan sus derechos individuales, como en el amparo, ni a minorías legislativas o a partidos políticos como en la acción de inconstitucionalidad; y desde luego, que la materia de examen y resolución de este medio de control no tiene nada que ver con procesos o decisiones políticas o electorales que serían materia de los llamados juicios para la protección de los Derechos Políticos o para la Revisión Constitucional Electoral, o bien de la acción de inconstitucionalidad cuando se impugnen leyes electorales.

La acción de controversia constitucional se otorga a los diversos entes y órganos de gobierno mencionados expresamente en la fracción I del artículo 105, para ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en única instancia, a plantear la inconstitucionalidad de actos o disposiciones generales de otra entidad, poder u órgano de gobierno, y la afectación de la esfera de competencia constitucional de la entidad que ejercita esta acción.

Así, los sujetos facultados para intentar la acción de controversia constitucional son los órganos de gobierno, cuyas atribuciones son usurpadas por otro órgano de gobierno por medio de la realización de un acto para el que carecía de competencia en los distintos ámbitos (federal, estatal o municipal) o poderes de cada uno de ellos.

Se trata de un control típicamente jurisdiccional, en cuyo proceso se cumplen las formalidades esenciales del procedimiento, que se tramita y se resuelve, en única instancia, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CAPITULO TERCERO

SUSPENSION, DECLARACION DE DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS Y REVOCACION DEL MANDATO

Con la reforma constitucional del artículo 115, el 3 de febrero de 1983, se instauraron las figuras de desaparición y suspensión de Ayuntamientos, así como las figuras de suspensión y revocación del mandato a alguno de sus miembros.

De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa de reforma de 1983, al artículo 115 Constitucional, lo que se persigue es establecer uniformidad en los criterios aplicables y superar aspectos incompatibles con la naturaleza de un estado democrático de derecho. Es decir, de acuerdo al panorama de aquel momento, existía en las legislaciones locales de los estados un mosaico de posibilidades y procedimientos para suspender o declarar desaparecidos los ayuntamientos, e incluso para la suspensión de su miembros, que desbordada lo que sería estrictamente recomendable y que, en ocasiones, ignoraba principios como la garantía de audiencia.

Bajo este contexto el entonces titular del Ejecutivo Federal, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, con la iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional, pondría en marcha el proceso legislativo que culminaría con la aprobación de la misma el 3 de febrero de 1983 la cual proponía, entre otros aspectos, la adición a la fracción I de los párrafos tercero, cuarto y quinto en los siguientes términos:

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

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a 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 consejos municipales que concluirán los períodos respectivos; estos consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

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

1.- Diferencias conceptuales

De la anterior transcripción es posible identificar cuatro diferentes procedimientos para la desintegración de ayuntamientos, dos supuestos de carácter colectivo y dos de carácter individual, a saber:

1.- Supuestos de carácter colectivo: a) Declaración de desaparición de Ayuntamientos y, b) Suspensión de Ayuntamientos.

2.- Supuestos de carácter individual: a) Suspensión de algún miembro del Ayuntamiento y, b) Revocación del mandato.

De acuerdo con diversos tratadistas, tales hipótesis se asumen como verdaderas instituciones de defensa del orden constitucional local, es decir, figuras diseñadas a fin de reestablecer el orden jurídico constitucional local.

Sin embargo, como se verá más adelante, más que una forma de reestablecer el orden constitucional local, paradójicamente el ejercicio distorsionado de dichas figuras ha incidido a quebrantar el orden jurídico constitucional de la República.

a) Suspensión de Ayuntamientos

Para iniciar es necesario analizar el significado de la palabra suspensión, por la cual entendemos que es “aquel acontecimiento, acto o situación que genera una paralización o cesación temporalmente limitada de algo positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo o desarrollo de las consecuencias de ese algo; a partir de dicha paralización o cesación.”¹

¹ Geraldo Venegas, Rubén. *Régimen constitucional de los municipios y examen del juicio político a los ayuntamientos y sus miembros*. 1ra. Edición, Centro Nacional de Estudios municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1986, p. 118.

Atendiendo a esta concepción teórica y adecuándola a la figura jurídica de la suspensión de un ayuntamiento, podemos definirla como el acto consistente en la privación temporal y momentánea del ejercicio de derechos otorgados a los miembros del ayuntamiento, cuyos efectos son, en un principio, meramente preventivos y no definitorios o constitutivos, pero una vez declarados procedentes y válidos los supuestos que motivaron dicha suspensión, ésta es declarada como definitiva.

De acuerdo a lo anterior, podemos concluir que la figura de la suspensión de ayuntamientos debe ser analizada en dos momentos fundamentales: a) Cuando opera suspendiendo temporalmente a los integrantes del ayuntamiento en el ejercicio de las facultades o, b) totalmente por haber incurrido en una causa grave que motivó la suspensión.

Como se puede observar, el caso de la *suspensión temporal* es un acto provisional que consiste en la separación del cargo que tenían conferido todos los miembros del ayuntamiento, dejando sin efectos o en suspenso las facultades que tenían conferidas.

Este proceso se observara en ocasiones cuando el Congreso Local inicie el procedimiento para declarar la procedencia de cualquiera de las figuras políticas de suspensión de ayuntamientos y suspensión a alguno de los miembros integrantes del ayuntamiento.

Una vez que han sido analizadas las causas graves por el Congreso local correspondiente y determina que dichas causas son procedentes para originar la declaración de suspensión definitiva de un ayuntamiento, o bien la de alguno de sus miembros integrantes el acto pasa de ser un acto preventivo a un acto constitutivo.

En conclusión, la declaratoria de suspensión definitiva de un ayuntamiento es una medida constitutiva, sancionadora, pues opera como un instrumento de la Constitución en contra de quien o quienes incurrieron en una violación a las disposiciones jurídicas federales y locales (Constitución Federal o estatal, Leyes federales o locales, o por no cumplir las funciones asignadas). Esto indica que la suspensión colectiva constituye un castigo al transgresor del orden jurídico.

b) Declaración de desaparición de Ayuntamientos

La palabra “desaparecer”, implica algo que va a dejar de tener existencia en el mundo jurídico o fáctica. Ahora bien, hay que entender que el acto por el que el Congreso Local declara desaparecido un Ayuntamiento reviste el carácter de una resolución meramente declarativa, esto es, se concreta a reconocer una circunstancia de hecho o de derecho, pero no va a crear nuevas situaciones jurídicas, sino solo a reconocerlas.

Para el maestro Quintana Roldan, la desaparición de poderes es un “fenómeno o situación a la que se enfrenta una entidad federativa, que implica un vacío absoluto en el

ejercicio del poder local, o una desviación de los principios básicos de la estructura política del Estado y de la forma de gobierno.”²

Por su parte Amador Rodríguez Lozano se refiere a esta figura como “una institución de defensa del orden constitucional, ya que mediante ella se otorga protección a dicha norma para que en el caso de ser desobedecida sea resarcida en sus preceptos.”³

El acto por el cual la Legislatura Local declara desaparecido un ayuntamiento es de carácter declarativo ya que reconoce una circunstancia de hecho o de derecho, que son de tal gravedad que impiden de manera total la marcha normal del municipio e implican que el ayuntamiento ya no puede cumplir con las funciones que le han sido encomendadas. Es decir, se concibe la declaración de desaparición de Ayuntamientos como un acto declarativo, sobre situaciones de hecho, como es el caso de la falta absoluta o de la mayoría de sus integrantes que hace concluir su evidente desaparición, debiendo proceder el Congreso en los términos del artículo 115, a designar los Consejos Municipales, si no procediera que entrara en funciones los suplentes o que se realizaren nuevas elecciones.

De esta manera, la declaratoria de desaparición de poderes de un ayuntamiento tiene como propósito la reconstrucción del orden jurídico, ya que se trata de un hecho que no requiere su demostración, sino su reconocimiento.

² Quintana Roldan, Carlos Francisco. Op. Cit. p. 364

³ Rodríguez Lozano, Amador. Defensa Constitucional y fortalecimiento político municipal, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. p. 88.

Por lo tanto, la desaparición de poderes no debe entenderse o interpretarse como un medio de coacción o presión con el que cuentan los órganos legislativos locales, para someter y constreñir a su voluntad a un ayuntamiento.

No se decide como cosa juzgada que el ayuntamiento ha desaparecido, pues eso sólo se constata; así, declarar la desaparición de poderes de un ayuntamiento no es la obra de quién adjudica un derecho, sino de quien certifica un hecho. El declarar la desaparición de un ayuntamiento debe operar en exclusivo cuando éste ya no existe, ni de facto, ni jurídicamente.

c) Suspensión o revocación del Mandato

Al igual que en el caso de la suspensión de ayuntamientos, la figura de la suspensión del mandato a alguno de los miembros debe ser analizada en dos momentos fundamentales: a) cuando opera suspendiendo temporalmente a alguno o varios de los integrantes del ayuntamiento en el ejercicio de las facultades o, b) totalmente por haber incurrido en una causa grave que motivo la revocación del mandato.

De esta manera la suspensión temporal es un acto provisional que consiste en la separación del cargo que tenía conferido el miembro del ayuntamiento, dejando sin efectos o en suspenso las facultades que tenía conferidas, es decir, sus efectos son, en un principio, meramente preventivos y no definitivos o constitutivos.

Sin embargo, mientras la suspensión temporal de un miembro del ayuntamiento, implica precisamente temporalidad de la medida en razón de que las causas que dieron origen al procedimiento pueden llegar a ser subsanadas y el funcionario puede volver a ocupar su cargo, sin detrimento de su relación con el municipio; en cambio la revocación del mandato implica la separación definitiva del cargo en razón de que las causas que dieron origen al procedimiento revisten tal gravedad que no pueden ser subsanadas y, aunque existiere esa posibilidad, no se recupera la confianza otorgada para ocupar el cargo, por lo tanto al ser declarados procedentes y válidos los supuestos que motivaron dicha suspensión de poderes, ésta es declarada como definitiva.

Así pues, mientras la suspensión definitiva como la declaración de desaparición de Ayuntamientos implica, según la determinación del Congreso, el cambio total de las personas que lo integran, es decir, la causa o causas que dieron cabida al procedimiento se originaron por el Ayuntamiento, como órgano colegiado de gobierno. Sin embargo, cuando alguno de los miembros del Ayuntamiento, realiza conductas que transgreden principios fundamentales de convivencia ciudadana o cuando realiza actos u omisiones que vayan en detrimento de su función puede proceder la declaración como acto constitutivo, por parte de la legislatura local, de la procedencia de la suspensión o revocación del mandato por la cual se separa de su encargo al funcionario municipal.

Al efecto la palabra revocación, tiene un origen anglosajón y consiste en hacer cesar los efectos jurídicos de un acto válido, por convenir así a quién lo produjo.

Es una forma de extinción, que debe ser declarada por la autoridad competente; se emite de oficio por haberse incurrido en alguna acción u omisión prevista al respecto en la ley, y recae sobre un acto que no ha agotado sus efectos; por último, obedece a una causa de conveniencia al interés general.⁴

Por lo tanto, la revocación del mandato a alguno de los miembros del Ayuntamiento, al igual que la suspensión definitiva del ayuntamiento, se trata de un acto constitutivo, pues por medio de la declaración del Congreso Local se va a dar por terminada la relación particular que existe entre el funcionario municipal y el municipio.

En conclusión, la revocación del mandato al igual que la suspensión de ayuntamientos es una medida constitutiva, sancionadora, pues opera como un instrumento de la Constitución en contra de quien o quienes incurrieron en una violación a las disposiciones jurídicas federales y locales (Constitución Federal o estatal, Leyes federales o locales, o por no cumplir las funciones asignadas). Esto indica que la suspensión definitiva individual constituye un castigo al transgresor del orden jurídico.

Sin embargo, en opinión del maestro Quintana Roldan la figura de la revocación se utiliza más bien en un contexto no sancionador, sino simplemente como medida reconstructiva del propio orden jurídico, al efecto, señala como ejemplo la revocación del mandato de los munícipes cuando se llega a la conclusión de que no cumplieron con los

⁴ Geraldo, Venegas Rubén. Op. Cit. p.

requisitos de elegibilidad y se descubren tales circunstancias en forma superveniente, procediendo así la revocación para restaurar el orden jurídico afectado.⁵

Asimismo, se afirma que resulta aún más complicado la vaguedad del concepto de la revocación si se remite al texto del correspondiente dictamen de las comisiones unidas de gobernación y puntos constitucionales, presupuesto y cuenta pública de la Cámara de Diputados -en 1983-, las que sobre el punto establecieron que por cuanto revocar el mandato debía entenderse esta facultad referida a aquellas personas que desempeñan un cargo por nombramiento o designación, al efecto, los cargos desempeñados por nombramiento o designación son los de los consejos municipales, que son designados por el Congreso Local; consecuentemente, si fueran estos últimos quienes encuadraran en alguna de las causales que la ley prevenga, entonces sí sería procedente la revocación con claro efecto sancionador y constitutivo, equiparable en todo a la suspensión.

Se señala con razón que la revocación es una figura a más de polémica, innecesaria, porque cualquiera de las hipótesis que se contemplan para ella, pueden encuadrarse con mayor precisión técnica en la suspensión.

Por su parte a decir de Manuel González Oropeza, la revocación es una institución complementaria de la teoría del mandato imperativo de la representación política, la cual considera al representante sometido y limitado por la instrucción de su representado, y

⁵ Fernández Ruiz, Jorge. Op. Cit. p. 168

como consecuencia de ella, quien tiene la facultad de nombrar, la tiene de remover; por lo tanto, los electores pueden revocarle el mandato al representante.

Considerando que nuestra Constitución no acepta la teoría del mandato imperativo y que un principio básico de nuestro orden constitucional es el sistema representativo, la figura política de la revocación a que se refiere la reforma política de 1983 al artículo 115 constitucional debe ser asimilada a una medida ejercida por la legislatura estatal.⁶

Finalmente, no menos importante es identificar a quienes se puede aplicar la hipótesis de la suspensión o revocación del mandato en lo particular, para ello considero conveniente apoyarme en lo que el Derecho Constitucional ha postulado como los funcionarios esenciales en la conformación del Ayuntamiento, esto es, al Presidente Municipal, Regidores y Síndicos, reafirmando esto en que constituyen funcionarios electos popularmente para el desempeño del cargo y no por nombramiento o designación.

De tal manera que la hipótesis suspensión o revocación del mandato no podrá aplicárseles sino a los funcionarios electos popularmente y que sean parte esencial del Ayuntamiento: presidente Municipal, Regidores y Síndicos.

Finalmente, existe otra clasificación de la figura de la suspensión, pero atendiendo al número de personas en quienes se aplicará o se hará efectiva. Así, la suspensión puede clasificarse en individual o colectiva.

⁶ González Oropeza, Manuel. *Estudios jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina*. 1ra. edición, editorial porrúa, México, 1984, p 419.

a) Individual.- Si sólo se aplica o ejerce en contra de alguno de los integrantes del ayuntamiento.

b) Colectivo.- Cuando son varios miembros sobre los que se ejerce.

2.- Procedimiento de suspensión y desaparición de Ayuntamientos

El Lic. Miguel de la Madrid Hurtado desde su campaña presidencial escuchó las propuestas hechas en la consulta popular para el Fortalecimiento Municipal; la que presentó mayor relevancia y que con mayor fuerza manifestó el pensamiento de los Presidentes Municipales fue que el artículo 115 constitucional estableciera los lineamientos que evitaran que en algunos Estados desaparecieran arbitrariamente los Ayuntamientos elegidos por el pueblo y fueran sustituidos por Concejos Municipales designados por Gobernadores prepotentes y legislaturas complacientes.

En la exposición de motivos correspondientes a la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, y en cuanto al problema suscitado por la desaparición de Ayuntamientos, el entonces titular del ejecutivo federal, expresaría: “recogiendo los principios electores que se consignan en el actual texto constitucional, se apoya y robustece la estructura política de los Ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los Ayuntamientos.

Nos alentó para esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las constituciones de los estados y al mismo preservar a las instituciones municipales de injerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo consagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica que responde a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los municipios sin alterar por otra parte la esencia de nuestro federalismo.”⁷

De esta manera, el entonces presidente de la República en la citada exposición de motivos destacaría como principal innovación de la fracción I la obligada instauración de un procedimiento previo con derecho de defensa para los afectados, ajustado a requisitos legales, antes de interferir sobre el mandato que los Ayuntamientos ejercen por decisión del pueblo a través del sufragio directo o dicho sea, en otras palabras, el establecimiento de la garantía de audiencia para la observancia en el caso, de los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Efectivamente la importancia de referirse al procedimiento de declaración de desaparición de ayuntamientos, suspensión o revocación del mandato a alguno de sus miembros radica en que dicho procedimiento constituye un medio de defensa para los afectados, toda vez que la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115 constitucional, fracción, así lo establece.

⁷ Conforme al texto original de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma al artículo 115 Constitucional de 3 de febrero de 1983.

El procedimiento aludido constituye, por tanto, una garantía de audiencia para la observancia de los principios de seguridad jurídica y legalidad.

Esta garantía consiste en instaurar un procedimiento para declarar las figuras políticas de la desaparición, suspensión y revocación del mandato a alguno de los miembros integrantes del ayuntamiento, a fin de otorgar a los afectados la oportunidad suficiente para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Otro de los objetivos de esta reforma constitucional sería el inducir a las entidades federativas, para que en sus constituciones locales y leyes relativas señalaran con toda precisión cuáles deben ser las causas graves que puedan ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros de los Ayuntamientos.

Así junto al establecimiento de aquellas figuras a nivel constitucional, el establecimiento de un procedimiento mínimo, que incluye el derecho de audiencia y defensa, se consagra la seguridad jurídica para las autoridades municipales, en lo individual o en su conjunto, contra las decisiones arbitrarias de otros órganos del Estado.

2.1.- Requisitos de procedencia

De acuerdo a lo dispuesto por el párrafo tercero, de la fracción I, del artículo 115 constitucional existen diversas formalidades esenciales por las cuáles será jurídicamente válida la procedencia de cualquiera de las hipótesis anteriormente descritas.

a) Como primera formalidad solo las legislaturas locales podrán suspender o declarar desaparecidos Ayuntamientos o suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros.

Lo anterior significa, entre otras cosas, que ninguna otra autoridad ni mucho menos cualquier otro órgano de diversa naturaleza, etc. tiene facultades para llevar a cabo tales atribuciones, por lo tanto, solo las legislaturas de los Estados son las únicas titulares de dicha facultad y, en consecuencia, las únicas competentes para llevar a cabo la atribución contemplada en el dispositivo 115 constitucional fracción I, párrafo tercero.

Cabe mencionar la trascendencia de esta disposición dado que hasta antes de la mencionada reforma, las legislaturas de los Estados facultaban a diferentes órganos para tomar esta decisión, así algunos ordenamientos otorgaban la facultad al gobernador, con aprobación de la Legislatura, para que amonestara, removiera o desconociera, así como, para designar autoridades sustitutas, ya que esto implicaba una sumisión del legislativo al ejecutivo porque obligaba a aprobar tal decisión con el fin de evitar un enfrentamiento político.

b) La siguiente formalidad esencial consiste en el acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura local para la procedencia de cualquiera de las hipótesis de suspensión o revocación ya señaladas.

Lo anterior se vislumbra como el establecimiento de un procedimiento rígido para la procedencia de cualquiera de las hipótesis señaladas, pues, ello implica la certeza jurídica

de que ninguna mayoría simple dentro de la legislatura se atribuya por sí misma la facultad para tomar la decisión conducente; por el contrario, esta mayoría calificada da certeza a los mismos miembros que constituyan una minoría a impedir que prosperen decisiones antidemocráticas.

c) Una formalidad que por sí misma resulta un tanto ambigua es la relativa a proceder a la declaración, suspensión o revocación por alguna de las causas graves que la ley prevenga. En relación a esto es importante dejar establecido que dicha disposición constituye no solo una facultad sino una obligación derivada de la norma constitucional hacia las legislaturas locales para llevar a cabo, previo proceso de creación de la ley, un catálogo legalmente establecido de todas aquellas conductas que a juicio de los legisladores constituyan “causas graves” que por su propia naturaleza conlleven implícita la necesidad de proceder a declarar, suspender o revocar en términos el artículo 115 constitucional.

d) Finalmente una formalidad esencial que por su propia naturaleza constituye una garantía de seguridad jurídica es la relativa a condicionar tal declaración, suspensión o revocación a la oportunidad suficiente que se haya dado a los afectados para rendir sus pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Lo anterior no solo constituye la garantía en favor de los afectados de tener la oportunidad de defenderse aportando para tal efecto los medios de prueba y los alegatos a que su derecho convenga, sino, además, constituye en sí mismo la necesidad en el

establecimiento previo de un adecuado procedimiento tendiente a garantizar el derecho de defensa de los afectados.

No obstante la existencia de estos requisitos indispensables, es imperativo de las Legislaturas Locales establecer en sus leyes los procedimientos que rijan el ejercicio de cualquiera de estas figuras, siempre en estricto cumplimiento de los lineamientos básicos reseñados en el presente apartado.

2.2.- Causas que dan origen a la suspensión o desaparición de Ayuntamientos.

La multicitada adición al artículo 115 fracción I, párrafo tercero, utiliza la expresión “causas graves” para dar a entender que su realización, sea acto u omisión, dará como resultado la aplicación al Ayuntamiento de las sanciones de desaparición o suspensión, y tratándose de los miembros en lo particular, les será aplicable la suspensión o revocación del mandato conferido.

Como ya señale, es facultad constitucional e imperativo, a la vez, para las legislaturas de los Estados, el preciso establecimiento en la ley de las “causas graves” que puedan ameritar tal declaratoria, pues, por sí sola tal declaración no se dicta con base en un criterio subjetivo, sino previa la valoración de la gravedad de la causa y siempre y cuando ésta tenga un fundamento legal.

Sin embargo, la falta de elementos rectores sobre las causales de procedencia de las figuras jurídicas mencionadas, si bien es cierto constituye un respeto a la libertad de las

legislaturas locales para legislar sobre la materia, también es cierto que dicha falta de directrices genera una inherente ambigüedad y discrecionalidad.

De esta manera se deja en un profundo estado de indefensión a los municipios afectados, pues la interpretación, motivación y valoración de las causas graves, por parte de las legislaturas de los Estados, bien puede obedecer a causas eminentemente de carácter político, dejando de ser en muchas ocasiones materia de interpretación jurídica acerca de la legalidad de las mismas.

De esta forma, el estudio de las causas graves se otorga en monopolio al Congreso local, lo cual constituye una figura útil para presionar o constreñir a un municipio por parte del estado, ya que aún no se ha precisado en la Constitución Política la naturaleza de las causas graves.

Aunado a lo anterior al dejar a las Legislaturas de los Estados la interpretación y motivación de las llamadas causas graves, se sigue cometiendo el error de utilizarlas de manera indistinta en todas las figuras políticas multireferidas.

Esto ha originado que las causas graves se enfrenten con una profunda confusión al momento de su instrumentación en las distintas leyes secundarias y locales, inclusive, la mayoría de las legislaciones estatales (Constitución Política Estatal y leyes orgánicas municipales) confunden aún a las figuras –desaparición, suspensión o revocación del

mandato de alguno de los miembros integrantes del ayuntamiento- otorgándoles las mismas causas.

Esto es producto de la falta de precisión respecto a la naturaleza de cada uno de los procedimientos, lo que a su vez genera imprecisión en las causales. Esto ha producido una extrapolación de causales de un procedimiento a otro; inclusive, es posible encontrar las mismas causales en los distintos procedimientos.

3.- Garantía de audiencia y legalidad del Municipio consagradas en el artículo 115 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se ha señalado que frente a las figuras constitucionales de la desaparición o suspensión de Ayuntamientos, así como, la suspensión o revocación del mandato a alguno de sus miembros resultó indefectible la necesidad de establecer un procedimiento mínimo que incluyera el derecho de audiencia en favor de las autoridades municipales, en lo individual o en su conjunto, contra las decisiones arbitrarias que interfirieran en el mandato otorgado por el pueblo.

De esta manera se hizo patente la consagración de los principios de seguridad jurídica y legalidad en favor de las instituciones municipales en el actual texto del artículo 115, fracción I, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien de la teleología del precepto fundamental en cuestión, se desprende que el Poder Reformador de la Constitución Federal estableció como prerrogativa principal de los Ayuntamientos la salvaguarda de su integración, debido a que ésta tiene lugar con motivo de un proceso de elección popular directa, por el que la comunidad municipal otorga un mandato político a determinado plazo, el cual por disposición fundamental debe ser respetado, excepto en casos extraordinarios previstos en la legislación local; por tanto, la mutilación de ese plazo cortaría la voluntad popular causando una afectación al ente municipal.

Asimismo, el respeto a la integración del Ayuntamiento tiene como fin el preservar a las instituciones municipales de injerencias o intervenciones ajenas, esto en aras de un principio de seguridad jurídica que permita hacer efectiva su autonomía política.

Con lo anterior queda de manifiesto que si por disposición fundamental la integración de los Ayuntamientos constituye una prerrogativa para el buen funcionamiento de los Municipios, es claro que las resoluciones dictadas por las legislaturas locales que determinen la desaparición, suspensión de ayuntamientos o, en su defecto, la suspensión o revocación del mandato a alguno de sus miembros, afectan la integración de aquél, aspecto tutelado por la Constitución Federal.

Es decir, el ejercicio de cualquiera de las citadas figuras constitucionales por medio de los procedimientos que la legislación local prevé, con motivo de conductas relativas a la función pública de cualquiera de sus miembros afecta la integración y, como consecuencia,

el orden administrativo y político del Ayuntamiento de lo que resulta indudable que este tipo de actos son lesivos a la esfera jurídica del ente municipal, en atención a la afectación que pudiera resentir por el reflejo de dichas conductas, entre otras, en cuanto a su integración como en lo relativo al cúmulo de facultades que en su favor le confiere la Constitución Federal, con lo cual el Ayuntamiento se encontraría en condiciones de intervenir en los procedimientos relativos, a través de quien legalmente lo represente, con el fin de salvaguardar el interés del Municipio dentro de dicho procedimiento.

No obstante lo anterior, debe precisarse que en el caso de que algún miembro del Ayuntamiento realice alguna conducta que pudiera ser constitutiva de algún ilícito, no relacionada estrictamente con el ejercicio de su función pública, no se afecta al Ayuntamiento por lo que no es dable la intervención en el procedimiento de responsabilidad que se le siga a ese servidor público, por tanto, en casos de conductas realizadas por éste fuera del ejercicio de sus funciones deberá responder personalmente por su comisión ante las autoridades competentes sin la intervención del Ayuntamiento, pues en este supuesto no se afectan las atribuciones que el artículo 115 de la Constitución Federal confiere a los Municipios como orden de gobierno.

Así pues para el tema en estudio resulta relevante establecer que el acto por el cual la legislatura del Estado declara la desaparición, la suspensión de un Ayuntamiento o la suspensión o revocación el mandato a alguno de sus miembros constituye en sí mismo un acto de autoridad.

Y es que como bien señala el maestro Burgoa Orihuela: “Todo acto de autoridad, emanado por esencia del Estado y desempeñado por los diferentes órganos autoritarios estatales creados por el orden de derecho, tiene como finalidad inherente, imponerse a alguien de diversas maneras y por distintas causas; es decir, todo acto de autoridad debe afectar a alguna persona moral o física en sus múltiples derechos: vida, propiedad, libertad, etc.”⁸

Relacionado con lo anterior resulta oportuno, en esta parte, establecer una idea pormenorizada de la significación a que alude el principio de seguridad jurídica a que se ha hecho referencia, al efecto, si bien es cierto todo acto de autoridad causa por antonomasia una afectación, también lo es que ésta debe obedecer a determinados principios previos, es decir, debe estar sometida a un conjunto de modalidades jurídicas, sin cuya observancia no sería válida desde el punto de vista del derecho.

Ese conjunto de modalidades jurídicas a que tiene que sujetarse un acto de cualquier autoridad para producir válidamente, desde un punto de vista jurídico, la afectación en la esfera del gobernado a los diversos derechos de éste, y que se traduce en una serie de requisitos, condiciones, elementos, etc., es lo que constituye *las garantías de seguridad jurídica*. Por ende, un acto de autoridad que afecte el ámbito jurídico particular de un individuo sin observar dichos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias previas, no será válido a la luz del Derecho.

⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Garantías Individuales*. 37ª edición, editorial porrua, México, 2004, p. 504.

La seguridad jurídica al conceptuarse como el contenido de varias garantías individuales consagradas por la ley fundamental, se manifiesta como la sustancia de diversos derechos subjetivos públicos individuales del gobernado, oponibles y exigibles al Estado y a sus autoridades, quienes tienen la obligación de acatarlos u observarlos. Esta obligación estatal es de índole activa, o sea, que el Estado y sus autoridades deben desempeñar, para cumplir dicha obligación, actos positivos consistentes en realizar todos aquellos hechos que impliquen el cumplimiento de todos los requisitos, condiciones, elementos o circunstancias exigidas para que la afectación que generen sea jurídicamente válida.⁹

Ahora bien dado que me he referido a las garantías individuales resulta oportuno aclarar que, no obstante, la doctrina ha establecido que las garantías individuales benefician, en su carácter de derechos públicos subjetivos, a los gobernados quienes pueden oponerlos a los actos de autoridad; sin embargo, dichas garantías son, ante todo, prevenciones constitucionales establecidas en esas normas fundamentales generales que disponen también obligaciones que deben cumplir las autoridades en su actuar, siendo que no existe razón jurídica para dejar de requerirlas cuando su destinatario sea otra autoridad, órgano o ente de poder, perteneciente al mismo u otro orden jurídico parcial, pues basta con que el acto de que se trate sea susceptible de afectar el ejercicio competencial de la entidad para que la Suprema Corte pueda determinar, sin cortapisas y en su integridad, su apego al

⁹ Cfr.- Ibidem.

estado de derecho, lo que se traduce en la salvaguarda de la supremacía constitucional, como orden jurídico total.¹⁰

Lo anterior ha sido soportado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al sostener los siguientes criterios jurisprudenciales:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA GARANTIA DE DEBIDO PROCESO LEGAL PREVISTA EN EL ARTICULO 14 DE LA CONSTITUCION, DEBE RESPETARSE A LAS PARTES PARA INTERPRETAR SI LA DEMANDA FUE PROMOVIDA OPORTUNAMENTE. Para determinar si una demanda de controversia constitucional fue presentada en tiempo, atendiendo a la fecha a partir de la cual se debe hacer el cómputo relativo, ante diversas posibilidades de interpretación de los preceptos que lo rigen, al pretender, las autoridades demandadas, que se tome en cuenta la fecha del acto de aplicación de la ley que, se estima, invadió la esfera de un Municipio, debe preferirse la que respeta el artículo 14 de la Constitución, en cuanto que no se vulneren las formalidades esenciales del procedimiento, que son las necesarias para una adecuada defensa del promovente, evitándose que se genere su indefensión, pues si bien el artículo citado se encuentra dentro del Título Primero, Capítulo Primero, denominado "De las garantías individuales", lo cierto es que esta parte es reconocida como axiológica o valorativa, por lo que aun tratándose de un sistema procesal que tiende a evitar la invasión de esferas entre los tres niveles de gobierno, deben aplicarse, por analogía, esos principios.¹¹

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURIDICA DE LOS PARTICULARES. Tratándose de actos que no trascienden de manera

¹⁰ Cfr.- *Ejecutoria de fecha nueve de agosto de mil novecientos noventa y nueve con motivo de la Controversia Constitucional 31/97 promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Temixco, Morelos.* Por mayoría de ocho votos. IUS No. Registro: 6,215

¹¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo IV, Noviembre de 1996. Pág. 327. Tesis de Jurisprudencia. P./J. 65/96. Controversia constitucional 19/95. Ayuntamiento de Río Bravo, Tamaulipas. 1o. de octubre de 1996. *Unanimidad de once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

inmediata la esfera jurídica de los particulares, sino que se verifican sólo en los ámbitos internos del gobierno, es decir, entre autoridades, el cumplimiento de la garantía de legalidad tiene por objeto que se respete el orden jurídico y que no se afecte la esfera de competencia que corresponda a una autoridad, por parte de otra u otras. En este supuesto, la garantía de legalidad y, concretamente, la parte relativa a la debida fundamentación y motivación, se cumple: a) Con la existencia de una norma legal que atribuya a favor de la autoridad, de manera nítida, la facultad para actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada; y b) Con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir con claridad que sí procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, que justifique con plenitud el que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro. A través de la primera premisa, se dará cumplimiento a la garantía de debida fundamentación y, mediante la observancia de la segunda, a la de debida motivación.¹²

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS DE DERECHO PÚBLICO PUEDEN ALEGAR INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS DE FUNDAMENTACIÓN, MOTIVACIÓN E IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 50/2000, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES.", justificó un distinto tratamiento de los principios de fundamentación y motivación, tratándose de actuaciones interinstitucionales, lo cual no debe llevarse al extremo de considerar inaplicables dichas exigencias en ese ámbito, debido a que la parte dogmática de la Constitución tiene eficacia normativa incluso tratándose de las relaciones entre Poderes del Estado, aunado a que dicho criterio debe armonizarse con el contenido en la diversa jurisprudencia P./J. 98/99, de rubro: "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

¹² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo XI, Abril de 2000. Pág. 813. Tesis de Jurisprudencia. P./J. 50/2000. Controversia constitucional 34/97.-Poder Judicial del Estado de Guanajuato.-11 de enero de 2000.- *Unanimidad de diez votos.-Impedimento legal: Mariano Azuela Güitrón.-Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.-Secretarios: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot y Mara Gómez Pérez.

CONSTITUCIÓN FEDERAL."; de ahí que tales principios, así como el de irretroactividad de la ley, contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo sean concebidos como normas dirigidas a tutelar la esfera jurídica de los gobernados, sino como fundamentos constitucionales de carácter objetivo (seguridad jurídica, prohibición de la arbitrariedad, exacta aplicación de la ley) capaces de condicionar la validez de los actos interinstitucionales, especialmente en los casos en que ello sea relevante a efecto de resolver los problemas competenciales formulados en una controversia constitucional, lo que sucede, por ejemplo: 1) tratándose de actos en los que un poder revisa los de otro; 2) cuando el sistema jurídico prevé distintas modalidades de actuación a cargo de algún poder público (ordinarias y extraordinarias), y/o 3) cuando existe un régimen normativo transitorio que altera los alcances de las atribuciones del órgano respectivo, tomando en cuenta que la violación de dichos principios en tales supuestos podría generar un pronunciamiento de invalidez por incompetencia constitucional, y no sólo para efectos.¹³

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS OBJETIVOS DEL ORDEN JURÍDICO CONSTITUCIONAL SON LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIA Y EL CONTROL DE SU EJERCICIO POR LAS AUTORIDADES DE LOS DEMÁS ÓRDENES JURÍDICOS. El orden jurídico constitucional establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, Estados y Municipios, y Distrito Federal y, en su parte dogmática, previene las garantías individuales en favor de los gobernados que deben ser respetadas, sin distinción, por las autoridades de los órdenes anteriores, según puede desprenderse del enunciado del artículo 1o. constitucional. Además de las funciones anteriores, el orden constitucional tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones establecidas en favor de las autoridades, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea en perjuicio de los gobernados, por violación de garantías individuales, o bien afectando la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico.¹⁴

¹³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo XXII, Septiembre de 2005. Pág. 891. Tesis de Jurisprudencia. P./J. 109/2005. Controversia constitucional 91/2003. Poder Ejecutivo Federal. 23 de junio de 2005. *Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Hilda Marcela Arceo Zarza, Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

¹⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo X, Septiembre de 1999. Página: 709. Jurisprudencia. Tesis: P./J. 97/99. Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. *Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE. Si bien el medio de control de la constitucionalidad denominado controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal, debe tomarse en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución Federal y, por ende, cuando a través de dicho medio de control constitucional se combate una norma general emitida por una autoridad considerada incompetente para ello, por estimar que corresponde a otro órgano regular los aspectos que se contienen en la misma de acuerdo con el ámbito de atribuciones que la Ley Fundamental establece, las transgresiones invocadas también están sujetas a ese medio de control constitucional, siempre y cuando exista un principio de afectación.¹⁵

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FALTA DE ESTUDIO DE PRUEBAS EN UN PROCEDIMIENTO DE NATURALEZA JURISDICCIONAL, ENTRE ENTIDADES U ÓRGANOS DE PODER, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN. La omisión de examen así como la falta de expresión de las razones por las cuales se otorga convicción al material probatorio por la autoridad que resuelve un procedimiento de carácter contencioso entre entidades u órganos de poder, cuya resolución, por tanto, es de naturaleza jurisdiccional, constituyen vicios que se traducen en violación a los artículos 14 y 16 constitucionales, por transgresión a las formalidades esenciales del procedimiento y legalidad, dada la falta de

Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

¹⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo XIV, Septiembre de 2001. Pág. 881. Tesis de Jurisprudencia. P./J. 112/2001. Controversia constitucional 5/2001. Jefe de Gobierno del Distrito Federal. 4 de septiembre de 2001. *Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y César de Jesús Molina Suárez.

exhaustividad y motivación de la resolución correspondiente, dado que todo el material probatorio aportado por las partes debe ser valorado de manera razonada en la solución a este tipo de conflictos.¹⁶

En nuestro Derecho Positivo Mexicano las garantías de seguridad jurídica están contenidas fundamentalmente en los artículos 8º,14,16,17,18,19,20,21,22 y 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo objeto de este estudio las garantías de audiencia y legalidad consagradas en los artículos 14 y 16, respectivamente.

El respeto a la garantía de audiencia se tradujo en el texto constitucional en el artículo 115, fracción I, al instaurar un procedimiento para que los Congresos Locales pudiesen suspender Ayuntamientos, declarar que han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, con la exigencia de otorgar a los Ayuntamientos o a sus miembros la oportunidad suficiente para rendir pruebas y hacer alegatos que a su juicio convengan.

No obstante lo dispuesto por el imperativo constitucional se dejó a los Congresos Locales la obligación en el establecimiento de las causas graves para la procedencia de una u otra de las hipótesis referidas, así como, a la instauración de los procedimientos adecuados para el estricto cumplimiento de las garantías contenidas en el mandato constitucional.

¹⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo X, Septiembre de 1999. Pág. 706. Tesis de Jurisprudencia. P./J. 99/99. Controversia constitucional 31/97.-Ayuntamiento de Temixco, Morelos.-9 de agosto de 1999.- *Mayoría de ocho votos.-Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.-Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.-Ponente: Mariano Azuela Güitrón.-Secretario: Humberto Suárez Camacho.

De acuerdo con la obligación a cargo de las legislaturas estatales son éstas las responsables de velar por la estricta observancia de las garantías consignadas no solo en el imperativo 115, fracción I, párrafo tercero, sino, además, en irrestricta concordancia por lo dispuesto en las garantías de audiencia y legalidad, contenidas en los artículos 14 y 16 de la constitución, respectivamente.

Por lo tanto, cualquier acto por parte de una legislatura local en ejercicio de la facultad de suspender, desaparecer un ayuntamiento o revocar el mandato a alguno de sus miembros debe reunir los requisitos necesarios para el cabal cumplimiento de las garantías de audiencia y legalidad y en estricta observancia con el mandato establecido en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero.

No obstante lo anterior, es práctica reiterada por algunas legislaturas estatales que en cumplimiento de su obligación constitucional pretenden fijar, no en pocos casos, y de acuerdo a su conveniente interpretación, los límites y alcances de lo que constituyen las garantías de audiencia y legalidad del artículo 115, fracción I, párrafo tercero. Sin embargo, si bien es cierto existe facultad discrecional para establecer las causas graves, así como los procedimientos adecuados, ello constituye en sí mismo el derecho de las legislaturas estatales para dar cumplimiento al mandato constitucional y no una prerrogativa para fijar los requisitos que consideren deben integrar las garantías de audiencia y legalidad requisitos que, como se verá a continuación, han sido fijados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La garantía de audiencia se encuentra consagrada en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional al disponer:

“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

Al tenor del segundo párrafo del artículo en comento, la conocida como *garantía de audiencia* involucra, a su vez, cuatro garantías. El pleno de la Suprema Corte de Justicia las ha indicado de la siguiente manera:

“1.- Que la privación se realice mediante juicio, esto es, a través de un procedimiento que se efectúa ante un órgano estatal; tal procedimiento significa una serie de etapas que concluyen en una resolución que dirime una controversia.

2.- Que el juicio sea seguido ante los tribunales previamente establecidos; por tribunales no sólo se entiende aquellos órganos que pertenezcan al Poder Judicial y que normalmente desempeñen la actividad judicial, sino a cualquiera que realice una función materialmente jurisdiccional, es decir, que aplique normas jurídicas generales a casos concretos en controversia.

3.- En el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, que se manifiestan principalmente en el derecho de defensa y en la facultad de aportar pruebas y,

4.- Que la privación se realice conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.”¹⁷

Todas estas garantías se traducen en una obligación que, con salvedades establecidas por la propia Constitución y la jurisprudencia, las autoridades del Estado deben cumplir en el sentido de abstenerse de cometer actos que mermen determinados bienes de los gobernados sin que se satisfaga la garantía que se comenta.

Ahora bien, en cuanto al alcance protector de la garantía en cuestión, es necesario delimitar su universo aplicativo, para ello es oportuno determinar lo que debemos entender por acto de privación, que es a lo que se refiere el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución, cuando señala que “Nadie puede ser privado...”, situación ésta que se encuentra íntimamente relacionada con la extensión protectora de la garantía.

Al respecto, el maestro Ignacio Burgoa, señala que “la privación es la consecuencia de un acto de autoridad que se traduce en el menoscabo, en la esfera jurídica del

¹⁷ Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época. Instancia: Pleno. Volumen 26, Primera Parte. Pág. 96. Tesis Aislada, con el rubro: PROPIEDAD INDUSTRIAL, CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTICULOS 208, 232 Y 233 DE LA LEY DE LA, QUE PREVIENEN EL PROCEDIMIENTO PARA DECLARAR NULO O EXTINTO EL REGISTRO DE UNA MARCA. NO VIOLAN LA GARANTIA DE AUDIENCIA. Ver también el criterio sostenido con el rubro: AUDIENCIA. CÓMO SE INTEGRA ESTA GARANTÍA. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo XV, Enero de 2002. Pág. 1254. Tesis Aislada. I.7o.A.41 K. Amparo directo 3077/2001. Comité Particular Ejecutivo Agrario del Nuevo Centro de Población "Miguel de la Madrid Hurtado". 10 de octubre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Amelia Vega Carrillo.

governado, ocasionado por el egreso de algún bien material o inmaterial (ej. los derechos), constitutivo (disposición o despojo), así como el impedimento para ejercer un derecho.”¹⁸

Por su parte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del alcance de la protección de la garantía en cuestión, ha sostenido el siguiente criterio jurisprudencial:

AUDIENCIA Y SEGURIDAD JURIDICA, GARANTIAS DE. ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA DE BIENES O DERECHOS. DISTINCION. ARTICULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES. En los términos del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Federal, la audiencia previa a la emisión del acto de autoridad y el debido proceso legal, como garantías del gobernado, son de observancia obligatoria únicamente tratándose de actos privativos, sea de la vida, de la libertad, de propiedades, posesiones o derechos de los particulares más no así cuando se trata de actos de molestia que no tengan la finalidad de privar al afectado de alguno de sus bienes o derechos, pues tales actos se rigen solamente por la garantía de seguridad jurídica (fundamentación y motivación) que establece el artículo 16 constitucional.¹⁹

Por otra parte, respecto a la distinción entre acto privativo y acto de molestia la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que los actos privativos son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado y que la Constitución General de la República autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con

¹⁸ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. *Garantías Individuales*. p. 538

¹⁹ Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época. Instancia: Segunda Sala. Volumen 81, Tercera Parte. Pág. 15. Tesis Aislada.

las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado, mientras que los actos de molestia sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional.²⁰

Del anterior criterio se colige, además, que no basta que un acto de autoridad produzca semejantes efectos en el ámbito jurídico de una persona para que sea considerado como acto de privación, sino, que es necesario que el menoscabo constituya un fin último por parte de la autoridad, a través del acto, para que este sea considerado como acto privativo.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido esta garantía individual como el derecho que tienen los gobernados no solo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente al órgano legislativo, de tal manera que éste quede obligado a consignar en su leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé la oportunidad de defenderse, es decir, de rendir pruebas y

²⁰ Ver el criterio sostenido con el rubro: ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época Instancia: Pleno. Tomo IV, Julio de 1996. Pág. 5. Tesis de Jurisprudencia. P./J. 40/1996.

formular alegatos en todos aquellos casos en que puedan resultar afectados sus derechos.²¹

La inclusión de estas últimas responde a que son las encargadas de que las leyes de procedimientos contengan los requisitos necesarios para que se satisfaga la garantía de audiencia, sin que ello implique que los gobernados puedan acogerse a tal garantía antes de que se promulgue una ley.

Una vez esbozado el alcance protector de la garantía a que se refiere el artículo 14, segundo párrafo, de nuestra constitución, es procedente referirse ahora a las garantías específicas inmersas dentro de la genéricamente llamada *garantía de audiencia*.

1.- La primera de las garantías aludidas es aquella que tiene que ver con el juicio que precede al acto de privación, es decir, por el vocablo juicio se tiene la idea de procedimiento, o sea, una secuela de actos concatenados entre sí afectos a un fin común.

Así *mediante* quiere decir por medio de, o sea, que debe mediar juicio entre la pretensión de privación y la resolución por la que se priva, por lo tanto, el juicio debe darse en medio de la pretensión de privar y la decisión de privación, esto es, primero el juicio y luego la privación.

Juicio es equivalente a función jurisdiccional, a dicción del derecho en un conflicto de intereses, juicio es dirimir controversias; cualquier colisión de intereses que se pueda

²¹ Semanario Judicial de la Federación. Séptima época. Instancia: Pleno. volumen 157-162, primera parte. Pág. 305. Jurisprudencia, con el rubro: AUDIENCIA, GARANTIA DE. OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES.

traducir en un acto de privación, debe ventilarse como tal, como intereses en pugna, la pretensión de privar de una parte y la oposición de la otra, y sólo cuando se ha substanciado la controversia, cuando se ha tramitado este proceso contradictorio, sólo después de ello, es válido y lícito resolver quién debe ser objeto de un acto de privación. De esta manera es inconstitucional cualquier decisión de privar, si previamente no se ha tramitado un juicio, a través de un procedimiento, en el que el afectado haya producido su defensa y cuya culminación sea la resolución de privación.

Lo anterior se refiere, al momento en que se debe respetar esta garantía. Tal momento debe presentarse antes de que se emita el acto que causará la privación, cuestión que fue plasmada en la siguiente tesis: “La garantía de audiencia que consagra el artículo 14 de la Constitución Federal debe interpretarse en el sentido de que las autoridades administrativas, previamente a la emisión de cualquier acto que implique privación de derechos respetando los procedimientos que lo contengan, tienen la obligación de dar oportunidad a los agraviados para que expongan lo que consideren conveniente en defensa de sus intereses. Lo anterior implica que se otorgue a los afectados un término razonable para que conozcan las pretensiones de la autoridad y aporten las pruebas legales que consideren pertinentes para defender sus derechos.”²²

²² Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época. Instancia: Segunda Sala. Volumen 151-156, Tercera Parte. Pág. 108. Tesis Aislada, con el rubro: AUDIENCIA. GARANTIA DE.

Ahora bien, desde el punto de vista de los efectos del acto de privación, dicho juicio o procedimiento puede substanciarse ante todas aquellas autoridades con facultades para tal fin, sin que al efecto sea una facultad privativa del Poder Judicial.

Lo anterior significa que tratándose de un acto administrativo de autoridad o imperio que importe la privación en detrimento del gobernado, de alguno de los bienes jurídicos tutelados por el artículo 14 constitucional, el juicio o procedimiento a que alude este precepto en su segundo párrafo, es susceptible de ventilarse, de acuerdo con los ordenamientos legales aplicables, ante las mismas autoridades de las que provenga dicho acto o ante sus superiores jerárquicos.

No menos importante resulta establecer que si dicho procedimiento debe instituirse legalmente como medio para que el gobernado formule su defensa antes de que se realice en su perjuicio el acto administrativo de privación, y que solo así se estaría ante el cumplimiento eficaz de la garantía de audiencia; por lo tanto, cuando una ley administrativa faculte a la autoridad que se trate para realizar actos de privación en perjuicio del gobernado, sin consagrar un procedimiento defensivo previo, se estará en presencia de una violación a la garantía de audiencia, aunque la propia ley estatuya recursos o medios de impugnación del mencionado acto, pues, tales medios no constituyen en sí una garantía de audiencia en virtud de que como oportunidad de defensa su aplicación resultaría posterior al acto de privación.

Lo anterior ha sido sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo a los siguientes criterios jurisprudenciales:

AUDIENCIA, GARANTIA DE. DEBE RESPETARSE AUNQUE LA LEY EN QUE SE FUNDE LA RESOLUCION NO PREVEA EL PROCEDIMIENTO PARA TAL EFECTO. La circunstancia de que no exista en la ley aplicable precepto alguno que imponga a la autoridad responsable la obligación de respetar a alguno de los interesados la garantía de previa audiencia para pronunciar la resolución de un asunto, cuando los actos reclamados lo perjudican, no exime a la autoridad de darle oportunidad de oírlo en defensa, en atención a que, en ausencia de precepto específico, se halla el mandato imperativo del artículo 14 constitucional que protege dicha garantía a favor de todos los gobernados, sin excepción.²³

AUDIENCIA, ALCANCE DE LA GARANTIA DE. En los casos en que los actos reclamados impliquen privación de derechos, existe la obligación por parte de las autoridades responsables de dar oportunidad al agraviado para que exponga todo cuanto considere conveniente en defensa de sus intereses; obligación que resulta inexcusable aun cuando la ley que rige el acto reclamado no establezca tal garantía, toda vez que el artículo 14 de la Constitución Federal impone a todas las autoridades tal obligación y, consecuentemente, su inobservancia dejaría a su arbitrio decidir acerca de los intereses de los particulares, con violación de la garantía establecida por el invocado precepto constitucional.²⁴

Por lo que hace a la garantía de audiencia contenida en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, el *previo juicio o procedimiento* se consagra cuando dispone que las

²³ Apéndice de 1995. Séptima Época. Instancia: Segunda Sala. Tomo VI, Parte SCJN. Pág. 62. Tesis de Jurisprudencia.

²⁴ Apéndice de 1995. Séptima Época. Instancia: Segunda Sala. Tomo VI, Parte SCJN. Pág. 54. Tesis de Jurisprudencia, ver también el criterio con el rubro: AUDIENCIA. CUANDO SE OTORGA EL AMPARO CONTRA UNA LEY QUE NO ESTABLECE ESA GARANTÍA, LAS AUTORIDADES APLICADORAS DEBEN RESPETAR ESE DERECHO FUNDAMENTAL DESARROLLANDO UN PROCEDIMIENTO EN EL QUE SE CUMPLAN LAS FORMALIDADES ESENCIALES, AUN CUANDO PARA ELLO NO EXISTAN DISPOSICIONES LEGALES DIRECTAMENTE APLICABLES. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Tomo XIV, Agosto de 2001. pág. 209. 2a. CL/2001. Tesis Aislada.

Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declara 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 hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan*

Lo anterior significa que previo a la decisión de la Legislatura Local de desaparecer un ayuntamiento o remover a alguno de sus miembros es necesaria la instauración de un procedimiento en el que el afectado haya tenido la oportunidad suficiente para probar y alegar, condición sin la cual, no es posible considerar tal decisión como constitucionalmente válida, pues, fue emitida en contravención a la garantía de audiencia contenida en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por el contrario, toda decisión emitida en estricto apego a la garantía de audiencia es constitucionalmente válida, por lo que a ésta garantía se refiere.

Resulta aplicable el criterio jurisprudencial sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del tenor siguiente:

AYUNTAMIENTOS. PARA QUE LA LEGISLATURA LOCAL PUEDA DECLARAR SU DESAPARICIÓN, DEBE CONCEDERLES, OBLIGADAMENTE, DERECHO DE AUDIENCIA Y DEFENSA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El precepto constitucional citado establece que las Legislaturas Locales podrán declarar, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, la desaparición de Ayuntamientos por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para ofrecer pruebas y

rendir los alegatos que a su interés convenga. A partir de esta consideración se advierte que **la Constitución Federal prevé la instauración obligada de un procedimiento previo con derecho de defensa para los miembros de un Ayuntamiento cuando pueda llegarse a declarar su desaparición, para lo cual deberán señalarse con toda precisión, en las Constituciones y leyes locales relativas, las causas graves que ameriten el desconocimiento de los Ayuntamientos, así como la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos necesarios para ello.** En este sentido, si de autos no se aprecia constancia mediante la cual la Legislatura Local haya notificado al Ayuntamiento sobre el inicio del procedimiento mencionado, es indudable que se le priva de la posibilidad de defensa oportuna y adecuada y, por ende, **se transgrede el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que previamente a cualquier acto de privación debe otorgarse al afectado el derecho de conocer el trámite que se sigue, la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, así como la de alegar en su favor, garantizando de esta forma una defensa adecuada, sin que obste a lo anterior el hecho de que el Congreso Local argumente, verbigracia, que tuvo que actuar en forma inmediata para desaparecer al Ayuntamiento, en atención a determinados actos que, en su concepto, constituían una causa grave que ponía en peligro la paz pública y el interés social, al no existir condiciones de seguridad para que el Ayuntamiento continuara en funciones, pues tales circunstancias no le autorizan a emitir declaración alguna sobre su desaparición, sin antes otorgar la garantía de audiencia prevista en el referido precepto constitucional.**²⁵

De la misma manera se pronuncia nuestro máximo Tribunal del país en Pleno al sostener el siguiente criterio Jurisprudencial:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DECRETO NÚMERO 18060 EMITIDO POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO Y PUBLICADO EL DIECISÉIS DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE, QUE DECLARA LA DESINTEGRACIÓN DEL CABILDO DEL AYUNTAMIENTO DE

²⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo XVIII, Diciembre de 2003. pág. 597. Tesis de Jurisprudencia. P./J. 71/2003. Controversia constitucional 51/2002. Municipio de Santiago Amoltepec, Sola de Vega, Estado de Oaxaca. 8 de julio de 2003. *Unanimidad de Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

ZACOALCO DE TORRES, SIN CONCEDER DERECHO DE AUDIENCIA Y DEFENSA A LA PARTE AFECTADA, ES INCONSTITUCIONAL. De lo dispuesto en los artículos 115 de la Constitución Federal, 76 de la Constitución Política del Estado de Jalisco y 28 de la Ley Orgánica Municipal de esa entidad federativa, se advierte que previamente a la declaración de desintegración de un Ayuntamiento debe otorgarse a los afectados el derecho de audiencia y defensa, el cual debe considerarse como aquel en que se concede a los interesados el conocimiento del trámite, la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, así como la de alegar en su favor, conociendo de los elementos que pudieran motivar su desintegración, a fin de obtener, al emitirse la determinación correspondiente, un pronunciamiento específico sobre su defensa. Ahora bien, si por virtud de la presentación de la renuncia de varios regidores miembros del Ayuntamiento de Zacoalco de Torres, Estado de Jalisco, ante el órgano legislativo correspondiente, se inició el procedimiento que culminó con la emisión del Decreto Número 18060, en el que se declaró la desintegración del Cabildo de dicho Ayuntamiento y la instalación, en su lugar, de un Concejo Municipal, sin que se llevara a cabo un procedimiento en el que se garantizara la defensa adecuada de la parte afectada, notificándole el inicio del procedimiento y sus consecuencias, y dándole la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, así como de alegar, es inconcuso que el mencionado decreto es inconstitucional.²⁶

No obsta a lo anterior el que algunas Legislaturas Estatales no estatuyan en sus leyes locales los procedimientos tendientes a salvaguardar el imperativo constitucional referido, pues, al efecto, tal omisión no dispensa la observancia obligatoria de las garantías del afectado y, por lo tanto, la falta del citado procedimiento mediante el cual se garantice una adecuada y oportuna defensa es motivo suficiente para considerar inconstitucional

²⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo XII, Diciembre de 2000. pág. 885. Tesis: P./J. 153/2000. Controversia constitucional 2/2000. Ayuntamiento del Municipio de Zacoalco de Torres, Estado de Jalisco. 30 de octubre de 2000. *Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Humberto Román Palacios y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. Ver también el criterio con el rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE LA LEGISLATURA LOCAL SUSPENDA O REVOQUE EL MANDATO A ALGUNO DE LOS MIEMBROS DE UN AYUNTAMIENTO, ES NECESARIO QUE A ÉSTE LE CONCEDA DERECHO DE AUDIENCIA Y DEFENSA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo XXI, Enero de 2005. pág. 990. Tesis Aislada. *EJECUTORIA SIN TESIS*

cualquier acto que afecte la integración del Ayuntamiento, aspecto que se encuentra tutelado por los artículos 14 y 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido se pronuncia nuestro más alto Tribunal del País al sostener los siguientes criterios jurisprudenciales:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE TLAXCALA DEBEN SER ESCUCHADOS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD QUE SE SIGAN AL RESPECTIVO PRESIDENTE MUNICIPAL, AUNQUE NO LO PREVEA LA CONSTITUCIÓN LOCAL NI LA CORRESPONDIENTE LEY DE RESPONSABILIDADES. Aunque los artículos 107, 108, 109 y 111 de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala, así como los diversos del 8o. al 27 de la Ley de Responsabilidades, Sanciones y Estímulos de los Servidores Públicos de la referida entidad, **no prevén que en los procedimientos de responsabilidad seguidos a los integrantes de un Ayuntamiento se deba dar intervención a éste;** tratándose de conductas atribuidas a su presidente municipal relacionadas con su función pública **debe dársele la mencionada intervención, en virtud de que la resolución que se dicte en esos procedimientos tendente a sancionar a los munícipes, afecta la integración del Ayuntamiento, aspecto que se encuentra tutelado por los artículos 14 y 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**²⁷

²⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo XIV, Julio de 2001. pág. 925 Tesis: P./J. 85/2001. Controversia constitucional 9/2000. Ayuntamiento del Municipio de Nativitas, Estado de Tlaxcala. 18 de junio de 2001. *Mayoría de diez votos. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. Ver también los criterios con los rubros: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE HIDALGO DEBEN SER EMPLAZADOS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE DECLARATORIA DE PROCEDENCIA QUE SE SIGAN AL RESPECTIVO PRESIDENTE MUNICIPAL, AUNQUE NO LO PREVEA LA CONSTITUCIÓN LOCAL NI LA CORRESPONDIENTE LEY DE RESPONSABILIDADES. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo CSB, Marzo de 2002. pág. 1013. Tesis Aislada. y AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL, QUE REGULAN EL PROCEDIMIENTO PARA LA REMOCIÓN DE MIEMBROS DE AQUÉLLOS, DEBEN INTERPRETARSE EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, CONSTITUCIONAL. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Segunda Sala Tomo: XI, Mayo de 2000. pág. 301. Tesis: 2a. XXXV/2000. Amparo en revisión 1836/99. Leonel Cázares Elizondo. 7 de abril del año 2000. *Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

2.- La segunda garantía específica consagrada dentro de la garantía de audiencia es aquella que tiene que ver con el juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, lo que significa que antes de la aparición de un acto de privación es imperativa la preexistencia de tribunales con capacidad suficiente para dirimir las controversias de intereses.

Ahora bien por lo que se refiere a la acepción Tribunales es pertinente establecer que no solo alude a los órganos adscritos al Poder Judicial sino que dicha garantía es operante, incluso, aun, frente a las autoridades administrativas de cualquier tipo que realicen actos de privación y ante quienes puede dirimirse una controversia.

3.- La tercera de las garantías consagradas dentro de la garantía de audiencia consiste en la observancia o cumplimiento de las formalidades esenciales que deben regir todo procedimiento, es decir, en el juicio previo a que se tiene derecho antes de que proceda un acto de privación, se deben observar las llamadas *formalidades esenciales del procedimiento*.

El concepto de “formalidades esenciales del procedimiento” es de carácter complejo e involucra cuestiones muy diversas. Al respecto el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido las formalidades esenciales de que se habla como: “Aquellas que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traduce en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del

procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.”²⁸

Así pues cualquier autoridad que dirima un conflicto tiene la obligación de otorgar, a través de las formalidades esenciales del procedimiento, oportunidad de defensa a la persona que vaya a ser víctima de un acto de privación. Por ello mismo surge el ineludible imperativo de que cualquier ordenamiento que regule la función jurisdiccional respecto de cualquier autoridad debe instituir las citadas formalidades, traducidas éstas en los diversos actos procesales, sin los cuáles, no es posible la realización misma de la función jurisdiccional.

Por el contrario cualquier ley procesal en que se regule la función jurisdiccional que no consigne la oportunidad de defensa suficiente, o sea, las diversas formalidades esenciales para desarrollar tal función, inequívocamente es contraria y violatoria de la garantía de audiencia. Asimismo y siguiendo la lógica en cuanto al alcance de la garantía, en comento, tal oportunidad de defensa debe entenderse como imperativa para los procedimientos administrativos en tanto ejerciten la función jurisdiccional.

²⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo II, Diciembre de 1995. Tesis P./J. 47/95. pág. 133, con el rubro: FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. Ver también el criterio con el mismo rubro en: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época. Instancia: Pleno. Número 53, Mayo de 1992. Pág. 34. Tesis Aislada.

Por lo que hace a la notificación del inicio del procedimiento ésta es la primera formalidad esencial de todo procedimiento y consiste en que la parte afectada sea llamada ante el órgano de autoridad a fin de que pueda defenderse correctamente; el ser llamado no solamente comprende la posibilidad de que el particular sea avisado de que se pretende ejecutar un acto privativo en su contra o de que existe un procedimiento que pudiera culminar con la emisión de un acto privativo, sino que –de forma más amplia- exige poner a su disposición todos los elementos que le permitan tener una noticia completa, tanto de una demanda interpuesta en su contra como en su caso del acto privativo que pretende realizar la autoridad.

Lo anterior significa que para la existencia de una adecuada defensa a cargo del afectado traducida ésta en la posibilidad de ofrecer las pruebas que acrediten los extremos de su defensa y producir los alegatos adecuados “es necesario que los hechos y datos en los que la autoridad se basa para iniciar un procedimiento que puede culminar con privación de derechos, sean del conocimiento del particular, lo que se traduce siempre en un acto de notificación que tiene por finalidad que aquél se entere de cuáles son esos hechos y así esté en aptitud de defenderse. De lo contrario la audiencia resultaría prácticamente inútil, puesto que el presunto afectado no estaría en condiciones de saber qué pruebas aportar o qué alegatos formular a fin de contradecir los argumentos de la autoridad, si no conoce las causas y los hechos en que ésta se apoya para iniciar un procedimiento que pudiera afectarlo en su esfera jurídica.”²⁹

²⁹ Apéndice de 1995. Séptima Época. Instancia: Segunda Sala. Tomo VI, Parte SCJN. Pág. 63. Tesis de Jurisprudencia, con el rubro: AUDIENCIA, RESPETO A LA GARANTIA DE. DEBEN DARSE CONOCER

Así pues, la garantía establecida en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos participa de los principios que rigen a todo procedimiento. En ese contexto, en el procedimiento que siga la respectiva legislatura, con el fin de investigar si determinados hechos actualizan las causas graves que justifican la desaparición de un Ayuntamiento o la revocación del mandato a alguno de sus miembros, resulta necesario que se respeten a los afectados, las formalidades esenciales del procedimiento consagradas en el artículo 14 de la propia Constitución, por lo que se le deberá notificar el inicio del procedimiento, conceder la oportunidad para ofrecer y desahogar las pruebas en que finque su defensa, permitir alegar lo que a su derecho convenga, y dictar una resolución en la que se expresen los fundamentos y motivos por los que, en su caso, se estima actualizada la respectiva causa grave; ya que, de lo contrario, resultaría ocioso que el Poder Revisor de la Constitución hubiera establecido la obligación de respetar cabalmente, antes de la emisión del respectivo decreto, el derecho de audiencia tanto del Ayuntamiento como de alguno de sus miembros.³⁰

La inobservancia de estos principios, entre ellos, la falta o indebida notificación y emplazamiento del respectivo procedimiento, implica la violación de las formalidades esenciales del procedimiento y, por ende, a la garantía de audiencia y, consecuentemente,

AL PARTICULAR LOS HECHOS Y MOTIVOS QUE ORIGINAN EL PROCEDIMIENTO QUE SE INICIE EN SU CONTRA.

³⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Tomo: XI, Mayo de 2000. Página: 297. Tesis: 2a. XXIX/2000, con el rubro: AYUNTAMIENTO. EN EL PROCEDIMIENTO QUE SIGA LA LEGISLATURA LOCAL PARA EMITIR EL DECRETO DE REMOCIÓN DE ALGUNO DE LOS MIEMBROS DE AQUÉL, SE DEBEN RESPETAR LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO.

cualquier procedimiento mediante el cual se pretenda la desaparición de un Ayuntamiento o la remoción de alguno de sus miembros resulta inconstitucional.

Respecto a la falta de esta primera formalidad nuestro más alto Tribunal del País ha sostenido los siguientes criterios jurisprudenciales:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA NOTIFICACIÓN DE UN ACTO QUE PUEDE AFECTAR AL MUNICIPIO, POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN, DEBE HACERSE EN FORMA PERSONAL AL AYUNTAMIENTO POR CONDUCTO DEL SÍNDICO (ESTADO DE MÉXICO). De conformidad con la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en especial, con lo dispuesto en los artículos 52 y 53, corresponde a los síndicos municipales la procuración y defensa de los derechos e intereses de los Municipios, por lo que **los actos que pueden vulnerar su órbita de atribuciones o desconocer las prerrogativas que les otorga el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los efectos de la promoción de una controversia constitucional, deben ser notificados personalmente a los Ayuntamientos** por conducto de los respectivos síndicos pues, **de lo contrario se impediría o, al menos se dificultaría, la defensa de los intereses de los Municipios por la vía señalada, lo que desvirtuaría los motivos de su establecimiento y se propiciaría la violación a lo establecido en el artículo 115 de la propia Constitución, sin posibilidad de defensa o de una defensa oportuna y adecuada.**³¹

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FALTA DE EMPLAZAMIENTO A UN AYUNTAMIENTO EN UN PROCEDIMIENTO DE SUSPENSIÓN DEFINITIVA, SEGUIDO EN CONTRA DE SU PRESIDENTE MUNICIPAL, ES VIOLATORIA DEL ARTÍCULO 14, EN RELACIÓN CON EL 115, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS). El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P./J. 14/99, publicada en el Semanario Judicial de la

³¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo IX, Abril de 1999. Página: 277 Tesis: P./J. 14/99. Controversia constitucional 32/97. Ayuntamiento del Municipio de Valle de Bravo, Estado de México. 22 de febrero de 1999. *Mayoría de nueve votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 277, del rubro "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA NOTIFICACIÓN DE UN ACTO QUE PUEDE AFECTAR AL MUNICIPIO, POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN, DEBE HACERSE EN FORMA PERSONAL AL AYUNTAMIENTO POR CONDUCTO DEL SÍNDICO (ESTADO DE MÉXICO)." sostuvo que cuando alguna autoridad afecte o restrinja facultades o prerrogativas establecidas a favor de los Municipios en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, éstos deberán tener conocimiento de tales determinaciones, mediante notificación personal que se entienda con el síndico procurador, por ser éste el funcionario competente para defender los intereses municipales. Conforme a los artículos 51, fracción VI, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos y 41 de la Constitución Política de dicha entidad federativa, el Congreso Local, a través de la Comisión de Gobernación y Gran Jurado, está facultado para iniciar el procedimiento de suspensión definitiva del cargo de presidente municipal. Ahora bien, aunque la citada ley orgánica no prevea expresamente la intervención de los Ayuntamientos en el señalado procedimiento, **de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 constitucional, en relación con el mencionado artículo 115, previamente a cualquier acto de privación debe hacerse saber a los Ayuntamientos el inicio del trámite relativo y darles la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas y de alegar en su favor. En consecuencia, la referida legislatura debe ordenar el debido emplazamiento para permitirles esa defensa oportuna y adecuada.**³²

AYUNTAMIENTOS, DESTITUCION DE SUS MIEMBROS. La destitución de un regidor, sin otro trámite que declarar por unanimidad de votos, que es procedente la acusación presentada por faltas imputadas al afectado, en el desempeño de servicios oficiales, **sin oírsele ni hacersele conocer la acusación y ni aún notificársele oficialmente el acuerdo de destitución, es violatoria de los artículos 14 y 16 constitucionales** y procede conceder el amparo que contra tal acto se pida para el efecto de que se restituya a dicho regidor en su cargo, por el tiempo que le falte para desempeñarlo.³³

³² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo XXII, Septiembre de 2005. Pág. 890. Tesis: P./J. 115/2005. Controversia constitucional 64/2004. Municipio de Tlalnepantla, Estado de Morelos. 28 de abril de 2005.

³³ Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. Instancia: Segunda Sala. Tomo LIII. Página: 2912. Tesis aislada. Amparo Administrativo en revisión 5012/37. Rueda Carlos. 10 de septiembre de 1937. *Unanimidad de cinco votos. Relator: José M. Truchuelo.

La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que el afectado por un acto de privativo de autoridad finque su defensa, constituye el siguiente requisito esencial por el que se salvaguarda la garantía de audiencia en su favor.

La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en el afectado finque su defensa no es otra cosa que la oportunidad, dentro del procedimiento, para que aquél a través de los medios de convicción permitidos por la ley desvirtúe los argumentos de la autoridad tendientes a configurar el acto privativo de autoridad en su contra.

Lo anterior significa que para la adecuada observancia de esta formalidad es necesario que la ley que regule el procedimiento respectivo deba necesariamente instituir esta oportunidad de probar, pues, lo contrario, implica la presencia de un vicio de inconstitucionalidad. No obstante ello, independientemente de su existencia o no en la ley respectiva, es obligación de toda autoridad que previo al acto privativo de autoridad conceda al afectado, entre otras cosas, la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que finque su defensa, lo contrario implica, necesariamente, violación a la garantía de audiencia.³⁴

³⁴ Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época. Instancia: Tercera Sala. Volumen 217-228, Cuarta Parte. Pág. 35. Tesis Aislada, con el rubro: AUDIENCIA, GARANTIA DE. REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LAS LEYES PROCESALES PARA RESPETARLA. Ver también el criterio sostenido con el rubro: AUDIENCIA. CUANDO SE OTORGA EL AMPARO CONTRA UNA LEY QUE NO ESTABLECE ESA GARANTÍA, LAS AUTORIDADES APLICADORAS DEBEN RESPETAR ESE DERECHO FUNDAMENTAL DESARROLLANDO UN PROCEDIMIENTO EN EL QUE SE CUMPLAN LAS FORMALIDADES ESENCIALES, AUN CUANDO PARA ELLO NO EXISTAN DISPOSICIONES LEGALES DIRECTAMENTE APLICABLES. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Tomo XIV, Agosto de 2001. Pág. 209. 2a. CL/2001 Tesis Aislada.

Ahora bien por lo que hace a la garantía de audiencia consagrada en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Ley Suprema, la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas esta salvaguardada de manera textual por el propio precepto constitucional, el cual, en obvio de razones no merece mayor explicación. De esta manera, cualquier acto por medio del cual la legislatura local pretenda llevar a cabo la suspensión, declaración de desaparición de un Ayuntamiento o la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros por alguna de las causas graves que la ley prevea, requiere, necesariamente, haber otorgado a sus miembros la oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Respecto a esta formalidad nuestro más alto Tribunal del País sostiene el siguiente criterio jurisprudencial:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DECRETO NÚMERO 18060 EMITIDO POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO Y PUBLICADO EL DIECISÉIS DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE, QUE DECLARA LA DESINTEGRACIÓN DEL CABILDO DEL AYUNTAMIENTO DE ZACOALCO DE TORRES, SIN CONCEDER DERECHO DE AUDIENCIA Y DEFENSA A LA PARTE AFECTADA, ES INCONSTITUCIONAL. De lo dispuesto en los artículos 115 de la Constitución Federal, 76 de la Constitución Política del Estado de Jalisco y 28 de la Ley Orgánica Municipal de esa entidad federativa, se advierte que **previamente a la declaración de desintegración de un Ayuntamiento debe otorgarse a los afectados el derecho de audiencia y defensa**, el cual debe considerarse como aquel en que se concede a los interesados el conocimiento del trámite, la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, así como la de alegar en su favor, conociendo de los elementos que pudieran motivar su desintegración, a fin de obtener, al emitirse la determinación correspondiente, un pronunciamiento específico sobre su defensa. Ahora bien, si por virtud de la presentación de la renuncia de varios regidores miembros del Ayuntamiento de Zacoalco de Torres, Estado de Jalisco, ante el órgano legislativo correspondiente, se

inició el procedimiento que culminó con la emisión del Decreto Número 18060, en el que se declaró la desintegración del Cabildo de dicho Ayuntamiento y la instalación, en su lugar, de un Concejo Municipal, **sin que se llevara a cabo un procedimiento en el que se garantizara la defensa adecuada de la parte afectada, notificándole el inicio del procedimiento y sus consecuencias, y dándole la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, así como de alegar, es inconcuso que el mencionado decreto es inconstitucional.**³⁵

Por otra parte, existe criterio reiterado en el sentido de identificar diferentes etapas procedimentales en que se manifiesta la oportunidad probatoria, tales como la audiencia o la dilación probatoria, así como en todas las reglas que conciernen al ofrecimiento, rendición o desahogo y valoración de las probanzas.³⁶ En consecuencia, la inobservancia de alguna de estas etapas procedimentales desembocaría en la violación a la garantía de audiencia.³⁷

En razón de lo anterior, cualquier acto tendiente a la desintegración del Ayuntamiento o a la remoción de alguno de sus miembros que redunde en una inadecuada rendición,

³⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo XII, Diciembre de 2000. Pág. 885. Tesis de Jurisprudencia. P./J. 153/2000. Controversia constitucional 2/2000.-Ayuntamiento del Municipio de Zacoalco de Torres, Estado de Jalisco.-30 de octubre de 2000.- *Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: Humberto Román Palacios y José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: Juan Díaz Romero.-Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

³⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Garantías Individuales*. P. 557. Ver también el criterio sostenido por el tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en la tesis jurisprudencial con el rubro: GARANTÍA DE AUDIENCIA. SE INTEGRA NO SÓLO CON LA ADMISIÓN DE PRUEBAS SINO TAMBIÉN CON SU ESTUDIO Y VALORACIÓN. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo VIII, Noviembre de 1998. Pág. 442. Tesis de Jurisprudencia.

³⁷ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Número 83, Noviembre de 1994. Pág. 78. Tesis de Jurisprudencia. XV.2o. J/10, con el rubro: PRUEBAS, FALTA DE VALORACION DE LAS. ES VIOLATORIO DE GARANTIAS.

desahogo o valoración de las pruebas constituye una violación a la garantía de audiencia por parte de la legislatura local.

Lo anterior se corrobora con el criterio jurisprudencial sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del tenor siguiente:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FALTA DE ESTUDIO DE PRUEBAS EN UN PROCEDIMIENTO DE NATURALEZA JURISDICCIONAL, ENTRE ENTIDADES U ÓRGANOS DE PODER, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN. La omisión de examen así como la falta de expresión de las razones por las cuales se otorga convicción al material probatorio por la autoridad que resuelve un procedimiento de carácter contencioso entre entidades u órganos de poder, cuya resolución, por tanto, es de naturaleza jurisdiccional, **constituyen vicios que se traducen en violación a los artículos 14 y 16 constitucionales, por transgresión a las formalidades esenciales del procedimiento y legalidad,** dada la falta de exhaustividad y motivación de la resolución correspondiente, dado que todo el material probatorio aportado por las partes debe ser valorado de manera razonada en la solución a este tipo de conflictos.³⁸

4.- La cuarta garantía que configura la garantía de audiencia se refiere a la resolución misma que pone fin al juicio o procedimiento en cuestión (en el que previamente se haya llevado a cabo la función jurisdiccional y conforme a las formalidades esenciales), tal

³⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo X, Septiembre de 1999. Pág. 706. Tesis de Jurisprudencia. P./J. 99/99 Controversia constitucional 31/97.-Ayuntamiento de Temixco, Morelos.-9 de agosto de 1999.- *Mayoría de ocho votos.-Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.-Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.-Ponente: Mariano Azuela Güitrón.-Secretario: Humberto Suárez Camacho.

resolución, reza el artículo 14, segundo párrafo, debe ser conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

De la interpretación de la parte final del párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que al condicionarse la validez de los actos privativos a que su emisión se realice conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, se reiteró en ese párrafo la garantía de irretroactividad en la aplicación de las leyes tutelada en el primer párrafo del propio artículo, con el objeto de precisar que todo acto de autoridad cuya finalidad sea modificar en forma definitiva la esfera jurídica de un gobernado, debe sustentarse en las normas sustantivas que se encuentren vigentes al momento de acontecer el hecho que motiva su actuación, es decir, aquel que da lugar a la respectiva afectación, lo que conlleva que al emitirse la determinación, la autoridad debe tomar en cuenta cuáles son las normas vigentes que regulaban el hecho que genera su dictado.

De esta manera de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 115, fracción I, párrafo tercero de la Constitución la validez del acto por el cual la legislatura local pretenda la desintegración de un ayuntamiento o la remoción de alguno de sus miembros esta condicionado a que su emisión se realice conforme a las leyes que la misma legislatura haya expedido con anterioridad al hecho que origine la instauración del procedimiento de desintegración o remoción, es decir, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga y, en caso contrario, de no existir tal normatividad que sustente la emisión de aquél indefectiblemente se tendrá como inválido. Lo anterior no solo se constituye como

una garantía para los afectados, sino, además, como un mandato constitucional expreso a cargo de las legislaturas locales.

Sin embargo, a pesar de lo manifiesto de aquélla disposición tal condicionante no implica que el respectivo procedimiento o juicio a seguir se deba regir por las normas vigentes al momento de acontecer el hecho que provoca la emisión del acto privativo, pues tratándose de la regulación adjetiva, tanto la autoridad como el gobernado que se vaya a ver afectado por el acto de aquélla, deben sujetarse a las normas vigentes al desarrollarse su sustanciación, por lo que no existe obstáculo alguno para que ante la ausencia de disposiciones directamente aplicables, al tenor de lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 14 de la propia Norma Fundamental, con base en lo previsto en el ordenamiento legal afín, la autoridad competente que pretenda reiterar el acto privativo integre un procedimiento en el que respete sus formalidades esenciales.

En este sentido la no retroactividad de la ley opera respecto a las normas sustantivas que deban aplicarse para decir el derecho dentro de un conflicto jurídico, *no así por lo que hace a las normas adjetivas o normas procesales*, las cuáles pueden dotarse de eficacia retrospectiva sin incidir en el vicio de retroactividad.³⁹

³⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo V, Abril de 1997. Pág. 178. Tesis de Jurisprudencia, con el rubro: RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS PROCESALES. Ver también el criterio sostenido con el rubro: AUDIENCIA. CUANDO SE OTORGA EL AMPARO CONTRA UNA LEY QUE NO ESTABLECE ESA GARANTÍA, LAS AUTORIDADES APLICADORAS DEBEN RESPETAR ESE DERECHO FUNDAMENTAL DESARROLLANDO UN PROCEDIMIENTO EN EL QUE SE CUMPLAN LAS FORMALIDADES ESENCIALES, AUN CUANDO PARA ELLO NO EXISTAN DISPOSICIONES LEGALES DIRECTAMENTE APLICABLES. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Tomo XIV, Agosto de 2001. Pág. 209. 2a. CL/2001 Tesis Aislada.

Finalmente, por lo que hace a la garantía de audiencia se considera que su aplicación no es de forma absoluta, es decir, existen excepciones para que se actualice. Por no ser tema de la presente investigación no se alude a ellas sosteniendo, únicamente, que toda excepción a la garantía de audiencia por significar límites a los derechos públicos, necesariamente deben consignarse, en la Ley Suprema.

De acuerdo con el primer párrafo del artículo 16 constitucional, “*Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento*”

La garantía de legalidad consagrada en este artículo descansa en el llamado *principio de legalidad*, consistente en que las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y los términos que dicha ley determine.

A la luz de este párrafo deben llevarse a cabo los actos de molestia a que alude el resto del artículo. Según se ha expuesto, son actos de molestia los que sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos.⁴⁰

De esta guisa el acto de autoridad que debe supeditarse a tales garantías consiste en una simple molestia, o sea, en una mera perturbación o afectación a cualquiera de los bienes

⁴⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo IV, Julio de 1996. Pág. 5. Tesis de Jurisprudencia. Con el rubro: ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION.

jurídicos mencionados en dicho precepto por lo que su alcance protector es mucho más amplio que la tutela del artículo 14 constitucional, es decir, que la garantía de audiencia la cual solo es operante frente a actos de privación.

Sin embargo y por virtud de que todo acto de privación entraña un acto de molestia ya que la implicación lógica de este último concepto es mucho más extensa, es evidente que las garantías involucradas en el primer párrafo del artículo 16 constitucional también condicionan a los actos privativos.

Por lo que hace a los actos de molestia su constitucionalidad dependerá siempre de ciertos requisitos, que han sido expuestos por el Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil del primer Circuito en la siguiente tesis: "De lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Federal se desprende que la emisión de todo acto de molestia precisa de la concurrencia indispensable de tres requisitos mínimos, a saber: 1) que se exprese por escrito y contenga la firma original o autógrafa del respectivo funcionario; 2) que provenga de autoridad competente; y, 3) que en los documentos escritos en los que se exprese, se funde y motive la causa legal del procedimiento. Cabe señalar que la primera de estas exigencias tiene como propósito evidente que pueda haber certeza sobre la existencia del acto de molestia y para que el afectado pueda conocer con precisión de cuál autoridad proviene, así como su contenido y sus consecuencias. Asimismo, que el acto de autoridad provenga de una autoridad competente significa que la emisora esté habilitada constitucional o legalmente y tenga dentro de sus atribuciones la facultad de emitirlo. Y la exigencia de fundamentación es entendida como el deber que tiene la autoridad de

expresar, en el mandamiento escrito, los preceptos legales que regulen el hecho y las consecuencias jurídicas que pretenda imponer el acto de autoridad, presupuesto que tiene su origen en el principio de legalidad que en su aspecto imperativo consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite; mientras que la exigencia de motivación se traduce en la expresión de las razones por las cuales la autoridad considera que los hechos en que basa su proceder se encuentran probados y son precisamente los previstos en la disposición legal que afirma aplicar. Presupuestos, el de la fundamentación y el de la motivación, que deben coexistir y se suponen mutuamente, pues no es posible citar disposiciones legales sin relacionarlas con los hechos de que se trate, ni exponer razones sobre hechos que carezcan de relevancia para dichas disposiciones. Esta correlación entre los fundamentos jurídicos y los motivos de hecho supone necesariamente un razonamiento de la autoridad para demostrar la aplicabilidad de los preceptos legales invocados a los hechos de que se trate, lo que en realidad implica la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento."⁴¹

El primero de los requisitos que debe cubrir un acto de autoridad es constar por escrito, es decir, ser mostrado gráficamente al destinatario, para que éste pueda constatar que la orden proviene de una autoridad competente y que se encuentra debidamente fundada y motivada. Debe tenerse en cuenta, sobre todo, que las atribuciones que la ley otorga a las autoridades no se materializan sino hasta que se hallan por escrito.

⁴¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo XVII, Abril de 2003. Pág. 1050. Tesis Aislada, con el rubro: ACTOS DE MOLESTIA. REQUISITOS MÍNIMOS QUE DEBEN REVESTIR PARA QUE SEAN CONSTITUCIONALES.

El particular que vaya a recibir una afectación debe recibir el mandamiento escrito antes de que el acto se realice, o bien, simultáneamente a su realización, para que no exista duda de que el acto se encuentre fundado y motivado.

Cualquier mandamiento oral es inconstitucional; además, aunque la Ley Suprema no lo señale, se entiende que ese mandamiento escrito deberá aparecer firmado, pues sólo así estará asegurada su autenticidad.

La importancia de la firma autógrafa ha dado lugar a numerosas tesis en las que medularmente se sostiene: "si todo acto de autoridad debe constar por escrito, ello presupone la necesidad inexcusable de que se encuentre firmado por el funcionario emisor, ya que dicha firma será la circunstancia idónea para autentificarlo, es decir, para establecer la obligatoriedad de los actos jurídicos que requieren de forma escrita."⁴²

a) Principio de autoridad competente

En el terreno jurídico, la competencia *es el conjunto de facultades que las normas jurídicas otorgan a las autoridades estatales para desempeñar, dentro de los límites establecidos por*

⁴² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo III, Marzo de 1996. Pág. 946. Tesis Aislada, con el rubro: FIRMA AUTOGRAFA. EL MANDAMIENTO DE AUTORIDAD DEBE CONTENERLA. Ver también los criterios sostenidos con los rubros: FIRMA. MANDAMIENTO ESCRITO DE AUTORIDAD COMPETENTE. Apéndice de 1995, Séptima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo III, Parte TCC. Pág. 489. Tesis de Jurisprudencia y FIRMA, FALTA DE, EN UN MANDAMIENTO ESCRITO DE AUTORIDAD COMPETENTE. CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo XIV, Diciembre de 2001. Pág. 1730. Tesis Aislada.

tales normas, sus funciones públicas. Por tanto, una autoridad será competente cuando esté legalmente facultada para ejercer una determinada función en nombre del Estado; es decir, debe haber disposiciones jurídicas precisas que le otorguen a una autoridad la posibilidad de dictar resoluciones que impliquen actos de molestia.

La garantía de la competencia autoritaria a que se refiere el artículo 16 constitucional, concierne al conjunto de facultades con que la propia Ley Suprema inviste a determinado órgano del Estado, de tal suerte que si el acto de molestia emana de una autoridad que al dictarlo o ejecutarlo se excede de la órbita integrada por tales facultades, viola la expresada garantía.

Si la autoridad no es competente, el acto que emita será nulo, es decir, no producirá efecto alguno. En este sentido, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ha señalado que, "La garantía que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denota que la competencia de las autoridades es uno de los elementos esenciales del acto administrativo. Entre sus características destacan las siguientes: a) requiere siempre de un texto expreso para poder existir; b) su ejercicio es obligatorio para el órgano al cual se atribuye y c) participa de la misma naturaleza de los actos jurídicos y abstractos, en el sentido de que al ser creada la esfera de competencia, se refiere a un número indeterminado o indeterminable de casos y su ejercicio es permanente porque no se extingue en cada hipótesis. Ahora bien, estas características encuentran su fundamento en el principio de legalidad, según el cual, las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma determina,

de tal manera que esta garantía concierne a la competencia del órgano del Estado como la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones. Este principio se encuentra íntimamente adminiculado a la garantía de fundamentación y motivación, que reviste dos aspectos: el formal que exige a la autoridad la invocación de los preceptos en que funde su competencia al emitir el acto y el material que exige que los hechos encuadren en las hipótesis previstas en las normas. En este sentido, como la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto, si éste es emitido por una autoridad cuyas facultades no encuadran en las hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, es claro que no puede producir ningún efecto jurídico respecto de aquellos individuos contra quienes se dicte, quedando en situación como si el acto nunca hubiera existido."⁴³

Del criterio anterior se colige que para que una autoridad sea considerada competente se encuentra obligada a invocar los preceptos en que funde su competencia al emitir su acto; así como encuadrar los hechos en las hipótesis previstas en las normas.

En el mismo sentido es el criterio jurisprudencial sostenido por nuestro Máximo Tribunal del país el cual es del tenor siguiente:

**COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.
EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO
DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISIÓN EL
PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORGUE LA ATRIBUCIÓN**

⁴³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Tomo XIV, Octubre de 2001. Pág. 429. Tesis Aislada, con el rubro: AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO.

EJERCIDA Y, EN SU CASO, LA RESPECTIVA FRACCIÓN, INCISO Y SUBINCISO. De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/94 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 77, mayo de 1994, página 12, de rubro: "COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.", así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se desprende que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa, ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, resulta inconcuso que para estimar satisfecha la garantía de la debida fundamentación, que establece dicho precepto constitucional, por lo que hace a la competencia de la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia **es necesario que en el documento que se contenga se invoquen las disposiciones legales, acuerdo o decreto que otorgan facultades a la autoridad emisora** y, en caso de que estas normas incluyan diversos supuestos, se precisen con claridad y detalle, el apartado, la fracción o fracciones, incisos y subincisos, en que apoya su actuación; pues de no ser así, se dejaría al gobernado en estado de indefensión, toda vez que se traduciría en que éste ignorara si el proceder de la autoridad se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo por razón de materia, grado y territorio y, en consecuencia, si está o no ajustado a derecho. Esto es así, porque no es permisible abrigar en la garantía individual en cuestión ninguna clase de ambigüedad, **ya que su finalidad consiste, esencialmente, en una exacta individualización del acto de autoridad, de acuerdo a la hipótesis jurídica en que se ubique el gobernado en relación con las facultades de la autoridad, por razones de seguridad jurídica.**⁴⁴

⁴⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Tomo XIV, Noviembre de 2001. Pág. 31. Tesis de Jurisprudencia 57/2001. Ver también el criterio sostenido con el rubro: COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACION ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Instancia: Pleno. Número 77, Mayo de 1994. Pág. 12. Tesis de Jurisprudencia. P./J. 10/94

Por lo que hace a la facultad de suspender ayuntamientos, declarar que han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, ésta sólo compete a las Legislaturas de los Estados de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 115, fracción I, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En base a lo anterior, todo acto en ejercicio de la precitada facultad cuya emisión no provenga de la Legislatura Local respectiva, es inconstitucional.

Robustece lo anterior el criterio sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del tenor siguiente:

CONGRESOS ESTATALES. SON LOS ÚNICOS FACULTADOS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA SEPARAR O SUSPENDER DE SU ENCARGO A LOS MIEMBROS DE UN AYUNTAMIENTO. El artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que 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; asimismo, establece que las Legislaturas de los Estados están facultadas para suspender Ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, siempre y cuando la decisión se tome por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes y se actualice alguna de las causas graves que la ley local prevenga; además, que los miembros de los Ayuntamientos deben tener oportunidad suficiente para rendir pruebas y alegar. De lo expuesto se colige que si bien el Órgano Reformador de la Constitución pretendió fortalecer el ámbito competencial del Municipio, consignando facultades propias de éste y la elección libre, popular y directa de sus gobernantes, también prescribió que sólo a través de la existencia de causas graves que las leyes estatales hayan previsto, las Legislaturas Locales podrán ejercer las referidas facultades. **En consecuencia, cualquier otro mecanismo contenido en una disposición local tendente a separar o suspender de sus funciones a un miembro de un**

Ayuntamiento, invade las atribuciones que constitucionalmente corresponden a los Congresos Estatales y, por ende, resulta contrario al citado precepto constitucional.⁴⁵

Ahora bien no menos importante resulta recordar, en esta parte, que “conforme lo dispuesto en el artículo 115, fracciones I, párrafo tercero y, fracción VIII, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Legislaturas Locales tienen facultades de revocación o suspensión del mandato de alguno de los miembros del Ayuntamiento por haber incurrido en alguna de las causas graves que la ley local prevenga, pero tal facultad se refiere exclusivamente a los miembros de los Ayuntamientos que se integrarán por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine, quedando las relaciones de trabajo entre el Municipio y los demás servidores públicos municipales que no integran el Ayuntamiento, y que se regirán por las leyes estatales expedidas con base en lo previsto en el artículo 123 de la Constitución Federal y sus disposiciones reglamentarias, a la competencia de los Municipios y su órgano de gobierno que es el Ayuntamiento, sin injerencia alguna de las Legislaturas Estatales.”⁴⁶

⁴⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo: XIX, Marzo de 2004. Página: 1163. Tesis: P./J. 7/2004. Controversia constitucional 44/2002. Poder Legislativo del Estado de Jalisco. 25 de noviembre de 2003. *Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Alejandro Cruz Ramírez. Ver también los criterios sostenidos con los rubros: AYUNTAMIENTOS, AUTORIDAD COMPETENTE PARA DESTITUIR A LOS MIEMBROS DE LOS (LEGISLACION DE MORELOS). Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. Instancia: Segunda Sala. Tomo: LXV. Pág. 2734. Tesis aislada. Amparo administrativo en revisión 8841/39. Victoria Juan de Dios. 28 de agosto de 1940. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Agustín Gómez Campos. La publicación no menciona el nombre del ponente. JUNTAS AUXILIARES DEL ESTADO DE PUEBLA. LA SUSPENSIÓN O REMOCIÓN DE SUS MIEMBROS ES COMPETENCIA DEL CONGRESO LOCAL Y NO DE LOS AYUNTAMIENTOS DE ESA ENTIDAD. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Tercer Tribunal Colegiado en materia administrativa del sexto circuito. Tomo: XVIII, Octubre de 2003. Pág. 1037. Tesis: VI.3o.A.159 A

⁴⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo XIII, Abril de 2001. Pág. 922. Jurisprudencia P./J. 56/2001, con el rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONGRESO DEL ESTADO DE ZACATECAS INVADIRÍA LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL, EN VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL

c) Fundamentación y motivación

La fundamentación legal del acto de autoridad consiste en que tales actos que originen molestia, deben basarse en una disposición de carácter general, es decir, que ésta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice.

Ésta fundamentación legal es una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste, como ya se dijo, en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.

De esta manera la exigencia de fundar legalmente todo acto de molestia impone a las autoridades diversas obligaciones, que se traducen necesariamente en que tanto las facultades del órgano del Estado del que provenga tal acto, así como, el acto mismo, se encuentren expresamente consignados en la ley y, que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen tanto los preceptos específicos en que se apoye como los motivos que justifiquen su aplicación.

REVOCAR UN ACUERDO DE CABILDO EN EL QUE SE DESTITUYÓ A UN CONTRALOR MUNICIPAL, Y ORDENAR SU REINSTALACIÓN CON LA RESTITUCIÓN RETROACTIVA DE SUS DERECHOS LABORALES DESDE LA FECHA DE SU DESTITUCIÓN, CON EL APERCIBIMIENTO DE QUE DE NO HACERSE, SE APLICARÁN LAS SANCIONES PREVISTAS EN LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE LA PROPIA ENTIDAD FEDERATIVA.

Por su parte, la motivación a que se refiere el artículo 16 constitucional implica la necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre la norma general en que funda su acto de molestia y el caso específico en que éste va a operar o surtir sus efectos. Sin dicha adecuación, se violaría, por ende, la citada subgarantía que, con la de fundamentación legal, integra la de legalidad.

Por lo que hace a la adecuación, entre la norma general y el caso concreto, ésta debe entenderse en el sentido de señalar en el mandamiento escrito, los hechos, las circunstancias y modalidades objetivas del caso para que éste se encuadre dentro de los supuestos abstractos previstos en la norma jurídica.

Los términos en que la jurisprudencia de la Segunda Sala del Máximo Tribunal explicó estas cuestiones fueron los siguientes: “Por fundar debe entenderse la expresión de los fundamentos legales o de derecho del acto reclamado; en consecuencia, una resolución reclamada no queda debidamente fundada si no contiene la expresión de ningún fundamento legal o de derecho. Por motivar debe entenderse el señalamiento de las causas materiales o de derecho que hayan dado lugar al acto reclamado, sin que pueda admitirse que la motivación consista en la expresión general y abstracta: "por razones de interés público", ya que la mencionada expresión no señala en principio las causas materiales o de hecho que hubieran dado lugar al acto reclamado.”⁴⁷

⁴⁷ Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época. Instancia: Segunda Sala. Volumen 80, Tercera Parte. Pág. 36. Tesis Aislada, con el rubro: FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS MANDAMIENTOS DE LA AUTORIDAD. ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. Ver también el criterio sostenido con el rubro: FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo III, Marzo de 1996. Pág. 769. Tesis de Jurisprudencia.

Por último, no menos relevante resulta el que ambas condiciones del acto de molestia deben necesariamente concurrir en el caso concreto para que aquél no implique una violación a la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional; lo contrario, es decir, cuando el acto de molestia no se apoye en ninguna ley o en el caso de que, existiendo ésta, la situación concreta respecto a la que se realice dicho acto de autoridad, no esté comprendida dentro de la disposición general invocada, implica indefectiblemente una violación al artículo 16 de la Ley Suprema.

Ahora bien de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 115, fracción I, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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.

Del dispositivo constitucional en comento se desprende la condición, sin la cual, no es posible el ejercicio de la facultad a favor de las Legislaturas Locales, es decir, se reitera el principio de legalidad consignado en el artículo 16 constitucional al establecerse que para el ejercicio del acto de autoridad consistente en la suspensión de ayuntamientos, declaración de desaparición o, en su caso, la suspensión o revocación del mandato a alguno de sus miembros es necesaria la existencia de una disposición de carácter general que prevea la situación concreta por la cual sea procedente llevar a cabo la facultad referida, es

decir, la existencia en la ley de las causas graves por las cuáles se autorice a las Legislaturas Locales para llevar a cabo la multicitada facultad.

Lo anterior, no es otra cosa que la debida fundamentación que como garantía contiene el artículo 115, fracción I, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, la debida motivación del acto implica la necesaria adecuación que debe hacer la Legislatura Local entre la causa grave, contemplada en la ley local, en que funda su acto y el acto específico o la conducta típica que actualiza la procedencia para la desintegración del ayuntamiento, es decir, en la respectiva resolución se deben consignar los hechos, las circunstancias, las modalidades objetivas del caso y la correspondiente valoración de los medios de convicción para que éste se encuadre dentro de los supuestos abstractos previstos en la norma jurídica.

Así pues la citada garantía de legalidad impone como ineludible obligación a cargo de las legislaturas locales la de fundar legalmente y motivar, en términos de la ley, la causa grave por la cual es procedente la suspensión de ayuntamientos, la declaración de desaparición o, en su caso, la suspensión o revocación del mandato a alguno de sus miembros, pues de lo contrario el acto por medio del cual la legislatura local pretenda el ejercicio de la multicitada facultad que no este fundado y motivado en una causa grave, establecida previamente en ley, contraviene lo dispuesto por el artículo 115, fracción I,

párrafo tercero de la Constitución, en relación con el artículo 16 de la misma y, por ende, su emisión resultaría inconstitucional.

Sustentan lo anterior el siguiente criterio jurisprudencial emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del tenor siguiente:

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURIDICA DE LOS PARTICULARES. Tratándose de actos que no trascienden de manera inmediata la esfera jurídica de los particulares, sino **que se verifican sólo en los ámbitos internos del gobierno, es decir, entre autoridades, el cumplimiento de la garantía de legalidad tiene por objeto que se respete el orden jurídico y que no se afecte la esfera de competencia que corresponda a una autoridad, por parte de otra u otras. En este supuesto, la garantía de legalidad y, concretamente, la parte relativa a la debida fundamentación y motivación, se cumple:** a) Con la existencia de una norma legal que atribuya a favor de la autoridad, de manera nítida, la facultad para actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada; y b) Con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir con claridad que sí procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, que justifique con plenitud el que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro. A través de la primera premisa, se dará cumplimiento a la garantía de debida fundamentación y, mediante la observancia de la segunda, a la de debida motivación.⁴⁸

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI LA LEGISLATURA REVOCA EL MANDATO DE UN PRESIDENTE

⁴⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo XI, Abril de 2000. Pág. 813. Tesis de Jurisprudencia. P./J. 50/2000. Controversia constitucional 34/97.-Poder Judicial del Estado de Guanajuato.-11 de enero de 2000.-*Unanimidad de diez votos.-Impedimento legal: Mariano Azuela Güitrón.-Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.-Secretarios: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot y Mara Gómez Pérez.

MUNICIPAL SIN ESTAR ACREDITADO QUE INCURRIÓ EN LAS CAUSAS GRAVES PREVISTAS EN LA LEY LOCAL, INFRINGE EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y PROCEDE DECLARAR LA INVALIDEZ DEL DECRETO RELATIVO (ESTADO DE MÉXICO). Las causas graves a que se refiere el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos afectan el interés de la comunidad y no simplemente el particular de los miembros del Ayuntamiento, pues lo que protege este precepto es la independencia del Municipio como ente integrante de la Federación y, por ello, para que el Estado pueda intervenir, debe existir una afectación severa a la estructura del Municipio o a su funcionamiento, lo que no se actualiza cuando la afectación que se aduce se refiere a intereses de alguno de los miembros del Ayuntamiento. Por tanto, **si no se acredita que se hubieran actualizado las causas graves en que la legislatura funda su resolución para revocar el mandato de un presidente municipal, dicha actuación transgrede el artículo 115 constitucional y, por lo mismo, procede declarar la invalidez del decreto relativo.**⁴⁹

Asimismo resultan aplicables los criterios sostenidos por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del siguiente tenor:

AYUNTAMIENTOS DE NUEVO LEÓN. LA CAUSA GRAVE PARA LA REMOCIÓN DE SUS MIEMBROS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 56, FRACCIÓN VI, EN RELACION CON EL 47, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL, NO PUEDE SUSTENTARSE, VÁLIDAMENTE, EN CIRCUNSTANCIAS QUE NO SE ENCUENTREN PLENAMENTE ACREDITADAS. Conforme a lo dispuesto en el numeral citado en primer término constituye una causa grave que da lugar a la revocación del mandato de alguno o algunos de los miembros de un Ayuntamiento, suscitar en lo personal conflictos reiterados entre los integrantes de un Ayuntamiento o entre éste y la comunidad, que imposibiliten el cumplimiento de los fines del mismo o el ejercicio de las funciones que aquéllos tienen encomendadas. **Ahora bien, para que tal disposición pueda servir de fundamento al**

⁴⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo IX Abril de 1999. Pág. 283. Tesis de Jurisprudencia. P./J. 19/99. Controversia constitucional 32/97.-Ayuntamiento del Municipio de Valle de Bravo, Estado de México.-22 de febrero de 1999.- *Mayoría de nueve votos.-Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.-Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo.-Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.-Secretaria: Adela Domínguez Salazar

respectivo decreto revocatorio, resulta indispensable que tales hipótesis de hecho se encuentren acreditadas mediante los medios de prueba conducentes, lo que no acontece cuando a juicio de la legislatura tales extremos tienen su origen en lo argumentado en diversas denuncias provenientes de miembros del propio Ayuntamiento, que carecen de sustento probatorio, o bien que acompañan documentos que no guardan relación directa con la conducta atribuida, **ya que, conforme a la interpretación jurisprudencial de lo dispuesto en el artículo 115, fracción I, de la Constitución General de la República, las causas graves que justifican la intervención de la Legislatura Estatal en el ámbito del Gobierno Municipal solamente se justifican cuando están plenamente acreditadas.**⁵⁰

AYUNTAMIENTO. LA RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE DETERMINA LA REMOCIÓN DE ALGUNO DE SUS MIEMBROS, DEBE CONTENER UN EXAMEN EXHAUSTIVO DE LOS ELEMENTOS PROBATORIOS, QUE OBRAN EN EL EXPEDIENTE QUE AL EFECTO SE INTEGRO. Si conforme a lo dispuesto en el artículo 115, fracción I, de la Constitución General de la República las causas graves que sustentan la revocación del mandato de un miembro de un Ayuntamiento deben estar acreditadas y, conforme a la voluntad del Poder Revisor de la Constitución, plasmada en tal numeral, en los procedimientos respectivos **la Legislatura Local se encuentra obligada a respetar cabalmente el derecho de audiencia que asiste a aquél y, por ende, a emitir una resolución en la que se expresen los fundamentos y motivos por los que, en su caso, se estima actualizada la respectiva causa grave**, resulta inconcuso que en la resolución o decreto legislativo en que se determine la revocación en comento, como una cuestión connatural a éste, **deben valorarse tanto los elementos de prueba con los que se pretenden acreditar las circunstancias de hecho que actualizan la respectiva causa grave y sustentan la solicitud de revocación o, en su caso, el dictamen respectivo**, como las pruebas ofrecidas y los alegatos manifestados por el miembro del cuerpo edilicio cuya conducta se investiga, pues de lo contrario, no se acataría una de las formalidades esenciales que al tenor de la interpretación conjunta de lo establecido en los artículos 14, párrafo segundo, y 115, fracción I, de la Constitución General de la República, rigen los procedimientos de revocación previstos en este último numeral.⁵¹

⁵⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Tomo XI, Mayo de 2000. Pág. 301. Tesis Aislada. 2a. XXXIV/2000. Amparo en revisión 1836/99.-Leonel Cázares Elizondo.-7 de abril del año 2000.-Unanimidad de cuatro votos.-Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.-Secretario: Rafael Coello Cetina.

⁵¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Tomo XI, Mayo de 2000. Pág. 298. Tesis Aislada. 2a. XXX/2000. Amparo en revisión 1836/99.-Leonel Cázares Elizondo.-7

AYUNTAMIENTO. LAS CAUSAS GRAVES QUE SUSTENTAN LOS DECRETOS LEGISLATIVOS QUE DETERMINAN LA REMOCIÓN DE ALGUNO DE SUS MIEMBROS DEBEN ENCONTRARSE PLENAMENTE ACREDITADAS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, CONSTITUCIONAL. Del análisis de la evolución del referido precepto constitucional, específicamente de su reforma promulgada el dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, a través de la cual se estableció la potestad de las Legislaturas Locales para que, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, puedan 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 prevea, es válido concluir que dicha facultad se insertó dentro de un marco normativo que tiende a fortalecer el principio de autonomía municipal, entre cuyas características destaca la elección libre de los gobernantes de ese nivel de gobierno, prerrogativa cuyo ejercicio corresponde en primera instancia al Municipio y que sólo, excepcionalmente, en razón de la actualización de hechos o conductas que sean calificados como causas graves por la respectiva ley local, podrá ser afectada por la Legislatura Local mediante la declaración de desaparición de su órgano de gobierno, el Ayuntamiento, o con la revocación o suspensión de alguno de los miembros que lo integran. En esa medida, por el carácter excepcional de la intervención de las entidades federativas en el régimen de elección y permanencia de los integrantes del órgano de gobierno municipal, se impone concluir que **las causas graves que sustenten los decretos legislativos de revocación de mandato de algún miembro de un Ayuntamiento deben generar una afectación severa a la estructura del Municipio y encontrarse plenamente acreditadas con los elementos de prueba conducentes y al tenor de las reglas generales que rigen su valoración, pues de lo contrario los decretos en comento no se apegarán a lo dispuesto en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**⁵²

de abril del año 2000.-Unanimidad de cuatro votos.-Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.-Secretario: Rafael Coello Cetina.

⁵² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Tomo XI, Mayo de 2000. Pág. 298. Tesis Aislada. 2a. XXXI/2000. Amparo en revisión 1836/99.-Leonel Cázares Elizondo.-7 de abril del año 2000.-Unanimidad de cuatro votos.-Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.-Secretario: Rafael Coello Cetina.

AYUNTAMIENTOS DE NUEVO LEÓN. ANTE EL VACÍO EN LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL, EN RELACIÓN CON LA VALORACIÓN PROBATORIA QUE DEBE REALIZARSE EN EL DECRETO LEGISLATIVO QUE REMUEVE A MIEMBROS DE AQUÉLLOS, RESULTAN APLICABLES LOS PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO. Del análisis de lo dispuesto en los artículos 57 y 58, en relación con los diversos 50, 51 y 52, todos del mencionado ordenamiento, se advierte que en ellos no se detallan las directrices que debe observar el Congreso del Estado de Nuevo León al emitir el decreto correspondiente, menos aún, sobre las reglas que rigen la valoración del acervo probatorio que obre en el expediente que al efecto se integre. Por tanto, dado el vacío legislativo que presentan tales numerales, específicamente sobre las reglas relativas a la carga probatoria, como exige el artículo 14, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y no existiendo norma supletoria, debe tomarse en cuenta el principio general de derecho consistente en que, salvo disposición en contrario "el que afirma un hecho está obligado a probarlo" (artículos 81 y 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles, 223 y 224 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León), **de donde se sigue que las causas graves que motiven la revocación del mandato del miembro de un Ayuntamiento deben encontrarse plenamente acreditadas, correspondiendo su comprobación, en principio, a la parte denunciante o al órgano legislativo, sin que basten para ello las denuncias que sin sustento probatorio alguno se hayan planteado.**⁵³

4.- La defensa del municipio por violaciones a sus garantías de audiencia y legalidad

Las prerrogativas contenidas en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de acuerdo a lo expuesto -en los apartados antecedentes- constituyen las garantías de audiencia y legalidad a favor de los Municipios con motivo del acto por el cual las Legislaturas de los

⁵³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Tomo XI, Mayo de 2000. Pág. 299. Tesis Aislada. 2a. XXXII/2000. Amparo en revisión 1836/99.-Leonel Cázares Elizondo.-7 de abril del año 2000.-Unanimidad de cuatro votos.-Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.-Secretario: Rafael Coello Cetina.

Estados suspenden ayuntamientos, declaran su desaparición o, en su caso, suspenden o revocan el mandato a alguno de sus miembros.

En este contexto, las Legislaturas Locales en ejercicio del acto por el cual ejerzan la facultad contenida en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero se encuentran constreñidas a respetar las garantías contenidas en éste en concordancia con lo dispuesto por los artículos 14 y 16 constitucionales.

La inobservancia de los requisitos establecidos por el artículo 115, por parte de la Legislaturas Locales, en ejercicio de su facultad, tiene como consecuencia la violación a las garantías de audiencia y legalidad del Municipio y, por ende, un acto inconstitucional.

Ahora bien en nuestro sistema judicial existe un medio de control constitucional cuyo fin es preservar las garantías constitucionales contra todo acto de autoridad que las viole, el Juicio de Amparo.

Según lo dispuesto por los artículos 103 y 107 de la constitución, en concordancia con el artículo primero de su Ley Reglamentaria (Ley de Amparo), el juicio de amparo tiene como fin resolver toda controversia suscitada por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

Sin embargo, aún cuando para el caso en estudio pudiera pensarse en la procedencia del juicio de amparo para efecto de salvaguardar las prerrogativas del municipio contenidas en

el artículo 115, fracción I, párrafo tercero de la Constitución, como se explica, más adelante, este medio de control constitucional no es procedente frente al acto por el cual las Legislaturas Locales suspenden, declaran la desaparición de ayuntamientos o, en su caso, suspenden o revocan el mandato a alguno de sus miembros.

De la misma manera no pasa desapercibido para la presente investigación el que hasta poco antes de la reforma de 1994 no existía medio de defensa alguno por medio del cual el municipio acudiera a defender sus prerrogativas constitucionales, ya que, por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación había negado el carácter de parte a los municipios en las controversias constitucionales, bajo el argumento de que no podía considerárseles comprendido dentro de la hipótesis respectiva del artículo 105 constitucional.

Sin embargo, ante el evidente estado de indefensión pero, sobre todo, ante la imperiosa necesidad de salvaguardar las prerrogativas concedidas al municipio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, poco antes de la reforma judicial de 1994 reconoció, jurisprudencialmente, contrario a la larga tradición jurídica, la legitimación en el municipio para promover controversia constitucional en aras de salvaguardar y hacer efectivos los derechos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce. De acuerdo a los criterios de la Corte se reconoció:

MUNICIPIO. LAS CONTROVERSIAS QUE SUSTENTE FRENTE A OTROS PODERES DE UN ESTADO, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS, DEBERAN SER RESUELTAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA

**NACION A TRAVES DEL PROCESO DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES. *sin tesis*⁵⁴**

**MUNICIPIOS. DENTRO DE NUESTRO SISTEMA
CONSTITUCIONAL CONSTITUYEN UN PODER, POR LO QUE
ESTÁN LEGITIMADOS PARA PROMOVER CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES QUE SE SUSCITEN ENTRE ÉSTOS Y
LOS OTROS PODERES DE LA ENTIDAD. *sin tesis*⁵⁵**

De acuerdo con los precitados criterios, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las Controversias Constitucionales: 1/93, ventilada entre el Ayuntamiento de Delicias, Chihuahua; y el amparo en revisión 4521/90, promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California; la Controversia Constitucional 1/94, planteada por el Ayuntamiento de Ciudad Victoria, Tamaulipas; la Controversia Constitucional 1/95, planteada por el Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León; la Controversia Constitucional 2/95, propuesta también por el Municipio de Monterrey, Nuevo León y la Controversia Constitucional 2/93, planteada por el Ayuntamiento de San Pedro Garza García de la precitada entidad federativa, en los mismos términos sostuvo que dentro de nuestro sistema constitucional, el Municipio constituye un Poder y que en consecuencia, este alto tribunal resultaba competente para dirimir las aludidas controversias, de conformidad con el texto del artículo 105 vigente en la época en que se iniciaron tales controversias (antes de la reforma de 1994).

⁵⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo: IV, Julio de 1996. Pág. 223. Tesis de Jurisprudencia. *EJECUTORIA SIN TESIS*. Controversia Constitucional 4/95 (incidente de incompetencia). Ayuntamiento de San Nicolás de los Garza, Nuevo León.- *Unanimidad de Once Votos

⁵⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo VII, Mayo de 1998. Pág. 749. Tesis de Jurisprudencia.*EJECUTORIA SIN TESIS* Controversia Constitucional 1/95. (incidente de incompetencia) Ayuntamiento del Municipio de Monterrey, Nuevo León. *Unanimidad de Once Votos.

Al respecto las consideraciones que sustentaron las resoluciones de referencia, en la parte conducente, señalan:

“...Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno considera que el artículo 105 constitucional al prevenir que la Suprema Corte de Justicia conocerá de las controversias suscitadas entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, debe interpretarse conjuntamente con los artículos 115 y 116 de la Carga 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 reconoce; interpretación que se ajusta, además, al espíritu de la reforma municipal y que se adecua a las condiciones y circunstancias que rodean el entorno municipal en la actualidad y no con un criterio que pudo ser válido en mil novecientos diecisiete, pues estimar que las posibles controversias entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, sólo puede verificarse entre los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin considerar que dentro de cada entidad federativa existe otro nivel de poder que es el municipal y que nace, vive y se desarrolla dentro del propio Estado y cuya condición hoy en día es muy distinta a la de mil novecientos diecisiete, resulta obsoleto y origina limitantes a la actuación municipal dentro del contexto constitucional actual. 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. Lo contrario, es decir, el impedir el acceso del Municipio a la controversia constitucional, llevaría a sostener que no obstante que el propósito de la reforma aludida fue el garantizar la autonomía municipal, no se dieron elementos para que ésta fuera una realidad al no preverse un medio de defensa para que los Municipios pudieran atacar los actos que vulneren sus prerrogativas ...”. Debe añadirse que si cuando no se había reformado la Constitución para establecer con claridad que los Municipios pueden acudir a la controversia constitucional ya lo había admitido esta Suprema Corte, por mayoría de razón debe hacerlo cuando se ha introducido esa reforma e incluso se ha promulgado y publicado la ley orgánica del artículo 105 de la Constitución, aunque la presente controversia deberá resolverse conforme a las disposiciones aplicables al momento en que se inició, tal como lo establece el artículo 2o. transitorio del decreto congressional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995 que contiene la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos y la cual entrará en vigor treinta días después de su publicación....”⁵⁶

Ahora bien, según se advierte del criterio sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P. LXXII/98⁵⁷, en principio, la tutela jurídica de la acción de controversia es la protección del ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos constituidos del Estado para resguardar el sistema federal, protección cuyo alcance se ha ido ampliando, con el fin de preservar la estructura, división y competencia a que se encuentran sujetos como autoridades constituidas y, en general, para preservar el orden establecido en la Constitución Federal.

Entonces, si la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal) y del sistema de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la Constitución Federal, con motivo de sus actos o disposiciones generales que contraríen a la Norma Fundamental, es decir, con motivo de la emisión de sus actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales,

⁵⁶ Cfr. *Ejecutoria de fecha seis de julio de mil novecientos noventa y cinco con motivo del INCIDENTE DE INCOMPETENCIA, dentro de la Controversia Constitucional 1/95 promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Monterrey, Nuevo León.* Por unanimidad de once votos. IUS No. Registro: 4890

⁵⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo VIII, Diciembre de 1998. pág. 789, con el rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA TUTELA JURÍDICA DE ESTA ACCIÓN ES LA PROTECCIÓN DEL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES QUE LA LEY SUPREMA PREVÉ PARA LOS ÓRGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO.

es evidente que la controversia constitucional persigue fines que trascienden la salvaguarda del federalismo y de la división de poderes.

Sentadas las premisas anteriores y retomando el tema en estudio, debe recordarse que la Constitución ha establecido las bases del Municipio Libre que deben ser respetadas por las legislaturas y autoridades estatales, dejando a su autonomía interna decidir jurídicamente sobre las cuestiones de su competencia, siempre respetando los postulados establecidos en la Constitución.

De esta manera, la facultad de las Legislaturas Locales para suspender, declarar la desaparición de Ayuntamientos o, en su caso, suspender o revocar del mandato a alguno de sus miembros es un acto por el cual se afecta de manera directa la integración del Ayuntamiento, así como, su continuidad en la función de gobierno aspecto que, como ya se dijo, se encuentra tutelado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115, fracción I, párrafo tercero, por ello, el Municipio se encuentra legitimado para promover controversia constitucional. Lo anterior se soporta con los criterios sostenidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del tenor siguiente:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTO POR EL CUAL LA LEGISLATURA DE UN ESTADO DECLARA LA SUSPENSIÓN O DESAPARICIÓN DE UN AYUNTAMIENTO, SIN CUMPLIR CON LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TRANSGREDE LA PRERROGATIVA CONCEDIDA A DICHO ENTE MUNICIPAL, CONSISTENTE EN SALVAGUARDAR SU INTEGRACIÓN Y

CONTINUIDAD EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES DE GOBIERNO. De la exposición de motivos de la reforma al artículo citado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, se advierte que el Poder Reformador de la Constitución Federal estableció como prerrogativa principal de los Ayuntamientos la salvaguarda de su integración y continuidad en el ejercicio de sus funciones de gobierno, toda vez que son el resultado de un proceso de elección popular directa, por el que la comunidad municipal otorga un mandato político a determinado plazo, el cual debe ser respetado, excepto en casos extraordinarios previstos en la legislación local. **En ese tenor, si el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como requisitos para que las Legislaturas Locales suspendan Ayuntamientos o declararen su desaparición, o suspendan o revoquen el mandato de alguno de sus miembros, que la ley prevea las causas graves para ello, que se haya otorgado previamente oportunidad para rendir pruebas y formular alegatos, y que dicho acuerdo de suspensión o desaparición de un Ayuntamiento o de suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, sea tomado por las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura, es indudable que cualquier acto que afecte tanto el ejercicio de las atribuciones como la integración del mencionado ente municipal, sin cumplir con tales requisitos, es inconstitucional.**⁵⁸

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN. De la teleología de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contenida en la exposición de motivos de la reforma promulgada el dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día siguiente, se desprende que **el Poder Reformador de la Constitución Federal estableció como prerrogativa principal de los Ayuntamientos la salvaguarda de su integración, debido a que ésta tiene lugar con motivo de un proceso de elección popular directa por el que la comunidad municipal otorga un mandato político a determinado plazo, el cual por disposición fundamental debe ser respetado, excepto en casos extraordinarios previstos en la legislación local.** Asimismo, se estableció que **la integración de los Ayuntamientos tiene como fin preservar a las instituciones municipales frente a injerencias o intervenciones ajenas, en aras de un principio de**

⁵⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo XX, Noviembre de 2004. Pág. 651. Tesis de Jurisprudencia. P./J. 115/2004. Controversia constitucional 49/2003. Municipio de San Miguel Quetzaltepec, Mixe, Estado de Oaxaca. 24 de agosto de 2004.- *Unanimidad de diez votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

seguridad jurídica que permita hacer efectiva su autonomía política. Con lo anterior, queda de manifiesto que si por disposición fundamental **la integración de los Ayuntamientos constituye una prerrogativa para el buen funcionamiento de los Municipios, es claro que las resoluciones dictadas por autoridades estatales que determinen la separación del presidente municipal de su cargo con motivo de conductas relativas a su función pública, afectan su integración y como consecuencia su orden administrativo y político, con lo cual se actualiza el interés legítimo del Ayuntamiento para acudir en vía de controversia constitucional a deducir los derechos derivados de su integración.**⁵⁹

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO; Y ANTES DE LA REFORMA, POR INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL DE DICHO PRECEPTO, VIGENTE EN ESA ÉPOCA. 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 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

⁵⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época Instancia: Pleno. Tomo XIV, Julio de 2001. Pág. 925. Tesis de Jurisprudencia. P./J. 84/2001. Controversia constitucional 9/2000. Ayuntamiento del Municipio de Nativitas, Estado de Tlaxcala. 18 de junio de 2001. *Mayoría de diez votos. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. Ver también el criterio sostenido con el rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo XIV, Julio de 2001. Pág. 875. Tesis de Jurisprudencia. P./J. 83/2001.

novecientos ochenta y tres que, de otro modo, hubiera carecido de resguardo judicial.⁶⁰

Por otro lado, de diversos criterios sustentados por la Suprema Corte al resolver diversas controversias constitucionales entre Estados y sus Municipios, se determinó que las Legislaturas Locales son constitucionalmente incompetentes para conocer de ciertos conflictos entre dos órganos de gobierno estatal, reforzando con ello la legitimación del Municipio para promover ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el referido medio de control de la constitucionalidad.

Al respecto, en la controversia constitucional 3/93, planteada por el presidente municipal, secretario y síndico del Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, en contra del Congreso local y el gobernador, de dicha entidad federativa, se hizo valer la incompetencia de la Suprema Corte, apoyándose en el hecho de que, conforme a lo dispuesto por la ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del estado de Nuevo León, respecto de las controversias que se presentaran entre un municipio y el propio Estado o entre municipios, tocaba conocer a la Legislatura Local. En la resolución correspondiente, el Pleno sostuvo que la citada Ley orgánica, visto a la luz de los artículos 105, 115 y 124 de la Constitución Federal, permitía considerar que cuando se refería a “controversias de cualquier índole”, la intervención de la Legislatura Local se limitaba a

⁶⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época. Instancia Pleno. Tomo XI, Abril de 2000. Pág. 811. Tesis de Jurisprudencia. P./J. 29/2000. 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 Carezo Rivas.

aquellas cuestiones que surgieran por violaciones o afectaciones en detrimento de la Constitución estatal, de leyes locales o de disposiciones municipales, empero, no podía referirse a las controversias donde el municipio planteara violaciones a preceptos constitucionales de orden federal, de lo que se desprendía la competencia de la Suprema Corte para conocer de la controversia planteada, en este aspecto, por estar en el supuesto del artículo 105 de la Constitución Federal, en su texto anterior a las reformas que entrarían en vigor el 1º de enero de 1995, en cuanto ya reservaba a ese H. Alto Tribunal el conocimiento de las controversias que se suscitaran sobre cuestiones relacionadas con la Constitución Federal.

En dichas controversias constitucionales únicamente se atendió a los conceptos de invalidez que se referían a violaciones a la Constitución Federal, y no así a las que importaban transgresiones a la Constitución local, por no trascender éstas al ámbito constitucional federal. Las consideraciones anteriores desembocaron en el sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del tenor siguiente:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SÓLO COMPETE CONOCER DE LAS QUE SE PLANTEEN CON MOTIVO DE VIOLACIONES A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEL ORDEN FEDERAL. Para determinar los planteamientos cuyo conocimiento corresponda a esta Suprema Corte, propuestos mediante la acción de controversia constitucional suscitada entre un Estado y uno de sus Municipios, debe tomarse en consideración que los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución General de la República y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, **limitan su competencia a aquellas controversias que versen sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales impugnados, desprendiéndose de ahí que se trata de violaciones a disposiciones constitucionales del orden federal.** Por lo

tanto, carece de competencia para dirimir aquellos planteamientos contra actos a los que sólo se atribuyan violaciones a la Constitución del Estado o a leyes locales, cuyo remedio corresponde establecer al Constituyente Local o a las Legislaturas de los Estados.⁶¹

De la misma manera y en concordancia con el criterio anterior el Tribunal Pleno sostuvo los siguientes criterios:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI EN LA DEMANDA SE PLANTEAN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES NECESARIO AGOTAR LA VÍA PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE). El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto; sin embargo, **esta causal de improcedencia no opera,** aunque existan otros medios de defensa previstos en las legislaciones locales, **cuando en la demanda se invocan violaciones directas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque estas cuestiones sólo toca resolverlas a la Suprema Corte de Justicia.** Ahora bien, el artículo 56, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave establece que corresponde al Poder Judicial de esa entidad "garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación y anular las leyes o decretos contrarios a ella"; y los artículos 64, fracción III, y 65, fracción I, del mismo ordenamiento dan competencia a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado para tramitar esas controversias así como para formular los proyectos que el Pleno de dicho Tribunal local resolverá en definitiva. **Por lo tanto, los promoventes de la diversa controversia constitucional prevista en la fracción I del artículo 105 constitucional no tienen la carga de agotar previamente aquel medio de defensa local si en la demanda respectiva plantean violaciones inmediatas y directas a la Ley Fundamental.**⁶²

⁶¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo: XI, Abril de 2000. Página: 812. Tesis: P./J. 30/2000. Jurisprudencia. 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 Carenzo Rivas.

⁶² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo XXII, Septiembre de 2005. Pág. 893. Tesis de Jurisprudencia. P./J. 116/2005. Controversia constitucional 38/2003. Municipio de Veracruz, Estado de Veracruz. 27 de junio de 2005. *Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES. El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como **causal de improcedencia de las controversias constitucionales** el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales **sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local** que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, **pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**⁶³

Romero. Secretario: César de Jesús Molina Suárez. Resultan aplicables también los criterios con los rubros: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo XIV, Noviembre de 2001. Pág. 200. Tesis Aislada. *EJECUTORIA SIN TESIS* y CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI EN LA DEMANDA SE PLANTEAN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA, ES INNECESARIO AGOTAR LA VÍA PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo XXII. Agosto de 2005. Pág. 799. Tesis Aislada. *EJECUTORIA SIN TESIS*

⁶³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo CSB, Enero de 2002. Pág. 917. Tesis de Jurisprudencia. P./J. 136/2001. Controversia constitucional 6/2001. Ayuntamiento del Municipio de Juárez, Chihuahua. 25 de octubre de 2001. *Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juan Díaz Romero y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

Por su parte, al resolver la controversia constitucional número 32/97, planteada por el Ayuntamiento del Municipio de Valle de Bravo, Estado de México, en que se demandó la invalidez de la solicitud de revocación, respecto del mandato del Presidente Municipal de dicho Ayuntamiento, el Pleno de la Corte resolvió la invalidez de la resolución por haber considerado que tal solicitud violaba la autonomía municipal y transgredía los artículos 115, fracción I, párrafo último, y 133 de la Constitución Federal.

En dicha controversia, el problema de fondo del asunto se centró en determinar si el Presidente Municipal, incurrió en faltas graves que ameritaran la revocación de su mandato.

En relación a todos los actos reclamados, las demandadas adujeron que la actora había planteado violaciones al marco jurídico estatal y no a la Constitución Federal, estimando que la controversia resultaba improcedente de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional, argumento que fue desestimado por el pleno de la Corte porque se consideró que existía un planteamiento de violación al artículo 115 de la Norma Suprema, procediendo a examinar el fondo de la controversia y concluir que se configuraba la violación aducida, en cuanto a que la legislatura local indebidamente declaró fundada la solicitud de revocación del mandato, aun cuando los actos realizados por el Presidente Municipal no se ubicaban en las hipótesis que la respectiva Ley Orgánica Municipal del Estado establece como causas graves que pueden dar lugar a la revocación del mandato y que son las únicas que la Constitución Federal señala para que el Congreso del Estado pueda proceder a dicha revocación.

De lo anterior se desprende que la violación que se adujo afectó directamente a uno de los elementos esenciales de los municipios como es su órgano de gobierno, que por mandato constitucional, debe ser producto de elecciones y sólo puede ser modificado en los términos que el propio artículo 115 establece como facultad excepcional de las legislaturas locales consistente, entre otras, en la de revocar el mandato de alguno de los miembros del Ayuntamiento por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, por lo que si la misma Constitución remite a la ley local para la determinación de las causas graves, para analizar si la Legislatura estatal se apegó al precepto constitucional, la Corte estimó necesario examinar si los hechos que dieron lugar a la determinación de revocación del mandato, colmaban las hipótesis consagradas en la norma secundaria.

En estas condiciones, el planteamiento realizado en la demanda, se relacionó con la violación al artículo 115 fracción I, párrafo tercero, constitucional, aunque para su estudio debió analizarse la adecuación de la actuación del Congreso a la Ley Orgánica Municipal, pues ello resultó indispensable para la determinación de la existencia de la violación constitucional aducida.

De lo anterior resulta que es una prerrogativa de los Municipios consignada en la Constitución Federal, que cuando una Legislatura Local ejerza la facultad de suspender, declarar la desaparición de un ayuntamiento o, suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, se haga dentro del estricto marco señalado en la norma fundamental que, entre otras cosas, hace una remisión a la ley local en cuanto a la determinación de las

causas graves que pueden dar lugar a la decisión de la Legislatura. De ahí que cuando se cuestiona la decisión de una Legislatura respecto de alguna de las precitadas hipótesis, se tenga que analizar la adecuación a lo dispuesto en la ley local, pero ello no constituye propiamente, según la Corte, una cuestión de legalidad, sino de constitucionalidad, puesto que, como se ha dicho, ese requisito emana de modo directo del artículo 115 de la Constitución.

Efectivamente el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que no se trataba de entrar al estudio de una cuestión de legalidad, sino de constitucionalidad, dado que la propia Constitución Federal señalaba la excepción al principio democrático referente a que el Municipio sería gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, como lo es el de revocar el mandato de alguno de sus miembros por alguna de las causas graves que la ley local prevenga. Al respecto los argumentos que sostienen el criterio de la Corte en su parte conducente señalan lo siguiente:

“De lo anterior se desprende que la violación que se aduce afecta directamente uno de los elementos esenciales de los municipios como es su órgano de gobierno, que por mandato constitucional, debe ser producto de elecciones y sólo puede ser modificado en los términos que en el propio artículo 115 citado, se establecen.

Ahora bien, en el precepto constitucional que se estima violado, se establece como facultad excepcional de las Legislaturas Locales, entre otros, la de revocar el mandato de alguno de los miembros del Ayuntamiento por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, por lo que si la misma Constitución remite a la ley Local para la determinación de las causas graves, para analizar si la Legislatura Local se apegó al precepto constitucional, es necesario examinar si los hechos que dieron lugar a la determinación de revocación del mandato, se ubican en las hipótesis que la ley local señala.

En estas condiciones, el planteamiento realizado tanto en la demanda inicial, como en su ampliación, se relaciona con la violación al artículo 115 constitucional, en la parte señalada, aunque para su estudio deba analizarse la adecuación de la actuación del Congreso a la Ley Orgánica Municipal, pues ello resulta indispensable para la determinación de la existencia de la violación constitucional aducida.

El artículo 115 citado, establece, en su fracción I, primera parte, una de las prerrogativas básicas del Municipio y que es una clara expresión de democracia, a saber, que "será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa."

En la propia fracción, en su párrafo tercero, previene una situación excepcional que da lugar a un mecanismo para suspender Ayuntamientos, declarar que han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. Esto significa que frente al principio democrático aludido, el propio texto constitucional previene una excepción. Sin embargo, como resulta lógico, precisa requisitos estrictos para que se proceda de esa manera. Los mismos son: 1) Que la decisión la tomen las Legislaturas Locales; 2) Que lo hagan por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros; 3) Que la decisión se funde en alguna de las causas graves que la ley local prevenga; 4) Que los miembros del Ayuntamiento hayan tenido oportunidad de rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convenga.

*Lo anterior significa que también es una prerrogativa de los Municipios consignada en la Constitución Federal, que cuando se dé el caso de excepción especificado, se haga dentro del estricto marco señalado. En él existe una remisión a la ley local en cuanto a la determinación de las causas graves que pueden dar lugar a la decisión de la legislatura. De ahí que cuando, como en el caso, se cuestiona la decisión de una legislatura, de revocar el mandato de un presidente municipal, se tenga que analizar ese supuesto, lo que entraña ver la ley local, pero ello no constituye propiamente una cuestión de legalidad, sino de constitucionalidad, puesto que ese requisito emana de modo directo del artículo 115 de la Constitución. Obviamente este motivo puede ser uno de los puntos que pueden plantearse y que deben estudiarse en las controversias constitucionales, cuando la parte actora es el Ayuntamiento de un Municipio que demanda la invalidez de un acto por estimar que vulnera ese precepto."*⁶⁴

⁶⁴ Cfr.- *Ejecutoria de fecha veintidós de febrero de mil novecientos noventa y nueve con motivo de la Controversia Constitucional 32/97 promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Valle de Bravo, contra actos del Gobernador del Estado, la Legislatura Local todos del Estado de México.* Mayoría de nueve votos. IUS No. Registro: 5,530

Por otro lado, cabe resaltar que el Tribunal Pleno ha sostenido la procedencia en el estudio de los argumentos en que se adujeran violaciones indirectas a la Constitución Federal, relacionadas con disposiciones secundarias, siempre que, de resultar fundadas, fueran aptas para provocar la invalidación del acto impugnado, lo cual se traducía en que, en esta instancia, podía verificarse el procedimiento de formación del acto impugnado, para determinar si se dio o no cumplimiento a las formalidades esenciales previstas en la normatividad que lo originaba y que por su inobservancia, por vía de consecuencia, resultarían transgresoras de algún dispositivo de la Constitución Federal que prevenga tales formalidades, siendo que, de no ser así, lo procedente era decretar su nulidad, ante la falta de observancia de esos requisitos formales.

La jurisprudencia 23/97, del Pleno de la Corte, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo V, correspondiente a abril de 1997, página 134, es la tesis que contiene el razonamiento sobre la procedencia del examen de violaciones indirectas de naturaleza formal, a la luz de lo estatuido por el artículo 16 constitucional, de la manera siguiente:

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.⁶⁵

En los argumentos que sustentaron el criterio anterior, el Pleno de la Corte estableció que la conclusión a que se llegó obedecía al hecho de que la apertura en el examen de conceptos de invalidez propiamente de legalidad, estaba autorizado por la finalidad de decisión judicial en cuanto al análisis integral de la validez del acto impugnado, tal y como sucede cuando se aducen transgresiones ocurridas durante el proceso legislativo, previo a la formación de la norma.

Lo anterior revelaba que, en las controversias constitucionales, lo estrechamente vinculado a lo constitucional, cuando no se tratare de disposiciones de la parte orgánica que regulen expresamente la relación entre entes de poder o sus atribuciones, debía circunscribirse únicamente a lo relacionado con las formalidades que prevé la Carta Magna para la validez de todo acto de autoridad, como por ejemplo, si durante la formación del acto se siguieron las formalidades esenciales requeridas por el procedimiento, si fue emitido por una autoridad competente o si está fundado y motivado.

Una nueva reflexión y análisis de los criterios reseñados, confrontada con la finalidad de la reforma constitucional de 1994, vigente a partir de 1995, consistente en fortalecer el federalismo y erigir a la Suprema Corte como tribunal constitucional, garante de la

⁶⁵ Controversia constitucional 6/96. Alfonso Vázquez Reyes y Margarito Solano Díaz, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico del Municipio de Asunción Cuyotepeji, 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 Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

supremacía de la Carta Magna, la llevó a apartarse de las tesis que había venido sosteniendo, en las que se soslayaba el análisis de conceptos de invalidez que no guardasen una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal.

Efectivamente, al resolver la Controversia Constitucional 31/97, planteada por el Ayuntamiento del Municipio de Temixco, Morelos, contra actos del Congreso Local, de dicha entidad federativa, nuestro Máximo Tribunal sostuvo que de acuerdo con la iniciativa de reforma constitucional de 1994, vigente a partir de 1995, así como, la iniciativa de ley Reglamentaria del artículo 105, lo que se pretende es que la Suprema Corte de Justicia sirva como baluarte en la defensa del estado de derecho, pues si las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, cuyo sentido final es lograr el bienestar de la población que se encuentra bajo el imperio de aquéllos, resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por interpretaciones técnicas ya que, según la Corte, ello implícitamente podría autorizar arbitrariedades que redundarían en la transgresión del orden constitucional que se pretende salvaguardar.

La Corte destaca que si bien las Controversias Constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, su sentido final es lograr el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquéllas y que ello encuentra claro sustento en el análisis relacionado en todos los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Título Primero, que comprende sus primeros veinticuatro artículos se ocupa de las garantías individuales que constituyen una barrera infranqueable para todas las autoridades que, de violentarlos, podrán ser señaladas como responsables en un juicio de amparo que promueva un gobernado que estime que se incurrió en esa arbitrariedad, todo ello, con fundamento en el artículo 107 de la Constitución. En el artículo 16 se establece la garantía de legalidad que exige que las autoridades sólo puedan hacer lo que la ley les permite, lo que significa que no pueden actuar fuera de su competencia. En el artículo 14 se previene la garantía de debido proceso legal, lo que obliga a cumplir con los procedimientos que las leyes establezcan antes de emitir una resolución que pueda producir una afectación.

Vinculados con estos principios se encuentran los artículos 39, 40, 41 y 49 de la propia Carta Fundamental, así como, los artículos 115 y 116 en los que se consagra el Municipio Libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, reconociéndoles a aquéllos prerrogativas específicas y estableciendo a dichos Estados su marco jurídico de actuación.

De acuerdo con este esquema de carácter constitucional, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe salvaguardar, siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, que constituyen el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que previene, entre ellos las controversias constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna

limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que en esencia irían en contra del pueblo soberano.

Las argumentaciones anteriores motivaron al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a sostener el siguiente criterio jurisprudencial:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER. El análisis sistemático del contenido de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos revela que si bien las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, entre sus fines incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquéllos. En efecto, el título primero consagra las garantías individuales que constituyen una protección a los gobernados contra actos arbitrarios de las autoridades, especialmente las previstas en los artículos 14 y 16, que garantizan el debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la competencia establecida en las leyes. Por su parte, los artículos 39, 40, 41 y 49 reconocen los principios de soberanía popular, forma de estado federal, representativo y democrático, así como la división de poderes, fórmulas que persiguen evitar la concentración del poder en entes que no sirvan y dimanen directamente del pueblo, al instituirse precisamente para su beneficio. Por su parte, los numerales 115 y 116 consagran el funcionamiento y las prerrogativas del Municipio Libre como base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados, regulando el marco de sus relaciones jurídicas y políticas. Con base en este esquema, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe salvaguardar, siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, por constituir el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, **lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que previene, entre ellos las controversias constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que**

podiera dar lugar a arbitrariedades que, en esencia, irían en contra del pueblo soberano.⁶⁶

“De acuerdo con el panorama descrito, aun cuando la materia fundamental sobre la que versen las decisiones de las controversias constitucionales se relacionen con actos de carácter político, si su expresión tiene también una connotación jurídica, son susceptibles de ser examinados por esta Suprema Corte de Justicia, dado 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 a través de los medios de control de su regularidad debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la norma suprema, sin que se pueda parcializar este importante ejercicio por meras construcciones interpretativas.

Ciertamente, la doctrina ha establecido que las garantías individuales benefician, en su carácter de derechos públicos subjetivos, a los gobernados, quienes pueden oponerlos a los actos de autoridad; sin embargo, las prevenciones constitucionales que establecen esas normas fundamentales generales disponen también obligaciones que deben cumplir las autoridades en su actuar, siendo que no existe razón jurídica para dejar de requerirlas cuando su destinatario sea otra autoridad, órgano o ente de poder, perteneciente al mismo u otro orden jurídico parcial, pues basta con que el acto de que se trate sea susceptible de

⁶⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo X, Septiembre de 1999. Pág. 708. Tesis de Jurisprudencia. P./J. 101/99. Controversia constitucional 31/97.-Ayuntamiento de Temixco, Morelos.-9 de agosto de 1999.-Mayoría de ocho votos.-Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.-Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.-Ponente: Mariano Azuela Güitrón.-Secretario: Humberto Suárez Camacho.

afectar el ejercicio competencial de la entidad para que la Suprema Corte pueda determinar, sin cortapisas y en su integridad, su apego al estado de derecho, lo que se traduce en la salvaguarda de la supremacía constitucional, como orden jurídico total.

Llevando los razonamientos expuestos al tema en estudio, es de concluirse que cuando una Legislatura Local ejerce su facultad contenida en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, constitucional respetando siempre los principios contenidos en la Constitución Federal, ejercita plenamente su autonomía, ejercicio que es susceptible de examen integral por esta Suprema Corte para evitar arbitrariedades, pues de lo contrario se podría estar reconociendo y autorizando implícitamente la comisión de infracciones a la norma suprema, violaciones que no serían susceptibles de purgarse con posterioridad.

Efectivamente, declarar la improcedencia de la controversia constitucional, bajo la óptica de que examinar cualquier acto proveniente de la legislatura estatal para con sus Municipios, vulneraría la autonomía local, en virtud de que en esta clase de conflictos sólo son susceptibles de estudio los aspectos sobre invasión de esferas competenciales o de cuestiones meramente formales, conduciría prácticamente a derogar el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución, puesto que solamente reduciría la procedencia y examen de fondo en las controversias constitucionales a un reducido número de supuestos, con lo que quedarían soslayadas del control hipótesis que pudieran presentarse, por ejemplo, en las relaciones políticas entre las Legislaturas Locales y los Municipios, en que aquéllas autoridades, teniendo facultades constitucionales para realizar actos que inciden sobre la esfera de atribuciones de las autoridades municipales y cubriendo los requisitos

formales previstos en la Constitución Federal, cometan arbitrariedades o emitan actos incongruentes que redundan en la desarmonía y desajuste del orden jurídico parcial estatal.

En efecto, si como se ha establecido, el control ejercido por la Suprema Corte es una función constitucional, derivada directamente de las normas constitucionales, siendo su materia la totalidad de los actos autoritarios federales y locales enumerados en el artículo 105, fracción I, constitucional, cuya finalidad consiste en preservar los dos principios que sustentan las relaciones jurídicas y políticas de los órdenes jurídicos parciales⁶⁷ señalados con anterioridad, a saber, salvaguardar el federalismo y la supremacía constitucional, no debe existir una limitante conceptual para examinar los aspectos propuestos como conceptos de invalidez, porque la actualización de una arbitrariedad, cualquiera que sea su connotación, al incidir en la armonía en la relación entre entidades de diferentes órdenes jurídicos parciales, u órganos pertenecientes a uno de ellos, provoca el desajuste de todo el orden jurídico total, cuyo fortalecimiento es el objetivo de este medio de control, en detrimento de los gobernados a los que, en esencia, se trata de servir.”⁶⁸

⁶⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo: X, Septiembre de 1999. Página: 709. Jurisprudencia. Tesis: P./J. 95/99, con el rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS. Del contenido de los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primero y segundo párrafos, 122, primero y segundo párrafos, 124 y 133, de la Constitución Federal, puede distinguirse **la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional.** Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes.

⁶⁸ Cfr.- *Ejecutoria de fecha nueve de agosto de mil novecientos noventa y nueve con motivo de la Controversia Constitucional 31/97 promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Temixco, Morelos.* Por mayoría de ocho votos. IUS No. Registro: 6,215

De acuerdo con el criterio descrito en la resolución de mérito, la Suprema Corte de Justicia no sólo se encuentra autorizada por la Constitución para examinar cualquier planteamiento propuesto como concepto de invalidez en las controversias constitucionales, sino que tiene el deber de hacerlo para responder con fidelidad a la responsabilidad que se le ha conferido, de vigilar celosamente a través de los diferentes medios de control de rango constitucional, que el orden supremo que la Constitución previene no sea vulnerado.

De esta manera la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha apartado de los criterios anteriores al considerar que no existe limitante para que a través de la controversia constitucional se amplié el ámbito de protección y salvaguarda de la ley fundamental, lo que obliga -según la Corte- al examen de todos y cada uno de los conceptos de violación independientemente de que guarden o no una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la propia constitución. Así se ha tendido a ampliar el alcance protector de este medio de control al texto íntegro de la Norma Suprema. Soportan lo anterior los criterios sostenidos por el Pleno de la nuestro Máximo Tribunal del siguiente tenor:

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 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 se 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 ha 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.⁶⁹

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, AUTORIZA EL EXAMEN DE LOS ACTOS PROVENIENTES DE LAS LEGISLATURAS ESTATALES TENDIENTES A DIRIMIR CONFLICTOS DE LÍMITES ENTRE MUNICIPIOS. El deber de responder con fidelidad a la facultad que a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación le ha conferido la Constitución Federal de vigilar, a través de los diferentes medios de control constitucional, que no sea vulnerado el orden supremo que la misma previene, le permite efectuar el examen de cualquier planteamiento propuesto como concepto de invalidez en las controversias constitucionales, encaminadas a combatir la totalidad de los actos autoritarios de carácter federal o local enumerados en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya finalidad consiste en salvaguardar el federalismo y la supremacía constitucional que sustentan

⁶⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo X, Septiembre de 1999. Pág. 703. Tesis de jurisprudencia P./J. 98/99. Controversia constitucional 31/97.-Ayuntamiento de Temixco, Morelos.-9 de agosto de 1999.- *Mayoría de ocho votos.-Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.-Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.-Ponente: Mariano Azuela Güitrón.-Secretario: Humberto Suárez Camacho.

las relaciones jurídicas y políticas de los órdenes jurídicos señalados; de esta manera, cuando una Legislatura Estatal dirime un conflicto de límites entre Municipios, con apego a los principios contenidos en la Constitución Federal, el ejercicio de esa facultad es susceptible de examen integral por este Alto Tribunal para evitar arbitrariedades, pues de lo contrario se podría reconocer y autorizar implícitamente la comisión de infracciones a la Norma Suprema. Por tanto, si se declara la improcedencia de la controversia constitucional bajo la óptica de que examinar cualquier acto proveniente de una Legislatura Estatal para con sus Municipios, vulneraría la autonomía local, en virtud de que en esta clase de conflictos sólo son susceptibles de estudio los aspectos sobre invasión de esferas competenciales o de cuestiones estrictamente formales, implicaría acudir a una mera construcción interpretativa que conduciría a limitar la procedencia y examen de fondo de este medio de control constitucional a un reducido número de supuestos, quedando así soslayadas del mismo las hipótesis que pudieran presentarse en las relaciones políticas entre Estados y Municipios, en que las autoridades estatales, que tienen facultades constitucionales para realizar actos que inciden sobre la esfera de atribuciones de las autoridades municipales, cometan abusos o emitan actos incongruentes que redundan en la desarmonía y desajuste del orden jurídico nacional.⁷⁰

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS DE DERECHO PÚBLICO PUEDEN ALEGAR INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS DE FUNDAMENTACIÓN, MOTIVACIÓN E IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 50/2000, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES.", justificó un distinto tratamiento de **los principios de fundamentación y motivación**, tratándose de actuaciones interinstitucionales, lo cual no debe llevarse al extremo de considerar inaplicables dichas exigencias en ese ámbito, debido a que la parte dogmática de la Constitución tiene eficacia normativa incluso tratándose de las relaciones entre Poderes del Estado, aunado a que dicho criterio debe armonizarse con el contenido en la diversa jurisprudencia P./J. 98/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO

⁷⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo X, Noviembre de 1999. Pág. 793. Tesis de Jurisprudencia. P./J. 130/99. Controversia constitucional 26/98.-Ayuntamiento del Municipio de Tultepec, Estado de México.-10 de agosto de 1999.- *Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: Mariano Azuela Güitrón.-Secretario: Humberto Suárez Camacho.

DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."; de ahí que tales principios, **así como el de irretroactividad de la ley, contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo sean concebidos como normas dirigidas a tutelar la esfera jurídica de los gobernados, sino como fundamentos constitucionales de carácter objetivo** (seguridad jurídica, prohibición de la arbitrariedad, exacta aplicación de la ley) **capaces de condicionar la validez de los actos interinstitucionales, especialmente en los casos en que ello sea relevante a efecto de resolver los problemas competenciales formulados en una controversia constitucional**, lo que sucede, por ejemplo: 1) tratándose de actos en los que un poder revisa los de otro; 2) cuando el sistema jurídico prevé distintas modalidades de actuación a cargo de algún poder público (ordinarias y extraordinarias), y/o 3) cuando existe un régimen normativo transitorio que altera los alcances de las atribuciones del órgano respectivo, **tomando en cuenta que la violación de dichos principios en tales supuestos podría generar un pronunciamiento de invalidez por incompetencia constitucional**, y no sólo para efectos.⁷¹

De esta manera la defensa del Municipio por violaciones a sus garantías de audiencia y legalidad consagradas en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero se encuentra garantizada a través del juicio de controversia constitucional en el que de acuerdo con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como medio de control de la constitucionalidad garante del respeto del orden primario, se autoriza el estudio de todos los conceptos de invalidez como serían, por ejemplo, los tendientes a invalidar el acto por el cual las Legislaturas Locales suspenden ayuntamientos, declaran su desaparición o, en su caso, la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros.

⁷¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo XXII, Septiembre de 2005. Pág. 891. Tesis de Jurisprudencia. P./J. 109/2005. Controversia constitucional 91/2003. Poder Ejecutivo Federal. 23 de junio de 2005. *Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Hilda Marcela Arceo Zarza, Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

4.1.- La insuficiencia del Amparo como medio de defensa del municipio

Para iniciar el presente apartado es necesario recordar que el municipio, como persona moral y autoridad, cuando entra en relaciones con terceros, entra en la teoría de la doble personalidad ampliamente conocida y propuesta por el derecho administrativo. Tanto la doctrina como reiterados criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han reconocido en el Estado -como ente público- la concurrencia de una doble personalidad: la primera de ellas, como entidad soberana que tiene por objetivo el bien de la colectividad, aun cuando, para ello, ejerciendo su facultad de imperio, imponga unilateralmente sus decisiones sobre la voluntad de los particulares que conforman su población y; por la otra, como persona moral que para la consecución de sus fines es susceptible de colocarse en un plano de igualdad con los particulares, estando en posibilidad de entablar con éstos relaciones de derecho civil, laboral o de cualquier otro tipo dentro del campo del derecho, ubicándose en este supuesto como gobernado sujeto de ser afectado por actos de autoridad. Es en esta segunda hipótesis, cuando la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, en su artículo 9º, reconoce a las personas morales oficiales legitimación para ocurrir en demanda de amparo, siempre y cuando resulten, afectadas en sus intereses patrimoniales, por algún acto de autoridad.

Al efecto el artículo noveno de la Ley de Amparo dispone que:

“Art.9.- Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes,

cuando el acto o la ley que se reclamen afecten los intereses patrimoniales de aquellas.

Las personas morales oficiales estarán exentas de prestar las garantías que en esta ley se exigen.”

Así, para la doctrina del derecho de amparo actualmente no existe la menor duda de que cualquier autoridad, o mejor dicho, cualquier “persona moral oficial”, como lo es el municipio, cuando es lesionado y sufre un agravio personal y directo a consecuencia de su actuación como persona moral en el ámbito del derecho privado, queda legitimada para promover dicho juicio.⁷²

Sin embargo, la defensa de los órganos del Estado, como el municipio, por las lesiones que sufren con motivo de sus relaciones de derecho público a través de la acción de amparo es un tema mucho más complicado, pues, tradicionalmente la Corte ha estimado improcedente el juicio de garantías cuando el quejoso es una persona moral oficial.⁷³

⁷² Ver las tesis con los rubros: FUNCIÓN PÚBLICA. ES IMPROCEDENTE EL AMPARO CUANDO LOS ACTOS RECLAMADOS AFECTAN SOLAMENTE SU EJERCICIO. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Tomo XIX, Mayo de 2004. p. 512. Tesis aislada. 1a. XLVIII/2004; PERSONAS MORALES OFICIALES. PUEDEN OCURRIR EN DEMANDA DE AMPARO CUANDO ACTÚAN COMO PERSONAS DE DERECHO PRIVADO, PERO NO CUANDO PRETENDEN DEFENDER ACTOS QUE EMITIERON EN SU CARÁCTER DE PERSONAS MORALES DE DERECHO PÚBLICO. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo IX, Enero de 1999. p. 729. Tesis de jurisprudencia. Tesis XX.1o. J/57; IMPROCEDENCIA DEL AMPARO PEDIDO POR PERSONAS MORALES OFICIALES CUANDO ACTÚAN CON EL CARÁCTER DE AUTORIDAD. Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo IX, febrero de 1992. página 202. tesis I.1o.A.17 K.; AYUNTAMIENTOS, CUANDO PUEDEN SOLICITAR AMPARO. Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. Instancia: Segunda Sala. Tomo LXXII. Pág. 6144. Tesis Aislada. y AYUNTAMIENTOS, DESTITUCION DE SUS MIEMBROS. Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. Instancia: Segunda Sala. Tomo XCV. Pág. 279. Tesis Aislada.

⁷³ Ver las tesis con los rubros: DEMANDA DE AMPARO IMPROCEDENTE. LO ES AQUELLA INTERPUESTA POR UNA PERSONA MORAL OFICIAL, CUANDO SU OBJETIVO ES DEFENDER DE

La legislación del juicio de amparo no permite la posibilidad de que los municipios reclamen a través de este instrumento la violación a sus ámbitos de competencia o los agravios que sufran por virtud de los actos o leyes de autoridad de otros niveles de gobierno. Su amplitud protectora es en relación al concepto que la Corte ha formulado de “intereses patrimoniales”⁷⁴, aunque tengamos por cierto el hecho de que el municipio no sólo sufre lesiones en sus “intereses patrimoniales”, sino también se vulneran sus derechos por actos y leyes de las entidades federativas, del gobierno federal o inclusive, por actos provenientes de otro municipio, ya sea del mismo o de diversa entidad.

Ni el municipio, ni cualquier autoridad, pueden acudir en vía de amparo a protegerse de un acto que lesiona sus derechos públicos, debido a que se considera que el juicio de

OTRAS AUTORIDADES SUS DERECHOS PUBLICOS. Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo XII, Octubre de 1993. pág. 415. Tesis aislada.; AMPARO. ES IMPROCEDENTE CUANDO LO PROMUEVE UNA AUTORIDAD POR ACTOS QUE AFECTEN LOS INTERESES QUE TUTELA COMO ENTE PÚBLICO. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo XIX, Marzo de 2004. p. 1515. Tesis aislada. X.1o.20 A.; DEMANDA DE AMPARO IMPROCEDENTE. LO ES AQUELLA INTERPUESTA POR EL PRESIDENTE MUNICIPAL, CUANDO ACUDE COMO AUTORIDAD SIN DEFENDER DERECHOS DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEL AYUNTAMIENTO RESPECTIVO. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XII, octubre de 2000. pág. 1286. Tesis VI.A.81 A. y AYUNTAMIENTO. ES IMPROCEDENTE EL AMPARO SI LO PROMUEVE EN CONTRA DE UNA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA QUE ANULÓ SUS DETERMINACIONES FISCALES, PORQUE EN TAL HIPÓTESIS COMPARECE COMO AUTORIDAD. Tomo V, mayo de 1997. página 331. Tesis 2a. XLVI/97.

⁷⁴ Ver los criterios con los rubros: AMPARO DIRECTO. RESULTA PROCEDENTE EL INTENTADO POR LA AUTORIDAD DEMANDADA EN UN JUICIO DE NULIDAD, CUANDO NO EJERCE ACTOS DE IMPERIO SOBRE LOS GOBERNADOS Y EXISTE AFECTACION A SUS INTERESES PATRIMONIALES. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo V, Febrero de 1997. p. 703. Tesis aislada III.1o.A.35 A.; PERSONAS MORALES OFICIALES. CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CUANDO ACTÚAN COMO AUTORIDADES DEMANDADAS EN UN PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, POR ACTOS RELACIONADOS CON SERVIDORES PÚBLICOS MIEMBROS DE CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Tomo XVII, Junio de 2003. pág. 254. Tesis de jurisprudencia. 2a./J. 45/2003. y AMPARO DIRECTO. LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO, CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLO CUANDO OCURRE EN DEFENSA DE UN ACTO QUE DICTÓ EN SU CARÁCTER DE AUTORIDAD. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo XIX, Enero de 2004. pág. 1442 Tesis aislada. III.3o.A.8 K.

amparo es una defensa exclusiva de los particulares en contra de los abusos del poder de una autoridad, y no esta demás reiterar de que, como excepción a la regla, las personas morales sólo pueden acudir a él cuando se vulneran sus derechos privados.

De esta manera el acto por el cual las Legislaturas Locales ejercen la facultad de declarar la desaparición o suspensión de Ayuntamientos o, en su caso, la suspensión o revocación del mandato a alguno de sus miembros es una cuestión considerada de orden político o derechos políticos, entre otras cosas, por que los órganos que en él intervienen son integrados a través de un proceso de elección por voto directo, con facultades expresamente establecidas en la Carta Magna, por lo que no es procedente el juicio de garantías en atención a que el artículo 103 fracción I, de la Constitución, establece la procedencia del juicio de amparo contra actos que vulneren garantías individuales, que son diversas de los derechos políticos y por su parte, el artículo 73, fracción VIII, de la Ley de Amparo determina expresamente la improcedencia del juicio constitucional contra actos de esta especie⁷⁵, siendo que las consecuencias de aquél acto afectan directamente la integración del Ayuntamiento impidiendo la continuidad en el ejercicio de la funciones de gobierno trascendiendo al interés de la comunidad y no simplemente al de los integrantes del Ayuntamiento, pues lo que protege el artículo 115 de la Ley Suprema es la independencia del Municipio como ente integrante de la Federación y, por ello, para que el Estado pueda intervenir, debe existir una afectación severa a la estructura del Municipio o a

⁷⁵ Al respecto, la Ley de Amparo establece: Art. 73. El juicio de amparo es improcedente:.....VIII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente;...

su funcionamiento, lo que no se actualiza cuando la afectación se refiere a intereses de alguno de los miembros del Ayuntamiento. Lo anterior ha sido sostenido por el Poder Judicial de la Federación con el siguiente criterio:

DERECHOS POLITICOS (DESAPARICION DE UN AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE UN MUNICIPIO DEL ESTADO PARA FORMAR UN CONCEJO MUNICIPAL), ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE GARANTIAS RESPECTO DE LOS. Si el acto reclamado se hace consistir en la orden de desaparición de un ayuntamiento constitucional de un municipio del Estado, para formar un concejo municipal, es inconcuso que se está en presencia de una cuestión netamente política, y por tanto, el juicio de garantías es improcedente, ya que el artículo 103 fracción I, de la Constitución, establece en forma diáfana la procedencia del juicio de amparo contra actos que vulneren garantías individuales, que son diversas de los derechos políticos y por otra parte, el artículo 73, fracción VIII, de la Ley de Amparo determina la improcedencia del juicio constitucional contra actos de esta especie.⁷⁶

4.2.- El amparo soberanía y la defensa municipal

El texto del artículo 103 de nuestra carta magna, que nos indica en que casos procede el juicio de garantías, se traslada con dos idénticos numerales a la Ley de Amparo en su artículo primero. Los términos en que están redactadas sus últimas dos fracciones pueden llevarnos a la confusión. Dice:

⁷⁶ Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Instancia: Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito. Tomo: X, Noviembre de 1992. Pág. 253. Amparo en revisión 284/92. José María López Pérez y otros. 25 de junio de 1992. *Unanimidad de votos. Ponente: Angel Suárez Torres. Secretario: Casto Ambrosio Domínguez Bermúdez.

“Art. 103.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales;

II.- *Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal; y*

III.- *Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.”*

De una interpretación simple y no exhaustiva, de esta disposición, y aun tomando en consideración las diversas tesis que ha dictado la Corte en las que se desglosa el contenido de estas fracciones, podemos concluir en lo enunciado previamente, que cuando el Municipio es lesionado en sus derechos públicos como ente moral oficial, le es negado el acceso al amparo.

Volviendo al punto central referente a la defensa jurisdiccional de los derechos públicos del municipio, de acuerdo con la fracción primera del artículo citado, y en el entendido de que el municipio como persona moral con personalidad jurídica y por ende titular también de garantías individuales, pudiese interponer el juicio de amparo contra leyes o actos de autoridad que violen sus garantías, no quiere decir que lo podrá interponer cuando se vulnere sus autonomía, esfera de competencia o su libertad, que no es lo mismo que sus garantías individuales. La ley reglamentaria limita este caso a las lesiones en sus “intereses patrimoniales”, tal como ya se ha comentado.

La fracción primera del artículo 103 de la Constitución no deja lugar a dudas respecto a su alcance y procedencia, pero por lo que hace a las fracciones II y III literalmente pueden prestarse a interpretaciones diversas como, por ejemplo, considerar que una entidad federativa se pudiese amparar frente a los actos o leyes del Congreso de la Unión o viceversa, es decir, tener legitimación como quejoso para promover amparo y contraponiendo lo establecido por la fracción primera, en la que se exige el agravio personal y directo, pero ello no es así.

La fórmula más bien se refiere a lo que el maestro Juventino Castro y Castro ha desglosado como el “**Amparo Soberanía**” o “**Amparo por Invasión de Esferas**”. El Amparo Soberanía, concepto que se extiende también a lo estipulado en la fracción tercera, se debe interpretar, según la jurisprudencia de la Corte, al tenor siguiente:

INVASION DE ESFERAS DE LA FEDERACION A LOS ESTADOS Y VICEVERSA, AMPARO POR. El juicio de amparo fue establecido por el artículo 103 constitucional, no para resguardar todo el cuerpo de la propia Constitución, sino para proteger las garantías individuales, y **las fracciones II y III del precepto mencionado, deben entenderse en el sentido de que sólo puede reclamarse en el juicio de garantías una ley federal, cuando invada o restrinja la soberanía de los Estados, o de éstos, si invade la esfera de la autoridad federal, cuando existe un particular quejoso, que reclame violación de garantías individuales, en un caso concreto de ejecución o con motivo de tales invasiones o restricciones de soberanía.** Si el legislador constituyente hubiese querido conceder la facultad de pedir amparo para proteger cualquiera violación a la Constitución, aunque no se tradujese en una lesión al interés particular, lo hubiese establecido de una manera clara, pero no fue así, pues al través de las Constituciones de 1857 y 1917, y de los proyectos constitucionales y actas de reforma que las precedieron, se advierte que los legisladores, conociendo ya los diversos sistemas de control que pueden ponerse en juego para remediar las violaciones a la Constitución, no quisieron dotar al Poder Judicial Federal de facultades

omnímodas, para oponerse a todas las providencias inconstitucionales, por medio del juicio de amparo, sino que quisieron establecer éste, tan sólo para la protección y goce de las garantías individuales.⁷⁷

Respecto a este criterio jurisprudencial el Maestro Castro y Castro señala que: “...en realidad se establece un sistema oblicuo de defensa de la soberanía de los Estados (y ahora del Distrito Federal), frente a la arbitraria e ilegal invasión de la Federación, o a la inversa: una reprochable invasión de los Estados, o del Distrito Federal en la soberanía de la Federación y no un sistema directo de defensa de la soberanía accionado por los entes de la Federación, afectados por leyes o actos de otros entes de la misma especie”⁷⁸

Lo anterior significa que ningún órgano del Estado se encuentra legitimado, con fundamento en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional y I de la Ley de amparo, para solicitar la protección constitucional de amparo, por invasión de soberanías, esferas, o atribuciones constitucionalmente reconocidas, pues ante tal afectación a su órbita soberana lo que procede es accionar el juicio de controversia constitucional establecido, desde el siglo pasado, para resolver todo tipo de conflictos entre soberanías.

Por lo tanto, dentro de estas dos fracciones no cabe la defensa municipal, pues además de que estrictamente hacen referencia a violación de esferas de competencia entre entidades federativas y federación, exigen, como lo señala el criterio de la Corte, que un particular, y

⁴² Apéndice de 1995. Quinta Época. Instancia: Pleno. Tomo I. pág. 362. Tesis de Jurisprudencia.

⁷⁸ Xfr. Castro y Castro Juventino V. Op. Cit. pág. 27

no un ente soberano, realice la reclamación de la protección constitucional, independientemente de que se considere o no al municipio como “ente soberano”.

En conclusión el juicio de amparo resulta insuficiente para la defensa de los derechos del municipio. En el entendido de que el término insuficiente se refiere a que no basta para su defensa. El juicio de garantías solo lo podrá interponer cuando el municipio este en conflicto por cuestiones de derecho privado; no se podrá conceder la protección de la justicia federal a través del ejercicio de esta acción cuando el municipio haya sido lesionado por otros entes políticos, aún cuando esta lesión sea consecuencia de una violación a la carta fundamental.

4.3.- La reforma judicial de 1994

Al inicio de su sexenio, el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente de la República, plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000 las directrices conforme a las cuáles habría de conducir a la Nación. En su capítulo 3.8 y conceptualizado bajo el término “nuevo federalismo”, realizó una descripción de diversas acciones y actitudes que asumiría el gobierno federal, en cuestiones que impliquen *las relaciones entre los diversos órdenes de gobierno* y entre esos y sus propias comunidades.

El nuevo *federalismo* al referirse a órdenes o instancias de gobierno habla de tres: gobierno federal, estatal y municipal. Al respecto, el plan Nacional de Desarrollo señala que:

“....el nuevo Federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de *articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del Gobierno Federal*”⁷⁹

En el año de 1994 inició la gestión presidencial del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, presentando ante el Congreso de la Unión una iniciativa de ley en la cual propuso reformas a la Constitución y a diversas leyes. En dichas reformas se plantearon diversas modificaciones a la constitución en materia de procuración y administración de justicia.

En palabras de la iniciativa ésta proponía el fortalecimiento del Poder Judicial y modificaciones a la organización interna, al funcionamiento y a las competencias de las instituciones encargadas de la seguridad y procuración de justicia. Son cambios que permitirán a estas instituciones un mejor desempeño de sus responsabilidades de representar y salvaguardar los intereses de la sociedad y hacer que la ley sea la norma suprema de nuestra vida pública.

Es necesario destacar la circunstancia de que la reforma al artículo 105 constitucional, no puede entenderse si no se observa la intención gubernamental de fortalecer el Estado de

⁷⁹ Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, pág. 59

Derecho en México, uno de cuyos prerequisites fundamentales era el fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su carácter de Tribunal Constitucional, ya que en 1994 se dieron los pasos finales para dar a la Corte dicho carácter.

Antes de la reforma de 1994, el artículo 105 constitucional tal y como estuvo redactado originalmente en 1917, estaba incompleto y tenía un alcance limitado como instrumento de defensa de los principios de la división de poderes y del federalismo. Independientemente de que no había una ley que lo reglamentara, los conflictos a que hace referencia solían ser resueltos por el Senado, de conformidad con las fracciones V y VI del artículo 76 constitucional.⁸⁰

Independientemente de esta última consideración política, la técnica-jurídica del anterior artículo 105 adolecía de numerosos defectos, entre ellos: no se hacía mención del Distrito Federal, ni de sus órganos de gobierno, en la hipótesis de los sujetos posibles de las controversias constitucionales⁸¹, no se incluía tampoco a los municipios, no se previó la hipótesis de una controversia entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, o entre aquél y una de las cámaras del Congreso General o la Comisión Permanente y no se especificaba que efectos tendrían las decisiones de la Suprema Corte que resolvieran una Controversia Constitucional.

⁸⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Op. Cit. Pág. 14.

⁸¹ Esta omisión se corrigió con la reforma al artículo 105, publicada el 25 de octubre de 1993, en virtud de la cual se ampliaron las facultades de la Corte para conocer las controversias que se suscitaran entre uno o más Estados y el Distrito Federal; y entre órganos del gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos. A pesar de esta reforma, todavía faltaba contemplar la hipótesis de una controversia entre la Federación y el Distrito Federal, así como entre éste y un Municipio.

Es de destacar, sin duda, que el factor que más influyó en la reforma de 1994 del artículo 105 constitucional, fue la voluntad gubernamental de reforzar el esquema de división de poderes a nivel federal y estatal, proporcionando un instrumento de justicia constitucional para la resolución de controversias entre poderes, que involucraran no un conflicto de carácter político, sino de carácter constitucional, por ello la necesidad de superar las limitaciones del sistema anterior, ampliando los supuestos en que la Corte podría conocer respecto de la controversias que se suscitaran entre los diversos órganos de poder, y creando las condiciones para que fuese a través de un conducto jurisdiccional, es decir, a través de un juicio propiamente dicho, como se resolviesen las controversias planteadas en estos supuestos.

Este último aspecto es importante recalcarlo, puesto que quizá es el elemento más importante aportado por la reforma de 1994 en materia de controversias constitucionales. Es decir se buscó que la forma de resolver las controversias se diera a través de un proceso jurisdiccional, en el que las partes tuvieran todas las garantías que la técnica del derecho procesal ha desarrollado en su ya larga tradición histórica, y en el cual el juzgador dispusiese también de todos los medios y poderes para formar su opinión y resolver conforme a derecho. Se consideró que ampliar los alcances de la vía jurisdiccional para la resolución de este tipo de controversias era la mejor forma de alcanzar un resultado aceptable para las partes y legítimo a los ojos de la sociedad. Asimismo, el hecho de que fuera la Suprema Corte la que estaría encargada de resolver estas controversias, con su renovado carácter de Tribunal Constitucional y su deber de resolver con el derecho en la mano, daría a las partes en disputa una mayor garantía de imparcialidad, ciertamente de

mucha mayor imparcialidad que la que podría haber si la resolución de la controversia se hubiera encargado a un órgano no jurisdiccional del Estado.

Por otro lado la reforma al artículo 105 constitucional partió del hecho de que la parte dogmática de la Constitución, tenía ya un instrumento bastante adecuado para su defensa: el juicio de amparo, mientras que la parte orgánica no contaba con un mecanismo de protección efectivo con el nivel de eficacia como el amparo mexicano.

Lo anterior implica que aun cuando ya se contaba con la normatividad del artículo 105 constitucional, éste no constituía un procedimiento eficaz, adecuado y completo de defensa que garantizara plenamente el régimen de división de competencias de nuestro federalismo, ni el principio de división de poderes.

La reforma a las controversias constitucionales apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 31 de diciembre del mismo año, sin embargo en virtud del artículo 8º transitorio, se condicionó la entrada en vigor de este nuevo artículo hasta que iniciara la vigencia de la correspondiente ley reglamentaria.

Entre las reformas más importantes encontramos la estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reformándose el artículo 94 constitucional, reduciendo el número de ministros a once; se le da una nueva competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consolidándola como un autentico Tribunal Constitucional, reformándose para tal efecto el artículo 105 constitucional, asignándole una competencia más amplia, en dos vías:

las controversias constitucionales y la declaración general de inconstitucionalidad; es creado el Consejo de la Judicatura federal, como órgano de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación.

En resumen, en virtud de la serie de reformas publicadas el 31 de diciembre de 1994, la actual redacción del artículo 105 de la Constitución Federal concede a la Suprema Corte de Justicia la facultad de conocer, en única instancia, de las controversias constitucionales que se susciten entre la Federación, los Estados, los Municipios o el Distrito Federal, a fin de que se invaliden normas generales o actos concretos que atenten contra la esfera de competencia de esos niveles gubernamentales.

Así, este proceso busca salvaguardar la soberanía tanto de la Federación como de los Estados y sus Municipios y del Distrito Federal. Por otra parte, aunque el artículo 105 sufrió reformas en 1967 y 1993, no fue sino hasta 1994 cuando a las controversias constitucionales se les dio la estructura que hasta la fecha conservan, y de las que no pocas entidades federativas, el Distrito Federal, los Municipios y los Poderes de la Unión se han valido para resolver conflictos en los que sus respectivos ámbitos soberanos de competencia se han visto en peligro.

Finalmente, la reforma de 1994, al dotar a los Municipios con el carácter de parte en las controversias constitucionales, ha hecho un reconocimiento a las nuevas fuerzas sociales que emergen y que se expresan, precisamente en la organización elemental de la sociedad mexicana que es el municipio.

En verdad, negar el acceso a los municipios en calidad de parte dentro de las controversias constitucionales, bajo el razonamiento de que no era un poder equiparable al Ejecutivo, Legislativo y Judicial de las entidades federativas, significaba en la práctica, dejarlos en estado de indefensión procesal para proteger el ámbito de autonomía que la Constitución les reconoce en su artículo 115. Así pues, la reforma de 1994 al artículo 105 constitucional terminó con esta situación injusta para los municipios.

4.3.1.- La Defensa Municipal de acuerdo a la exposición de motivos de la reforma de 1994.

En ejercicio de la facultad que le confiere la fracción primera del artículo 71 constitucional, el entonces Presidente de la República Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León sometió a la consideración del Constituyente Permanente, por conducto del Senado de la República, la iniciativa de reformas a diversos artículos, entre otros, el 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo con la exposición de motivos de la citada iniciativa se reconoce a la Constitución como el ordenamiento supremo que da sustento a nuestro Estado de Derecho, orienta la construcción del país, señala las pautas para avanzar en la democracia hacia la convivencia justa y expresa la voluntad popular de mantener la unidad de la República en un pacto federal que garantice a su integrantes, Federación, estados y municipios, una vida justa y armónica.

Reconoce como demandas de la sociedad el perfeccionamiento de la democracia, la seguridad y la justicia, el deseo de vivir al amparo de un Estado que garantice plenamente la vigencia de las normas, el apego del gobierno a la ley, la seguridad de las personas, el disfrute de su patrimonio y el ejercicio de sus libertades; se reconoce como una aspiración de la sociedad la fortaleza y credibilidad de las instituciones encargadas de la justicia y la seguridad.

Asimismo se resalta la necesidad de fortalecer un Estado de Derecho que otorgue certidumbre a todos y permita la más cabal expresión de las potencialidades de cada quién y de la sociedad en su conjunto, un Estado que haga de la norma jurídica el sustento de la cohesión social y de la suma de nuestros esfuerzos para ello, resalta la exposición, se requiere de mejores instrumentos para asegurar la vigencia de nuestra constitución, mayor capacidad para aplicar la ley, sancionar a quienes la violan y dirimir las controversias.

Es decir, se destaca el Derecho como la única garantía e instrumento efectivo de cambio en el que debe sustentarse la convivencia pacífica, civilizada, armónica.

De acuerdo a estas consideraciones el Ejecutivo Federal propuso el fortalecimiento del Poder Judicial y modificaciones a la organización interna, al funcionamiento y a las competencias de las instituciones encargadas de la seguridad y procuración de justicia. Son cambios, según la exposición, que permitirán a estas instituciones un mejor desempeño en

sus responsabilidades de representar y salvaguardar los intereses de la sociedad y hacer que la ley sea la norma suprema de nuestra vida pública.

Por lo que hace al fortalecimiento del Poder Judicial la iniciativa dirige su exposición al funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconociendo que en ella la voluntad popular ha depositado la función fundamental de mantener el equilibrio entre los poderes de la unión, dirimiendo las controversias que pudieran suscitarse entre el ejecutivo y el legislativo; así también, que es la depositaria del supremo mandato de velar por la Unión de la República, dirimiendo las controversias entre estados, municipios, el Distrito Federal y la Federación. Señala la exposición de motivos:

“En esta iniciativa se somete ala consideración de esa soberanía un conjunto de reformas a la Constitución para avanzar en la consolidación de un Poder Judicial fortalecido en sus atribuciones y poderes, más autónomo y con mayores instrumentos para ejercer sus funciones. Estas reformas entrañan un paso sustantivo en el perfeccionamiento de nuestro régimen democrático, fortaleciendo al Poder Judicial para el mejor equilibrio entre los Poderes de la Unión, creando las bases para un sistema de administración de justicia y seguridad pública que responda mejor a la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado de Derecho pleno.

La fortaleza, autonomía y capacidad de interpretación de la Suprema Corte de Justicia son esenciales para el adecuado funcionamiento del régimen democrático y de todo el sistema de justicia.”

La garantía al principio de División de Poderes se reitera con insistencia dentro de la exposición de motivos, sobre todo por lo que hace a la salvaguarda de su esencia en aras de un adecuado equilibrio entre los Poderes de la Unión y de un régimen democrático más fuerte.

Ante la ineludible realidad de un Equilibrio de Poderes débil en el que prevalecía la incertidumbre al respecto a los ámbitos de competencia de los órganos de gobierno y sin que existieran instrumentos eficaces para reestablecer y salvaguardar la División de Poderes quebrantada se hacía necesaria, cada vez más, el fortalecimiento claro y eficaz del orden constitucional. Al respecto la exposición de motivos sostiene:

“Debemos reconocer que, incluso con independencia de los importantes beneficios del juicio de amparo, la nueva y compleja realidad de la sociedad mexicana hace que este proceso no baste para comprender y solucionar todos los conflictos de constitucionalidad que pueden presentarse en nuestro orden jurídico. Por ello, es necesario incorporar procedimientos que garanticen mejor el principio de división de poderes y a la vez, permitan que la sociedad cuente con mejores instrumentos para iniciar acciones de revisión de la

constitucionalidad de una disposición de carácter general a través de sus representantes.”

Ante tal panorama encontrar el instrumento idóneo para la defensa del Federalismo fue una de las prioridades de la reforma, así como, contribuir a la incesante búsqueda de la solución de todos los conflictos de constitucionalidad que pueden presentarse en nuestro orden jurídico

De esta manera la iniciativa plantea la reforma del artículo 105 constitucional a fin de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten entre la Federación, los estados y los municipios; entre el ejecutivo federal y el Congreso de la Unión; entre los poderes de las entidades federativas; o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal. Al ampliarse la legitimación para promover las controversias constitucionales, se reconoce la complejidad que en nuestros días tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales. Al respecto la iniciativa señala:

“El artículo 105 del texto original de la Constitución le otorga competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia para 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. Los mencionados

supuestos del artículo 105 no prevén muchos de los conflictos entre los órganos federales, estatales y municipales que la realidad cotidiana está planteando.

Una de las demandas de nuestros días es la de arribar a un renovado federalismo. Ello hace indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que en su pleno ejercicio pueda suscitar. Por este motivo, se propone la modificación del artículo 105, a fin de prever en su fracción primera las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación y un estado o el Distrito Federal; la Federación y un municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en sus caso, la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal; dos estados; un estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un municipio; dos municipios de diversos estados; dos poderes de un mismo estado; un estado y uno de sus municipios; y dos órganos del Distrito Federal o dos municipios de un mismo estado.

Con la modificación propuesta, cuando alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos, podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o disposición general.

El gran número de órganos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales es un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal. Todos los niveles de gobierno serán beneficiados con estas reformas.

El otorgamiento de estas nuevas atribuciones reconoce el verdadero carácter que la Suprema Corte de Justicia tiene en nuestro orden jurídico: el de ser un órgano de carácter constitucional. Es decir, un órgano que vigila que la Federación, los estados y los municipios actúen de conformidad con lo previsto por nuestra Constitución.”

Por último es de suma importancia señalar la parte considerativa a la necesidad de promulgar una ley reglamentaria para el caso de que la citada iniciativa se aprobará, pues, de acuerdo a la exposición de motivos los complejos problemas técnicos que habrán de ser materia de los procesos previstos en dicha norma constitucional no pueden seguirse tramitando conforme a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento formulado para resolver, en principio, litigios entre particulares. De ahí que la reforma previera la conveniencia de que fuera una ley reglamentaria de esta disposición constitucional la que preceptuara su cabal aplicación.

4.3.2.- Los nuevos supuestos de procedencia de las Controversias Constitucionales

Así pues la fracción I del artículo 105 constitucional se dedicó a la regulación, de los supuestos de procedencia de las Controversias Constitucionales, quedando como a continuación se transcribe:

“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;”

Es notable el aumento en las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de este medio de control constitucional, en relación con los nuevos supuestos de procedencia de la Controversias Constitucionales. Es decir, después de la reforma judicial de 1994 la competencia de nuestro Máximo Tribunal para conocer de los juicios de Controversia Constitucional se amplió de acuerdo a lo siguiente:

Por lo que hace al supuesto de controversia entre la Federación y un estado o el Distrito Federal previsto en el inciso a), antes de la reforma de 1994, únicamente se preveía la controversia entre la Federación y un Estado, no así por lo que hace al Distrito Federal

contra la Federación o viceversa; por lo tanto, este último supuesto es una adición relevante de la multicitada reforma de 1994.

Por su parte las controversias previstas en los incisos b) y c), entre la Federación y un municipio; y entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión o cualquiera de las Cámaras de este o, en su caso, la Comisión Permanente o algún órgano del Distrito Federal, constituyen una de las adiciones más importantes al precepto en estudio, supuestos inexistentes hasta antes de la reforma, resaltando, desde luego, para la presente investigación la legitimación del municipio para promover dicho control constitucional.

De acuerdo a los supuestos previstos en los incisos d) y e), existe competencia de nuestro Máximo Tribunal para conocer de las controversias entre un Estado y otro o el Distrito Federal, supuestos ya existentes antes de la reforma de 1994.

Los incisos f) y g) prevén supuestos de suma relevancia para la presente investigación, ya que en ellos se contempla la no poco probable controversia por invasión de competencias entre el Distrito Federal y un Municipio; así como la controversia entre dos Municipios de diversos Estados. Respecto de estos supuestos cabe mencionar que hasta antes de la reforma de 1994 no existían y; por lo tanto, constituyen una de las adiciones más trascendentes por lo que a la defensa del municipio se refiere.

De acuerdo al supuesto previsto en el inciso h), en relación con el anterior texto del artículo 105, la controversia entre dos poderes de un mismo Estado ya se encontraba

regulada con anterioridad; sin embargo, existe una diferencia sustancial a partir de la reforma de 1994 al especificarse que la controversia versara, o bien, sobre la constitucionalidad de sus actos o de sus disposiciones generales.

Por lo que hace al supuesto previsto en el inciso i) respecto de la controversia entre un Estado y uno de sus Municipios es importante destacar su inclusión a partir de la reforma de 1994, ya que, sin dejar de señalar que para las controversias entre estos órdenes de gobierno algunas legislaciones locales atribuían competencia para resolverlas, o bien, a las propias legislaturas locales o a los órganos máximos de Justicia de los Estados, aquéllas eran resueltas más dentro del ámbito de lo político que de lo jurisdiccional sin soslayar, desde luego, que la competencia para su solución se desarrollaba únicamente en términos de lo dispuesto por su respectiva legislación local.

Lo anterior significa que, a pesar de que aún en muchas legislaciones locales existen mecanismos para la solución de controversias entre estos dos órganos de gobierno, existe una diferencia sustancial con respecto a las previstas en el artículo 105, fracción I, inciso i) al especificarse que la controversia versara *sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales*, al respecto resulta necesario aclarar que de acuerdo al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los actos y disposiciones generales a que se refiere este inciso son aquellas del orden federal, es decir, aquellas violaciones a disposiciones constitucionales del orden federal.⁸²

⁸² Ver los criterios con los rubros: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SÓLO COMPETE CONOCER DE LAS QUE SE PLANTEEN CON MOTIVO DE VIOLACIONES A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEL ORDEN FEDERAL. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno.

De la misma manera no pasa desapercibida la circunstancia, aludida en otro apartado, en relación a que, incluso antes de la reforma de 1994, por criterio de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, ya se encontraba reconocida la legitimación del Municipio para promover controversia constitucional suscitada entre éste y otros poderes de la entidad.⁸³

En relación a la controversia entre un Estado y un Municipio de otro Estado prevista en inciso j) su inclusión implica llenar un vacío, sobre todo, porque se reconoce en el municipio la legitimación suficiente para promover este medio de control constitucional contra actos o disposiciones generales de un Estado que constitucionalmente afecte su

Tomo XI, Abril de 2000. Pág. 812. Tesis de Jurisprudencia. P./J. 30/2000. 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. y CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE EL ESTADO DE NUEVO LEÓN Y SUS MUNICIPIOS. PROCEDEN SIN NECESIDAD DE AGOTAR PREVIAMENTE LA VÍA PREVISTA POR EL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo IV, Septiembre de 1996. Pág. 357. Tesis de Jurisprudencia. P./J. 51/96. Controversia constitucional 13/95. Ayuntamiento de San Nicolás de los Garza, Nuevo León. 18 de marzo de 1996. *Unanimidad de nueve votos.

⁸³ La jurisprudencia referida fue resultado de la resolución de la controversia constitucional promovida por el Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, contra actos del Congreso, Gobernador constitucional, Secretario general de Gobierno y Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Estado de Nuevo León. Esta jurisprudencia se encuentra con el rubro: MUNICIPIOS. DENTRO DE NUESTRO SISTEMA CONSTITUCIONAL CONSTITUYEN UN PODER, POR LO QUE ESTÁN LEGITIMADOS PARA PROMOVER CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES QUE SE SUSCITEN ENTRE ÉSTOS Y LOS OTROS PODERES DE LA ENTIDAD. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo VII, Mayo de 1998. Pág. 749. Tesis de Jurisprudencia.*EJECUTORIA SIN TESIS* Controversia Constitucional 1/95. (incidente de incompetencia). Ver también la jurisprudencia con el rubro: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS MUNICIPIOS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO; Y ANTES DE LA REFORMA, POR INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL DE DICHO PRECEPTO, VIGENTE EN ESA ÉPOCA. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo XI, Abril de 2000. Pág. 811. Tesis de Jurisprudencia. P./J. 29/2000. 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.

esfera de competencias, sin tener que sujetarse o ampararse en la defensa que su respectiva entidad federativa realizara con motivo de las violaciones a su autonomía.

Finalmente, el supuesto previsto en inciso k) refrenda la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos con la ligera adición, a partir de la reforma de 1994, de que su conocimiento versara sobre la constitucionalidad de sus disposiciones generales.

5.- La necesidad de la defensa municipal

Las condiciones políticas imperantes hasta antes de la última mitad de los ochenta no hacían tan inminente que el municipio contara o no con medios para defenderse de las embestidas y arbitrariedades del gobierno estatal y federal que lo perjudicaban, pues quizá hubiera sido una osadía enfrentarlos. El desarrollo Político de la Nación que aparentemente se reflejaba en los nuevos gobiernos de oposición, como es el caso del Estado de Baja California y posteriormente el de Chihuahua, y la convivencia en un mismo Estado de autoridades de diversos órdenes de gobierno de partidos políticos distintos dio lugar naturalmente a enfrentamientos entre dichos gobiernos.

Las querellas políticas entre estas autoridades se convirtieron pronto en demandas judiciales que se presentaron ante el Poder Judicial de la Federación, en algunas ocasiones a través del juicio de amparo y en otras a través de las controversias constitucionales

previstas en el artículo 105 de la Constitución. Para sorpresa de todos, los municipios descubrieron su estado de indefensión. El juicio de amparo era improcedente pues se consideró que eran “entidades soberanas”, la demanda de controversia constitucional corría la misma suerte pues según el texto del artículo 105 constitucional, sólo procedería si el municipio fuese un “poder” del Estado, lo que no se aceptaba y se afirmaba sistemáticamente por la Corte.

Esta situación prevaleció hasta poco antes de la Reforma Judicial de 1994, pues operó el cambio de criterio de la Corte sumamente interesante respecto la naturaleza de los municipios y el control de la constitucionalidad.

Resultaba absurdo e inútil que se estableciera en la Constitución y en las leyes un régimen de competencias y esferas de actuación delimitadas para la federación, estados y municipios, sobre todo en materia administrativa, pues el municipio podía ser agraviado por cualquiera de estas entidades sin que jurídicamente pudiese hacer algo al respecto. El municipio no contaba con medios para contrarrestar estas acciones.

La reforma judicial de 1994 reafirmó el carácter de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional, ampliando su competencia para la resolución de conflictos de ésta naturaleza. El artículo 105, que consagra las controversias constitucionales, se reformó para incluir entre los supuestos de procedencia una serie de supuestos hipotéticos entre los cuáles incluye ahora aquellas controversias en que es parte

el municipio. Por primera vez el Municipio cuenta Constitucionalmente con una acción para ejercitar en contra de otras entidades políticas.

La defensa jurisdiccional de los municipios es una necesidad para el adecuado desarrollo de la vida institucional no sólo del municipio sino del estado nacional como un todo, sobre todo ahora que las condiciones en que se ha desenvuelto el desarrollo político mexicano dibuja un panorama en el que conviven cotidianamente autoridades de diversos partidos políticos, lo que implica la no comunión de ideologías y una alta probabilidad de controversias, haciendo aún más imperante la necesidad por contar con medios para mantener la actuación de las entidades políticas dentro de los cauces constitucionales para el efecto diseñadas.

5.1.- Perspectiva del municipio frente a las reformas

Nadie podrá negar que la reformulación del sistema federal mexicano es todavía una aspiración, una exigencia nacional, un proceso en marcha, compuesto de una serie de fenómenos políticos y cambios jurídicos que habrán de ir rindiendo frutos poco a poco. Sin embargo, si algo queda claro con la reforma judicial de 1994 es que para hacer realidad el Estado federal renovado al que se aspira, era necesario fortalecer el mecanismo de resolución de controversias para la solución de conflictos por invasión de competencias entre los tres niveles de gobierno.

El renovado enfoque que se le ha dado a la controversia constitucional es un reconocimiento a la pluralidad política existente en la actualidad en México. Por ello, la reforma de 1994, al dotar a los municipios con el carácter de parte en las controversias constitucionales, ha hecho un reconocimiento a las nuevas fuerzas sociales que emergen y que se expresen, precisamente en la organización elemental de la sociedad mexicana que es el municipio. Por eso, además de ser proyecto de transformación, la reforma al artículo 105 es un reconocimiento a la pluralidad que caracteriza hoy a la nación.

El hecho de que ahora se reconozca la posibilidad de existencia de un conflicto jurídico entre un municipio y cualquier otro órgano de gobierno, viene a llenar un vacío en virtud del cual una simple diferencia se habría podido convertir en una disputa política de graves consecuencias.

Más aún el hecho de que desde la reforma de 1994 hasta la fecha el mayor número de controversias constitucionales han sido planteadas por municipios, es muestra que el replanteamiento de dicho medio de control no quedó en letra muerta sino que, por contrario, se está convirtiendo en una herramienta para redefinir tanto el federalismo mexicano, como nuestro esquema de división de poderes.

A partir de la reforma judicial de 1994, el municipio está llamado a refrendar el papel protagónico a que aspiró el constituyente de 1917 dentro de nuestro Estado Mexicano, al dotarlo con el medio de defensa de sus prerrogativas la Ley Suprema lo reivindica como elemento esencial en la transformación de nuestra Nación. En esencia esa es, precisamente,

la intención de la reforma de 1994, reconocer que para el fortalecimiento del federalismo era necesario dotar al municipio de los mecanismos que garanticen su necesaria participación en dicho proceso de transformación.

De esta manera el municipio esta llamado a defender no solo su esfera de atribuciones encomendadas sino, ante todo, esta llamado a contribuir de manera activa al largo proceso de transformación de nuestro Estado Federal.

5.2.- Trascendencia política de las reformas

El Estado democrático de Derecho tendiente a la justicia e imparcialidad de sus instituciones, así como a su eficacia y eficiencia, exige una legalidad fuerte, una legalidad que seriamente se dirija a una adecuada división y equilibrio de poderes, el sometimiento de lo político a lo legal, el fortalecimiento del federalismo y la autonomía municipal, la reforma al artículo 105 constitucional apunta a cada uno de estos objetivos.

La división y equilibrio de poderes se logra a través del fortalecimiento de todas y cada una de las instituciones políticas del país. La vida política de nuestra Nación Mexicana esta sometida a un estado de derecho en el cual cualquier violación al mismo cometida por sus entes políticos, en perjuicio de otro ente de la misma naturaleza, quebranta el orden jurídico constitucional en perjuicio del estado Mexicano.

A partir de la reforma judicial de 1994 los entes de gobierno, partes de la estructura estatal federal, encuentran en las nuevas controversias constitucionales una vía para la resolución jurisdiccional de sus conflictos de intereses.

La defensa de nuestro Estado Federal descansa precisamente en la controversia constitucional, por ser esta figura el medio de justicia constitucional especialmente destinado para hacer efectiva la distribución de competencias entre los integrantes de la Nación. Actualizar los supuestos de procedencia y reglamentar las controversias constitucionales implica poner los medios para hacer factible el fortalecimiento del federalismo.

El reconocimiento del carácter eminentemente político del municipio, a partir de la reforma de 1994, y de lo fundamental que es el hecho de que cuente con medios de defensa jurídica en contra de todos los actos que lo lesionan, nos indica como es que el legislador reconoce la importancia intrínseca de ésta institución y el papel tan determinante que juega en el desarrollo de la nación.

El sistema de legalidad de la Constitución Mexicana se ve fortalecido a través de la defensa jurisdiccional de los municipios, pues esta nueva posibilidad de justicia constitucional trastoca todos los elementos necesarios, para que la legalidad de un Estado constitucional y democrático sea una realidad. La importancia de esta nueva innovación del texto constitucional no radica en la posibilidad de impugnar actos y disposiciones

inconstitucionales, sino que trasciende al ámbito de la teoría política que fundamenta la regulación constitucional.

De esta manera la reforma judicial de 1994 trasciende hacia el anhelo supremo de la Nación Mexicana: la convivencia armónica soportada en el respeto a las instituciones y en el Estado de Derecho. La defensa municipal, a partir de la reforma judicial del 1994, es una realidad que va más allá de la salvaguarda de su esfera competencia, pues su trascendencia alcanza el bienestar de la persona humana a través de la certidumbre de sus entes y, consecuentemente del respeto pleno del orden primario.

El artículo 105 constitucional reconoce, en el municipio, la necesidad de incluir todos los elementos que constituyen un verdadero Estado Federal caracterizado por el respeto a la autonomía en el ejercicio de gobierno.

CONCLUSIONES

De la misma manera que la creación del primer municipio español en la América Continental tuvo su origen en el Derecho, pues su creación fue resultado de un subterfugio legal, para legitimar la conquista, durante el proceso de conquista el factor de organización y sustento de la convivencia social lo constituyó el Derecho a través las capitulaciones cuyo clausulado regulaba los derechos y obligaciones, así como las prerrogativas que se derivarían de las tareas de poblamiento.

Durante la Nueva España el ayuntamiento se constituyó como el único órgano de gobierno de los municipios.

La Constitución de Cádiz fue el primer ordenamiento que reglamentó con mayor abundancia al Municipio en un intento por atemperar la situación de crisis en que se encontraba, sin embargo, su vigencia trajo consigo la trascendencia más negativa que ha impedido el desarrollo del municipio: la instauración de los jefes políticos.

Después de consumada la Independencia el primer ordenamiento que reguló a nivel constitucional la figura del municipio fueron las bases constitucionales de 1836.

La peor época para el desarrollo del Municipio fue durante el régimen de Porfirio Díaz; la dictadura ejerció un control total a través de las jefaturas políticas propiciando la degradación del municipio y haciendo perder toda su independencia. Bajo esta situación

asfixiante, la restitución de la autonomía municipal a través del reconocimiento del municipio libre y la supresión de las jefaturas políticas, serían los postulados básicos que adoptaría el movimiento precursor de la Revolución de 1910. Así el Artículo 115 de la Constitución, que estructura la organización municipal del país, es producto genuino del movimiento revolucionario de 1910, por lo que su inclusión en la Constitución de 1917 obedeció a las consignas revolucionarias que fueron fundamento ideológico de ese movimiento social.

La figura del municipio reviste características sui generis que han dificultado la existencia de un concepto único, sin embargo, existe criterio uniforme que identifica elementos esenciales que lo caracterizan como una comunidad asentada en un territorio cuyo fin primordial es la satisfacción de los intereses comunes y con capacidad de autogobernarse y administrarse.

La naturaleza jurídica del municipio ha sido históricamente una de las cuestiones que más discrepancias ha originado, siendo en el campo de la doctrina en el que con mayor amplitud se han agudizado; sin embargo, después de una larga discordancia nuestro Máximo Tribunal de Justicia del país parece haber resuelto esta divergencia al reconocer que el municipio constituye un poder dentro de nuestra forma de Estado Federal, fundamentalmente por sus características derivadas en el ejercicio de las funciones ejecutivas, legislativas y judicial, propias de un verdadero poder político, su personalidad jurídica plena, el ejercicio de su patrimonio propio, y el reconocimiento en el estableciendo de un órgano de gobierno: el Ayuntamiento. Lo anterior, aunado a la

fundamental reforma de 1983 al artículo 115 constitucional, mediante la cual se amplía y fortalece su ámbito de competencia constitucional.

La máxima autoridad dentro del municipio es el Ayuntamiento quien es el encargado del gobierno y la administración del poder público municipal; es su reconocimiento como órgano de gobierno el momento en que recobra el rumbo hacia su fortalecimiento, deja de ser el anacrónico órgano de naturaleza y fines administrativos para convertirse en un verdadero órgano de gobierno.

El municipio es la primera piedra angular de la estructura estatal mexicana. El Estado Mexicano surge en el momento en que el pueblo mexicano en uso de su poder soberano decide organizarse normativamente dándose una estructura jurídico-política y sentando las bases normativas que estructuran la actual Nación Mexicana.

Es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el orden jurídico nacional que somete la actividad del Estado, constituyéndose ésta normatividad en una voluntad superior al propio Estado y que le impide desempeñar aquel poder soberano convirtiéndose, únicamente, en el titular de dicho poder el cual, esencialmente, sigue radicando en el pueblo mexicano.

Los derechos fundamentales de los gobernados y la distribución de competencias son las dos instituciones básicas sobre las que descansa el Estado Mexicano, a su vez, los dos principios que norman la dinámica del ejercicio del poder público son: la supremacía

constitucional y el principio de rigidez constitucional. El desajuste de cualquiera de estos principios implica quebrantar el orden constitucional y la vigencia del Estado de Derecho.

La necesidad de defender la Constitución, a través de mecanismos que permitan salvaguardarla de los actos arbitrarios de algún órgano de gobierno del Estado y permitan mantener el orden constitucional y la seguridad jurídica, surge a partir de que la Constitución General de la República, como norma estática, por sí sola y de manera automática, no garantiza la constitucionalidad del ejercicio del poder público.

Los medios de control de la constitucionalidad son aquellas instituciones y formas de actuación que permiten asegurar y mantener la vigencia del Estado de Derecho y seguridad jurídica del orden constitucional.

Para preservar la vigencia de la Constitución General de la República, el Estado Mexicano ha encomendado, a través de un sistema de control jurisdiccional, el ejercicio de este control constitucional a los distintos órganos del Poder Judicial de la Federación.

El instrumento diseñado para la salvaguarda, no solamente de la división de competencias típica de nuestra forma federal de Estado, sino también para protección del principio de la división de poderes, no es otro que el de las Controversias Constitucionales.

La Controversia constitucional es una invención del Constituyente de 1917, y es el medio por virtud del cual se controla la constitucionalidad, se defiende y se hace operante el principio de supremacía constitucional, se sancionan con nulidad los actos que

atentan contra ella y se encausa la acción de los poderes y órganos, federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, a lo previsto y mandado por la misma.

La acción de controversia constitucional pertenece exclusivamente a los diversos entes y órganos de gobierno que conforman el Estado Mexicano y su resolución pertenece en exclusiva a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las figuras de la suspensión, desaparición de ayuntamientos y suspensión o revocación del mandato a alguno de sus miembros tienen existencia jurídica a nivel constitucional a partir de la reforma constitucional de 1983 al artículo 115; sin embargo, su origen es anterior a dicha reforma, es decir, su ejercicio se sustentaba en la mayoría de las legislaciones locales de las entidades federativas. El propósito esencial que llevó a la consagración a nivel constitucional de estas figuras fue establecer uniformidad en los lineamientos existentes en la mayoría de las legislaciones locales para la procedencia de cualquiera de estos supuestos pero, sobre todo, la inclusión de las garantías de audiencia y legalidad a favor de los ayuntamientos frente al ejercicio de cualquiera de estas figuras.

La procedencia de cualquiera de los supuestos establecidos en el artículo 115, fracción I, para la desintegración del Ayuntamiento, es un acto que por su naturaleza vulnera la prerrogativa principal de los Ayuntamientos: la salvaguarda de su integración, aspecto cuya tutela corresponde a la Constitución Política. La salvaguarda de su integración tiene como fin el preservar a las instituciones municipales de injerencias o intervenciones ajenas, esto en aras de un principio de seguridad jurídica que permita hacer efectiva su autonomía política; por lo tanto, el ejercicio de cualquiera de estos supuestos violenta la autonomía

municipal y quebranta los postulados elementales que sustentan nuestra forma de Estado Federal.

Lo anterior es totalmente contrario a los objetivos de la reforma, según la cual, lo que se buscaba era preservar a las instituciones municipales de injerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo consagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica que respondiera a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los municipios sin alterar por otra parte la esencia de nuestro federalismo.

La facultad de las Legislaturas Locales para suspender, declarar la desaparición de un Ayuntamiento o, la suspensión o revocación del mandato a alguno de sus miembros constituye en sí mismo un acto de autoridad que debe obedecer a los imperativos establecidos en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, para que la afectación que generen sea jurídicamente válida.

Las garantías de audiencia y legalidad consagradas en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero de la Constitución se traducen en la instauración de un procedimiento mediante el cual los afectados tengan la oportunidad de ofrecer pruebas y hacer los alegatos que a su derecho convengan, y en la existencia probada de las causas graves, para la procedencia de cualquiera de las hipótesis referidas; el respeto a estas prerrogativas conlleva por antonomasia el respeto a las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna. La inobservancia de aquellos requisitos establecidos por el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, por parte de las Legislaturas Locales, en ejercicio de su facultad, tiene como

consecuencia la violación a las garantías de audiencia y legalidad del Municipio y, por ende, un acto inconstitucional.

El Juicio de Amparo no es procedente frente al acto por el cual las Legislaturas Locales suspenden, declaran la desaparición de ayuntamientos o, en su caso, suspenden o revocan el mandato a alguno de sus miembros debido a que se considera que este medio de control de la constitucionalidad es una defensa exclusiva de los particulares en contra de los actos de autoridad que transgredan las garantías individuales y no existe la posibilidad de que los municipios reclamen a través de este instrumento la violación a sus ámbitos de competencia o los agravios que sufran por virtud de los actos o leyes de autoridad de otros niveles de gobierno. Si bien el municipio puede accionar el juicio de amparo su amplitud protectora será en relación al concepto que la Corte ha formulado de “intereses patrimoniales”.

El evidente estado de indefensión del municipio culminó, vía jurisprudencial, por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el reconocimiento en la legitimación del municipio para promover controversia constitucional en aras de salvaguardar y hacer efectivos los derechos otorgados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre otros, la salvaguarda de su integración. De esta manera, frente al acto por el cual las Legislaturas Locales suspenden, declaran la desaparición de Ayuntamientos o, en su caso, suspenden o revocan del mandato a alguno de sus miembros, el Municipio se encuentra legitimado para promover controversia constitucional.

La reforma judicial de 1994 constituye, en primer término, el reconocimiento expreso del municipio como un poder del Estado para efectos de hacer efectiva la salvaguarda de sus prerrogativas constitucionales, a través de su acceso al juicio de controversia constitucional y, en segundo término, constituye el impulso para el fortalecimiento del municipio dentro de nuestro Estado Federal que junto al efectivo respeto del principio de división de poderes son los objetivos perseguidos desde la reforma de 3 de febrero de 1983 al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La voluntad gubernamental de reforzar el esquema de división de poderes es el factor que más influyó en la reforma de 1994 -del artículo 105 constitucional- cuya aportación trascendental fue haber proporcionado un instrumento de justicia constitucional para la resolución de controversias entre poderes, en el que la resolución se diera a través de un proceso jurisdiccional, en el que las partes tuvieran todas las garantías de la técnica del derecho procesal, y en el que el juzgador resolviera conforme a derecho, es decir, envolviendo no un conflicto de carácter político, sino de carácter constitucional.

BIBLIOGRAFIA

ANDRADE SANCHEZ, Eduardo, Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su Septuagésimo Quinto Aniversario, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1992, pp. 520.

----- y **VALADES, Diego**, Hacia una Nueva Constitucionalidad, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2000, pp. 435.

ARAGON REYES, Manuel, Constitución, Democracia y Control, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002, pp.257.

ARNAIZ AMIGO, Aurora, Historia Constitucional de México, México, Editorial Trillas, 1999, pp. 332.

ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional, México, Oxford University Press, 2002, pp. 915.

-----, La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte; el caso Tabasco y otros, 3ra. Edición, Grupo Editorial Monte Alto, México, 1997. pp. 562.

AVILA VEYNA, Norma Angélica, Hacia el Derecho Constitucional Estatal, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, 2003, pp. 396.

BALTAZAR ROBLES, Germán Eduardo, Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad, 1ra. Edición, Angel editor, México, 2002, p. 30

BARROY SÁNCHEZ, Hector C. Historia de México I. Primera Edición. Editorial McGraw Hill. México. 1996. pp. 180

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 18va. Edición. México, Editorial Porrúa, 2006, pp. 1094.

-----, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 6a. edición, Editorial Porrúa, México, 2000, pp. 484.

-----, El Juicio de Amparo, 41ra. Edición, Editorial Porrúa, México, 2005, pp. 1108.

-----, Garantías Individuales, 37 Edición, Editorial Porrúa, México, 2004, pp. 814.

CASTRO Y CASTRO, Juventino V., El artículo 105 constitucional, 1ra. Edición, Editorial Porrúa, México, 1997, pp. 337.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Bases Jurídicas del Municipio Mexicano, Talleres Gráficos de México, México, 1994, pp. 254.

D'ACOSTA Y ESQUIVEL O., Julio, El Fuero del Municipio: Breves Consideraciones sobre el artículo 115 Constitucional, México, Editorial Jus, 1948, pp. 146.

Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Tomo X, Porrúa-Cámara de Diputados, México, 2000, pp. 444.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1991, pp. 262.

FAYA VIESCA, Jacinto, El federalismo Mexicano: Régimen Constitucional del Sistema Federal, México, Editorial Porrúa, 2004, pp. 285.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Régimen Jurídico Municipal en México, 1ra. Edición, Porrúa-UNAM, México, 2003, pp. 382.

FERRER MCGREGOR, Eduardo, Compendio de Derecho Procesal Constitucional: Legislación, Prontuario y Bibliografía, México, Editorial Porrúa, 2004, pp. 753.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 39ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998, pp. 219.

GAMIZ PARRAL, Máximo N, Resurgimiento del Estado Federal, México, Universidad Juárez del Estado de Durango, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 307.

GARCIA CASTILLO, Tonatiuh, La defensa de la Constitución: el artículo 105 y el Juicio Constitucional, México, Editorial Asbe, 1997. pp. 142.

GARZA, Sergio Francisco de la, El municipio: historia, naturaleza y gobierno, Editorial JUS, México, 1947, pp.213.

GARZA GARCÍA, Cesar Carlos, Derecho Constitucional Mexicano, 1ra. Edición, Editorial Mc-Graw Hill, México, 1997, pp. 406.

GERALDO VENEGAS, Rubén. Régimen constitucional de los municipios y examen del juicio político a los ayuntamientos y sus miembros. 1ra. Edición, Centro Nacional de Estudios municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1986, p. 118.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. Estudios jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina. 1ra. edición, editorial porrúa, México, 1984, pp. 842.

HARO, Ricardo, Constitución, Poder y Control, Instituto de Investigaciones jurídicas-UNAM, México, 2002, pp. 243.

HERNÁNDEZ CHONG CUY, María Amparo, *La defensa jurisdiccional del municipio y la controversia constitucional*, México, Universidad Panamericana (sede Guadalajara), 1998, p. 56

LÓPEZ SOSA, Eduardo, *Derecho Municipal Mexicano*, 1ra. Edición, UNAM, México, 1999, pp.232

MUÑOZ VIRGILIO Y RUIZ MASSIEU, Mario, *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, UNAM, México, 1979, pp. 250.

OCHOA CAMPOS, Moisés, *La reforma municipal*, 3ra. Edición, Editorial Porrúa, México, 1985, pp. 95.

QUINTANA ROLDAN, Carlos Francisco, *Derecho Municipal*, 4ta. Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, pp. 630.

RENDON HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho Municipal*, 1ra. Edición, Editorial Porrúa, México, 1985, pp. 446.

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El Municipio*, 5ta. Edición, Editorial Porrúa, México, 2002, pp. 90.

RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, *Defensa Constitucional y fortalecimiento político municipal, México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1986, p. 88.

-----, *La actualidad de la defensa de la constitución: Memoria del Coloquio Internacional en celebración del sesquicentenario del Acta de Reformas de 1847, origen federal del juicio de Amparo Mexicano*, 1ra. Edición, SCJN-UNAM, México, 1997, pp. 258.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Intervención de Ayuntamiento en actos de Autoridad que vulneren su Integración*, México, SCJN, 2002, pp. 260.

-----, *¿QUÉ SON LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES?*, 2da. Edición, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2004, pp. 108

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2002*, 23va.Edición, Editorial Porrúa, México, 2002, pp.153.

UGARTE CORTES, Juan, *La Reforma Municipal y Elementos para una teoría Constitucional del Municipio*, México, Editorial Porrúa, 1985, pp. 281.

REVISTAS

ACOSTA ROMERO, Miguel, *El Espíritu del Municipio Mexicano: Legislación, Administración Municipal y Federalismo*, pp. 37-64, En: EL MUNICIPIO EN MÉXICO, México, 1996.

ARRIAGA BECERRA, Hugo Alberto, *La Controversia Constitucional*, pp.51-54, En: LEX, DIFUSIÓN Y ANÁLISIS, Vol. 1, No. 3, septiembre, 1995.

GONZALEZ OROPEZA, Manuel, *La defensa Jurídica del Municipio*, pp. 237-246, En: EL MUNICIPIO EN MÉXICO, México, 1996.

GONZALEZ URIBE, Héctor, *El Municipio en la Constitución de 1917*, pp.29-30, En: ANUARIO DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA, No. 20, 1990-1991.

GUILLEN LOPEZ, Tonatiuh, *El Marco Legal del Municipio en México: hacia una evaluación del artículo 115 Constitucional*, pp. 95-108, En: EL MUNICIPIO EN MÉXICO, México, 1996.

HAMDAM AMAD, Fauzi, *Régimen Jurídico del Municipio*, pp. 225-252, En: ESTUDIOS JURÍDICOS DE HOMENAJE AL XC ANIVERSARIO DE LA ESCUELA LIBRE DE DERECHO, México, 2002.

NAVA NEGRETE, Alfonso, *Justicia Administrativa Municipal*, pp. 529-537, En: EL MUNICIPIO EN MÉXICO, México, 1996.

QUINTANA ROLDAN, Carlos Francisco, *La Autonomía Municipal y el Nuevo Federalismo*, pp. 121-149, En: EL MUNICIPIO EN MÉXICO, México, 1996.

QUINTANA ROLDAN, Carlos Francisco, *La Regulación Jurídica Constitucional del Municipio bajo una perspectiva histórica*, pp. 443-455, En: 75 ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, México, 1992.

RENDON HUERTA, Teresita, *Derecho Municipal (El Municipio, su competencia, origen y perspectiva)*, pp. 793-836, En: ANUARIO DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA, No. 13, julio, 1981.

SEPULVEDA IGUINIZ, Ricardo J., *Reflexiones Sobre la Controversia Constitucional*, pp. 381-404, En: REVISTA DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA ESCUELA LIBRE DE DERECHO, Vol. 23, No. 23, México, Escuela Libre de Derecho, 1999.

NORMATIVA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

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

Código Federal de Procedimientos Civiles

OTROS

Texto original de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma al artículo 115 Constitucional de 3 de febrero de 1983.

Texto original de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma al artículo 105 Constitucional de 31 de diciembre de 1994

IUS 2006, junio 1917- Diciembre 2006 jurisprudencia y tesis aisladas, Suprema Corte de Justicia.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ley de Amparo y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación.