



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO

**EL JUICIO DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL: UN
MEDIO DE DEFENSA FUNDAMENTAL DEL MUNICIPIO
LIBRE EN MÉXICO.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:
ADRIANA KARINA ECHEVERRÍA BEDOLLA**

ASESOR: DR. JOSÉ ANDRÉS GALLARDO DURÁN

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL

2007





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.

1.1 Antecedentes prehispánicos.....	1
1.2. El Municipio Mexicano en la época colonial.....	2
1.2.1. El Cabildo de Indios.....	3
1.2.2. El Cabildo Colonial.....	4
1.3. La Constitución de Cádiz.....	4
1.4. La Constitución de Apatzingán.....	5
1.5. El Municipio en las Bases Orgánicas de 1843.....	6
1.6. La Constitución de 1857 y el Municipio.....	7
1.7. El Municipio en el Porfiriato.....	7
1.8. El Municipio en el Constituyente de 1917.....	8
1.9 Estudio del artículo 115 constitucional.....	11

CAPÍTULO II

EL MUNICIPIO COMO PARTE ESENCIAL PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO MEXICANO.

2.1. Elementos constitutivos	
2.2.1 Gobierno.....	59
2.2.2 Territorio.....	61
2.2.3 Población.....	64
2.2. Autonomía.....	69
2.3. Naturaleza Jurídica.....	81
2.4. Personalidad Jurídica.....	82
2.5. Concepto propuesto.....	83
2.6. El municipio en México. Sus obligaciones y facultades.	
2.6.1. El Ayuntamiento.....	84
2.6.2. Integración y duración.....	87
2.6.3. Presidente Municipal.....	88
2.6.4. Regidores.....	89
2.6.5. Síndicos.....	90
2.6.6. Comisiones de Gobierno.....	91
2.6.7. Auxiliares de Gobierno.....	92

CAPÍTULO III

PRECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL EN NUESTRO PAÍS.

3.1. La Constitución de Cádiz.....	94
3.2. La Constitución de 1824.....	95
3.3. La Constitución de 1836 (Las Siete Leyes).....	97
3.4. Proyecto de Constitución de la Legislatura de Yucatán de 1840.....	98
3.5. Constitución Política de 1857.....	100
3.6. Constitución Política de 1917.....	101
3.7. Reformas al artículo 105 constitucional.....	102

CAPÍTULO IV

DEL JUICIO DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. MEDIO DE DEFENSA DEL MUNICIPIO EN NUESTRO PAÍS.

4.1 Concepto.....	133
4.2 Características.....	140
4.3 Objetivos.....	146
4.4 Naturaleza Jurídica.....	149
4.5 Concepto.....	153
4.6 Partes integrantes en la Controversia constitucional.....	154
4.6.1 Actor.....	156
4.6.2 Demandados.....	163
4.6.3 Terceros interesados.....	164
4.6.4 Procurador General de la República.....	164
4.7 La Suprema Corte de Justicia de la Nación como única autoridad competente para conocer y resolver los juicios de controversia constitucional.....	168
4.8 Juicio de controversia constitucional. Etapas.....	174
4.9.Efectos de las sentencias en las controversias constitucionales.....	198

CAPITULO V

LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL COMO MEDIO DE DEFENSA JURISDICCIONAL PARA LA DEFENSA DEL MUNICIPIO.

1.- Caso práctico de controversia constitucional promovida por un Municipio.....	208
--	-----

CONCLUSIONES.....	233
--------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA.....	236
--------------------------	------------

INTRODUCCIÓN

Debido a la reforma que tuvo el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dieron cambios importantes en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, uno de ellos lo fue respecto a lo relacionado con las controversias constitucionales, en virtud de que fue declarada autoridad competente para conocerlas en única instancia.

Es con la reforma de 31 de diciembre de 1994, que se otorgaron facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de aquéllas controversias constitucionales que se susciten cuando se presenta una invasión de competencias establecidas en la Carta Magna, las cuales pueden ser planteadas por la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal.

El presente trabajo contiene un análisis del juicio de controversia constitucional dentro de nuestro sistema jurídico, dicho medio de control constitucional es empleado hoy en día por los diversos municipios de nuestro país, esto es, para defender su esfera competencial otorgada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el capítulo I, se expondrán los antecedentes históricos que ha tenido el Municipio en los diversos cuerpos normativos en México, así como un análisis del artículo 115 constitucional, esto es, haciendo referencia a las reformas que ha sufrido este numeral a través del tiempo.

En el capítulo II, se analizarán los elementos constitutivos que conforman a un Municipio en nuestro país, así como sus obligaciones y facultades dentro del mismo.

En el capítulo III, se abordarán los antecedentes históricos que ha tenido la controversia constitucional en México, las cuales han regido a nuestro país a lo largo de su historia así como su reglamentación actual.

Respecto a lo que se refiere al capítulo IV, se explicará todo lo relacionado a la controversia constitucional, es decir, concepto, naturaleza, partes integrantes y efectos de sus sentencias.

Y, por último, en el capítulo V, se expondrá un caso práctico, el cual maneja claramente una violación a la esfera de atribuciones de un Municipio.

CAPÍTULO I

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

1.1 Antecedentes prehispánicos.

En los siglos XV y XVI el Continente Americano se encontraba poblado por pueblos, las cuales conformaban diversas culturas. Una de las culturas más reconocidas fue la mexicana, teniendo como centro de su organización política a la antigua Tenochtitlán, ciudad importante de aquella Mesoamérica.

Esta civilización fue protagonista en la lucha contra la conquista española, dirigida por Hernán Cortés.

De los aztecas destacaba su organización política, la cual otorgaba importancia a la actividad militar para la conquista de nuevos territorios

El *calpulli* se conformaba por toda una serie de autoridades como lo eran el *Tlatoani* o jefe político, el *Teachcauh* o administrador del *calpulli*, los *Tequitlatos* o capataces, los *Capilquez* o recaudadores de tributos y finalmente los *Tlacuilos*, quienes eran los encargados de llevar los códigos o las crónicas de las actividades realizadas a cabo por el *Calpulli*.

Era una organización que contaba con sus autoridades y que ha sido considerada por los autores como un verdadero antecedente del Municipio.

El *calpulli* dejó un gran legado para el municipio mexicano de la actualidad, a pesar del tiempo se siguen conservando algunas de sus tradiciones y normas sociales y que en el período de la Colonia se instituyó su organización política y administrativa

que sería un verdadero antecedente para lo que hoy se conoce como municipio libre.

- a) Los miembros vivían en forma colindante.
- b) Algunos miembros del *calpulli* pertenecían a él en virtud de que se encontraban dentro de un grupo y sus miembros estaban ligados por parentesco o consanguinidad o inclusive por amistad. Los *calpulli* podían separarse de la unidad política mayor y unirse a otra.
- c) Poseía territorio propio.

1.2. El Municipio Mexicano en la época colonial.

En el siglo XVI se dan actividades importantes como la de navegantes, colonizadores y conquistadores. Aquí hay dos grandes etapas: una es la de los municipios insulares, que va del año 1492 a 1519; y la de los municipios continentales que inicia con la fundación de Veracruz en 1519, las cuales no tratamos por estar fuera del territorio nacional.

Un personaje destacado en esta etapa continental fue Hernán Cortés, debido a que fundó el primer municipio de América el 22 de abril de 1519, al que denominó la Villa Rica de la Veracruz. El 15 de agosto de 1520 funda otro municipio, ubicado en *Tepeaca*, actualmente Puebla y le llamó Villa de Segura de la Frontera. En esta etapa los ayuntamientos representaron la única forma de gobierno de los pueblos. El 13 de agosto de 1521 cae la antigua Tenochtitlán y es también en ese año cuando Cortés crea un Ayuntamiento en Coyoacán. Empezó a dictar las primeras ordenanzas que serían base primordial para el buen funcionamiento de las ciudades y municipios, se trataban de “Las Ordenanzas de 1524 y 1525”; en las que se regulaban cuestiones importantes como la cristianización de los indios, planes agrícolas, recaudación de diversos tributos y contribuciones, entre otros aspectos más.

Durante este periodo, los ayuntamientos fueron la única instancia de representación política de la población, en especial, los cargos identificados como alcaldías ordinarias que durante todo el periodo colonial fueron asumidos previa elección ciudadana.

1.2.1. El Cabildo de Indios.

En lo que se refiere a los indios, estos eran obligados a establecerse en los denominados centros de población y a cambio de ello, les eran concedidas algunas garantías, como la de respetárseles sus bienes, los cuales, eran objeto de propiedad comunal.

En esta época Carlos V expuso por cédula de fecha 22 de octubre de 1523, que las ciudades más importantes de las Indias deberían de contar con doce regidores y con seis para las demás; y en cédula del año de 1544 se exigió a las personas que no formaban parte del Municipio a no aspirar a cargos de regidores y mucho menos de consejales.¹

1.2.2. El Cabildo Colonial.

Por cada una de las ciudades principales de la Nueva España se integraba un municipio, que a su vez, era representado legalmente por el Cabildo y así éste dependía del Gobernador, del Corregidor o del Alcalde Mayor. El cabildo colonial se encontraba integrado por alcaldes, regidores, diputados, síndicos personeros y otros oficios que eran perpetuos o transitorios.

¹ Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, 5ª edición, Ed. Porrúa, México, 1998, pág. 567.

Las facultades con las que contaba un ayuntamiento colonial eran varias, como la redacción de sus propias ordenanzas municipales, y en el orden judicial, conocían ampliamente los fallos dictados por los alcaldes ordinarios, siempre y cuando éstos no fueran competencia de la Real Audiencia.

Existió la función económica, la cual consistía en la regulación de abastos que jugó el municipio colonial; conocidos eran los Positos y las Alhóndigas, instituciones encargadas de lograr el equilibrio de los precios en los productos agrícolas de primera necesidad.

1.3. La Constitución de Cádiz.

La regulación de municipio se encuentra por primera vez en la Constitución de Cádiz, en la cual se implantaron artículos en los que se señalaría la forma y ordenación de ayuntamientos, los cuales se encontraban integrados por un alcalde, regidores y un procurador o también denominado síndico.²

Un destacado movimiento liberal surgió en la España, este pretendía que se efectuaran reformas legales, las cuales suprimieran todo poder arbitrario que ejercieran los soberanos; es así que se llegó a convocar a sesiones extraordinarias de las Cortes Generales y con fecha 19 de marzo de 1812 se promulgó la Constitución de Cádiz.

Aunque lo que respecta a legislación municipal esta fue muy escasa con posterioridad, se puso en vigor por corto tiempo en Nueva España la Constitución

² En la actualidad hay legislaciones que siguen utilizando el término de Síndico Procurador, ejemplo de ello, son la Ley Orgánica de Zacatecas, Puebla, etc.

de Cádiz de 1812, la cual reguló a los municipios en el capítulo I del título VI designado con la expresión “De los Ayuntamientos.”³

Este cuerpo normativo reguló aspectos importantes, en cuanto a los asuntos municipales. Fue inspiración para posteriores cuerpos legales que se crearan a lo largo del tiempo en cuanto a lo que se refiere a cuestiones municipales.

Este cuerpo normativo reguló las reuniones que se llevaban a cabo de los diputados que representaban a la Nación, los cuales, eran nombrados por los ciudadanos. En su artículo 131, fracción I; se establecían las facultades de dichas Cortes para proponer y decretar leyes, interpretarlas y derogarlas.

1.4. La Constitución de Apatzingán.

El 22 de octubre de 1814 tuvo lugar la promulgación del “Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana,” mejor conocido como Constitución de Apatzingán. Aunque si bien no se contempló la figura del municipio en este ordenamiento legal, de manera indirecta en su artículo 208 señalaba que, en los pueblos, villas y ciudades, permanecerían los gobernantes, repúblicas, ayuntamientos y empleos mientras tanto el Congreso no aprobara otro sistema, y de así hacerlo, este traería mejoras para la ciudadanía.⁴

³ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1967*, 22ª edición, Ed. Porrúa, México, 1999, pág. 95.

⁴ *Todas las notas históricas en el presente trabajo fueron tomadas de la obra Leyes Fundamentales de México 1808-1967 de Felipe Tena Ramírez.*

Ibid, La Constitución de Apatzingán señala expresamente en su artículo 208: “*En los pueblos, villas y ciudades, continuarán respectivamente los gobernante y las repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos.*”

Si bien no reguló al municipio de forma expresa, ésta organización política sirve de referencia legal para la nueva concepción de Estado que se está formando.

1.5. La Constitución de 1824.

En este cuerpo normativo realmente no se especificó nada acerca de la figura del municipio debido a que en este periodo apenas empezaban a crearse las constituciones de los Estados así también como de las primeras leyes orgánicas municipales.

1.6. El Municipio en las Bases Orgánicas de 1843.

Antonio López de Santa Anna las instituyó el 12 de junio de 1843.

La ley contenía disposiciones referentes a los municipios, en su artículo 134 señalaba las facultades con las cuales disponían las Asambleas Departamentales para regular el régimen municipal. Fueron las autorizadas para establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas, reglamentar a la policía urbana y rural, encargándose de ratificar los planes de árbitros y los presupuestos anuales de gastos del municipio.

Esta Ley contenía un total de 201 artículos y sólo uno hablaba del Municipio, el cual era el artículo 134;⁵ su reglamentación se encontraba de manera muy escasa ni siquiera se concebía la autonomía municipal como tal.

⁵ *Ibid* “**Artículo 134.** Son facultades de las Asambleas Departamentales:

I. a IX...

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

XI...

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

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

1.7. La Constitución de 1857 y el Municipio.

Esta Constitución reconoció plenamente la existencia del municipio, anteriormente no se encontraba regulado en virtud de que esta facultad era delegada hacia las Legislaturas locales.

El 16 de octubre de 1855 se expidió una convocatoria acorde con la necesidad que existía de crear una nueva Carta Constitucional, esto es, con la finalidad de integrar un Congreso constituyente basado en el Plan de Ayutla.

La República se dividía en estados y municipios, sus autoridades eran de libre elección.

En este cuerpo normativo se reestableció el sistema federal, pero poco se ocupó de los municipios, sólo se hacía referencia a las obligaciones que se les imponía a los mexicanos la contribución para los gastos que eran demandados por la Federación, los Estados y el Municipio en el que residían.

Aunque si bien es cierto que la Constitución de 1857 fue esencial para el desarrollo legal de nuestro país, no lo fue en el aspecto municipal, ya que no se le reglamentó como debiera.

1.8. El Municipio en el Porfiriato.

Esta etapa tuvo lugar a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, el municipio se encontró gravemente subordinado, es decir, no contaba con autonomía. El General Porfirio Díaz, quien fue durante 34 años presidente de nuestro país, sólo hacía valer su autoridad y por lo tanto también su voluntad.

Si el municipio había avanzado en leyes expedidas anteriormente, con el porfiriato sufrió un gran retroceso, la autonomía ya no se contemplaba en este periodo debido a que se encontraba bajo la voluntad del General Porfirio Díaz, esto a través de sus gobernadores, prefectos, subprefectos y jefes políticos.

Todo esto daría como resultado que se creara uno de los más destacados postulados que darían lugar a un acontecimiento relevante en nuestro país como lo fue la Revolución Mexicana, en donde lo esencial no era precisamente la pugna de un municipio libre pero que, con el transcurso de la lucha se plasmaría finalmente en el artículo 115 de la Constitución de 1917.

1.9. El Municipio en el Constituyente de 1917.

Carranza fue un personaje central para esta organización política, ya que le otorgó considerable importancia al municipio. Fue uno de los mas grandes logros de la revolución; no solamente concedió libertad política sino también económica, la cual consistió en que gozarán de sus propios recursos para la aplicación de sus necesidades.

Carranza presentó al Congreso Constituyente de Querétaro un proyecto en el cual adicionaba el Plan de Guadalupe, en el que expresaba en su artículo 115 constitucional que:

“Los Estados deberán acoger, para reglamentar su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular; tendrán que partir primero por la base de su división territorial y de su organización política del municipio, el cual se encontraría vigilado y no tendrán cabida las autoridades municipales entre este y el gobierno de un Estado”.

Venustiano Carranza planteaba que se fortaleciera más la institución jurídica del municipio mexicano, en virtud de que contaba con dos atributos muy importantes que eran el de ser libre e independiente.

El 24 de enero de 1917 la Comisión adicionó el artículo, el cual, también establecía que la forma de gobierno que tuvieran los Estados debería ser representativo, popular y republicano y tendrían como base su división territorial; en cuanto a lo que se refiere a su organización política y administrativa se perseguirían los siguientes planteamientos:

- * El municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa y no deberá existir ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

- * Los municipios administrarán su hacienda, cobrarán todos los impuestos y auxiliarán a los gastos públicos del Estado de acuerdo a lo establecido por su Legislatura local. Los ejecutivos podrán designar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de su municipio. Los problemas hacendarios que se suscitaren 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.

- * En su fracción tercera señalaba que los municipios contarán con personalidad jurídica y por último, el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán la facultad de la fuerza pública de los municipios donde residieran de manera habitual o transitoriamente.

Sólo se cuestionó un pequeño debate sobre la fracción II del citado artículo, debido a que originó un desacuerdo en lo referente a la recaudación de impuestos, intervención que asumiría la Suprema Corte de Justicia en asuntos de esta índole, es decir, como autoridad concedora de los conflictos que se suscitaran entre los poderes de un Estado determinado.

Uno de los personajes que estuvieron presentes en el debate fue el diputado José Álvarez, el cual hizo valer su opinión respecto a la cantidad de oficinas recaudadoras instaladas y que a final de cuentas los causantes no sabían a quien pagar, es decir, si a la administración local o a la estatal, todo esto generaba desconcierto a todos los contribuyentes.

Por lo que se refiere a la intromisión de la Suprema Corte de Justicia se opinó que fuera el Tribunal Superior de Justicia quien conociera todo este tipo de asuntos, a fin de no centralizar.

En conclusión, el artículo 115 quedó de la siguiente forma:

“Los estados afiliarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, y tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio, conforme a las bases siguientes:

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 Municipios serán investidos de personalidad jurídica.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados, tendrán la facultad de utilizar a la fuerza pública en los municipios donde vivieren habitual o transitoriamente”.

Los gobernadores no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años.

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

El número de representantes con los cuales contarán 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 de un Estado, y tendrá que ser ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de 5 años, inmediatamente anteriores al día de la elección⁶.

2. Estudio del artículo 115 constitucional.

La evolución legislativa e histórica del numeral 115 de la Constitución Federal, radicado en el municipio libre, postula que esta figura es la base del Estado Mexicano, debido a que es el primer ente de gobierno que procura las necesidades primordiales de los integrantes de la sociedad.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 115 constitucional el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados miembros de la Federación.

⁶ *Ibid*; op. cit. pág. 4.

No siempre esta figura estuvo regulada constitucionalmente, tuvieron que pasar muchos años para quedar establecida tal y como la conocemos hoy en día.

El municipio sólo fue nombrado de manera muy escasa en las constituciones de los años de 1824 (acta constitutiva), 1846 y 1857 (actas de reforma); las cuales, sólo declaraban que la reglamentación municipal era de carácter estrictamente local, pero en cuanto a su regulación no se estipulaba nada.

En el Gobierno del General Porfirio Díaz se instauraron divisiones administrativas superiores a los Ayuntamientos los cuales se denominaban: “partidos”, “distritos”, “prefecturas o cantones”, debido a lo anterior la libertad del municipio se vio aún mas afectada.

El decreto número 8 expedido en Veracruz por el General Carranza el 26 de diciembre de 1914, inició la reforma municipal de la Revolución.⁷

Con el Plan de Guadalupe en el año de 1914, Venustiano Carranza expresó que el municipio fuera la base de la división territorial y la administración municipal sólo tendría lugar por el ayuntamiento, el cual, tenía que ser elegido por elección popular directa y no nombrado por la autoridad como anteriormente sucedía.

El Congreso Constituyente de los años 1916-1917 pugnó no solamente por conseguir la libertad política del municipio sino también por la económica.

Una de las peticiones que se hacía dentro del artículo 115 constitucional, era el de encontrar la verdadera naturaleza de la figura del municipio libre, es decir, el

⁷ Ochoa Campos, Moisés, *La Reforma Municipal*, 4ª edición, Porrúa, México, 1985, pág. 319.

gobierno municipal respecto a las relaciones que debían entablar los estados y los municipios, así como también su hacienda municipal y política.

Entre los puntos mas relevantes que plasmó el Constituyente de 1916 en el artículo 115 constitucional destacan:

1. Que no debían existir autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno del Estado.
2. El municipio será el que maneje su política hacendaria pero siempre será bajo vigilancia de las legislaturas de los Estados, quienes serán los encargados de determinar los ingresos municipales.
3. Los miembros del ayuntamiento tendrán a su cargo la administración del municipio y serán nombrados por elección directa de los ciudadanos.
4. El municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

Desde su origen la Constitución de 1917 ha hecho referencia al municipio en varias disposiciones y dicha regulación ha sufrido diversos cambios a lo largo de sus años de vigencia.

El artículo 115 constitucional permaneció por muchos años sin reforma alguna, pero con el transcurso del tiempo fueron necesarias algunas reformas, ya que si bien, se otorgaban algunas libertades al municipio, éstas no lo eran respecto a materia hacendaria; es por ello que se darían diversas reformas a lo largo del siglo XX al artículo 115 constitucional; a continuación se expondrán las más notables.

El 6 de diciembre de 1977 se publicó la reforma en la que se introduciría el sistema de minoría en la elección de legislaturas locales, así como también, el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios y que cuya población debía de ser por lo menos de trescientos mil habitantes o mas. Esta reforma tuvo por objeto promover un pluralismo en los ayuntamientos y volver más dinámicos los cuerpos legislativos locales.⁸

Con fecha 6 de diciembre de 1982 se envió la iniciativa por parte del Poder Ejecutivo a la Cámara de Senadores, en la cual sobresalía:

1.- El Poder Ejecutivo se materializa en los Gobernadores y respecto al Poder Legislativo en las legislaturas locales.

2.- Respecto a la administración municipal se estableció que los municipios iban a ser los encargados de llevar su hacienda.

3.- Se establecían garantías para la suspensión y desaparición de Ayuntamientos, así como la revocación de munícipes.

4.- Se hacía referencia en cuanto a los servicios municipales que debían prestarse y que eran:

- * Agua potable y alcantarillado
- * Alumbrado público
- * Limpia
- * Mercados y centrales de abastos

⁸ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977. Reforma hecha después de 1 año 10 meses de la anterior, en la cual se introdujo el sistema de minoría en la elección de legislaturas locales, así como el principio de representación proporcional “en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese cuando menos de trescientos mil habitantes o más”.

- * Panteones
- * Rastro
- * Calles, parques y jardines
- * Seguridad pública y tránsito, y
- * Las demás que las legislaturas locales determinaran según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

En cuanto a los municipios que pertenecieran a una misma entidad federativa se señaló la facultad para que se coordinaran entre ellos, y así prestar un mejor servicio.

5.- En cuanto a lo que se refiere a los convenios para la prestación de servicios públicos, el ejercicio de funciones o la ejecución y operaciones de obras que la Federación y las Entidades Federativas llevaran a cabo, de acuerdo al desarrollo social y económico del lugar, se facultaba a los municipios de la entidad para que celebrarán convenios con las Entidades respectivas.

6.- Respecto a la materia ecológica y demográfica, las facultades se ampliaron considerablemente; ya que se encontraban sujetas a las leyes federales y a las que cada Estado determinara, coordinando las actividades de los municipios con las autoridades locales y municipales.

La iniciativa de reforma fue presentada por Miguel de la Madrid, quien fungiera en ese tiempo como representante del Ejecutivo Federal.

Dentro de su periodo, tenía la visión de que había de fortalecer al municipio, de hacerlo dinámico y actual a las circunstancias que entonces se estaba viviendo en el país.

Uno de los aspectos que motivaron esta reforma, fue que el municipio dependía absolutamente de organismos federales y estatales, ya que eran los encargados de realizar la mayoría de las obras municipales, programas y planes, los cuales eran llevados a cabo y jamás se informaba al municipio de su realización, se daban por enterados hasta que ya se realizaban de manera material.

El municipio no contaba con la capacidad de elaborar sus propios proyectos, en virtud de que no tenía la facultad para ello.

No es sino hasta la reforma de 1983 que se reformó de manera integral el artículo 115 constitucional, debido a ella, se introdujeron aspectos notables para los municipios; esta reforma comprendió aspectos de la vida municipal tales como:

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

Reformas Jurídicas

Muy importante fue la reforma en materia jurídica debido a que anteriormente los municipios se veían muy afectados en el sentido de que en ocasiones los gobiernos estatales les imponían limitantes y condiciones, lo cual impedía que dictaran sus propias reglas.

La reforma que tuvo la fracción II del artículo 115 expresó que: “los ayuntamientos, poseerán facultades para expedir, de acuerdo a las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.”⁹

Con esta reforma se facultó al municipio (dentro de su ámbito competencial), para emitir su marco jurídico, el cual, regulará la actividad dentro de la comunidad.

Reformas políticas

Un aspecto esencial de esta reforma fue la de la introducción del principio de representación proporcional en las elecciones de ayuntamientos, en la que dio apertura a la participación municipal a las diversas fuerzas políticas.

Uno de los aspectos que destaca en esta reforma, es el de la defensa municipal, lo anterior, debido a que se debe tener especial cuidado en vigilar que los Congresos locales emitan con rigurosa técnica jurídica, las causas y formas para llevar a cabo la remoción de miembros, suspensión o desaparición de los ayuntamientos.

⁹ Cfr. Art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ISEF, México 2000, pág. 74-78.

Reformas laborales

En esta materia, tuvo lugar la adición a la fracción IX del citado artículo 115, la cual disponía que:

*“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 observaran estas mismas reglas por lo que sus trabajadores se refiere”.*¹⁰

Con las reformas llevadas a cabo en el año de 1987, se adicionó un párrafo a la fracción VIII y se derogaron las fracciones IX y X del artículo 115, el cual establece que:

*“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”.*¹¹

Con esto, el legislador otorgó garantías laborales a los trabajadores municipales, pero se dejó una clara laguna, debido a que no precisó el sentido de establecer que apartado del artículo 123 debe de aplicarse a los trabajadores municipales, si el A o el B.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid., pág. 79-81.

Reforma en materia de coordinación intergubernamental

La intención del legislador (respecto al artículo 115 constitucional), es la de brindar al municipio de elementos jurídicos, esto es, para que pueda desarrollarse íntegramente y constituirse cada día mejor, lo anterior, para ser un gobierno de la comunidad.

El artículo 116 constitucional, en su fracción IV expresa que:

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

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios ó la atención de las funciones a la que se refiere el párrafo anterior.”¹²

Las facultades de los municipios que se encuentran consagradas en la Carta Magna, han dado la capacidad de gestión y administración y que a su vez se fortalecen con leyes secundarias que otorgan diversas facultades a la administración municipal.

Hoy en día, se ha logrado consolidar figura del municipio libre en nuestro país, lo que trajo como resultado la realización de los objetivos de una sociedad más

¹² Ibid., pág. 78.

democrática y por lo tanto, más participativa; sin embargo, es necesaria la actuación de todos los ciudadanos y autoridades, lo anterior, para dar vigencia a los postulados consagrados en el artículo 115 constitucional, así también, es importante cumplir con lo establecido en el artículo 105 de la Constitución al considerar a la controversia constitucional como medio de defensa y que tiene como fin, salvaguardar el ámbito de competencia y atribuciones del municipio mexicano.

Reformas en materia de servicios públicos

Estas reformas tuvieron lugar por los problemas que se presentaban los municipios, en cuanto a sus necesidades básicas, las cuales, se derivaban de la aglomeración de habitantes en un determinado punto geográfico y sobre todo, surge por la problemática de saber quien sería la encargada de atender problemas y por tanto, dar solución a los mismos.

Dentro de la reforma de 1983 al artículo 115, en su fracción III, se señaló que se trataba de una redistribución de competencia para otorgar al municipio la facultad de atender las demandas de la población.

En la mencionada reforma, se pretendió establecer el mínimo de servicios que deben prestar los municipios, tales como agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, incluso todos los servicios arriba mencionados pueden ampliarse de acuerdo con las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios.

Reforma en materia fiscal municipal.

Uno de los objetivos de esta reforma era el de asegurar que los municipios obtuvieran los recursos suficientes para que así cubrieran todas las necesidades así

como dar cumplimiento a las demandas de servicios de la comunidad, así tenemos que el artículo 115 constitucional establece que:

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

Gracias a esta reforma, la fracción IV del citado artículo 115 constitucional, otorgó al municipio los impuestos relativos a:

- 1) Impuesto sobre traslación de dominio.
- 2) Impuesto sobre mejoras.
- 3) Impuesto predial.
- 4) Impuesto sobre plusvalía.
- 5) Impuestos por espectáculos.
- 6) Impuestos sobre juegos electrónicos, operados con fichas.
- 7) Impuestos sobre estacionamientos de vehículos.
- 8) Impuestos sobre vehículos de propulsión sin motor.

Asimismo, también recibe ingresos, esto es, por la contraprestación de servicios y derechos de cobra, como:

- 1) Legalización de documentos.
- 2) Expedición de licencias.
- 3) Uso de mercados, servicios de alumbrado.
- 4) Servicios de limpia.
- 5) Cobros por diversos trámites.

- 6) Productos municipales (ejemplo: arrendamientos de fincas, terrenos, mercados, auditorios y edificios, así como cualquier ingreso que derive de la explotación de bienes patrimoniales.
- 7) Recargos.
- 8) Multas.
- 9) Indemnizaciones
- 10) Participaciones federales y estatales.¹³

La Ley de Coordinación fiscal maneja el reparto de fondos de la siguiente forma:

- a. Fondo General de Participaciones.
- b. Fondo de Fomento Municipal.
- c. Participaciones especiales a los municipios fronterizos o de litorales.
- d. Coordinación en derechos.
- e. Reparto interno de las participaciones.

Dentro de esta ley, tienen lugar preceptos y fórmulas muy complejas, lo cual, resulta muy complicado para los municipios interpretar su sentido; por tanto, es importante que se elaboren nuevos métodos que permitan a los funcionarios municipales conocer los montos a los cuales tiene derecho, esto es, por concepto de participaciones federales y estatales.

Reformas en materia de desarrollo urbano

En la reforma del citado año al artículo 115, en sus fracciones V y VI, se puntualizó que los municipios tendrán la facultad de formular, aprobar y administrar la

¹³ Respecto a este último inciso, es una de las grandes causas por las cuales se promueven controversias, debido a que es un punto muy importante de ingresos para los municipios.

zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo dentro de su jurisdicción e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar permisos de construcción y participar en la creación de reservas ecológicas; esto es, siempre y cuando respeten las leyes federales y estatales

Antes de que tuviera lugar esta reforma (1983), la competencia de los municipios dependía totalmente de la Ley que expidiera el Congreso local del Estado.

Pero las referidas reformas, lejos de establecer las bases para la realización de objetivos, solo supeditaron a los municipios y a autoridades a la potestad de las legislaturas de los Estados, pues se encontraban facultadas para expedir leyes conforme a las cuales las actividades municipales debían de desenvolverse. Sirve de apoyo la siguiente tesis de jurisprudencia:

No. Registro: 176,928

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXII, Octubre de 2005

Tesis: P./J. 134/2005

Página: 2070

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.

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.

El Tribunal Pleno el once de octubre en curso, aprobó, con el número 134/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de octubre de dos mil cinco. El 17 de mayo de 1987 tuvo lugar otra reforma, la cual consagró al artículo 115 constitucional respecto a la figura del municipio, esto es, sólo se regularían asuntos municipales, ya no se hablaría de entidades federativas, en virtud de que pasarían a estar reguladas por el artículo 116 constitucional, el cual tratará todo lo referente a gobernadores, diputados locales, poder judicial, relaciones entre los gobernadores de los Estados y sus trabajadores, así como también, de los convenios entre los Estados y los Municipios.

El 3 de febrero de 1983 fue publicado en el diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual, se introdujeron modificaciones a la estructura municipal, reformando y adicionando las disposiciones constitucionales respectivas.

Con base a la reforma de este año, los municipios desarrollaron un marco normativo que les permitió un mejor desarrollo económico y social, sin embargo, aún quedan muchos municipios que demandaban un régimen jurídico que establezca las bases para un desarrollo consistente.

Ahora bien, no obstante lo anterior, en el año de 1999, el artículo 115 constitucional vuelve a sufrir una reforma, en la cual se le otorgan mayores atribuciones a los municipios del país

Tales modificaciones como el reconocimiento del municipio como un verdadero ámbito de gobierno, se otorgó mayor precisión a lo relativo a la autonomía jurídica y a las leyes estatales sobre cuestiones municipales, así también, se estableció que el servicio público de tránsito sería proporcionado exclusivamente por el municipio.

Actualmente, en el citado artículo en su fracción II, se reconoce a los municipios la investidura de personalidad jurídica con la cual gozan y, en particular, el manejo de su patrimonio conforme a la ley.

Actualmente el artículo 115 constitucional se encuentra de la siguiente manera:

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

I. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de Elección Popular directa, integrado por un Presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se le dé, no podrán ser electas para el periodo 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.

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 pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

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

En el caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones,, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos; éstos concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos por los regidores;

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

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las

legislaturas de los Estados, los bandos de policía y de buen 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 con 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 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 este imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria la 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 final de aguas residuales;

b) Alumbrado público;

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto;

e) Panteones

f) Rastro;

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

Los municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para las más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que le correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o mas Estados, deberán de contar con la probación 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 de forma temporal de alguno de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro de su ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevengan la ley;

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 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 alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones;

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglos a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los estados;

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las Leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a y c,

ni concederán exenciones en relación a las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna de 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 de construcciones sobre mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de 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 ser 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; y*

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 la 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, 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 materia;

VII. La policía preventiva municipal estará a 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. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se 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.”

CAPÍTULO II

EL MUNICIPIO COMO PARTE ESENCIAL PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO MEXICANO.

En este capítulo se analizará hondamente la figura del municipio en México, desde conceptualización, integración y funciones, necesarios para entender este nivel de gobierno que día a día representa un papel imprescindible para el funcionamiento del Estado mexicano.

Los municipios son la base de la división política y territorial, llevan a cabo un papel primordial en el proceso del cambio del país, en virtud de que es la célula básica de gobierno, lo que contribuye en gran medida a la política de cambio en el ámbito nacional.

Hoy en día en nuestro país existen 2,348¹⁴, los cuales presentan una gran diversidad en cuanto a su condición política, económica y social, es la base de la organización política y administrativa, es donde se halla el equilibrio de toda relación entre los gobiernos.

El municipio libre ha sido instituido por el constituyente permanente como la base de la división territorial de los estados y de su organización política y administrativa. Desde el punto de vista administrativo, al municipio le corresponde la competencia para la prestación de los servicios públicos a que se refiere la fracción III del artículo 115 constitucional. El ejercicio de esa competencia por el Ayuntamiento debe realizarse de manera exclusiva, tal como lo dispone el primer párrafo de la fracción I del citado

¹⁴ Número de municipios en México, <http://www.es.wikipedia.org/wiki/.com>, fecha de consulta : 10 de octubre de 2006.

artículo 115. Esa competencia la ejerce el municipio dentro de su territorio por representar, precisamente, la base de la división territorial de los Estados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado respecto del concepto de la expresión jurisdicciones:

No. Registro: 194,022

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

IX, Mayo de 1999

Tesis: P./J. 40/99

Página:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA EXPRESIÓN "JURISDICCIONES" CONTENIDA EN LAS FRACCIONES II Y V DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SE REFIERE AL TERRITORIO EN EL QUE LOS MUNICIPIOS EJERCEN SUS FACULTADES.

La interpretación armónica y sistemática de las fracciones II y V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lleva a concluir que la expresión "jurisdicciones", empleada en tal precepto en las frases: "... de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones ..." y "... controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales ..." se refiere al territorio sobre el que

los Municipios ejercen sus facultades.

Controversia constitucional 27/97. Ayuntamiento del Municipio de Tarímbaro, Michoacán. 26 de enero de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintinueve de abril en curso, aprobó, con el número 40/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta de abril de mil novecientos noventa y nueve.

El artículo 115 de la Carta Magna señala al municipio como un nivel de gobierno, su competencia y atribuciones son amplias, en virtud de que reglamenta aspectos de la vida pública así como también, ejecuta acciones y programas de gobierno tendientes a optimizar su orden jurídico, población y territorio.

La autoridad municipal se encuentra constituida por:

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

El Presidente municipal es el encargado de ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento y de llevar la administración del Municipio.

El Síndico o síndicos tienen a su cargo vigilar la utilización de los recursos financieros y vigilar el destino de los mismos.

Los Regidores vigilan el correcto desarrollo de la función municipal.

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

Así tenemos que las sesiones de cabildo van a ser aquéllas en donde el Ayuntamiento conoce de las propuestas que presentan las Comisiones, analiza y aprueba las políticas y programas generales que promueven el desarrollo y bienestar municipal.

Los Ayuntamientos tienen diversas facultades, las cuales se encuentran señaladas en las distintas leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa.

Más adelante se expondrá de una forma mas detallada las autoridades que integran el Municipio.

En la resolución de la Controversia constitucional número 1/1995, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el municipio debía de reconocerse como un Poder de Estado y así se estimó procedente la vía de controversia constitucional para dirimir los conflictos existentes en contra de otros Poderes de un Estado.

El sistema de competencias del municipio mexicano encuentra su regulación en el artículo 115 constitucional, en las Constituciones de cada una de las entidades federativas y en las respectivas Leyes Orgánicas del municipio (legislación de los estados), además de las disposiciones que prevén facultades concurrentes dentro de la

Constitución, toda vez que el artículo 115 no es el único precepto constitucional que le otorga facultades.

De lo anterior, se desprende que, las facultades concurrentes o coincidentes implican que, entre otros, las entidades federativas y los municipios puedan actuar concurrentemente respecto de alguna materia; sin embargo, tal actuación implica:

- ⇒ Que la materia específica esté prevista en la Constitución como una materia concurrente
- ⇒ Que la entidad federativa deba ajustar su participación a la forma y términos que determine el Congreso de la Unión a través de una “ley general”.

Antes de las reformas al artículo 105 constitucional, el municipio demandaba una verdadera estructura constitucional que le ofreciera seguridad jurídica, asimismo, contar con los elementos necesarios que le permitieran defenderse de las invasiones de órganos y entidades, ya sea del gobierno federal o local; es claro que existía una laguna en materia de defensa para los municipios y que, gracias a las transformaciones políticas y sociales es que se dieron las reformas del 31 de diciembre de 1994, en donde se incluía expresamente un medio de defensa constitucional para los municipios de México con respecto de la Federación y entidades federativas, la siguiente jurisprudencia ilustra claramente lo anterior:

No. Registro: 176,928

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXII, Octubre de 2005

Tesis: P./J. 134/2005

Página: 2070

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.

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.

El Tribunal Pleno el once de octubre en curso, aprobó, con el número 134/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de octubre de dos mil cinco.

Con la reforma constitucional llevada a cabo en el año de 1994, formalmente se otorgó la facultad al municipio por medio de la vía ordinaria constitucional de promover Controversia constitucional en contra de los poderes del Estado que afecten su esfera competencial consagrada en el artículo 115 constitucional.

Si bien en el párrafo anterior se emplea la palabra “formalmente” con la siguiente jurisprudencia el municipio, de acuerdo a la interpretación de la Corte, podía tener acción constitucional antes de las reformas:

No. Registro: 192,089

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XI, Abril de 2000

Tesis: P./J. 29/2000

Página: 811

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 novecientos ochenta y tres que, de otro modo, hubiera carecido de resguardo judicial.

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

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis que antecede (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XLIII/96), se publique como jurisprudencial, con el número 29/2000. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil.

En concreto, el municipio mexicano se encuentra subordinado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Constitución de su Estado y a la ley de su estado que se encarga de organizarlo. En este orden de ideas, el municipio debe entre otros aspectos, intervenir en los procesos de planeación del desarrollo nacional y estatal para la formulación de planes y programas, conforme a las disposiciones de la legislación vigente.

La inclusión del municipio dentro del artículo 105 constitucional significó un gran avance, en cuanto a lo que respecta a la posibilidad de defensa con la que cuentan hoy en día.

A partir de las reformas realizadas en el año de 1994 al artículo 105 constitucional, en sus fracciones I y II, los municipios encontraron un nuevo cauce para demandar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las violaciones cometidas por otros entes u órganos a su campo de competencia.

La gran parte de controversias constitucionales son promovidas por municipios, muestra de ello es que en el año de 2005 la mayor parte fueron promovidas por municipios, muestra de ello es la siguiente tabla que a continuación se muestra:

Controversia Constitucional 2/2005
Actor:
Municipio de Uriangato, Estado de Guanajuato.
Demandado:
Poder Legislativo de la entidad.
Sinopsis:
Se impugnó la omisión del Poder Legislativo estatal de discutir el veto sobre el Decreto 204, por el que se determinan los límites entre los Municipios de Moroleón y Uriangato, Guanajuato.
Controversia constitucional 5/2005
Actor:
Municipio de Mérida, Estado de Yucatán.
Demandados:
Congreso de la Unión, a través de las Cámaras de Diputados y de Senadores, Poder Ejecutivo Federal y Secretario de Gobernación.
Sinopsis:
Se impugnó la validez del Decreto por el que se reformaron los artículos 3º y 4º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, publicado en el D. O. F. el 1º de diciembre de 2004; el actor adujo que el artículo 3º, viola el numeral 13 de la Constitución Federal, porque es una norma privativa ya que limita el derecho que tienen las entidades públicas al acreditamiento del impuesto al valor

<p>agregado, sin afectar a las demás personas físicas o morales consideradas como contribuyentes de dicho gravamen.</p>
<p>Controversia Constitucional 7/2005</p>
<p>Actor:</p>
<p>Municipio del Carmen, Estado de Campeche.</p>
<p>Demandado:</p>
<p>Poder Legislativo del Estado.</p>
<p>Se impugnó la validez del dictamen que negó la autorización para otorgar la concesión para la prestación del servicio público de limpia, recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos; la omisión del Congreso de adecuar la legislación local al mandato contenido en el artículo 115 de la Carta Magna y segundo transitorio, así como diversas normas de la Ley Orgánica de los Municipios, por considerar que violan los numerales 14,16,115, 87 y 128 de la Constitución Federal y el segundo transitorio de la reforma de 23.diciembre.99 al precepto 115 de la Norma Suprema.</p>
<p>Controversia constitucional 11/2005</p>
<p>Municipio de Teapa, Estado de Tabasco</p>
<p>Demandado:</p>
<p>Poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad y otros.</p>
<p>Sinopsis:</p>
<p>El promovente impugnó la validez del Decreto 73, fracción IV, párrafo segundo de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas del Estado, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el 7 de abril de 2004, con motivo de su primer acto de aplicación así como de diversos actos emitidos por las citadas autoridades por considerar que transgreden en su perjuicio los artículos 14, 115 y 133 de la Carta Magna.</p>
<p>Controversia constitucional 13/2005</p>
<p>Actor:</p>
<p>Municipio de Tepic, Estado de Nayarit.</p>
<p>Demandado:</p>
<p>Poder Ejecutivo de la entidad.</p>

Controversia Constitucional 15/2005
Actor:
Municipio de Guadalajara, Jalisco.
Demandados:
Poderes Legislativo y Ejecutivo.
Sinopsis
Se impugnó la promulgación y publicación del Decreto 20844, relativo a la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalajara, Jalisco, para el ejercicio fiscal de 2005, así como los artículos 25, fracción III, incisos d) y f) y 29, fracción XII del citado ordenamiento.
Controversia constitucional 20/2005
Actor:
Municipio de Acapulco de Juárez, Estado de Guerrero.
Demandados:
Gobernador y Secretario de Finanzas y Administración de la entidad.
Sinopsis:
Se impugnó el oficio SFA/0442/04, de 27.ene.05, suscrito por el Secretario de Finanzas y Administración del Gobierno de Guerrero y la omisión de pagar los intereses generados con motivo del retraso en la entrega de las participaciones federales que le corresponden al Municipio de Acapulco de Juárez.
Controversia constitucional 27/2005
Actor: Municipio de Torreón, Estado de Coahuila.
Demandado: Poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad y otros.
Sinopsis:
Se impugnó el acuerdo de 28.02.05, emitido por la Comisión de Finanzas del Congreso del Estado de Coahuila, notificado al Ayuntamiento de Torreón por oficialía de partes el 18.03.05, así como la no publicación del mismo por parte del Gobernador del Estado.
Controversia constitucional 29/2005
Actor: Municipio de Celaya, Estado de Guanajuato.

Demandado: Poder Judicial de la entidad.
Sinopsis:
Se impugnó la resolución emitida por el pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato, dictada dentro de los autos del recurso de reclamación 01/2005REC, interpuesto con motivo de la negativa de admitir a trámite el juicio de controversia legal, registrada con el número 1/2004.
Controversia constitucional 32/2005
Actor: Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco.
Demandados: Poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad.
Sinopsis:
Se impugnó el Decreto 20862 por el cual se adicionó un párrafo al artículo 4º así como la reforma de diversos artículos de la Constitución de Jalisco, publicado el 26. 03. 05, en el periódico oficial de la entidad; así como el acuerdo 837/2005, mediante el cual se declaró aprobada la minuta del Decreto antes señalado y el Decreto 20867, por el que se aprobó la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado y se reformaron diversos numerales de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico Protección al Ambiente y del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco.
Controversia constitucional 34/2005
Actor: Municipio de San Luis Acatlán, Estado de Guerrero.
Demandados: Comisión Instructora y Legislatura de la Entidad.
Sinopsis:
Se impugnó el acuerdo de 13.abril.05, emitido dentro del juicio de revocación de mandato JSCR/LVII/041/2005, interpuesto por el Auditor General de la entidad, en contra del Presidente del Municipio de Acatlán, Guerrero, lo anterior, debido a que se consideró que se violan los numerales 14, 16 y 17 de la Constitución Federal.
Controversia constitucional 35/2005
Actor: Municipios de Querétaro y el Marqués, ambos del Estado de Querétaro.
Demandados: Poderes Legislativo y Ejecutivo y Secretario de Gobierno, todos de la entidad.
Sinopsis:

<p>Se impugnó la expedición, promulgación y publicación de los artículos 63, párrafo segundo de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro así como el tercero transitorio del Decreto que adicionó dicho párrafo, publicado el 01.Abr.05 en el periódico oficial del Estado, lo anterior, debido a que se consideró que los artículos impugnados violan el numeral 115 de la Constitución Federal.</p>
<p>Controversia constitucional 36/2005</p>
<p>Actor: Municipio de Tlalneplanta, Estado de Morelos.</p>
<p>Demandados: Poderes Legislativo y Ejecutivo y Secretario de Gobierno, todos de la entidad.</p>
<p>Sinopsis:</p>
<p>Se impugnó la tramitación, aprobación, expedición y publicación del título sexto de la Ley del Servicio Civil de Carrera.</p>
<p>Controversia constitucional 37/2005</p>
<p>Actor: Municipio de Reynosa, Estado de Tamaulipas.</p>
<p>Demandados: Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas.</p>
<p>Sinopsis:</p>
<p>Se impugnó el nombramiento decretado por el Gobernador del Estado de Tamaulipas, mediante el cual se designó como Gerente General de la Comisión Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de la Ciudad de Reynosa, Tamaulipas, al Ing. Sabas Campos Almodóvar.</p>
<p>Controversia constitucional 38/2005</p>
<p>Actor: Municipio de Mama, Estado de Yucatán.</p>
<p>Demandados: Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Yucatán.</p>
<p>Sinopsis: Se impugnó la invalidez de diversos actos relacionados con la instalación y operación de locales, ya que consideró que se invadía su esfera de atribuciones en materia de asistencia, social así como también daba lugar a la creación de una autoridad intermedia, violando así los artículos 4º, 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>
<p>Controversia constitucional 40/2005</p>
<p>Actor: Municipio de Manzanillo, Estado de Colima.</p>

Demandados: Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como Secretario de Finanzas, de la misma entidad.
Sinopsis:
Se impugnó el decreto 192, que contiene la “Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Colima”, publicado en el Periódico oficial del Estado, así como su primer acto de aplicación.
Controversia constitucional 42/2005
Actor: Municipio de Amecameca, Estado de México.
Demandados: Poder Ejecutivo de la entidad.
Sinopsis:
Se impugnó la negativa del Gobierno del Estado de México para municipalizar el servicio público de tránsito y vialidad en el Municipio de Amecameca, así como la negativa para transferir y hacer entrega material de los bienes muebles e inmuebles, parque vehicular y recurso presupuestal para que SEpreste dicho servicio en el Municipio; lo anterior, ya que se infringe el derecho que establece el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para prestar el mencionado servicio público.
Controversia constitucional 44/2005
Actor: Municipio de Tecomán, Estado de Colima.
Demandados: Poderes Legislativo, Ejecutivo y otras autoridades de la entidad.
Sinopsis:
Se impugnó el Decreto 219, publicado en el periódico oficial de la entidad el 21.mayo.05, así como la instauración del procedimiento de investigación y revisión especial al Municipio de Tecomán, Colima, como consecuencia del referido decreto. Lo anterior, debido a que el actor considera se violan en su perjuicio los preceptos 14,16, 17, 108, 113 y 115, fracción IV, de la Carta Magna.
Controversia constitucional 45/2005
Actor: Municipio de Ahumada, Estado de Chihuahua.
Demandados: Poderes Ejecutivo Federal y Ejecutivo Local.
Sinopsis:

Del Poder Ejecutivo Federal, el oficio 3561-A-DGPA-E-1-a-085, emitido por el Director de Enlace y Análisis de Participaciones y Convenios, dependiente de la Dirección General Adjunta de Participaciones y Aportaciones Federales de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP.
Del Poder Ejecutivo local, el oficio JF-2546/2005, emitido por el Jefe de Departamento Jurídico de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Chihuahua y la deducción de \$253,882.99, realizada en la "liquidación de Participaciones y Aportaciones aL Municipio de Ahumada, correspondiente al mes de mayo de 2005", emitida por el Director de Contabilidad de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado.
Controversia Constitucional 52/2005
Actor: Municipio de Tecomán, Estado de Colima.
Demandados: Poderes Ejecutivo y Legislativo y otras autoridades de la entidad.
Sinopsis:
Se impugnó el procedimiento de responsabilidad administrativa 016/2005, llevado a cabo por el Congreso de la entidad.
La resolución de 15.ago.05 dictada por la Comisión de Responsabilidades de dicha autoridad legislativa, que suspendió temporalmente por tres meses de sueldo y funciones del cargo al Presidente Municipal del Ayuntamiento actor.
El Decreto 241 publicado en el Periódico Oficial del Estado de 17.ago.05, relativo a dicha suspensión y el acuerdo de desechamiento de los recursos promovidos por el actor en el procedimiento 016/2005.
Controversia constitucional 53/2005
Actor: Municipio de San Andrés Cholula, Estado de Puebla.
Demandados: Poder Legislativo de Puebla.
Sinopsis:
Se impugnó la validez del acuerdo legislativo de 23.junio.05, por el cual el Congreso se negó a emitir su aprobación a la propuesta de solución a la controversia de límites territoriales entre los Municipios de San Andrés Cholula y Puebla, ambos del Estado de Puebla.
Controversia constitucional 56/2005
Actor: Municipio de Puebla, Estado de Puebla.

Demandados: Poder Legislativo de la entidad.
Sinopsis:
Se impugnó el acuerdo de 23.jun.05, mediante el cual declaró improcedente y se desechó de plano la controversia por cuestión de límites territoriales, promovida por el Municipio de Puebla, en contra del Municipio de San Andrés Cholula, ambos de la referida entidad.
Controversia constitucional 57/2005
Actor: Municipio de Arandas, Estado de Jalisco.
Demandados: Poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad.
Sinopsis:
Se impugnó el Decreto 20,371; de 30.dic.2003, por el cual se crea el Municipio Libre de Ignacio Cerro Gordo; así como la reforma al artículo cuarto de la Ley y Gobierno de la Administración Pública Municipal del Estado.
Controversia Constitucional 60/2005
Actor: Municipio de Tantoyuca, Estado de Veracruz.
Demandado: Poder Legislativo de la entidad.
Sinopsis:
Se impugnaron diversos acuerdos emitidos por la Diputación del Congreso del Estado de Veracruz, por virtud de los cuales se declararon procedentes los recursos de inconformidad en contra de la elección de los Agentes Municipales de la Congregación de Ixcanelco y de la Congregación de Acececa, ambos del Municipio de Tantoyuca, Veracruz
Controversia Constitucional 62/2005
Actor: Municipio de Tijuana, Estado de Baja California.
Demandado: Poder Ejecutivo de la entidad.
Sinopsis:
Se impugnaron las normas y políticas para publicaciones en el Periódico Oficial de la entidad, de 12.ago.05; particular y concretamente la facultad que se le confiere al titular de la Secretaría General de Gobierno del Estado, para autorizar los documentos de carácter oficial que deben publicarse en el mismo medio.

Controversia Constitucional 63/2005
Actor: Municipio de Atlixac, Estado de Guerrero.
Demandado: Poder Legislativo de la entidad.
Sinopsis: Se impugnaron diversos actos emitidos por la Comisión Instructora del Congreso del Estado de Guerrero, dentro del juicio de revocación de mandato JSRC/LVII/045/2005, instaurado en contra del Presidente Municipal de Atlixac, Guerrero, así como todas las consecuencias de hecho y de derecho que se originen de esos actos.
Controversia Constitucional 64/2005
Actor: Municipio de Tepatitlán de Morelos, Estado de Jalisco.
Demandado: Poder Legislativo de la entidad.
Sinopsis:
Se impugnó el Decreto 20,371 que ordena la creación del Municipio Libre de San Ignacio Cerro Gordo, Jalisco, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de 30.dic.03 y la inconstitucional substracción de una considerable porción de territorio geográfico en que, durante centurias, el Municipio de Tepatitlán de Morelos, Jalisco ha ejercido jurisdicción administrativa en todas las materias, específicamente sobre las comunidades denominadas Cerro Gordo y Jaquetas
Controversia Constitucional 66/2005
Actor: Municipio de Tecámac, Estado de México.
Demandado: Poder Ejecutivo de la entidad.
Sinopsis:
Se impugnó el acuerdo por el que se autoriza el conjunto urbano de tipo mixto habitacional social progresivo, comercial y de servicios) denominado "Rancho la Capilla", ubicado en el Municipio de Tecámac, Estado de México; expedido por el Arquitecto Miguel García Beltrán González, quien fuera Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Estado de México y publicado en la Gaceta del Gobierno del mismo Estado de 13.09.05.
Controversia Constitucional 70/2005
Actor: Municipio de Tecomán, Estado de Colima.
Demandado: Poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad.

Sinopsis:
Se impugnó el Decreto 263 que contiene el dictamen de la Comisión de Hacienda y Presupuesto sobre el informe final de la Contaduría Mayor de Hacienda relativo a la revisión de la cuenta pública de enero a junio del ejercicio fiscal 2005; la votación y aprobación de la propuesta de sanción administrativa consistente en la inhabilitación por 4 años, así como la sanción económica al presidente municipal y la orden e instalación del procedimiento administrativo sancionador.
Controversia Constitucional 71/2005
Actor: Municipio de Tecomán, Estado de Colima.
Demandado: Poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad.
Sinopsis:
Se impugnó el Decreto 263 que contiene el dictamen de la Comisión de Hacienda y Presupuesto sobre el informe final de la Contaduría Mayor de Hacienda, relativo a la revisión de la cuenta pública de enero a junio del ejercicio fiscal 2005; la votación y aprobación de la propuesta de sanción administrativa consistente en la inhabilitación por 3 años, así como la sanción económica a la Tesorera Municipal, Subdirector Operativo e Inspector A, ambos de la Dirección de Servicios Públicos del Municipio, y la orden e instalación del procedimiento administrativo sancionador.
Controversia Constitucional 75/2005
Actor: Municipio de Tecomán, Estado de Colima.
Demandado: Poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad.
Sinopsis:
Se impugnó el procedimiento de revisión y fiscalización de la gestión financiera del Comité de Feria de Tecomán 2004, que comprende el período del 27 nov. 03 al 31 may.04; el Decreto 264 publicado en el periódico oficial local de 19 nov. 05, por el cual se declaró concluida la revisión y fiscalización de la gestión financiera del referido Comité; la propuesta de sanción al Presidente Municipal y al Presidente del Comité de Feria y el correspondiente inicio del procedimiento administrativo.

Actualmente se considera al municipio como una entidad pública debidamente legitimada para promover juicio de controversia constitucional.

2.1. Algunas definiciones del municipio.

El municipio hoy en día posee características propias, en cuanto a lo que se refiere a su población y gobierno, así también, cuenta con un marco regulatorio.

Gracias a las reformas del año 1983 es que los municipios desarrollaron su marco normativo, el cual ha brindado un mejor desarrollo económico y social.

El municipio es considerado como la base de la división territorial del país, representa un papel fundamental en el proceso de cambio en nuestro país en virtud de que es considerado como la célula básica de gobierno, lo que contribuye en gran parte a la política de cambio en el ámbito nacional.

El municipio, al que alude el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la exposición de motivos que dio lugar a su reforma promulgada el dos de febrero de 1983 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día siguiente, 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 y social, capaz de permitir un desarrollo integral. . . ”*

Es indispensable establecer el concepto de municipio, el cual nos proporcione mayor entendimiento de esta institución jurídica y del tema a tratar:

El municipio surge como concepto jurídico por primera vez en Roma. Proviene de **munus munare**, que significa carga, gravamen o prestación.

Del concepto etimológico destaca que municipio significa acción de tomar o hacerse cargo de obligaciones.

Se cita a continuación el concepto clásico de Aristóteles:

“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.”¹⁵

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, define la institución del municipio de la siguiente manera:

“La organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los Estados miembros de la Federación, integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estado y federación.”¹⁶

Rafael de Pina Vara, nos proporciona una definición simple y sencilla en donde expresa que el municipio es un:

“Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento.”¹⁷

Se cita también la definición que proporciona la Enciclopedia Jurídica OMEBA:

“El municipio o municipalidad es, jurídicamente, una persona de derecho público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional”.¹⁸

¹⁵ Aristóteles, *La Política*, 10ª editorial Porrúa, México, 1989, Pág. 38.

¹⁶ *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Editorial Porrúa, México 2002, Tomo V.

¹⁷ De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 27ª edic., Editorial Porrúa, México, 1999, pág. 156.

¹⁸ *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, Editorial Porrúa, Buenos Aires, 1991, Tomo XIX.

Reynaldo Robles Martínez, bajo su concepto propio lo define así:

*“El municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una 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”.*¹⁹

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

*“El municipio es la institución jurídica, política y social que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que esta regida por un Ayuntamiento y que es una frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado”.*²⁰

El Licenciado José Francisco Ruíz Massieu, definió la figura como:

“Un ente territorial de naturaleza política y administrativa a la vez como bien se hace en el primer párrafo del artículo 115, en donde se manifiesta que es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados. Se trata de una modalidad de la descentralización política y administrativa: un municipio es un ente político por la manera en como se integran sus órganos, por sus funciones gubernativas y por su carácter colectivo y es administrativo al

¹⁹ Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, 3ª edic., Editorial Porrúa, México, 1998, pág. 156

²⁰ Quintana Roldán, Carlos, *Derecho Municipal*, 2ª edic., Editorial Porrúa, México, 1998.

*mismo de tiempo; porque presta servicios públicos y tienen a su cargo actividades de carácter técnico para cubrir las necesidades de los administrados municipales”.*²¹

Asimismo, el maestro Jorge Carpizo manifiesta que:

*“El municipio es una institución jurídica política muy importante, porque constituye el nivel de gobierno mas cercano a las personas, aquél con el cual se tiene mas contacto y aquel del que depende la prestación de servicios cotidianos que afectan de forma directa la existencia misma de las personas. Por ello el Municipio esta íntimamente ligado a las ideas de la democracia y libertad y, entre nosotros a la del Federalismo”.*²²

Por otra parte, el maestro Andrés Serra Rojas, en su conceptualización de municipio, también menciona el fundamento constitucional por el cual se rige el municipio y manifiesta que:

*“La descentralización administrativa regional, llamada por algunos autores descentralización territorial, es una forma de organización territorial, que tienen por finalidad la creación de una institución política dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentado por sus Leyes Orgánicas municipales, que expiden las Legislaturas de los Estados”.*²³

El gran constitucionalista Ignacio Burgoa Orihuela, establece que:

²¹ Ruíz Massieu, José Francisco, *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución de 1917*, 1ª edición, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1992, pág. 102.

²² Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1994, pág. 102.

²³ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 1993.

*“El municipio ha sido considerado como la célula primaria y básica del sistema democrático, en cuanto que, si ella no funcionase este sistema, y toda la forma de gobierno que lo haya adoptado se encontraría viciada ab-origine. La trascendencia del régimen municipal ha sido destacada por la doctrina jurídica y por la teoría sociopolítica”.*²⁴

2.2. Elementos constitutivos

2.2.1. Gobierno

El municipio como nivel de gobierno requiere de una estructura debidamente integrada y organizada, las atribuciones de órganos y autoridades deben estar específicamente establecidas, esto es, para tener un mejor ambiente de transparencia ante los gobernados.

El artículo 115 de la Carta Fundamental establece que tanto en las Constituciones locales como en las leyes orgánicas municipales, deberá señalarse que los gobiernos de los municipios se encontrarán a cargo de un Ayuntamiento, el cual será un órgano colegiado, de elección popular, encargado del gobierno y de la administración, se encontrará integrado por un presidente, uno o más síndicos y por los regidores que establezcan sus leyes.

Cada Estado de la República, tiene una Ley Orgánica municipal, la cual contiene las normas jurídicas que regulan la actividad municipal y se refieren al funcionamiento de los Ayuntamientos, facultades y deberes de los presidentes municipales, de los síndicos y regidores, así como la suplencia de los mismos, la división del territorio

²⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 17ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2005, pág. 931.

municipal y sus poblados, los órganos auxiliares en el funcionamiento de la administración municipal, así como los servicios, condiciones de contratación, realización de empréstitos, enajenación de bienes y facultades reglamentarias del municipio.

Las constituciones de cada entidad federativa destinan un capítulo especial a los municipios, en donde se enmarcan jurídicamente las competencias, situación legal y facultades administrativas de los municipios, esto es, en donde se señala el número, denominación y límites de los municipios de cada entidad, así también sus reglas para la creación o supresión de los mismos; asimismo, se consideran aspectos como el patrimonio y la hacienda pública municipal, su integración, elecciones, instalación, facultades y obligaciones de los Ayuntamientos.

El gobierno municipal es un conjunto de órganos del municipio que llevan a cabo funciones, los cuales, desarrollan el poder público, lo que se traduce en funciones y en actos de autoridad.

Para que un municipio pueda funcionar y llevar a cabo las tareas encomendadas, tiene que contar con un marco jurídico previamente establecido, partiendo desde las normas constitucionales locales y descender hasta la actividad municipal.

Este marco jurídico comienza desde la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, las Leyes Federales, Constituciones locales, leyes locales, bandos municipales, reglamentos, circulares y demás actos jurídicos; lo anterior se refuerza con la siguiente tesis de jurisprudencia:

No. Registro 177,06

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXII, Octubre de 2005

Tesis: P./J. 136/2005

Página: 2062

ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN.

De las disposiciones contenidas en los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracciones I y II, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte la existencia de cinco órdenes jurídicos en el Estado Mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional. Este último establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, y corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional, definir la esfera competencial de tales órdenes jurídicos y, en su caso, salvaguardarla.

2.2.2. Territorio

Es un elemento esencial, sin él, no se crea un municipio.

La población que integra dicho territorio, es un conjunto de individuos que ocupan una determinada zona geográfica y que se encontrarán unidos por elementos políticos, culturales y sociales.

El artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica en su fracción I, que los municipios forman parte del territorio nacional.

El territorio municipal se encuentra bajo doble jurisdicción, esto es, federal y local; aunque goza de cierta autonomía.

Nuestro Estado Federal se encuentra dividido en tres tipos de territorio y son: el federal, estatal y municipal.

El territorio municipal comprende la superficie terrestre dentro de los límites donde va a tener validez el orden jurídico municipal.

Reynado Robles Martínez²⁵ expresa que:

“... el territorio donde se asienta el municipio les es propio, pero no exclusivo, ya que forma parte de un territorio mayor, el del Estado; por lo tanto, el municipio no tiene un ámbito de validez especial exclusivo, pero si propio”.

Las normas federales van a tener vigencia en todo el territorio nacional a excepción de cuando se traten de normas estatales o municipales, esto es, tendrán validez en el espacio físico de la entidad federativa y por lo tanto, en el espacio del municipio.

En algunas leyes se presentan algunas opciones para resolver problemas que tengan que ver con conflictos de límites, los cuales, sólo tienen solución por medio de la vía de la conciliación, esto es, a través de acuerdos entre municipios, y la otra,

²⁵ Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998, pág. 162.

es la contenciosa, en la cual va a fungir como autoridad el Tribunal Superior de Justicia o la Legislatura del Estado.

En algunas leyes orgánicas (municipales) suelen señalar el número de municipios por los cuales se encuentra integrada una entidad federativa, asimismo, otras citan cuales son sus cabeceras municipales (lugar donde se encuentra el Ayuntamiento, donde se concentra más población).

En las reformas que tuvieron lugar en los años de 1983 y 1999 al artículo 115 constitucional, se establecieron las facultades con las cuales los municipios contarían para la regulación de sus territorios, algunas de ellas son:

- Otorgar licencias y permisos para construcción.
- Llevar a cabo convenios para custodiar y administrar zonas federales.
- Crear y administrar sus reservas territoriales,
- Intervenir en la formulación y manejo de programas relacionados con el transporte público cuando se presente alguna afectación en el ámbito territorial municipal.
- Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y la elaboración y a su vez, de la aplicación de programas relacionados con esta materia.

El territorio municipal puede contar con subdivisiones, lo anterior dependerá de el número de habitantes o también, de lo reducido de su espacio geográfico; en los estados federados que integran nuestro país (son 31), se da una denominación de las demarcaciones municipales, las cuales son:

- a) Cabeceras municipales
- b) Delegación
- c) Subdelegación
- d) Cuartel o Barrio
- e) Sección
- f) Manzana

- g) Ciudad
- h) Villa
- i) Pueblo
- j) Ranchería
- k) Caserío

2.2.3. Población

Se conforma por el número de hombres y mujeres que habitan un municipio de manera mas o menos permanente y que ocupan un área o zona geográfica determinada, es un elemento fundamental, dentro de ella se van a hallar elementos de identificación como son: usos y tradiciones, educación, religión, lazos de sangre, lengua, historia e incluso la alimentación y vestido. También existen varios factores que pueden determinar su constitución, funcionalidad y distribución geográfica como lo es la natalidad o mortalidad, densidad geográfica, así como también la raza, lengua y religión.

Antes que tuvieran lugar las reformas en materia municipal, el año 1983, los gobernadores de los Estados podían libremente desaparecer a los Ayuntamientos o a sus integrantes, no se les concedía el derecho de audiencia; aún se encontraba muy alejada la posibilidad de que un municipio pudiera interponer controversia constitucional por esta evidente violación a su esfera de competencia (aún no se contemplaba a este órgano en los casos que ahora señala el artículo 105 constitucional).

El Gobierno y el Congreso local no fundaban ni motivaban el acto por el cual hacían desaparecer dicho órgano.

En nuestro país, las legislaciones establecen un mínimo de población y de recursos hacendarios, esto es, para que pueda tener lugar la creación de un municipio, por

ejemplo en el Estado de Veracruz se requiere un mínimo de 10,000 habitantes para la creación a diferencia del Jalisco que requiere un mínimo de 20,000, la siguiente tesis expresa cuales son los requisitos que se deben de cumplir para su creación:

No. Registro: 176,520

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXII, Diciembre de 2005

Tesis: P./J. 151/2005

Página: 2298

MUNICIPIOS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SU CREACIÓN.

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 107/2004, sostuvo que la competencia para crear nuevos municipios corresponde a las entidades federativas sobre la base de la regla general establecida en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según la cual las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados. Ahora bien, la creación de un nuevo municipio tiene una importancia indiscutible para los Estados, ya que los municipios constituyen la base de su división territorial y organización política y administrativa, de manera que la competencia de que gozan las Legislaturas Locales para crearlos debe respetar los

límites que derivan del artículo 115 constitucional, por lo que resulta exigible que los aspectos fundamentales del proceso de creación de un municipio estén consignados en la Constitución Local y no en normas secundarias, a efecto de que sean indispensables para el legislador ordinario y su establecimiento sea fruto de un proceso deliberativo especialmente maduro. Además, para la creación de nuevos municipios deben aplicarse analógicamente los requisitos previstos por el último párrafo de la fracción I del indicado artículo 115 para los casos en que las Legislaturas Estatales suspendan Ayuntamientos, los declaren desaparecidos, o suspendan o revoquen el mandato de alguno de sus miembros, pues si el respeto a la autonomía municipal exige que las Legislaturas Estatales no puedan afectar al órgano de gobierno de un municipio cuando no se observan los límites constitucionales que las garantías mencionadas representan, con mayor razón estas garantías deben proyectarse a actos o procesos que afectan no solamente al órgano de gobierno del municipio, sino también a su territorio, a su población y a los elementos materiales sobre los que se asienta el ejercicio de sus competencias. Por ello, las Legislaturas Locales deben decidir acerca de la creación de un nuevo municipio por mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes, sobre la base de condiciones preestablecidas en la ley, concediendo a los municipios afectados la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos.

Controversia constitucional 11/2004. Municipio de Martínez de la Torre, Estado de Veracruz. 20 de septiembre de 2005. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Ramón Cossío Díaz y Juan N. Silva Meza. Ponente: José Ramón Cossío Díaz; en su ausencia hizo suyo el asunto Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

El Tribunal Pleno, el veintidós de noviembre en curso, aprobó, con el número 151/2005, la tesis jurisprudencial que antecede.

México, Distrito Federal, a veintidós de noviembre de dos mil cinco.

Nota: La tesis P./J. 107/2004 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 1838, con el rubro: "MUNICIPIOS. SU CREACIÓN ES UNA FACULTAD CONSTITUCIONAL RESERVADA A LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN."

En algunas leyes estatales establecen diversas denominaciones poblacionales, como: ciudadano, vecino, habitante y transeúnte, el primero aduce al individuo en donde recae toda la actividad municipal, es aquél que radica de manera habitual en una circunscripción municipal y el ciudadano es el que cuenta con la aptitud jurídica de poder ejercitar sus derechos políticos.

Habitante es el que se encuentre en un determinado momento dentro de territorio municipal ya sea de una forma pasajera o permanente.

El transeúnte es considerado como aquél que pasa de forma pasajera y eventual en un territorio municipal.

Vecino municipal quedo establecido que es aquél que radica de una manera permanente y habitual en la circunscripción de un municipio; la vecindad concede derechos y obligaciones y se encuentran regulados en la Constitución, Bandos y Reglamentos Municipales.

La calidad de vecino se adquiere ya sea por nacimiento o por habitar el lugar por un determinado periodo de seis meses hasta de un año, esto depende de las Leyes Orgánicas de cada municipio.

Otra forma sería por manifestación expresa de pertenecer a la circunscripción ante una autoridad municipal.

Por el contrario, las formas de perder la vecindad son:

- 1.- Por manifestación expresa.
- 2.- Por ausencia legalmente declarada.
- 3.- Por ausencia del territorio municipal.
- 4.- Por declaración judicial y,
- 5.- Por no expresar ante la autoridad municipal el cambio de vecindad.

Cabe aclarar que las formas de perder la vecindad varía de una Estado a otro, todo depende de sus leyes orgánicas, ejemplo de ello, en que el Estado Coahuila, se puede dar por ausencia del territorio municipal por el lapso de 1 año y en el Estado de Sonora, por 2 años.

Es importante exponer en este tema algunos derechos y obligaciones de la población:

Derechos:

- Votar y ser votado para los cargos públicos de elección popular.
- Promover ante autoridades municipales medidas y proyectos que se consideren de utilidad pública.
- Tener escuelas sostenidas por fondos públicos.
- Libre asociación para tratar asuntos políticos concernientes al Municipio.
- Las personas físicas y morales que residan en el Municipio tendrán preferencia, esto es, en igualdad de circunstancias, ya sea tratándose de empleos, cargos o comisiones, etc.
- Denunciar irregularidades que se lleguen a presentar en la administración pública municipal.

Obligaciones:

- Informar los cambios de domicilio.
- Aceptar los cargos de elección municipal.
- Contribuir para los gastos de carácter municipal.

- Adquirir la educación básica y proporcionarla también a las personas que se encuentren bajo custodia.
- Tener un modo honesto de vivir.
- Asistir los días, hora y lugar que determinen las autoridades, para recibir instrucción cívico - militar.

Lo anterior expuesto, varía de acuerdo con el Municipio de que se trate.

2.2.4. Autonomía.

La autonomía es la facultad que dentro del Estado tiene una entidad para llevar a cabo el ejercicio de sus atribuciones y fines de orden público, esto es, a través de sus normas y órganos sin que nadie pueda interferir en su manera de actuar y siempre y cuando se encuentren apegados a derecho.

Es una característica elemental, tanto del gobierno federal, local y municipal.

El artículo 115, fracciones II y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases que rigen en materia municipal la hacienda y la libre administración; el Constituyente Permanente ha procurado a través de las múltiples reformas que ha tenido el precepto señalado, de dotar a los municipios de recursos que les permitan llevar a cabo sus fines públicos respecto de los que tienen libre disposición y aplicación para la satisfacción de sus necesidades, esto trajo como resultado, que se fortaleciera su autonomía y autosuficiencia a través acciones, entre las cuales destacan:

- Libertad a los municipios para que administren su libre hacienda.
- Dotar de personalidad jurídica a los municipios y previó que éstos manejaran su patrimonio conforme a la ley.
- Dar a los municipios una parte de los recursos participables de la Federación.

- Las leyes federales como estatales no podrán otorgar exenciones o subsidios respecto de los derechos y contribuciones que tienen los municipios.
- El Ayuntamiento tendrá la facultad de plantear a la legislaturas las cuotas y tarifas correspondientes, esto es, por pago de 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 propiedad inmobiliaria.

El constituyente otorgó facultades reglamentarias y ejecutivas al municipio mexicano. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento, el cual será electo elección popular y directamente.

Las legislaturas estatales deberán expedir leyes en materia municipal, a efecto de organizar su administración pública y de regular los servicios públicos de su competencia, tal como lo expresa el artículo 115, fracción II, párrafos primero, segundo y tercero, inciso a), de la Constitución Federal, sirve de apoyo la siguiente tesis jurisprudencial:

No. Registro: 176,929

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXII, Octubre de 2005

Tesis: P./J. 132/2005

Página: 2069

MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA.

A raíz de la reforma constitucional de 1999 se amplió la esfera competencial de los Municipios en lo relativo a su facultad reglamentaria en los temas a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; derivado de aquélla, los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias: a) el reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los Gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida; y b) los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los Municipios, respetando las bases generales establecidas por las legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, pues los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos -lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado-, pero tienen el derecho, derivado de la Constitución

Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II.

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.

El Tribunal Pleno el once de octubre en curso, aprobó, con el número 132/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de octubre de dos mil cinco.

Para Carlos Quintana Roldán, la autonomía municipal significa:

*“El derecho del municipio para que, dentro de su esfera de competencias, elija brevemente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios peculiares de la comunidad; cuente, además con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda; y, finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado”.*²⁶

A su vez, la autonomía se divide en tres apartados, los cuales son:

- Política

- Financiera

- Administrativa

²⁶ Cfr. C. Quintana, op. cit., pág. 193.

Para mayor entendimiento, se expondrán a continuación cada uno de los apartados de referencia:

Autonomía Política.- Es la capacidad jurídica que tiene el municipio para elegir de una manera democrática a sus autoridades, la cual no se verá afectada por ningún motivo, esto es, por ejemplo algún nivel de gobierno que quisiera intervenir en su esfera de competencia. Se refiere respecto a la libertad política con la que cuenta el municipio para nombrar, de manera popular y directa al Ayuntamiento.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción I, señala también que no se darán autoridades intermedias entre el Ayuntamiento y el gobierno del Estado, así como también, se establece la no reelección de autoridades municipales.

Las reformas del año 1983 implantaron un procedimiento riguroso, al cual tenían que sujetarse las Legislaturas locales para poder suspender Ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar mandatos.

Autonomía Financiera.- Se refiere al municipio que cuenta con recursos económicos, gracias a los tributos que percibe por parte de sus habitantes, lo anterior, para el libre manejo de su patrimonio y hacienda.

Los municipios pueden llevar a cabo convenios con el Estado, a efecto de que se pueda hacer cargo de funciones relativas con la administración de contribuciones.

El principio de libre administración de la hacienda municipal el cual asegura a los municipios la posibilidad de manejar, aplicar y priorizar libremente los recursos que integran la hacienda municipal sin que tengan que sufrir la injerencia de intereses ajenos.

Los Municipios administran libremente su hacienda, la cual se integra por los rendimientos de los bienes que les pertenezcan así como también las contribuciones e ingresos que establezcan las legislaturas a su favor; los ayuntamientos pueden celebrar convenios con el Estado a efecto de que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones obtenidas.

Es facultad de las legislaturas estatales aprobar leyes, de ingresos de los ayuntamientos, esto es, 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 órganos de gobierno municipales, o bien, por quien ellos autorizen, conforme a la ley.

Para el caso en estudio, es necesario precisar lo que se entiende por hacienda municipal; ésta debe de entenderse por régimen de libre administración hacendaria. Por libre administración hacendaria debe entenderse el régimen que ha sido motivo de múltiples reformas, a efecto de reforzar la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos en los términos que determinen las leyes y para el debido cumplimiento de sus fines públicos, así, los municipios pueden atender sus propias necesidades y dar prioridad a la aplicación de su hacienda sin que se vean afectados por intereses o cuestiones ajenas que los obliguen a ejercer dichos recursos en rubros no prioritarios o distintos al de sus necesidades reales.

El artículo 115, en su fracción IV, de la Carta Magna establece cómo se integra la hacienda municipal, señalando que se integrará por 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 las tasas adicionales, que establezcan los estados sobre propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
- b) Las participaciones federales, serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinen las legislaturas de los estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Los conceptos que prevé la disposición constitucional como aquéllos que conforman la hacienda municipal, están señalados de manera limitativa, ya que no consideran otros elementos que, por su naturaleza, constituyen también parte de la hacienda municipal, por ejemplo, deudas e ingresos, empréstitos, aportaciones federales o estatales; sin embargo, esto es para delimitar los rubros respecto de los cuales el municipio tiene libertad de administración, excluyendo aquellos que, por diversas razones, no pueden ser ejercidos libremente.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no incluye todos los conceptos que integran la hacienda municipal, los cuales, quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que comprende otros ingresos, tanto activos como pasivos, que desde el momento en el que entran y afectan su esfera económica, pero no participan dentro la libre administración; es conveniente citar la tesis emitida por la Corte en donde se especifican los conceptos de la hacienda municipal:

No. Registro: 192,330

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XI, Febrero de 2000

Tesis: P./J. 6/2000

Página: 514

HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).

El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece que la hacienda municipal 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; 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; y, c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. De una interpretación armónica, sistemática y teleológica de la disposición constitucional, se concluye que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la

hacienda municipal, sino a precisar en lo particular aquellos conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que también forman parte de la hacienda municipal y, por otra, la disposición fundamental lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaria.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diecisiete de febrero en curso, aprobó, con el número 6/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de febrero de dos mil.

La recaudación de ingresos (impuestos, derechos, aprovechamientos etc.), es una de las actividades primordiales de cualquiera de los tres niveles de gobierno (Federación, estados y municipios), que les permiten contar con los recursos económicos para llevar a cabo las funciones que se encuadran dentro de la naturaleza misma de la labor gubernamental.

Por lo que respecta al manejo de recursos públicos, el artículo 134 de la Constitución Federal, obliga a las autoridades a que los administren con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, siendo responsables, en cuanto a la observancia de esta disposición.

Las autoridades de las entidades federativas no se encuentran subordinadas a las federales, ya que dentro de su competencia se consideran independientes. La división competencial establecida en nuestra Constitución General de la República

en el aspecto económico, se presenta en la facultad tributaria, esto es, las entidades federativas pueden establecer contribuciones para cubrir sus necesidades.

Autonomía Administrativa.- Se refiere a la capacidad con que cuenta un municipio para resolver los asuntos internos de la comunidad referentes a servicios públicos, como agua potable, alumbrado público, alcantarillado, mercados y centrales de abastos, limpia, calles, parques, jardines, panteones, rastros, seguridad pública y tránsito y organización interna y policía.

En otras palabras, y en consonancia con la autonomía municipal prevista en el artículo 115 de la Constitución Federal, corresponde exclusivamente al municipio, ampliar, suprimir, alterar, cambiar el sentido de la circulación de calles, avenidas, banquetas, glorietas, callejones, etc; conforme a las normas legales anteriormente referidas, sin que para ello se oponga o intervenga el Estado o la Federación, salvo que así se conviniere con el municipio.

En la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, se otorgaron ciertas atribuciones al municipio, con el fin de regular aspectos esenciales para el desarrollo del mismo, las cuales, deberán ser observadas y respetadas incluso por la Federación y por los estados, en razón de que en la citada norma constitucional se ha establecido un equilibrio competencial en el que prevalecerá la regla de que un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno asuma las atribuciones que constitucionalmente le atañen, y por corresponder además al orden jurídico municipal cuya existencia es indiscutible, muestra de ello es lo consideró el Pleno de la Suprema Corte en la tesis jurisprudencial que enseguida se muestra:

No. Registro: 176,948

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXII, Octubre de 2005

Tesis: P./J. 133/2005

Página: 2068

LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El Órgano Reformador de la Constitución en 1999 modificó el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un doble propósito: delimitar el objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del Municipio en determinados aspectos, según se advierte del dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en el cual se dispone que el contenido de las ahora denominadas "leyes estatales en materia municipal" debe orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada uno de ellos, lo que se traduce en que la competencia reglamentaria municipal

abarque exclusivamente los aspectos fundamentales para su desarrollo. Esto es, al preverse que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, bandos de policía y gobierno, 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, se buscó establecer un equilibrio competencial en el que prevaleciera la regla de que un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las atribuciones que constitucionalmente le corresponden; de manera que al Estado compete sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos sus Municipios, y a éstos corresponde dictar sus normas específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir esas bases generales.

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. Secretarias: Mariana Mureddu Gilabert y Carmina Cortés Rodríguez.

El Tribunal Pleno el once de octubre en curso, aprobó, con el número 133/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de octubre de dos mil cinco.

Tal y como lo expresa la tesis, también se faculta al municipio para expedir Reglamentos, circulares, bandos de policía y buen gobierno así como diversas disposiciones administrativas.

La autonomía administrativa también va a conocer lo relativo a:

- Asociación de municipios, es decir, que se conjunten varios de ellos para llevar a cabo actos que beneficien (servicios públicos) a la comunidad.
- Otorgamiento de permisos, licencias de construcción, creación y administración de las zonas arqueológicas.
- Control y vigilancia del suelo municipal.
- Las relaciones laborales que se presenten entre los municipios y sus trabajadores, de acuerdo a lo establecido en las legislaturas estatales, lo anterior, de acuerdo a lo establecido por el artículo 123 de la Constitución Federal.

2.3. Naturaleza Jurídica

Mucho se ha debatido si el municipio debe considerarse dentro del derecho público o privado o si debería pertenecer a ambos.

Suele tener ciertas similitudes respecto a un organismo descentralizado, en virtud de que también cuentan con personalidad jurídica, patrimonio propio y organismos de representación, pero existen algunas diferencias tales como:

- 1) La administración pública central les concede a los organismos descentralizados un patrimonio y les fija competencia.
- 2) Pueden ser extinguidos por el Ejecutivo Federal, cuando así lo considere necesario.
- 3) El Ejecutivo le va a ceder a este organismo una pequeña parte de su competencia.

En cambio, el municipio posee las siguientes particularidades:

- 1) No pertenece al Ejecutivo Federal, ni al Ejecutivo Estatal.
- 2) El órgano de gobierno del Municipio no lo crea el Ejecutivo, sino por mandato del pueblo.
- 3) Goza de autonomía y posee competencia propia.

El municipio podría ubicarse dentro del Derecho Público, ya que cuenta con todos los atributos para ello, cuenta con una denominación o nombre, objeto, elementos patrimoniales, un régimen jurídico propio, ámbito geográfico y domicilio, con órganos de representación y administración y por último, con fines.

Es decir, cuenta con todo lo anteriormente expuesto, es por ello que se ubica como un ente público con personalidad; claro esta, que dependerá de la doctrina como de la legislación de cada país.

2.4. Personalidad Jurídica

La doctrina señala características con las que se puede considerar al municipio como un ente público, ya que también posee:

- Denominación o nombre.
- Objeto.
- Elemento patrimonial.
- Régimen jurídico propio.
- Ámbito geográfico y domicilio.
- Órganos de representación y administración.
- Fines.

Es por ello, que se ubica como un ente de derecho público.

De acuerdo a lo establecido por el numeral 115 constitucional el Municipio puede ser sujeto de derechos y obligaciones.

Así tenemos que tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las Constituciones locales, reconocen de forma expresa la personalidad jurídica con la que cuentan los municipios, tal como lo expresa el artículo 115 constitucional en su fracción II:

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

Goza con el atributo de la personalidad, se encuentra debidamente representada por una persona u órgano los cuales a nombre de su representada derechos y obligaciones.

Un elemento esencial del municipio es la personalidad jurídica, lo anterior, comprende la capacidad de poder llevar a cabo contratos y de concurrir a juicio.

Quien se va a encargar de la representación en los procesos jurisdiccionales (tal es el caso de las controversias constitucionales) será el Síndico, responsable de vigilar y cuidar los intereses del municipio.

Su personalidad se encuentra establecida en las Constituciones locales y leyes orgánicas municipales.

2.5. Concepto propuesto

Con todo lo expuesto anteriormente, se propone el siguiente concepto de municipio:

Es una persona jurídica de derecho público, considerada como un órgano político administrativo, el cual, goza de autonomía para administrar cuestiones de carácter local, es decir, dentro de su territorio; cuentan con un patrimonio propio, el cual es debidamente administrado por el ayuntamiento el cual tiene la prerrogativa de administrar de forma libre su hacienda, gracias a las atribuciones de los Estados.

2.6. El municipio en México. Sus obligaciones y facultades.

2.6.1. El Ayuntamiento

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las constituciones locales y en las leyes orgánicas se establece que el municipio estará a cargo de un Ayuntamiento, el cual, se define como un órgano colegiado de representación, sus miembros son elegidos por la vía de elección popular directa, tanto de mayoría como de representación proporcional y serán los encargados de llevar el gobierno y administración del municipio, se integra por un presidente, un síndico (pueden ser uno o más) y por regidores.

Físicamente se encuentra instalado en la cabecera municipal.

Funciona en sesiones de cabildo, las cuales pueden ser ordinarias, extraordinarias, permanentes y solemnes.

Hay que distinguir la diferencia que existe entre un municipio y el ayuntamiento, ya que suelen confundirse, el primero trata sobre la división geográfica de los estados que integran la Federación, y el segundo, se refiere al órgano encargado de la administración del municipio.

Reynaldo Robles Martínez expresa que:

“El ayuntamiento es un órgano de gobierno colegiado, que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, se integra con individuos que son electos, es una asamblea popular, es el órgano de principal y máximo de gobierno del Gobierno municipal, en donde se concreta para su representación la personalidad del municipio y por quien se ejerce todo el papel municipal.”²⁷

²⁷ Cfr. Robles Martínez, *op. cit.*, pág. 197.

La palabra ayuntamiento proviene del latín *adiunctum, supino de adiungere*, que significa juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo.²⁸

La Ley Orgánica del Municipio de Zacatecas establece en su artículo 28 que es: “un órgano de gobierno del municipio, a través del cual el pueblo realiza su voluntad política y la autogestión de los intereses de la comunidad”.²⁹

El ayuntamiento es elegido por la vía de elección popular directa, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, posee la facultad de establecer atribuciones a los miembros integrantes de dicho órgano.

El artículo 115 de la Carta Magna determina las atribuciones con las cuales contarán los municipios:

Facultades administrativas

- 1.- Pueden crear organismos desconcentrados, siempre que se cuente con la previa autorización por parte del Congreso del Estado.
- 2.- Prestar servicios públicos a la población por medio de sus comisiones de administración.
- 3.- Dictar disposiciones administrativas, relativas a la ecología, seguridad, ambiente, salubridad, etc.
- 4.- Libertad para llevar a cabo su administración interna.
- 5.- Prestar servicios públicos a la población por medio de sus comisiones de administración.
- 6.- Solucionar los recursos administrativos que se interpongan en contra del presidente municipal u otro funcionario.

²⁸ *Ibid*, pág. 262.

²⁹ Art. 28 de la Ley Orgánica del Municipio de Zacatecas, México, pág. 17.

7.- Autorizar licencias y permisos.

8.- Implantar las medidas necesarias para que se presente un ambiente de seguridad y orden en el municipio.

Facultades y obligaciones del Ayuntamiento en materia política:

1.- Representar a la corporación municipal.

2.- Informar a los ciudadanos pertenecientes al municipio las gestiones realizadas; tal y como lo disponen los ordenamientos legales, lo anterior, por conducto de su Presidente municipal.

3.- Designar a los funcionarios que habrán de dirigir la administración.

4.- Pueden interponer controversia constitucional cuando se presente alguna afectación a la autonomía municipal.

5.- Nombrar a los delegados, o en su defecto, convocar a elecciones, (cuando así la ley así lo determine).

6.- Llevar a cabo las ceremonias cívicas y sociales.

7.- Decretar disposiciones para garantizar la seguridad y orden del municipio.

8.- Celebrar los convenios con las autoridades estatales y federales.

9.- Es el titular del gobierno, por lo cual tiene la facultad y obligación de actuar en todos los asuntos relacionados con el municipio y en donde la ley le faculte para actuar.

Facultades legislativas:

1.- Expedir bandos, ordenanzas, reglamentos así como diversas disposiciones administrativas para el adecuado funcionamiento del municipio.

2.- Proponer leyes y decretos.

3.- Colaborar en los procesos de modificación, reforma o adiciones a la Constitución local.

Facultades fiscales

- 1.- Presentar anualmente ante el Congreso del Estado el proyecto de ley y presupuesto de egresos que habrá de regir.
- 2.- Informar al Congreso del Estado, también de manera anual, la cuenta pública de los gastos realizados durante la gestión.
- 3.- Administrar su patrimonio y hacienda.
- 4.- Aprobar anualmente el presupuesto de egresos.

2.6.2. Integración y duración.

Sus integrantes son electos por los ciudadanos de manera directa.

En la elección de los integrantes que forman parte del ayuntamiento se manejan dos sistemas políticos, los cuales son: el de mayoría relativa y el de representación proporcional, el primero es aquél a que se refiere al presidente municipal y respecto del segundo, se trata de los demás miembros.

La Ley Orgánica del Municipio de Zacatecas, en su artículo 29 señala que el Ayuntamiento se integrará por un Presidente, un Síndico y por el número de Regidores que corresponda según su población, esto es, cuando el número de habitantes sea hasta de quince mil, serán electos seis Regidores por el principio de mayoría; si exceden esta suma pero su número es inferior a 30 mil, serán electos ocho Regidores; si es mayor a treinta mil, pero no pasa de cincuenta mil, se integrará por diez Regidores, y si la población es superior a esta cantidad serán nombrados por 12 Regidores.

Por cada integrante del ayuntamiento con el carácter de propietario, se elegirá un suplente.

Sólo la legislatura local es la única facultada para desconocer o suspender ayuntamientos, así como también de llevar a cabo la declaración de desaparición de los mismos o suspender a alguno de los integrantes.

Una determinada persona es el que preside el cuerpo colegiado, por lo que lleva el papel de ejecutor de las decisiones del ayuntamiento, los regidores, tienen la función principal de ser la base del cuerpo deliberante en atención a su número y por último el síndico, quien tiene como función representar los intereses del municipio.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no indica la duración que deba de tener el gobierno de un ayuntamiento, pero si se especifica en las Constituciones locales, las cuales, pueden establecer con plena libertad el periodo de duración de dicho órgano; regularmente se establece por tres años. La Ley Orgánica del Municipio de Zacatecas, establece en su artículo 3º señala que la duración del ayuntamiento elegido por la vía de elección popular directa, será por el periodo de tres años.

2.6.3. Presidente Municipal.

Las legislaciones municipales lo denominan como un órgano ejecutor, el cual tiene la encomienda de llevar a cabo lo relativo a la función ejecutiva del ayuntamiento.

Es el encargado de entablar relaciones con el Estado al que pertenece, y con la Federación, y con los organismos públicos y privados.

Algunas de sus atribuciones son las siguientes:

- 1.- Velar que se cumpla con la Ley Orgánica municipal y otras disposiciones.
- 2.- Realizar un informe en el cual comunique al Ayuntamiento los acuerdos llevados a cabo.
- 3.- Convocar al Ayuntamiento a Sesión.
- 4.- Promulgar y publicar los bandos de policía y de buen gobierno, normas de carácter general y reglamentos municipales.
- 5.- Vigilar el patrimonio cultural del municipio.

6.- Informar al ayuntamiento (en sesión solemne de cabildo), el estado en el que se encuentra la administración municipal y las actividades llevadas a cabo durante el año.

7.- Realizar visitas a los poblados del municipio junto con las personas que forman parte de los Comités de Participación social, esto es, para conocer de los problemas e informar al ayuntamiento.

8.- Vigilar la recaudación de la Hacienda Municipal.

2.6.4. Regidores.

Es parte integrante del ayuntamiento, al igual que los demás miembros también tiene voz y voto durante las sesiones del cabildo.

El número de integrantes suele variar, conforme a los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

El número de regidores suele ser variable, en virtud de que algunos de ellos son elegidos tanto por mayoría relativa o por representación proporcional.

Son parte integrante del ayuntamiento, llevan a cabo actividades relevantes en este órgano, tales como:

- Acudir a las sesiones que realice el ayuntamiento, ejercer su voto y quedarse durante toda la sesión en el salón de cabildos a efecto de participar en la toma de decisiones que se lleguen a tomar por este órgano.
- Serán los encargados de revisar el informe anual que presente el Presidente municipal.

- Presentar ante el ayuntamiento los acuerdos que deben de efectuarse, a fin de que se realicen las mejoras necesarias en los servicios públicos que tiene bajo su vigilancia.
- Presentarse en actos y ceremonias cívicas.
- Reemplazar al Presidente municipal cuando por alguna razón, se vea en la necesidad de ausentarse de su cargo.
- Tienen la obligación de velar por los ramos de la administración y comunicar su gestión.

2.6.5. Síndicos.

La palabra síndico se deriva de los vocablos *sin* que significa con y *dixe* que expresa justicia.

Es una figura fundamental; su forma de representación puede ser de forma unipersonal o pluripersonal y en algunos municipios suelen tener una representación mixta, lo que significa que en algunos de los municipios que cuentan con menos población cuentan con un solo síndico y en los más poblados con varios. El síndico también cuenta con voz y voto cuando sesiona el cabildo.

Respecto a esta parte integrante del ayuntamiento, la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima señala en su fracción III, lo siguiente:

Artículo 51.- *Los síndicos tendrán las siguientes facultades y obligaciones:*

I...

II...

III. La representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.

Otras de sus funciones son las siguientes:

- En el supuesto de que no exista oficina del ministerio público en el municipio, el síndico será quien de manera auxiliar lleve a cabo las diligencias que se presenten con carácter urgente.
- Será el encargado de llevar la vigilancia respecto a los cortes de caja de la tesorería así como del presupuesto otorgado al municipio.
- Asistir a las sesiones de cabildo, en donde tendrá la facultad de votar en los asuntos que se traten en las sesiones.
- Denunciar ante las autoridades calificadas a los servidores públicos que cometan faltas durante el desempeño de su encargo.
- Vigilar que se observe la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

2.6.6. Comisiones de Gobierno.

Estas llamadas comisiones están a cargo de los miembros del ayuntamiento.

El Presidente municipal estará a cargo de las comisiones más importantes, entre las que destacan: Gobernación, Seguridad Pública, Previsión Social y Policía, mientras que el Síndico tutela la Comisión de Hacienda y por último, las demás comisiones estarán a cargo de los regidores.

Otras Comisiones son:

- ⇒ De Registro Civil, Panteones y Reclutamiento.
- ⇒ De Salud y Asistencia Pública.

- ⇒ De Educación, Recreación, Cultura, Actos Cívicos y Fomento Deportivo.
- ⇒ De Policía, Seguridad Pública y Previsión Social.
- ⇒ De Comunicaciones y Obras Públicas.
- ⇒ De Tránsito y Vialidad.
- ⇒ De Asentamientos Humanos, Fraccionamientos, Licencias y Regularización de la Tenencia de la tierra.
- ⇒ De Fomento Agropecuario.
- ⇒ De Reservas Ecológicas y Limpieza Pública.
- ⇒ De Agua potable y Alcantarillado.
- ⇒ De Comercio, Centrales de Abasto, Mercados y Rastros.
- ⇒ De Ornato, Parques, Jardines y Alumbrado.
- ⇒ De Participación Ciudadana y Juntas de Mejoramiento.

2.6.7. Auxiliares de Gobierno.

Dentro de este rubro se encuentran delgados, agentes, comisarios y juntas auxiliares.

A su vez, se clasifican en:

- 1.- De representación.- Tienen a cargo la representación de la autoridad municipal en la población.
- 2.- De vigilancia.- Serán los encargados de vigilar el orden y la tranquilidad de la comunidad y también de que se cumplan las disposiciones municipales, leyes federales y estatales.
- 3.- De Gestión.- Es el medio por el cual se solicite la introducción, prestación y mejoramiento de los servicios públicos.

4.- Fedatarios vecinales.- Son los que poseen la facultad para expedir constancias de vecindad y posesión de inmuebles.

5.- Fiscales.- Son los autorizados para cobrar las contribuciones municipales.

CAPÍTULO III

PRECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL EN NUESTRO PAÍS.

Para entender mejor el concepto de controversia constitucional, necesitamos hacer un bosquejo histórico respecto a esta figura jurídica, lo anterior, es para comprender los antecedentes y desarrollo que ha tenido este mecanismo procesal constitucional a lo largo del tiempo; teniendo presente, que el objetivo de la controversia constitucional es garantizar el orden constitucional esencial para hacer valer y respetar nuestra Carta Fundamental.

3.1. La Constitución de Cádiz

Este cuerpo legal fue aprobado el 19 de marzo de 1812 en España y posteriormente el 30 de septiembre de ese mismo año lo fue para la Nueva España.

Es en esta Constitución, donde se instituyen las denominadas “Cortes”, como primer y único órgano supervisor de la constitucionalidad en México, las cuales consistían en reuniones de todos los diputados quienes representaban a la Nación, los cuales, eran elegidos por los habitantes.

Cabe destacar que esta Constitución intentaba crear un código político liberal, debido a que la Nueva España siempre se encontró bajo el absolutismo. Esto trajo como consecuencia, que a partir de la privación de la libertad a Fernando VII se tomara provecho de esta situación, lo anterior era para que tuviera lugar una nueva Carta Política, la cual, traería mejoras a la Península y a las Colonias, lo cual, proporcionaría igualdad y libertad a los ciudadanos.

Esta Constitución finalmente fue abrogada debido a que Fernando VII en 1824 queda libre y se reinstala la monarquía.

Al tratarse la Constitución de Cádiz, de una Ley Fundamental pasajera en la historia constitucional Mexicana, ésta no reflejo antecedentes importantes para la Controversia Constitucional.

3.2. La Constitución de 1824.

Con el acta constitutiva de 31 de enero de 1824 se forman los Poderes de la Unión, es así que se dió paso a la formación de entidades federativas. Lo anterior es un hecho relevante, en virtud de que a partir de este acontecimiento y de la lucha armada de los Insurgentes, nuestro país dejó de pertenecer a la Colonia Española para convertirse en un Estado Federal y Soberano, fue un hecho esencial para el nacimiento de este mecanismo procesal constitucional, objeto de estudio de esta la presente investigación.

Formalmente se le llamó Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, se promulgó el 4 de octubre de 1824 y como dato histórico destaca que fue dos días después de haber tomado posesión como primer presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Don Guadalupe Victoria.

En este cuerpo normativo se estableció el primer antecedente de la regulación de las controversias constitucionales. Dos fueron los documentos importantes que sirvieron de base para elaboración de esta Carta Magna y fueron:

- 1) Constitución de Cádiz y
- 2) Constitución Política de Estados Unidos de América.

Resalta la Suprema Corte de Justicia, la cual, se le dió el carácter de órgano de control constitucional; se encontraba integrada por 11 ministros, los cuales, gozaban de la potestad para resolver los juicios ordinarios que se suscitaban entre los Estados y la Federación, este mismo órgano de control impidió al Poder Judicial Federal dictar medidas sobre las sentencias que fueran pronunciadas por los tribunales de los Estados. Asimismo se fundaron los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito. Esto es el primer antecedente directo del mecanismo de defensa procesal que a nivel constitucional se crea en materia de instituciones políticas.

En esta Carta Magna se consagró el principio de división de poderes y se creó un gobierno republicano, representativo, popular y federal. La Constitución de 1824 reconoció por vez primera al sistema federal en nuestro país e implantó como órganos de control constitucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Congreso General y por último al Consejo de Gobierno.

Por lo que respecta a la facultad de control del Congreso General, una de sus funciones era la de resolver dudas que se suscitaban respecto a los artículos de la Carta Magna, así como del Acta Constitutiva.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 165 constitucional, el Congreso General era el encargado de interpretar los artículos constitucionales que generaran dudas en cuanto a lo que se refería a su aplicación.

El Consejo de gobierno tenía como función esencial la de vigilar durante los recesos del Congreso General el acatamiento a la Constitución, Acta Constitutiva y de las Leyes Generales. Funcionaba sólo en los recesos del Congreso y se encontraba regulado en el artículo 116.

En la Constitución de 1824 en su artículo 137, fracciones I y V, párrafo sexto, se señalaban algunas facultades que tenía la Corte Suprema, una de ellas era la de conocer de las diferencias que pudieran existir entre uno y otros Estados de la Federación, siempre que se sujetaran a un juicio de carácter contencioso en el que debiera haber formal sentencia.

Otra, era la de conocer de los desacatos de la Constitución y de leyes generales. Cabe hacer mención que en este artículo, se reconoció la facultad con la que contaba la Corte Suprema de conocer de conflictos que pudieran suscitarse entre los Estados y la Federación; lo cual resulta ser trascendental para el desarrollo de nuestro derecho constitucional, debido a que es un primer antecedente claro del juicio de controversia constitucional y que, con el transcurso del tiempo se le seguiría denominándosele así.

3.3. La Constitución de 1836 (Las Siete Leyes).

El 15 de diciembre de 1835 el Congreso inició la expedición de las Bases Constitucionales o también denominadas Leyes Constitucionales, las cuales, dieron lugar al establecimiento del centralismo. El 13 de diciembre se constituyó la primera de las Leyes Constitucionales; y es finales de 1836, que tuvo lugar la expedición de las demás leyes que faltaban, para finalmente completar las denominadas Siete Leyes.

Son siete leyes aisladas, cada una de ellas referida a una materia específica. Derechos y obligaciones de los Mexicanos y habitantes de la República (primera); Supremo Poder Conservador (segunda); Poder Legislativo (tercera); Poder Ejecutivo (cuarta); Poder Judicial (quinta); División política de la República y gobierno Municipal (sexta), y modificaciones a las leyes (séptima).³⁰

³⁰ Gamas Torruco, José, *Derecho Constitucional Mexicano*, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 442.

En esta legislación únicamente se facultaba al Congreso para llevar a cabo los decretos emitidos por las Asambleas departamentales que fueran contrarias a lo establecido en la Constitución o a las leyes.

En este documento legal, se consagró el principio de división de poderes y así, tuvo lugar un gobierno republicano, representativo, popular y centralista; así también, se creó un cuarto poder, el cual se trataba de “El Supremo Poder Conservador”, tenía la facultad de poseer el control de la constitucionalidad de las leyes, otra atribución, era la de declarar la nulidad de una ley o decreto durante el lapso de dos meses, siempre y cuando fueran contrarios a lo establecido por la Carta Magna, lo anterior, en virtud de que así lo exigiera el Poder Ejecutivo, la alta Corte de Justicia o miembros del Poder Legislativo y que debían ser en su mayoría 18 miembros, asimismo, declarar nulos los actos y exponer en un mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes y sólo en el caso de usurpación de facultades.³¹

De todo lo expuesto anteriormente, se concluye que los Poderes de la Unión eran los únicos órganos facultados para promover ante el Supremo Poder Conservador la nulidad de las leyes o decretos que iban en contra a la Constitución.

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

Este documento jurídico propuso que rigiera de manera total la Constitución de 1824, es decir, que no se llevara a cabo ninguna reforma; esto dio como resultado, que fuera aceptada por la mayoría de sus miembros del Congreso y cuyo dictamen había sido propuesto por gran parte de ellos. Este documento iba acompañado del voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reforma promulgada el 5 de abril de 1847, en la que se proponía un sistema mixto; es decir, establecer por

³¹ Cfr. F. Tena Ramírez., op cit. pág. 210.

una parte, un mecanismo de control político atribuido al Congreso General, sugiriendo dentro de éste al Senado (representante de las entidades federativas), como órgano controlador de la constitucionalidad y legalidad de las leyes emanadas de los Congresos locales que transgredieran a la Constitución Federal que había sido aceptada por los Estados y que tendía a proteger.

Por otra lado, dejaba a cargo del Poder Judicial Federal, a través de un control jurisdiccional, la defensa de los derechos humanos fundamentales frente a los órganos de poder.

Mariano Otero logró que quedaran plasmadas sus ideas, gracias a él, se crearon dos modelos de control; el primero de ellos contenía un carácter político en donde las legislaturas de los estados tomaban una resolución en la que la Suprema Corte sólo la declaraba para cuidar la Constitución de las leyes, y anulando estas, proveían ante órganos políticos la eficacia de un mecanismo de control que produjera efectos generales, el otro modelo, era para prevenir y lograr el respeto de los derechos individuales por la vía judicial estrictamente.

Los artículos de mayor relevancia en este cuerpo normativo son los siguientes:

En el artículo 22 expresaba que si había una ley que se atacara a uno o más Estados, a la Constitución o leyes generales, estas tendrían que ser declaradas nulas por el Congreso y la encargada de llevar a cabo esta declaración sería la Cámara de Senadores.³²

³² *Ibid.* "Artículo 22.- Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores."

Así mismo, tenemos que el artículo 23 establecía el plazo mediante el cual se podía impugnar una ley emitida por el Congreso General y quienes podían reclamar la inconstitucionalidad de la misma ante la Suprema Corte.³³

Por último, en su artículo artículo 24, el congreso general y las legislaturas sólo se expresaban en declarar si la ley era o no constitucional.³⁴

En los citados artículos se expone claramente la nulidad de leyes, sin embargo, diversos artículos de esta Carta Magna fueron excluidos en el año de 1857. Incluso había leyes que iban en contra de la Constitución, leyes reclamables por el Estado contra la Federación, o de la Federación contra un Estado determinado.

3.5. Constitución Política de 1857.

Es en esta Ley fundamental donde se estableció al Poder Judicial de la Federación como una pirámide de órganos, es decir, antes que todo estaba la Suprema Corte de Justicia. Así también desaparecieron los fueros y militar y eclesiástico.

La Constitución de 1857 estableció medios de defensa constitucionales, el principal era el autocontrol y el juicio de amparo (el que sólo tenía efectos relativos), el control adicional y el juicio político, se estructuraron expresamente para sancionar a los autores de las violaciones a la Carta Magna.

³³ “Artículo 23.- Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general, fuera reclamada como anticonstitucional, o por el Presidente, de acuerdo con su ministerio, o por diez diputados, o seis senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto. Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicara el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviere la mayoría de las Legislaturas.”

³⁴ “Artículo 24.- En el caso de los dos artículos anteriores, el Congreso General y las Legislaturas a su vez, se contraerán a decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es o no anticonstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución o la ley general a que se oponga.”

En el artículo 97 y 98 se estableció en control jurisdiccional de constitucionalidad de leyes por órgano judicial y no político.³⁵

El artículo 98 señalaba a la Suprema Corte de Justicia como la encargada de conocer toda controversia que tuviera lugar un Estado y otro o en donde la Unión fuera parte.³⁶

En su artículo 99 manifestaba la posibilidad de que varios Estados se vieran involucrados en conflictos.

Elisur Arteaga Nava explica que en la Constitución de 1857 se establecieron 2 medios de defensa; uno de ellos era el autocontrol, previsto en su artículo 121 y el juicio de amparo, al que confirió efectos relativos; el autocontrol fue estructurado expresamente con vista a sancionar a las autoridades de violaciones a la Constitución. La controversia constitucional no fue contemplada por ella sino que fue iniciativa de Constituyente de Querétaro.³⁷

3.6. Constitución Política de 1917.

Este cuerpo legislativo tuvo como modelo la Constitución de 1857, y es el fruto del primer movimiento social del mundo en el siglo XX.

³⁵ “Artículo 97.- *Corresponde a los tribunales de la Federación:*

I. III...

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

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

³⁶ “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.”*

³⁷ ARTEAGA NAVA, ELISUR, *La Controversia Constitucional, la Acción de Inconstitucionalidad y la Facultad Reglamentaria de la Corte*, 3ª edición, Editorial Iure, México, 1997, pág. 11-14

La Constitución de 1917 fue emitida el 31 de enero y promulgada el 5 de febrero de ese mismo año y su entrada en vigor fue a partir del 1º de mayo.

La controversia constitucional aparece por primera vez con esta denominación y fue considerada como un mecanismo de control de poder.

El objeto de esta Ley Fundamental era el de dirimir conflictos que surgieran entre órganos de gobierno y poderes del Estado y poseía un toque político más que jurídico.

Formalmente es en esta Constitución en donde se habla por vez primera de la figura de controversia constitucional tal y como lo expresaba el artículo 105 constitucional.

En el artículo 105 se señalaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la única facultada para conocer de las controversias que dieran lugar 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 fuere parte.

3.7. Reformas al artículo 105 constitucional.

La evolución que ha tenido el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es fundamental para un mayor entendimiento de este tema.

El texto y la interpretación del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos han pasado por diversas transformaciones al mismo han variado de manera radical desde su redacción original. A partir de 1917 dicho precepto

constitucional ha sido reformado en cinco ocasiones y, consecuentemente, la interpretación al mismo ha variado de manera radical.

El presente análisis del artículo 105 pretende mostrar cómo la transformación del orden jurídico mexicano ha obligado tanto a la Corte como al Poder Legislativo a adaptar el texto constitucional a dicha transformación.

Conforme se fue dotando (o en algunos casos, reconociendo) a distintos órganos y niveles de gobierno (por ejemplo, municipios y órganos del Distrito Federal) de facultades constitucionales, fue necesaria su inclusión en el ámbito de entes legitimados por el artículo 105 para promover controversias constitucionales, a efecto de defender las facultades que les fueron conferidas. Resulta por demás importante resaltar como en algunos casos la Corte consideró (previó a la reforma constitucional que incluyera formalmente a los Municipios y órganos del Distrito Federal en el artículo 105) incluir a través de su interpretación a algunos órganos de gobierno que no se encontraban legitimados por el artículo 105 para promover controversias constitucionales, ello en respuesta a la necesidad de entrar al estudio de las facultades que les habían sido conferidas.

Por todo lo anterior, se considera necesario hacer un recorrido por el artículo 105 constitucional desde su redacción original hasta su estado actual, a efecto de resaltar su espíritu, naturaleza y el importante papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en dicho camino a través de sus interpretaciones.

En 1917 había sido creada la controversia constitucional como una novedad, después de que en 1852 desaparecieran los controles de tipo político. Fue considerada como un mecanismo de carácter jurisdiccional y no con fines políticos. Si bien, ya se encontraba contemplada desde 1917 no fue sino al final del siglo pasado que empezó a utilizarse esta herramienta jurídica.

Muy pocas controversias constitucionales fueron promovidas durante la vigencia del artículo 105 de la Carta Fundamental.

El artículo 105 disponía en su redacción original a la Suprema Corte de Justicia como la *encargada de resolver las controversias que tuvieran lugar entre diversos Estados, Poderes y la Federación.*³⁸

De la anterior transcripción se advierte que originalmente se concibió la controversia constitucional únicamente para Estados, Poderes de un mismo Estado y la Federación, es decir, no se contemplaban dentro de los supuestos del artículo 105 constitucional a Municipios ni órganos del Distrito Federal. Ello era así, respondiendo a la división de poderes (jurídicos y fácticos) que existía en dicho momento histórico.

Como era lógico, la interpretación de la Corte sobre dicho precepto constitucional debía ser acorde al principio de división y equilibrio de poderes que privaba en dicha época. En virtud de ello, sólo se admitían controversias suscitadas entre los poderes originarios del Estado, es decir, los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; negando tal posibilidad a cualquier otro órgano distinto de los recién mencionados.

En reiteradas jurisprudencias la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que los municipios no estaban legitimados para promover controversias constitucionales, fundando dicho criterio en una interpretación estricta del artículo 105 constitucional, argumentando que los municipios no tenían el carácter de “poder político” que prescribía el citado 105 constitucional en virtud de que carecían de jurisdicción sobre todo el territorio del Estado, es decir, su jurisdicción se limitaba a

³⁸ La redacción original señalaba: Artículo 105.- *Corresponde sólo a la Suprema Corte 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 aquéllas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley.*

una fracción del territorio nacional y era precisamente la extensión territorial de jurisdicción lo que consideraba la Suprema Corte para atribuir legitimidad para interponer controversias constitucionales. El anterior criterio se corrobora con la jurisprudencia de la Quinta Época, sustentada por el Pleno de la Corte, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XLV, página 3577, que se transcribe a continuación:

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional

Quinta Época

Instancia: Pleno

Fuente: Apéndice 2000

I, P.R. Acciones de Inconstitucionalidad y C.C.

Tesis: 72

Página: 238

Genealogía: Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XLV, página 3577, Pleno.

MUNICIPIOS, PERSONALIDAD DE LOS.- Aun cuando la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, es el Municipio libre, conforme al artículo 115 de la Constitución Política del país, y aun cuando los mismos forman un organismo independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, y tienen, consiguientemente, personalidad jurídica para todos los efectos legales, ello no obstante, tales condiciones no atribuyen a los Municipios el carácter de "Poder Político" a que se contrae al artículo 105 constitucional, para los efectos de dar competencia a la Suprema Corte, con motivo de las controversias que se

susciten entre un Ayuntamiento y los Poderes de un mismo Estado, por carecer los Ayuntamientos de jurisdicción sobre todo el territorio del Estado, toda vez que aquélla está limitada a una fracción del mismo, y la extensión de jurisdicción es la que da indiscutiblemente a la Suprema Corte, competencia para intervenir en las aludidas controversias.

Bajo los mismos argumentos, la Suprema Corte confirmó su interpretación estricta del multicitado artículo 105 constitucional en la jurisprudencia de la Quinta Época, emitida por el Pleno, en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XLVII, pág. 349:

No. Registro: 279,270

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional

Quinta Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

XLVIII

Tesis:

Página: 349

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE LOS PODERES DE UN MISMO ESTADO.

Al disponer del artículo 105 constitucional, que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre los poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos, presupone la existencia legal, indudable, sin discusión alguna de esos

poderes, supuesto que el motivo o materia de la controversia, siempre debe ser la constitucionalidad de sus actos, y no es admisible la promoción de una controversia, por quien pretende poseer los atributos del poder, sin que éste haya sido reconocido legalmente, ya que la controversia no puede entablarse con un poder presunto, sino con los poderes cuyo origen está fundado en las normas constitucionales y respecto de cuya legitimidad no existe asomo de duda; por tanto, la Suprema Corte de Justicia no tiene competencia para resolver la controversia promovida por las personas que se dicen *miembros de un Ayuntamiento, contra la legislatura de un estado que reconoció el triunfo de la planilla contraria a la formada por las citadas personas. Por otra parte, los Ayuntamientos no tienen carácter de poder, en el sentido en que esta palabra está usada por el Constituyente; pues aun cuando la base de la división territorial y de la división política y administrativa de los Estados, es el Municipio Libre, y aun cuando forman un organismo independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, los Ayuntamientos carecen de jurisdicción sobre todo el territorio de un Estado, y tal extensión de jurisdicción es la que indiscutiblemente da a la Suprema Corte de Justicia, competencia para intervenir en la aludidas controversias, los poderes a que se contrae el artículo 105 de la Constitución Federal, son exclusivamente el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, y los Municipios Libres sólo forman la base de la división territorial y a la organización democrática y política, en que los aludidos poderes descansan; y el reconocimiento del Municipio Libre, con derecho a ser*

administrador por un Ayuntamiento de elección popular y a disponer libremente de su hacienda, no implica que adquiriera todos los derechos y prerrogativas de un cuarto poder, ya que, de acuerdo con los artículos 49, 50, 80, 94 y 115 de la Constitución Federal, el Supremo Poder de la Federación se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que se depositan en un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, un Congreso General y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De acuerdo al criterio de la Corte en las jurisprudencias recién transcritas, los entes legitimados para promover controversias constitucionales son aquéllos órganos independientes que tienen jurisdicción sobre la totalidad del Estado (no sólo sobre una fracción del mismo como el caso de los ayuntamientos). Es decir, en dichas interpretaciones al artículo 105 constitucional la Corte (para conceder legitimidad a un órgano en la controversia constitucional) se fundaba en la territorialidad de la jurisdicción del órgano y no en su carácter de órgano o poder originario.

Posteriormente, el referido artículo 105 constitucional sufrió diversas modificaciones, algunas de ellas aclararon el sentido y el alcance del citado precepto constitucional. Sin embargo, estamos convencidos de que algunas otras de las reformas ampliaron, sin duda, el alcance del referido numeral.

Se habló con anterioridad del sentido del texto original y su interpretación inicial. Es necesario dar un rápido repaso por las reformas posteriores y sus subsecuentes interpretaciones:

El 25 de octubre de 1967 el artículo fue reformado y expresaba :

“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 aquéllas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley.”³⁹

La primera reforma al texto del artículo 105 constitucional fue en el año de 1967 en la que únicamente se aclaró (de manera casuística) que procedía la controversia constitucional por conflictos entre la Federación y uno o más Estados, es decir, no aumentó el tipo de entes que podían promover la controversia constitucional. Por su parte, las interpretaciones de la Corte de dicho precepto constitucional continuaban en la línea que prevalecía desde la redacción original del mismo.

En 1993 el presente artículo sufre otra reforma y queda de la siguiente manera:

“Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados; entre uno o más Estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como aquéllas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley.”⁴⁰

³⁹ Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre 1967.

⁴⁰ Exposición de motivos de la iniciativa de reformas de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de diciembre de 1994.

Así encontramos que en 1993, se amplió el ámbito de órganos legitimados para promover la acción de controversia constitucional, agregándose al Distrito Federal y a sus órganos (sin que se incluyeran a los municipios).

Antes de 1994, el artículo 105 había sufrido dos modificaciones, una en donde se contemplaba la facultad del Congreso de la Unión para determinar sobre las controversias en que la Federación fuese parte, las cuales, debería conocer la Suprema Corte y la otra modificación fue en donde se previó la posibilidad de que los órganos de gobierno del Distrito Federal pudieran ser parte de un control.

Precedentemente a esta reforma no existía medio alguno por el cual se solicitara la invalidación de disposiciones generales, a pesar de que fueran contrarias a lo establecido en la norma suprema, no obstante que fueran declaradas nulas automáticamente, en virtud de que así lo disponía la Constitución.

Anteriormente a la reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 31 de diciembre de 1994, en la cual se incluyó expresamente al municipio entre las entidades, poderes y órganos que pueden interponer una controversia constitucional, los municipios ya tenían legitimación para intentar la acción de controversia constitucional.

Lo anterior obedeció a un gran debate en la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a que si el municipio era o no un poder, puesto que ante la falta de reglamentación constitucional y legal de ese entonces, la Corte en un principio se vio en la necesidad de desechar algunas demandas, aduciendo que no lo era.

Ante tal rechazo de la Suprema Corte de conocer de invasiones de esferas en vía de controversia constitucional, los municipios empezaron a interponer juicios de amparo, caso específico, el denominado amparo Mexicali en contra del Gobierno

del Estado de Baja California, el cual aducía, que en virtud de no ser un poder, debería aceptarle dicho medio de control constitucional.

Cuando el amparo llega a la Suprema Corte de Justicia, la misma determina sobreseerlo, pero lo sobresee en virtud de que modifica su criterio para determinar que el municipio sí es un poder de los previstos en el entonces artículo 105 constitucional. Por consiguiente se le considera como sujeto legitimado para ser actor en una controversia constitucional.

Tomando en cuenta lo anterior, un municipio del Estado de Chihuahua, interpone una controversia constitucional ante la Corte, aduciendo principalmente en su demanda el argumento vertido en la resolución del amparo en la cual se determinó que los municipios eran un Poder de los previstos por el entonces artículo 105 constitucional, encontrándonos, en consecuencia, con la primera controversia constitucional aceptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpuesta por un municipio en nuestro país.

Ahora bien, si bien es cierto que en atención al criterio anterior fueron presentadas algunas demandas de controversias constitucionales ante la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, no fue sino hasta la reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1994, en donde se le reconoce una legitimación expresa a los municipios, que las controversias constitucionales empiezan a tener el auge que al día de hoy existe.

Con fecha 5 de diciembre de 1994, el Ejecutivo Federal remitió al Congreso una iniciativa para reformar artículos de la Constitución. La iniciativa propugnaba llevar el principio de supremacía constitucional, para lo cual era necesario incrementar y en su caso, mejorar el régimen competencial de la Corte, sobre todo “para conceder 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.”

En 1994 se realizó una nueva reforma al referido 105 constitucional. Esta vez, la reforma fue profunda, se incluyó en el citado precepto a los Municipios, no obstante que no son un poder ni tienen jurisdicción sobre la totalidad del territorio del Estado (requisitos que debían cubrirse de acuerdo a las interpretaciones anteriores).

A partir de 1994 la competencia del Pleno se amplió, debido a que conocerá de controversias entre poderes y órganos de autoridad cuando haya invasión de facultades y atribuciones.

Anteriormente a estas reformas la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió no permitir la intervención del municipio en los juicios de controversia constitucional debido a que no era considerado como un actor procesal de este medio de control constitucional, ya que no realizaba funciones ejecutivas, judiciales y legislativas.

El municipio no contaba con legitimación activa en las controversias; puesto que no era un poder público, era considerado como organismo descentralizado por región, no estaba debidamente facultado para interponer juicio controversia constitucional y por lo tanto, día se veía afectado en su autonomía.

Es con esta reforma que el Distrito Federal se encuentra debidamente facultado para interponer controversia constitucional, así como también, pueden hacerlo uno o más estados y entre dos órganos de gobierno del mismo Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos.

Es así que con el transcurso del tiempo y viendo la realidad jurídica en la que se hallaban los municipios se lleva a cabo la reforma de 1994 y el artículo 105 queda de la siguiente manera:

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

De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten 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 su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

Un Estado y otro;

Un Estado y el Distrito Federal;

El Distrito Federal y un municipio;

Dos municipios de diversos Estados;

Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por

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

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

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

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

a). El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión.

b). El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

c). El Procurador General de la República en contra de leyes de carácter federal, estatal y Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

- d). *El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y*
- e). *El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea y,*
- f) *Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electora por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales;; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro*

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

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

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

*III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en
contra de*

sentencias de jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables a esta materia.”⁴¹

Es de hacer notar, que si bien, se transcribe de manera completa el artículo 105 de la Constitución Federal, sólo la fracción I es la que se empleará para el presente trabajo no así la fracción II ya que habla acerca de acciones de inconstitucionalidad.

El espíritu del legislador en la iniciativa expresaba que la Suprema Corte de Justicia debía de ampliar su competencia, a efecto de que tuviera la fuerza necesaria para emitir sus declaraciones sobre la constitucionalidad o no de las leyes que tuvieran efectos generales.

Es con esta iniciativa, que se reconoce ya diversos entes legitimados (que antes no se contemplaban) para interponer controversia constitucional.

Gracias a este mecanismo de control constitucional es que los órganos puedan defender las atribuciones otorgadas por la Constitución Política.⁴²

⁴¹ Cfr. Art. 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, México 2006, pág. 64-66.

⁴² Cfr. Exposición de motivos para la reforma del artículo 105 constitucional (1994)“... Consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones; exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del Federalismo. Hoy se propone que, adicionalmente, los órganos federales, estatales y municipales, o alguno de ellos, puedan promover las acciones necesarias para que la Suprema Corte de Justicia resuelva, con efectos generales, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas. . . El artículo 105 del texto original de la Constitución le otorga competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten entre dos o

Aquí, surgen dos puntos muy importantes, y son la trascendencia de la controversia constitucional a los órganos originarios de gobierno, esto es, aquellos que son los titulares de las atribuciones constitucionalmente y no así, los que dependen de ellos y por último, el efecto de las controversias que es el de anular la ley o el acto reclamado.

Es con esta reforma que se establecen toda una serie de supuestos, en los cuales, se señala específicamente quienes pueden promover este tipo de juicio, cuyo objetivo es el declarar nulos los actos o disposiciones generales que afecten su competencia, esto es, por normas generales o actos de autoridades.

En 1995 se reformó el precepto que prevé el conflicto de atribuciones, ampliándose entre poderes o entidades públicas, dentro del cual, se retomaron los casos de conflictos, dado el régimen federal que existe en nuestro país; teniendo el derecho a accionar la controversia un órgano afectado y no a un particular, pues puede darse un conflicto de poderes federales que no afecte en particular a ningún gobernado.

mas estados, entre uno o mas 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 su 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 algunos 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”.

Con las debidas reformas al artículo es que se contemplan las siguientes figuras jurídicas, que son:

- a) *Controversias constitucionales*
- b) *Acciones de inconstitucionalidad*

En la iniciativa de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, presentada por el Ejecutivo Federal ante la Cámara de Senadores, se insiste en la importancia de las reformas constitucionales, necesarias para garantizar plenamente la Supremacía Constitucional; señalando como diferencia fundamental entre el procedimiento del juicio de amparo y el del artículo 105 constitucional, la tutela de intereses directos de los gobernados y la protección de la Constitución en el juicio frente a los instrumentos jurídicos que hace una defensa directa del texto de la Constitución a través de la controversia constitucional y de las acciones de inconstitucionalidad sin legitimación procesal para las partes.

A partir de la referencia constitucional, los municipios han encontrado un cauce jurídico para demandar de otros poderes violaciones a su esfera, principalmente económico, y así las cosas, en la actualidad ya cuentan con un instrumento jurídico en defensa de su ámbito competencial.

En 1994 el juicio de controversia constitucional –que empezó a regir en 1995-, dió un gran giro, debido que sufrió diversas reformas que fueron realizadas al artículo 105 constitucional y que fueron de suma importancia para la nueva estructuración que tomara de hoy en adelante el Poder Judicial de la Federación, y en cuanto al tema que nos ocupa, destaca que las reformas tuvieron como objeto reformar, y en algunos casos, crear distintos aspectos como:

- a) Reestructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

- b)** Reestructuración de los Ministros de la Corte, dejaron de ser 21 para pasar a 11 Ministros.
- c)** Creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- d)** Creación del Consejo de la Judicatura.
- e)** Acción de Inconstitucionalidad.
- f)** Nuevo juicio de controversia constitucional.
- g)** Nuevas atribuciones de la Corte.
- h)** Modificaciones a la institución del Ministerio Público.

A partir de las reformas de 1994 la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra debidamente facultada para conocer de las controversias que se susciten entre la Federación y un Municipio, el Distrito Federal y un Municipio, dos Municipios de distinto Estado, un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Se transcribe el criterio que sostiene Suprema Corte:

No. Registro: 193,445

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

X, Agosto de 1999

Tesis: P./J. 82/99

Página: 568

**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE
IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE**

LAS ENTIDADES PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISIONES.- De la lectura de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 10 y 21 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del citado precepto constitucional, se advierte que corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y en el artículo 10 de la Ley Reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse a dichos dispositivos en forma genérica a “actos”, de entenderse que éstos pueden ser positivos, negativos y omisiones.

Controversia constitucional 3/97. Ayuntamiento Constitucional de Berriozábal, Estado de Chiapas. 18 de mayo de 1999. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de julio del año en curso, aprobó, con el número 82/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.

Gracias a la reforma que tuvo el artículo 105 constitucional, la figura del municipio fortalece su Estado de Derecho, debido a que cuenta con un medio de defensa constitucional, en el que puede figurar como actor procesal constitucional.

A pesar de que el artículo 105 fue reformado, no fue sino hasta la creación de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional cuando verdaderamente se logra dar eficacia al juicio de controversia constitucional. Así tenemos que en las “Disposiciones Generales”, se establecen las reglas que habrán de aplicarse a las Controversias constitucionales y a las Acciones de inconstitucionalidad, tales como lo es el cómputo de los términos, la cuenta de días hábiles, de las reglas que habrán de emplearse respecto a las notificaciones, efectos y lo referente a la presentación de los documentos.

Respecto al Título II, denominado “De las Controversias Constitucionales” se maneja el procedimiento que debe de seguirse en este tipo de juicios de controversias constitucionales, así como también indica las partes que pueden intervenir y que son el actor, demandado, Procurador General de la República e interesados.

Las partes comparecerán a través de los funcionarios que ellos mismos designen para los efectos que precisen.

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

La Sección II, habla de lo referente al incidente de suspensión, el cual puede ser promovido a petición de parte o de oficio por el Ministro Instructor antes de que se dicte sentencia.

En ningún caso se concederá la suspensión cuando se ponga en peligro un bien que presente un mayor a la sociedad en general.

La Ley Reglamentaria expresa como causales de improcedencia y sobreseimiento las siguientes:

Artículo 19. *Las controversias constitucionales son improcedentes:*

I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

II. Contra normas generales o actos de materia electoral;

III. Contra normas generales o actos que sean materia de una materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a lo que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de controversia;

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

VII. Cuando la demanda se presente fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

En todo caso, las causales de improcedencia deberán de examinarse de oficio.”

“Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra actos, sin que ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales;

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto de materia de la controversia, o cuando no se aprobare la existencia de esta último, y

IV. Cuando por convenio entre las partes, haya dejado de existir el acto de materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre las normas generales.”

Anteriormente, el artículo 105 constitucional era totalmente nulo respecto al municipio, sólo mencionaba los conflictos que se podían suscitar entre ciertas entidades.

Después de la reforma de 1994 también se dieron la de los años 1996 y 1999, las cuales, establecieron de una manera mas exacta las atribuciones de la Corte, la cual se ha convertido en un poder especializado en cuanto a lo que se refiere a materia constitucional.

La última reforma fue la de diciembre de 2005 en su párrafo I y dice:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieren a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución se susciten entre:

a).....

Esto es, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya no conocerá de controversias que se puedan suscitar entre las entidades federativas por conflictos de límites territoriales sino ahora serán del conocimiento de la Cámara de Senadores.⁴³

La Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene como fin, fortalecer el federalismo y sobre todo, velar la supremacía constitucional, elementos fundamentales para la existencia de la controversia constitucional, ya que persigue esos fines; para mejor entendimiento, es necesario exponer que se entiende por los conceptos anteriormente citados.

De todo lo expuesto, se concluye que probablemente las reformas a atendieron a una nueva visión de la división de poderes dado que algunos poderes, órganos o niveles de gobierno que no habían sido contemplados como poderes originarios del Estado, según las interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, posteriormente fueron reconocidos o entendidos de manera distinta dentro del orden jurídico nacional y fue necesario hacer una interpretación al artículo 105 constitucional mucho más amplia. Es decir, dichos órganos y niveles de gobierno fueron incluidos en el artículo 105 constitucional por el reconocimiento a sus atribuciones y no por la característica de poder originario (característica a la que no era posible asemejarse) como se interpretó en los primeros años de vida de

⁴³ Ejemplo de ello, es en la controversia número 51/2004 interpuesta por el Municipio de Cihuatlán, Estado de Puebla, que por acuerdo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el asunto fuera del conocimiento de la Cámara de Senadores, esto es, por tratarse de conflictos de límites.

nuestra Constitución. Así pues, con los daños se vislumbró la necesidad de incluir a más entes legitimados para acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para lograr el respeto de las atribuciones que les fueron conferidas a través de la controversia constitucional.

Federalismo

El Diccionario de la Lengua española establece que el Federalismo implica “espíritu o sistema de confederación entre corporaciones o Estados”.

La palabra Federación proviene del latín *foederatio*, - *onis*, que significa “acción de federar”, organismo, entidad o Estado resultante de dicha acción.

El Federalismo es una forma de Estado, mediante la cual ciertas colectividades autónomas, en un territorio determinado y que sujetas a un poder central pero al mismo tiempo soberanas, ceden de forma voluntaria a un poder central ciertas atribuciones que benefician a todos, esto es, para que prevalezca una voluntad federal.

Existen dos principios esenciales para que tenga lugar un Estado Federal y son la autonomía y la descentralización política.

El primero de los principios radica en la preservación como principio constitucional de los Estados miembros, como generadores de una voluntad general y, en cuanto al segundo, se refiere al régimen especial que se presenta en los poderes locales frente a los federales.

Cumplen dos funciones importantes, que es el de delimitar y separar el poder por medio de una división y por otro lado brindar protección a las minorías, esto es, por medio de la autonomía territorial.

“La naturaleza del Federalismo responde a la voluntad de establecer un pacto, que sólo puede darse en quien es capaz de actuar libremente. En este sentido, las comunidades

pactantes deben estar dotadas de autonomía. Por tanto, la Federación es la conexión de entidades autónomas; de otro modo, no podría generarse un pacto que condujera a una forma superior de voluntad federada. Es natural que todo organismo autónomo aspire a conservar y expandir su libertad y autonomía, pero en atención a su propio instinto de conservación, también necesita subordinarse a formas superiores de integración, a fin de que esta unión posibilite e incremente su autonomía y libertad. Es decir, a través de la unión, el organismo autónomo encuentra medios superiores de ayuda y solidaridad para sus propios fines.”⁴⁴

México se encuentra integrado por varios Estados, los cuales se encuentran bajo un Pacto Federal, que es aquél por el cual se subordinan a la Federación, esto no significa que cedan su soberanía y libertad sino que las entidades federativas gozan de total autonomía, siempre y cuando no contravengan las facultades reservadas al gobierno central y al Pacto Federal.

El federalismo también se puede conceptualizar como la asociación voluntaria de varios Estados, esto es, para formar un gobierno nacional, pero sin que las entidades pierdan autonomía ni el gobierno local se subordine al nacional.

Supremacía Constitucional

En el artículo 133 se postula la Supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en toda la Unión Mexicana.

Al margen de este marco constitucional tenemos que toda ley secundaria, incluyendo las constituciones locales de las entidades federativas, deberán de ajustarse a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ciñéndose al

⁴⁴ Faya Viesca, Jacinto, *El Federalismo Mexicano*, 3ª edic., Editorial Porrúa, México, 1998, pág. 5-6.

pacto federal que los une; por ello, es que los Estados que forman la federación mexicana deben sujetar su gobierno en ejercicio de sus funciones a los mandatos establecidos en la Carta Magna, en consecuencia, las leyes locales que expidan las legislaturas de los Estados que forman la federación mexicana no deberán de contrariar los preceptos constitucionales, pues en todo caso prevalecerá lo establecido en el código supremo a pesar de lo que dispongan sus constituciones particulares.

Lo anterior ha sido sustentado reiteradamente por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

No Registro 180,240

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XX, Octubre de 2004

Tesis: 1a./J. 80/2004

Página: 264

**SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO
NORMATIVO, PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL
ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE.**

En el mencionado precepto constitucional no se consagra garantía individual alguna, sino que se establecen los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, por los cuales la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen,

así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, hechos por el presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, debiendo los Jueces de cada Estado arreglarse a dichos , a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber ordenamientos en las Constituciones o en las leyes locales, pues independientemente de que conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de acuerdo con la Constitución Local correspondiente, pero sin que ello entrañe a favor de las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, facultades de control constitucional que les permitan desconocer las leyes emanadas del Congreso Local correspondiente, pues el artículo 133 constitucional debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto. Es en esta Constitución, donde se instituyen las denominadas “Cortes”, como primer y único órgano supervisor de la constitucionalidad en México, las cuales consistían en reuniones

de todos los diputados quienes representaban a la Nación y que eran elegidos por los habitantes.

El principio de supremacía constitucional ha regido en todas las constituciones mexicanas.

Amparo en revisión 2119/99. 29 de noviembre de 2000. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Leticia Flores Díaz.

Amparo directo en revisión 1189/2003. Anabella Demonte Fonseca y otro. 29 de octubre de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo.

Amparo directo en revisión 1390/2003. Gustavo José Gerardo García Gómez y otros. 17 de marzo de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Humberto Román Palacios; en su ausencia hizo suyo el asunto José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Jaime Salomón Hariz Piña.

Amparo directo en revisión 1391/2003. Anabella Demonte Fonseca. 31 de marzo de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada.

Amparo en revisión 797/2003. Banca Quadrum, S.A. Institución de Banca Múltiple. 26 de mayo de 2004. Unanimidad de cuatro

votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo.

Tesis de jurisprudencia 80/2004. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veintidós de septiembre de dos mil cuatro.

Para Elisur Arteaga, en su obra *Derecho Constitucional*, señala que:

“Toda constitución, por el hecho de serlo, goza del atributo de ser suprema, para poder constituir requiere estar por encima de toda institución jurídica, es preciso que todo le sea inferior; lo que no lo es, de una u otra forma, es parte de ella. En lo normativo a nada se le reconoce como superior a esta. Constituye, organiza, faculta, regula actuaciones, limita y prohíbe. Esto va con su naturaleza.”⁴⁵

Aunado a lo anterior, destaca otro concepto que proporciona el Maestro Elisur Arteaga Nava, el cual expresa que:

“Supremacía constitucional es aquella figura que busca se reconozca a la Constitución Federal como un complejo normativo positivo, federal y local, vigente en el país, por virtud de él, las leyes y los decretos deben de estar de acuerdo con lo mandado en la Constitución.”⁴⁶

El principio de supremacía constitucional es fundamental en nuestra Constitución; el Gobierno federal, la autonomía de sus entidades, los órganos del Estado que lleven a cabo funciones gubernativas, ya sea del poder federal o local son soberanos, se encontraran siempre limitados a lo establecido por la Constitución.

⁴⁵ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, 2ª edic., Editorial Porrúa, México, 2005, pág. 3.

⁴⁶ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Volúmen II, Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos, pág. 90

Nos encontramos bajo un régimen en donde la Ley Fundamental es suprema y que por lo tanto, los poderes y autoridades se encuentran sujetos a los mandatos imperativos y soberanos de nuestra Carta Magna.

Consagra el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que las constituciones particulares de los Estados en ningún podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Ninguna norma que posea carácter federal o local predominará sobre la Carta Magna, la cual dispone que toda ley o acto de autoridad, ya sea federal o local y que sea considerada contraria a lo que dispone la Constitución, deberá ser combatida e incluso declararse nulo.

CAPÍTULO IV

Del juicio de controversia constitucional.

Hoy en día el municipio requiere contar con una estructura constitucional que le brinde seguridad jurídica, así como con elementos que le permitan defenderse de las invasiones de otros órganos o entidades del gobierno local o federal.

Al ser un medio de control constitucional la controversia constitucional, mediante la cual, los municipios pueden defenderse de actos o normas generales realizados o emitidos por municipios de otras entidades y Poderes Federal y Estatales, su intervención ha sido por demás destacada.

Antes de que tuvieran lugar las reformas al artículo 105 constitucional, existían deficiencias en lo relativo a la materia de defensa de los municipios y que, gracias a las transformaciones del artículo citado, es que fueron disminuyéndose hasta llegar a las reformas del 31 de diciembre de 1994, en donde ya se incluía un medio de defensa para los municipios en México, con respecto a la Federación, entidades federativas, poderes, y Distrito Federal.

En primer lugar, la intervención que este mecanismo procesal constitucional ha tenido es debidamente su intervención dentro de las controversias constitucionales, es precisamente el número de demandas interpuestas por municipios.

Esto es, al día de hoy, en casi el 80 por ciento de las controversias constitucionales presentadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un municipio ha sido parte.

4.1. Concepto.

La controversia constitucional no es un juicio de nueva creación en nuestro sistema constitucional mexicano pues ya se encontraba previsto desde antes de 1917; en efecto, en la Constitución Federal de 1824, en su artículo 134 se atribuía a la Corte Suprema de Justicia la facultad de conocer de las diferencias entre los estados de la Federación siempre que tuviesen el carácter de contencioso, entre otros supuestos.

Asimismo, en el artículo 73, fracción IV, primer párrafo, del voto particular de la Minoría de la Comisión de Constitución de 26 de agosto de 1842; en los preceptos 22, 23 y 24 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847; en el artículo 98 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de 15 de marzo de 1856 y en el numeral 98 de la Constitución Federal de 1857, se encuentran los antecedentes más remotos de lo que conocemos hoy como juicio de controversia constitucional.

Cabe señalar que en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación continúa con la atribución de conocer de las controversias suscitadas entre dos o más estados, entre poderes de un mismo estado y entre la Federación y uno o más; sufriendo pequeñas variantes con las reformas de 25 de octubre de 1967 y 25 de octubre de 1993. Es importante señalar, que el numeral en comento apenas tuvo relevancia en la práctica, independientemente que no existía que lo reglamentara, lo anterior, debido a que los conflictos suscitados por los entes, poderes y órganos a que se hace referencia el precepto que nos ocupa solía ser resueltos por el Senado de la República con el artículo 76, fracción V y VI de la propia Constitución Federal.

Fue hasta la reforma de 31 de diciembre de 1994 a la Constitución Federal cuando en nuestro sistema jurídico se implementó el juicio de controversia constitucional como un instrumento eficaz para la resolución de conflictos competenciales y territoriales que se presentan entre diversas entidades, poderes y órganos de poder, todo esto va en relación con las competencias y atribuciones señaladas por la Carta Magna.

La Constitución Federal señala competencias, asigna a cada poder una función; la facultad que posee no puede sobrepasar su límite de facultades porque de ocurrir así, perjudicaría a los gobernados; asimismo, se presentaría una invasión a la esfera de atribuciones de otro poder.

El fundamento legal del juicio de controversia constitucional se encuentra previsto en el artículo 105 constitucional, fracción I, el cual expresa:

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 refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, 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.⁴⁷

Es de hacer notar que el artículo transcrito, no deja claro lo que debe de entenderse por el juicio de controversia constitucional pues solamente enuncia aquellos supuestos por los cuales se puede llegar a suscitar este tipo de juicio.

⁴⁷ Cfr. Art. 14 de la CPEUM, pág. 64-66.

Juventino V. Castro y Castro en su obra *El artículo 105 constitucional* ha definido con exactitud lo que debe de entenderse por controversia constitucional:

“Las controversias constitucionales son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o actos no legislativos de otros entes similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándole la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados que disienten, todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política”.⁴⁸

En la definición anterior destaca la inclusión de la figura del municipio como ente legitimado para accionar al juicio de controversia constitucional, gracias a la reforma llevada a cabo en 1994 al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el objeto de la mencionada reforma fue la de que los municipios lograran que la Suprema Corte de Justicia de la Unión declarara nulas las normas generales o actos no legislativos a su parecer son inconstitucionales.

Como se ha mencionado en párrafos anteriores, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la autoridad competente para 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, entre la Federación y uno o más Estados y en los juicios en que la Federación fuese parte en los casos que la ley lo establezca.

Como esta Suprema Corte ha destacado en numerosas ocasiones, las controversias constitucionales son una vía procesal cuyo propósito es servir a las

⁴⁸ Castro y Castro, Juventino, *El Artículo 105 constitucional*, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 61-62

entidades poderes u órganos mencionados en la fracción I del artículo 105 constitucional como medio de tutela jurídica de carácter constitucional para la protección del ámbito de atribución que la Constitución le otorga. La Corte ha considerado, adicionalmente, que el interés legítimo de los órganos originarios del Estado, para los efectos de promover este medio de control constitucional, se actualiza cuando resienten en su carácter de personas públicas acto o normas que consideren lesivos de su esfera de atribuciones y manifiestan su pretensión de reivindicar el pleno ejercicio de tales potestades.⁴⁹

Nuestra Constitución prevé la existencia de tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, asimismo, consagra el principio de división de poderes por lo que debe existir autonomía e independencia entre ellos. El conjunto de atribuciones propias de cada poder recibe el nombre de competencia y/o facultad cuando uno de estos poderes invade la esfera de competencia de otro poder se originan conflictos de invasión de esferas, los cuales deben ser resueltos; por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional, por lo anterior, es necesario hablar de una justicia constitucional, la cual se debe de entender como el conjunto de medios jurídicos susceptibles de ser conocidos por los juzgados y tribunales, a fin de garantizar la observancia de la constitución de un país, tal es el caso de la figura que nos ocupa.

Para que proceda la controversia constitucional es indispensable que el promovente se encuentre legitimado y que el afectado alegue una vulneración a su ámbito competencial o a los postulados fundamentales previstos en la Carta Magna por un acto concreto o por una disposición de carácter general.

⁴⁹ Tesis plenaria P. LXXII/98, visible pág. 789 del tomo VIII (diciembre de 1998, novena época) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de 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".

Las controversias constitucionales se encuentran reguladas en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II (esta última fracción trata de las acciones de inconstitucionalidad), del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La acción constitucional se endereza directamente contra el acto y/o norma que se estimen inconstitucionales y tiene como fin que se declare su nulidad por medio de resolución definitiva e inacatable.

El juicio de controversia constitucional no busca sancionar a las autoridades que violen o invadan esferas competenciales, sus resoluciones son meramente declarativas, con efectos *erga omnes*, siempre que se trate de disposiciones de los estados o de los municipios, impugnados por la Federación, de los municipios impugnados por los estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El artículo 105 de la Constitución Federal otorga competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (como única instancia) para que dirima las controversias constitucionales que se presenten entre los entes enumerados en los incisos contenidos en la fracción I del numeral 105.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es considerada como el máximo tribunal de nuestro país en materia judicial, incluso, se puede decir que de los tres poderes es el que ha demostrado con hechos una verdadera autonomía e independencia.

La controversia constitucional es el juicio de única instancia en que la Federación, los estados, el Distrito Federal o los municipios plantean ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la invalidez de una norma general o un acto concreto de

aplicación que, en ejercicio excesivo de sus atribuciones constitucionales, fue responsabilidad de alguno de los órganos de gobierno citados, lo que conculca el federalismo, la división de poderes y la soberanía popular.⁵⁰

La controversia constitucional es un mecanismo de control de poder y de defensa de la Constitución, que tiene como propósito sostener dentro de su órbita competencial, previamente establecida por la Constitución Federal, a los diferentes órganos de poder público en sus distintos niveles de gobierno, tanto de forma horizontal como vertical, esto es, en cuanto hace a su actividad ejecutiva y legislativa y por la acción u omisión de una facultad que no es de su competencia, constituyéndose, por tanto, como una institución jurídica, que contribuye al control de la constitucionalidad de los actos y leyes.

La enciclopedia Jurídica Mexicana define a las controversias constitucionales como:

*“Las de carácter jurídico que, como consecuencia de la estructura federal y de la división de poderes en el Estado mexicano entre diferentes órdenes normativos, entre órganos que pertenezcan a órdenes distintos, así como entre órganos que formen parte del mismo orden, las que pueden ser planteadas en forma directa ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con la fracción I del artículo 105 de la Constitución”.*⁵¹

Las controversias constitucionales se denominan así, porque poseen un carácter exclusivamente jurídico y no político.

⁵⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las Pruebas en la controversia constitucional y en la Acción de Inconstitucionalidad*, 1ª edición, Editorial S. C. J. N., México, 2005, pág. 46-47.

⁵¹ *Ibid.*, pág. 620.

De los conceptos transcritos con anterioridad, se llega a la conclusión de que la finalidad de la controversia constitucional no es solamente buscar una solución jurídica a los conflictos que pudieran suscitarse entre órganos de gobierno señalados en la Constitución Política, sino el de poner a su alcance un instrumento procesal constitucional en el que se puedan invalidar normas generales o actos no legislativos.

El juicio de controversia constitucional es un procedimiento por razón del cual se protege todo lo establecido en la Constitución Federal.

En un sentido material es un procedimiento contencioso en el que se da la pugna entre entidades, poderes y órganos de poder, bajo el supuesto de una invasión de competencias.

4.2. Características.

La controversia constitucional se caracteriza por ser un juicio de carácter federal.

La palabra juicio proviene: del latín *judicium*, que significa acto de decir o mostrar el derecho y se le considera como un instrumento jurídico necesario en la resolución de conflictos de índole contencioso.

En un sentido amplio la palabra juicio se utiliza como sinónimo de proceso y en derecho procesal, el juicio es similar al procedimiento, es un instrumento indispensable para sustanciar litigios.

Esta figura jurídica se estableció para dirimir los conflictos que pudieran suscitarse entre entidades, órganos de gobierno y poderes del Estado.

Se trata de un juicio que se suscita entre poderes u órganos que gozan de autoridad, esto es, cuando hacen uso de su autonomía y ejercen sus facultades o atribuciones que les han sido conferidas.

Es un procedimiento de control constitucional planteado en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Unión.

La controversia es un juicio simple, no posee tecnicismos y cuando es planteada por las partes, su único objeto es el de cesar la invasión al campo de acción de su autonomía, y por último su fin, es conseguir la anulación de un acto de autoridad, o norma general que desde luego, es contrario a la Constitución.

Tiene lugar cuando se detectan normas generales o actos considerados como inconstitucionales.

Se ejercita a efecto de solicitar su invalidación, argumentando que dichas normas o actos no se ajustan a lo establecido en la Carta Fundamental.

Con motivo de la reforma constitucional de 1994 se consolidó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional, órgano máximo de control y vigilante de la Constitución.

Con fundamento en la fracción IV del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en exclusiva de las controversias constitucionales.

La controversia constitucional asume como función primordial, la de preservar la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno, esto es, con la finalidad de garantizar el estado de derecho, el equilibrio de poder, el sistema federal y la supremacía constitucional.

En un sentido material, es considerado como un procedimiento contencioso originado por un conflicto entre entes públicos y bajo el cual existe el supuesto de invasión de competencias.

Cabe señalar que el marco jurídico constitucional menciona en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ajustarse la Federación, los estados, municipios y el Distrito Federal.

La controversia constitucional es un medio de defensa por el cual acceden los distintos niveles de gobierno cuando de una u otra manera se invade su ámbito competencial incitado por otro nivel de gobierno.

En la tesis P./J. 71/2001, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado algunas de las características que posee la Controversia constitucional:

- a) Se instaura para garantizar el principio de división de poderes, pues mediante ella se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución;
- b) Constituye un verdadero juicio entre los poderes, entes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal;
- c) Sólo puede ser promovida por la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal;
- d) Supone la existencia de un agravio en perjuicio del promovente;
- e) Entraña la realización de todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia);
- f) No es procedente para impugnar normas generales en materia electoral;

h) Los efectos de la sentencia, en el caso de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos *erga omnes*, siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, conflictos de órganos de atribución, siempre y cuando hayan sido aprobadas por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para mayor claridad en este tema, se presenta un cuadro en el que se muestran características de este mecanismo procesal:

Únicamente es posible llevarlo a cabo en supuestos específicos, además se exige que sea un determinado actor y demandado.

Pueden promoverla:

a) Los niveles de gobierno establecidos en nuestra Constitución, y que son:

- 1.-La Federación;
- 2.- Los Estados;
- 3.- Los Municipios; y
- 4.-El Distrito Federal

b) Los Poderes Federales:

- 1.- El Presidente de la República
- 2.- El Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras que lo integran aún la Comisión Permanente.

c) Los poderes locales:

- 1.- Los Gobernadores
- 2.- Las Legislaturas de los Estados
- 3.- Los Tribunales Superiores de Justicia del Distrito Federal

d) Los Órganos del Gobierno del Distrito Federal:

- 1.- El Jefe de Gobierno del D. F .
- 2.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal
- 3.- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

II. Autoridad Demandada:

La entidad, poder u órganos que hubieren emitido y promulgado la norma general o quien pronunció el acto concreto que sea objeto de la controversia.

Acto que se reclama:

- Un acto, resolución o acuerdo
- Una norma general

Cabe la posibilidad de que se dicten sentencias con efectos generales, es decir, cuando el acto impugnado se trate de una disposición general y no un acto en sentido estricto.

Para su resolución se requiere la mayoría de ocho votos.

La resolución que se llegara a dictar por el Pleno, debe de ordenar la anulación del acto impugnado por ser contraria a la Constitución, de la cual.

En las controversias no se estudia la legalidad, la corte ha señalado que la controversia constitucional procede contra cualquier tipo de violaciones a la Constitución Federal, esto es materia de otro tipo de acciones.

4.3. Objetivos.

La controversia constitucional tiende a preservar esencialmente la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno, esto es, con estricto apego a las disposiciones que prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo anterior, con el fin de garantizar y fortalecer el Estado de derecho, el equilibrio de poderes, la supremacía constitucional y el sistema Federal.

El juicio de controversia constitucional es un medio eficaz de defensa en contra de los abusos y arbitrariedades que llegue a cometer el Gobierno Federal en contra de los gobiernos de los estados.

Tiene como objeto, solicitar la invalidación de normas generales o actos no legislativos que son realizados por entes oficiales, en virtud de que en dichas leyes o actos se observe alguna inconstitucionalidad.

Su función primordial es perseguir el mantenimiento de las competencias, es decir, que exista un equilibrio entre los sistemas federales y de división de poderes para que así se obtenga como resultado, la conservación de la autonomía de los poderes de la Unión.

La controversia constitucional es un control de regularidad constitucional de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que contienden los diversos niveles de gobierno, esto es, federal, estatal, municipal y los órganos de un mismo nivel de gobierno, en el que figuran desacuerdos que se llevan a cabo en razón de disposiciones generales y de actos específicos con motivo de la aplicación normas generales o actos de autoridad que invadan la esfera competencial del actor o vulneren sus derechos y atribuciones otorgados en la Ley Fundamental, siendo imprescindible que quien acuda a esta vía de goce de un interés, ya sea jurídico o

legítimo o demuestre que se actualiza un principio de afectación o de agravio en su contra.

En cuanto a los sujetos a que se refiere la fracción I del artículo 105 constitucional, poseen interés jurídico para acudir al juicio cuando el acto o norma general impugnado haya vulnerado, en su perjuicio, algún derecho o atribución que les corresponda.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado que el interés legítimo, si bien no implica que el sujeto actor deba ser el titular del derecho subjetivo o atribución que se estime vulnerada, sí debe existir necesariamente una afectación en la esfera jurídica del actor, ya sea porque los actos impugnados sean susceptibles de causare un perjuicio al promovente o porque se privaría al actor de un beneficio, atento a su especial situación frente al acto que se considera lesivo. Este Alto Tribunal ha expresado en la tesis P./J. 50/2004 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, julio de 2004, Novena Época, visible en la página 920, lo siguiente:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SOBRESIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE DECRETARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO A FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN.

La jurisprudencia número P./J. 92/99 SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESETIMARSE., no es de aplicación irrestricta sino limitada a aquellos supuestos en que no sea posible disociar con toda claridad la improcedencia del

juicio, de aquellas cuestiones que miran al fondo del asunto, circunstancia que no acontece cuando la inviabilidad de la acción resulte evidente, porque la norma impugnada no afecta en modo alguno el ámbito de atribuciones de la entidad actora, pues tal circunstancia revela de una forma clara e inobjetable la improcedencia de la vía, sin necesidad de relacionarla con el estudio de fondo del asunto; en esta hipótesis, no procede desestimar la improcedencia para vincularla al estudio de fondo sin sobreseer con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción VIII, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia, y 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debiendo privilegiarse en tal supuesto la aplicación de las jurisprudencias números P./J. 83/2001 de rubros:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA. y CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENEN 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.

de las que se infiere que para la procedencia de la controversia constitucional se requiere que por lo menos exista un principio de agravio, que se traduce en el interés legítimo de las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105,

fracción I, para demandar la invalidez de la disposición general o acto de la autoridad demandada que vulnere su esfera de atribuciones.

El juicio de controversia constitucional representa un medio de defensa de alto nivel, en virtud de que permite al municipio preservar sus atribuciones, así como también, proteger los derechos que constitucionalmente le han sido otorgados.

4.4. Naturaleza Jurídica.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el órgano máximo de control de la constitucionalidad y legalidad, encargado de dar solución a los conflictos constitucionales que se le planteen; lo anterior, en términos de lo que dispone el artículo 105 Constitucional, la siguiente jurisprudencia reafirma lo anterior:

No. Registro: 192,840

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

X, Noviembre de 1999

Tesis: P./J. 130/99

Página: 793

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA
REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,
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 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.

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.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiséis de octubre en curso, aprobó, con el número 130/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

Este tipo de juicio posee carácter constitucional, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación actúa como Tribunal Constitucional, llevando a cabo una función primordial, que es la de vigilar como único órgano máximo de control de la Carta Magna, los actos referentes a la competencia de poderes, órganos y entidades, así como la constitucionalidad de las normas generales. Aunque si bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra facultada para conocer todo tipo de violaciones a la Constitución, en materia de controversias constitucionales

se ha configurado como un órgano especializado capaz de que se le plantee la inconstitucionalidad de actos concretos.

En la resolución dictada en el expediente 4/98 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha expresado respecto a la naturaleza jurídica, de este tipo de juicio, lo siguiente:

“la tutela jurídica, en lo específico, de las controversias constitucionales, del análisis de su evolución legislativa se colige que es un mecanismo procesal de rango constitucional, que tiene como finalidad el someter a su revisión los actos o disposiciones generales que se consideren son contrarios a la Carta Fundamental; asimismo y correlativamente con lo anterior, tienen como fin proteger el ámbito de atribuciones constitucionales de los entes que se mencionan en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, como lo son, de manera genérica: la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

Se encuentra determinada por la existencia de una demanda, en donde el actor hace saber a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con base en los conceptos de invalidez expresados en dicho escrito, la inconstitucionalidad del acto o norma general, para posteriormente que la parte demandada emita su contestación; algunas veces el demandado no la realiza dentro del plazo establecido para dicho efecto, lo anterior, dará como resultado que se presuma que son ciertos los hechos que se hubieren señalado en el escrito inicial, salvo prueba contrario, siempre que se trate de hechos directamente imputados a la demandada.

Acto seguido, se lleva a cabo el periodo probatorio, tendrá lugar la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, la cual se señalará en un periodo no mayor a

30 días, en donde se citará a las partes; realizado lo anterior la Corte examinará con detenimiento (a través del Pleno o de algunas de las Salas), si el acto o norma ha transgredido alguna disposición de la Carta Magna. Es importante señalar que la Corte sólo conocerá de cuestiones meramente constitucionales y quedaran excluidas aquéllas que no se encuentren reguladas en nuestra Constitución.

Por otro lado, nuestra Carta Fundamental establece la delimitación que existe en las competencias, tanto federales como locales, y que gracias a la reforma que tuvo lugar en diciembre de 1994, se estableció que la figura del municipio estaría debidamente facultada para acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a promover juicio de Controversia constitucional cuando sienta vulnerada su competencia.

Es un juicio que se da entre poderes u órganos, los cuales poseen autoridad, gozan de facultades o atribuciones que le son otorgadas por la Carta Magna. La controversia constitucional exige que cese la invasión al campo de acción que tienen concedida los poderes, órganos o entidades; en conclusión, su objetivo es que el acto o norma impugnados sean considerados nulos, ya que son contrarios a lo señalado en la Constitución Federal.

4.5. Concepto propuesto de controversia constitucional.

De todo lo expuesto anteriormente, en este capítulo se propone el siguiente concepto:

La controversia constitucional es un medio de control de constitucionalidad establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un procedimiento jurisdiccional uniinstancial que conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación (como Tribunal Constitucional), la que tiene como finalidad, resolver los

litigios que se le presenten por parte de las entidades citadas en la fracción I del artículo 105 constitucional y mediante la cual se pueden impugnar normas generales (leyes) ó actos no legislativos (tales como decretos, acuerdos, etc.), lo anterior, con objeto de preservar el orden constitucional.

Es un mecanismo de control de la constitucionalidad, el cual tiene como fin el mantener dentro de su esfera competencial a los diferentes órganos de poder contemplados en nuestra Carta Magna.

Es una herramienta jurídica de resolución de conflictos suscitados entre los distintos niveles de gobierno.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, se encuentra debidamente facultada para determinar si un acto o norma emitida por un poder, órgano del Estado o nivel de gobierno, invade la esfera jurídica de otro ente público, lo cual da como resultado que al haber una invasión al ámbito de competencias, existe una afectación, de ahí que surja el interés legítimo.

Del concepto anterior se concluye que la controversia constitucional, tiene como fin proteger a la Constitución Federal y al Tribunal que corresponde conocer de manera exclusiva este tipo de juicio es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien interviene de manera significativa ante las violaciones que se cometan en contra de la Constitución Federal y que constituyan un quebrantamiento al orden constitucional.

4.6. Partes integrantes en la controversia constitucional.

Anteriormente, las partes en una controversia constitucional sólo podían ser la Federación, los estados y los poderes de éstos; estaban excluidos el Distrito Federal y municipios.

Con las reformas llevadas a cabo en 1994, el juicio de controversia constitucional dio un gran cambio jurídico respecto a la institución del municipio.

Para que las entidades, poderes u órganos puedan promover juicio de controversia constitucional, se presupone que deben de poseer interés jurídico, esto es, para que puedan acceder a juicio, dicho interés se compone de tres aspectos muy importantes; el primero se trata de la existencia de una violación a la Carta Magna, el cual presente un quebrantamiento al orden constitucional; en un segundo término, tenemos que en cuanto a lo que refiere a la violación cometida por algún ente señalado por el artículo 105 constitucional es que puedan ser partes en el juicio de controversia constitucional y por último, que se presente una invasión de esferas entre los diversos entes señalados en la Constitución General de la República:

- 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.

La Ley Reglamentaria señala, en su artículo 10 quiénes pueden ser parte en el presente juicio.

Las partes van a ser las personas que se encuentren debidamente facultadas para que defiendan los intereses de su representada en el juicio; y pueden ser:

- **Actor o demandante:** la Entidad, Poder u órgano que promueva la controversia (Entidad Federativa o Municipio, Federación, Congreso de la Unión, Congresos locales, Gobernadores, etc.).
- **Demandado o demandados:** las entidades, poderes u órganos que hubieren emitido y promulgado la norma general, o bien, dictado el acto concreto que sea objeto de la controversia.
- **Tercero o terceros interesados:** las Entidades, poderes u órganos de que habla la fracción I, del artículo 105 constitucional que, sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la resolución que llegara a dictarse.
- **El Procurador General de la República.**

A continuación, se describirá de forma más detallada las partes que intervienen en este juicio:

4.6.1. Actor

Elisur Arteaga Nava manifiesta que pueden ser parte en este juicio constitucional, los entes, poderes u órganos de autoridad que se encuentran regulados en nuestra

Constitución, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tribunales que forman parte del Poder Judicial de la Federación. En las leyes se encuentran reguladas las bases y criterios para resolver conflictos de competencia que se puedan suscitar entre los tribunales ya sea federales como locales.⁵²

Quien suscribe una demanda de controversia constitucional deberá de hacerlo en representación de una entidad, poder u órgano estatal y con el objeto de reclamar derechos e intereses imputables a dicho ente público, no para reclamar derechos propios. En esta tesitura, es claro que quienes acuden a promover esta instancia no tienen facultades para representar la entidad que está legitimada en la causa de conformidad con la legislación ordinaria aplicable y por lo tanto debe sobreseerse en el juicio.

A la luz de estas consideraciones, hay que destacar que el estudio de la legitimación activa de las partes en el juicio consta de dos planos de análisis: la legitimación en la causa y la legitimación en el proceso. El análisis de la legitimación en la causa exige verificar que la controversia es promovida por alguno de los órganos originarios del Estado mencionados en la fracción I del artículo 105 constitucional. El segundo de los planos analíticos, es el que se centra en la legitimación en el proceso, el cual exige verificar que quien suscribe la demanda tiene la facultad legal para representar al ente público legitimado en la causa, lo cual nos obliga a analizar si la representación de quien promueve a nombre de dicha entidad, poder u órgano se encuentra consignada en la ley o si, en su defecto y a falta de prueba en contrario, se puede presumir su capacidad representativa.⁵³

⁵² Arteaga Nava, Elisur, *La Controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte, el caso Tabasco y otros*, 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997, pág. 24.

⁵³ Tesis plenaria P./J 83/2001, visible en la página 875 del tomo XIV (julio de dos mil uno, novena época) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA".

Para que tenga lugar el juicio, es necesario que exista una violación a la Carta Magna y que una de las partes enunciadas en el artículo 105 de la propia Ley Fundamental, se encuentre afectada por tal violación ya sea porque otro poder haya invadido su esfera de competencia, o porque se vulnere algún postulado fundamental en su perjuicio.

El artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala quienes pueden interponer demanda de controversia constitucional:

- a) La Federación;
- b) Los Estados;
- c) El Distrito Federal;
- d) Los Municipios;
- e) El Poder Ejecutivo;
- f) El Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras.

El actor deberá de comparecer a juicio a través de funcionarios que designe para tal efecto.

En el presente tema, el municipio en nuestro país cuenta con legitimación expresa en la Ley Fundamental para ser actor, demandado o tercero interesado en las controversias constitucionales, siendo el precepto 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el que regula la legitimación en la causa en este tipo de medio de control constitucional.

Dicho numeral señala lo siguiente:

“Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se

presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior, sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

...”

El numeral en cita, claramente establece que sólo los funcionarios que, en términos de las normas respectivas, estén facultados para representarlos podrán comparecer a juicio, **no admitiéndose ninguna forma diversa de representación.**

En el caso del municipio, es común que dentro de las Leyes Orgánicas Municipales, se establezca que los Síndicos son los que tienen la representación jurídica de los municipios, en algunos otros se establece que en caso de ausencia de éstos, sean los presidentes municipales quienes las tengan, entre otros supuestos.

No obstante lo previsto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, en el caso particular de una controversia constitucional promovida por el Municipio de Tecamac, Estado de México, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, se suscitó una cuestión muy especial.

El Municipio en comento derivado de un conflicto entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, decidió interponer una controversia constitucional, no obstante, al interior del propio Ayuntamiento, existía conflictos personales entre el Síndico, quien de conformidad con la Ley de la materia, es quien tiene la

representación del municipio, y los demás miembros del cabildo, por lo que se negó a firmar la demanda de controversia constitucional.

Ante tal situación, el ayuntamiento otorgó una autorización al Presidente Municipal para que interpusiera una controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de México.

En primera instancia se podría concluir que en efecto, el presidente municipal carecía de la representación del municipio, y por consiguiente la Corte no le reconoció tal carácter.

Sin embargo, la Suprema Corte, aun cuando el artículo 11 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 señale expresamente que **no admite ninguna forma diversa de representación**, estableció un precedente en el sentido de que dicho numeral de la Ley Reglamentaria admite una interpretación flexible, a fin de que se procure no convertir las normas legales en obstáculos para el acceso a la justicia, si se advierte que se presenta una hipótesis no prevista específicamente en la ley local y, sobre todo, si en autos existen elementos de los que se infiere que quien promueve no actúa en interés propio, sino del órgano a quien representa, muestra de lo anterior es lo que se expone en el siguiente criterio jurisprudencial:

No. Registro: 200,211

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

III, Febrero de 1996

Tesis: P. X/96

Página: 166

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PRESUNCION LEGAL EN CUANTO A LA REPRESENTACION Y CAPACIDAD DE LOS PROMOVENTES NO OPERA CUANDO DE LA DEMANDA SE DESPRENDE QUE CARECEN DE LEGITIMACION PARA EJERCER ESA ACCION.

El artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionado estrechamente con el artículo 10 del propio ordenamiento que señala como actor en las controversias constitucionales a la entidad, poder u órgano que la promueva, establece la presunción de que quien comparezca a juicio en su representación goza de tal representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. Sin embargo, debe considerarse que tal presunción no opera cuando de la demanda derive que quienes pretenden actuar con tal carácter carecen de legitimación para ejercitar la acción de controversia constitucional al expresarse que el carácter referido lo derivan de actuaciones realizadas al margen de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, pues en esa hipótesis debe desecharse la demanda pues al carecer de legitimación no pueden representar a la entidad, poder u órgano que como parte actora puede promover la controversia constitucional.

Reclamación en la controversia constitucional 17/95. Ayuntamiento de Tepozotlán,
Morelos. 5 de diciembre de 1995.

Unanimidad de once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.
Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el seis de febrero en curso, por unanimidad de once votos de los Ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número X/1996 la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a seis de febrero de mil novecientos noventa y seis.

Cualquier entidad, poder u órgano que resienta que exista alguna trasgresión en su campo de competencia, puede promover la demanda de controversia constitucional, solicitando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalide el acto o norma que estima inconstitucional.

Quien suscribe la demanda de controversia constitucional debe hacerlo en representación de una entidad, poder u órgano estatal y con el objeto de reclamar derechos e intereses imputables a dicho ente público, no para reclamar derechos propios.

En la controversia constitucional el promovente debe plantear la existencia de un agravio causado en su perjuicio, el cual debe entenderse como un interés legítimo para acudir en esta vía, a su vez, se traduce en una afectación que resiente en su esfera de atribuciones la entidad, poder u órgano a que se refiere la fracción I del

artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente el acto y/o norma que considera lesivos; este interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve, en razón de la situación de hecho en la que se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada para que pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de la Justicia de la Nación.

Quien sufra una invasión a su competencia, deberá invocarla de manera detallada, asimismo, deberá de fundarla en la Constitución General de la República. En este juicio concurren sólo autoridades, las cuales, presentan conceptos de invalidez y no agravios.

4.6.2. Demandados.

La fracción II del artículo 10 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, señala quienes poseen el carácter de demandados en este tipo de juicio, y pueden ser las Entidades, poderes u órganos que hayan emitido o promulgado una norma general o haber pronunciado actos; los cuales pueden ser objeto de controversia, aunque si bien, el artículo no menciona expresamente a todas las autoridades que puedan tener este carácter, no significa que no puedan ser consideradas como tal, así tenemos el caso de quienes pueden ser demandados: el Presidente de la República, el Congreso de la Unión, los gobernadores de los Estados, Congresos locales, Ayuntamientos, etc.

Cabe aclarar que solo las autoridades como tal, es decir en sus funciones, pueden ser considerados como parte demandada en el juicio y nunca como particulares.

4.6.3. Terceros interesados.

Para tener el carácter de tercero interesado, debe de tratarse de los poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 constitucional, así como la existencia de una expectativa de afectación con la emisión de sentencia para que emerja la obligación de citar a juicio a la entidad, poder u órgano que pueda resentir un daño; sin embargo, la lesión a sus intereses debe ser directa, de manera que al concurrir a juicio aduzca un derecho propio frente al actor o demandado, como claramente acontece cuando ha gestionado en su favor el acto cuya invalidez se demanda o bien cuando tienen un interés en que el acto subsista.

Para ser considerado como tercero interesado en este juicio, es necesario estar situado en dos hipótesis:

- Que se llegare a causar un perjuicio por la resolución que se dicte en el juicio constitucional y que se trate de un ente, poder u órgano de gobierno y,
- Que el mismo no sea parte actora o demandada en la propia controversia.

Basta la existencia de una expectativa de afectación con la emisión de una sentencia, para que emerja la obligación de citar a juicio a la entidad, poder u órgano que pueda resentir un daño; sin embargo la lesión a sus intereses debe ser directa, de manera que al concurrir a juicio aduzca un derecho propio frente al actor o demandado, como claramente acontece cuando ha gestionado en su favor el acto cuya invalidez se demanda o bien cuando tienen un interés en que el acto subsista.

4.6.4. Procurador General de la República.

Es una obligación constitucional la participación personal y oficiosa del Procurador General de la República.

Tiene la facultad de intervenir personalmente en las controversias y acciones que señala el artículo 105 constitucional y su Ley Reglamentaria, en las fracciones I y II del artículo 105, le da el carácter de parte en este tipo de juicios.

Con su intervención, emite una opinión en la que establecerá su punto de vista de acuerdo a la litis que se este presentando entre las partes contendientes; debe estar ajeno a todo interés, debido a que es un especialista en derecho, un garante de la constitucionalidad.

Es necesario resaltar que la intervención del Procurador en los juicios de control constitucional obedece al carácter de garante de los postulados constitucionales que prevé el artículo 102, Apartado A, párrafo tercero, en relación con el 105 de la Constitución Federal, al emitir su opinión en los asuntos en donde se alegan violaciones a preceptos constitucionales, invasión de competencias y atribuciones entre poderes, órganos y niveles de gobierno reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se puede dar el caso que cuando en el debate en cuestión se trate de un asunto de legalidad, sin embargo, si esa transgresión trasciende de manera indirecta en una violación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá el asunto dando vista al Procurador General de la República; en su carácter de garante de la constitucionalidad.

A partir de las reformas de 1994, se otorgó al Procurador General de la República, el carácter de garante de la Constitución Federal; así, el artículo 102 de la Carta Magna, establece que el Procurador General de la República tienen la facultad de intervenir personalmente en las controversias y acciones a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución General de la República.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado respecto a esta parte integrante en el juicio, en el sentido siguiente:

No. Registro: 178,007

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXII, Julio de 2005

Tesis: P./J. 77/2005

Página: 917

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA ES PARTE AUTÓNOMA EN ELLAS Y, POR TANTO, NO PUEDE TENER EL CARÁCTER DE REPRESENTANTE DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

Si bien es cierto que conforme a los artículos 102 de la Constitución Federal y 6o., fracción II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 constitucional, y que el propósito de que se le reconozca como parte autónoma en esos procedimientos radica en que coadyuve en el respeto de la supremacía constitucional, también lo es que dichos preceptos en modo alguno prevén la facultad de aquél para representar al titular del Ejecutivo Federal, máxime que el artículo 11, tercer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos, establece que dicha representación corresponde al Secretario de Estado, al Jefe de Departamento administrativo o al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, conforme lo determine el propio Presidente. Lo anterior no implica desconocer los supuestos en que el acto materia de la controversia haya sido emitido por el Procurador General de la República como parte integrante del Poder Ejecutivo Federal, hipótesis en la que tendrá legitimación pasiva en términos del artículo 10, fracción II, de la indicada ley reglamentaria.

Controversia constitucional 109/2004. Presidente de la República. 17 de mayo de 2005. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretarios: Mara Gómez Pérez, Lourdes Margarita García Galicia, Marco Antonio Cepeda Anaya y María Dolores Omaña Ramírez.

El Tribunal Pleno, el veintiocho de junio en curso, aprobó, con el número 77/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiocho de junio de dos mil cinco.

El Procurador General de la República, quien es parte en el juicio de controversia constitucional, será debidamente notificado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de los siguientes autos:

- De admisión y de desechamiento de la demanda, su ampliación y, en su caso, de la reconvención;
- De las respectivas contestaciones;
- De admisión o desechamiento de pruebas;
- De vistas a las partes;
- De promoción de incidentes y de recursos (reclamación, queja);

➤ De citación para audiencias y de presentación de alegatos.

De acuerdo a lo establecido por los artículos 10, fracción IV y 26, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Procurador se encontrará presente en todo el transcurso del procedimiento, ya que es considerado como parte de éste, es decir, desde la admisión de la demanda hasta que se dicte sentencia; cabe hacer notar que si durante este lapso considera que existe una alguna violación procesal, esta autoridad se encuentra debidamente facultada por la Ley para promover los incidentes y recursos contemplados en la misma y para impugnar lo que él estime que transgreda la legalidad del juicio.

4.7. La Suprema Corte de Justicia de la Nación como única autoridad competente para conocer y resolver los juicios de controversia constitucional

El artículo primero de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del artículo 105 señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, específicamente en el título I, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones del precepto en comento, de ahí que la facultad para conocer y resolver estos procedimientos corresponde en exclusiva a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cabe señalar que se respecta a respecta a la materia electoral, atendiendo a lo previsto por la fracción I del artículo 105 de la Carta Magna, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocerá de las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieren a materia electoral, se susciten entre los poderes u órganos que en el artículo se enlistan, esto es, tratándose de la impugnación de

normas generales o actos en materia electoral, la vía de controversia constitucional deviene improcedente.

El artículo 105 de la Carta Fundamental, señala que el Máximo Tribunal Constitucional conocerá de los conflictos que se susciten entre:

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

- a) 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) 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.

El artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, instituye a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la única instancia jurisdiccional que puede conocer de las controversias constitucionales, con el fin de resguardar los postulados contemplados por la Ley Fundamental. Así, en el citado numeral, fracción I, incisos a) y b), se establece que ese Máximo Tribunal conocerá de los conflictos que se susciten entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal, y entre la Federación y un Municipio, respectivamente, asimismo, en sus demás incisos establece diversas hipótesis legitimando a diversos entes públicos para intervenir en los juicios de controversias constitucionales.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ordena que el Pleno de la Suprema Corte conocerá de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 constitucional

Este órgano judicial se encuentra integrado por once Ministros y funciona en pleno y en dos Salas, la primera, conoce de las ramas penal y civil, mientras que la segunda laboral y administrativo; el Presidente de la Suprema Corte no es parte integrante de ninguna de las dos Salas.

Cuando funciona en Pleno no es necesario que se encuentren los 11 ministros, sino que pueden estar sólo 7 de ellos a menos de que se resuelvan controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, en las que deben estar presentes por lo menos 8 Ministros para poder resolver el asunto. La tesis que a continuación se reproduce expresa cuando será competencia del Pleno o de las Salas, la resolución de controversias constitucionales:

No. Registro: 195,492

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VIII, Septiembre de 1998

Tesis: 2a. CXXIII/98

Página: 1009

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE SON COMPETENTES PARA RESOLVERLA, CUANDO NO PROCEDA EL EXAMEN DE LAS CUESTIONES DE CONSTITUCIONALIDAD PROPUESTAS.

Con fundamento en los artículos 94, párrafo sexto, de la Constitución y 11, fracciones IV y V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y considerando que el artículo 10 de esta ley otorga al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la función de intérprete supremo de la Constitución, el Tribunal Pleno dictó el Acuerdo 1/1997 de veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y siete, en el que se determina enviar a las Salas para su resolución, los diferentes asuntos de la competencia del Pleno en los que no se requiera su intervención; específicamente, tratándose del recurso de revisión contra sentencias dictadas por Jueces de Distrito en juicios de amparo indirecto y de la revisión en amparo directo, se estima innecesaria tal intervención cuando por cualquier causa no proceda entrar al examen de las

cuestiones de constitucionalidad de leyes y, además, en los amparos directos en revisión cuando no proceda la interpretación directa de algún precepto de la Constitución o cuando exista jurisprudencia del Pleno en las cuestiones de constitucionalidad, sin que se encuentren razones para dejar de aplicarla. En consecuencia, debe considerarse que al contenerse en la fracción VII del Acuerdo 1/1997, dentro de los asuntos de la competencia del Pleno que deben remitirse a las Salas para su resolución, todos aquellos "asuntos de naturaleza diversa a los especificados en las fracciones anteriores en los que por cualquier causa sea innecesaria la intervención del Pleno", dentro de ellos se comprenden las controversias constitucionales en las que por cualquier causa no proceda examinar las cuestiones de constitucionalidad propuestas.

Controversia constitucional 11/97. Ayuntamiento de Río Bravo, Tamaulipas. 28 de agosto de 1998. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Cabe señalar que el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, dispone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, subsanará los errores que se hallen en el escrito de demanda con respecto a la cita de los preceptos y analizará los razonamientos expuestos por las partes, sirve de apoyo a lo antes señalado la siguiente jurisprudencia:

No. Registro: 195,031

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
VIII, Diciembre de 1998

Tesis: P./J. 79/98

Página: 824

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA AUTORIZA A EXAMINAR EN SU CONJUNTO LA DEMANDA A FIN DE RESOLVER LA CUESTIÓN EFECTIVAMENTE PLANTEADA, CORRIENDO LOS ERRORES QUE SE ADVIERTAN.

La amplia suplencia de la queja deficiente que se contempla en el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, autoriza a la Suprema Corte a examinar en su conjunto la demanda de controversia constitucional y corregir los errores que advierta, no sólo de los preceptos legales invocados, sino también de algunos datos que puedan desprenderse de la misma demanda o de las pruebas ofrecidas por las partes, en virtud de que, por la propia naturaleza de esta acción constitucional, se pretende que la Suprema Corte de Justicia pueda examinar la constitucionalidad de los actos impugnados superando, en lo posible, las cuestiones procesales que lo impidan.

Controversia constitucional 2/98. Roberto Pedro Martínez Ortiz, en su carácter de Procurador General de Justicia y representante legal del Gobierno del Estado de Oaxaca, contra el Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez, el Presidente y el Secretario Municipal de dicho Ayuntamiento. 20 de octubre de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciséis de noviembre en curso, aprobó, con el número 79/1998, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y ocho.

Como dato estadístico que demuestra la intervención de los municipios en las controversias constitucionales, es que alrededor del 70 por ciento de las tesis que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación en este juicio de control constitucional, derivan precisamente de asuntos en los cuales se encuentra un municipio en su calidad de actor o demandado.

4.8. Juicio de Controversia Constitucional. Etapas.

La controversia constitucional puede promoverse a *priori*, esto es, contra leyes que no han entrado en vigor.

En todo proceso existen dos etapas y las controversias constitucionales no son la excepción; a saber:

- 1.- Instrucción, y
- 2.- Juicio

La primera fase de instrucción es la postulatoria, en donde las partes plantean sus pretensiones sobre los hechos así como también citan las normas jurídicas aplicables al caso.

Comprende todos los actos procesales, tanto del tribunal como de las partes; en esta etapa se lleva a cabo la actividad probatoria y alegatos.

El objetivo de esta etapa es que se instruya al juzgador de todo lo que habrá de pronunciarse en la etapa siguiente, es decir, en la sentencia que se llegare a dictar.

A su vez, esta se divide en tres fases, las cuales son: postulatoria, aprobatoria y preconclusiva.

La etapa postulatoria se subdivide en: ofrecimiento, admisión, preparación y desahogo de pruebas.

En el ofrecimiento de pruebas las partes presentan al tribunal los distintos medios de prueba con los cuales pretenden demostrar lo planteado en la fase postulatoria.

Los medios de prueba son: confesional, la testimonial, documental, pericial y por último la de inspección judicial.

Dichos medios de prueba deben tener relación con los hechos invocados en la fase postulatoria.

En la admisión de la prueba, el juzgador va a calificar la procedencia de los medios de prueba, en la cual precisará su utilidad y oportunidad del ofrecimiento.

En esta etapa se fija la litis mediante la demanda y consecuentemente su contestación.

El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional fija los supuestos sobre los plazos en los que deba de presentarse la demanda de controversia constitucional, tratándose de actos, será de 30 días

contados a partir del día siguiente al que conforme a la ley del acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o en el que el actor se haga sabedor de los mismos.

En el caso de normas generales, serán también 30 días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente en el que se presente su primer acto de aplicación de la norma a que de lugar a la controversia.

Los órganos que promueven controversias gozan de una doble opción para impugnar la constitucionalidad de normas generales; es decir, lo pueden hacer tanto con motivo de su publicación, como por la primera vez que las mismas se hayan aplicado en perjuicio del demandante.

Los artículos 22, 25, 26 y 28 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 establecen los requisitos que debe contener la demanda, así como su contestación, la obligación del Ministro Instructor de examinarla, debiendo desecharla si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia y, en caso contrario, admitirla y ordenar que se emplaze a la demandada, para que dentro del plazo legal produzca su contestación; asimismo en caso de que el escrito fuere irregular u oscuro, el instructor debe prevenir a los promoventes para que dentro del plazo de cinco días subsanen las irregularidades o las aclaren.

Los requisitos que debe abarcar el escrito de demanda son los siguientes:

- a. La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que lo represente;
- b. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio;

- c. Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere, y su domicilio;
- d. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso el medio oficial en que se hubieran aplicado;
- e. Los preceptos constitucionales que se estimen violados;
- f. La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande y
- g. Los conceptos de invalidez; razones por las que se crea que la norma o acto deban ser invalidados.

La demanda se presentará ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; una vez recibida se enviará al Presidente del Pleno de la Corte, el cual, a su vez, dictara los acuerdos de presidencia, radicación y turno, en el que designará, según el turno que corresponda, a un Ministro instructor; este último dictará, el auto de admisión o desecamiento de demanda según proceda; observará que no se presentan causales de improcedencia y/o sobreseimiento, de no suceder así, el Ministro designado dictara el auto de admisión, que contendrá:

- 1.- Fecha en que se dicta auto.
- 2.- Se tendrá a la parte actora acreditando personalidad.
- 3.- Se declarará la admisión de la demanda en vía de controversia constitucional.

4.- Posteriormente se ordenará emplazar a la parte(s) demandada(s), a efecto de que lleven a cabo su contestación dentro del plazo de 30 días hábiles, esto es, deberán ser contados a partir de la notificación.

5.- Se tendrán por autorizados a los delegados y se señalará que se tienen por exhibidas las pruebas presentadas en la demanda.

6.- Se puntualizará quienes poseen el carácter de terceros, a quienes también se le correrá traslado, al igual que al Procurador General de la República.

7.- Si se solicitó la suspensión del acto reclamado, en proveído diferente se expresará si se concede o no, ordenándose formar por separado el cuaderno incidental.

En el acuerdo de radicación y turno, se registra la controversia y se designa al Ministro Instructor que habrá de conocer el asunto.

El Ministro instructor debe dictar todas las medidas para la debida integración del expediente, solicitando la aclaración de la demanda, entre otros supuestos, es decir, cuando no se señale, de manera precisa, quién demanda, a quién o a quienes, si existen o no terceros interesados, así como la norma o el acto cuya validez constitucional se cuestione.

En el caso de que la demanda presentara alguna deficiencia, el Ministro instructor prevendrá a los promoventes para que subsanen las irregularidades indicadas dentro del plazo de cinco días, transcurrido dicho plazo y no siendo subsanadas, el Ministro decidirá si requiere al Procurador General de la República, lo anterior dependerá de la importancia del asunto, dicha autoridad tendrá el plazo de 48 horas para exponer su pedimento, posteriormente, con base en la opinión que emita, el Ministro instructor decidirá si admite o desecha la demanda.

Cuando se trata de los conceptos de invalidez o agravios, el Ministro instructor con base en la suplencia de la deficiencia de la queja que opera en este tipo de control de la constitucionalidad corregirá los errores que se encuentren en la cita de preceptos legales, cabe señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en algunas sentencias que es imposible que los conceptos de invalidez planteados en una demanda sean inoperantes, ya que es preciso que se estudie la constitucionalidad de los actos o normas que se impugnan.

Si el escrito de demanda de controversia constitucional llegare a presentar alguna deficiencia, la Corte deberá de perfeccionarla ya que este proceso conlleva un interés público, así también la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede subsanar los escritos de contestación de demanda, alegatos y los errores que aprecie en la cita de preceptos legales y examinar los razonamientos de las partes.

Conforme al auto de admisión se ordenará emplazar mediante oficio a la parte demandada para que produzca su contestación en un periodo de 30 días, asimismo; se dará vista a las demás partes para que dentro del mismo término manifiesten lo que a su derecho convenga; las partes tienen la obligación de recibir todos los oficios de notificación en el lugar que señalaron para oír y recibir todo tipo de notificaciones; el actuario deberá asentar el nombre de la persona con quien entendió en la diligencia. Se les correrá traslado con el escrito de demanda, el auto de presidencia de radicación y el acuerdo de admisión, así como el incidente de suspensión, independientemente si se haya o no concedido.

Los artículos 14 y 18 de La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, obligan al Ministro Instructor a tomar en cuenta los elementos que sean proporcionados por las partes, así como las circunstancias y características exclusivas de la controversia

constitucional, a fin de proveer sobre la petición de suspensión de los actos impugnados.

La suspensión no podrá concederse tratándose de la impugnación de normas de carácter general, de ahí que tampoco, proceda concederla respecto de sus efectos, ya que se violaría la prohibición contemplada en la Ley Reglamentaria de la materia; así también no se podrá otorgar cuando se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales y las instituciones jurídicas fundamentales.

De los preceptos anteriormente señalados se desprende que la suspensión puede concederse a petición de parte o de oficio y los efectos duran hasta que se dicte sentencia; en cualquier momento las partes pueden promoverla incidentalmente.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá de analizar cuidadosamente si procede o no la suspensión, por tanto debe de estudiar a fondo la Controversia constitucional y si finalmente decide conceder la suspensión, señalará sus alcances y efectos, los órganos obligados a cumplirla, el acto o actos suspendidos, territorio en el que va operar, día en que surta efectos y por último, lo requisitos para que sea efectiva.

El Ministro Instructor debe llevar a cabo lo siguiente:

Analizará todos los elementos que sean proporcionados por las partes, en el caso en el que el Ministro Instructor considere que los elementos que proporcionen las partes no sean suficientes para resolver lo conducente, puede en cualquier tiempo decretar pruebas para mejor proveer, lo anterior, en términos del artículo 35 de la Ley Reglamentaria de la materia o requerir a cualquiera de las partes para que brinden los informes o aclaraciones que se consideren necesarios para la debida resolución, en tercer lugar, el Ministro no puede dejar de resolver respecto de la suspensión bajo el argumento de que los planteamientos no son claros o se muestran deficientes, en todo tiempo debe suplirse cualquier deficiencia que se presente en la demanda, de conformidad con los numerales 39 y 40 de la Ley

Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Corte deberá de analizar cuidadosamente si procede la suspensión, por tanto debe de estudiar a fondo la Controversia constitucional y si finalmente decide conceder la suspensión, señalará específicamente en que abarcará.

También es necesario exponer los supuestos por los cuales resulta improcedente la controversia constitucional, de acuerdo a lo señalado por el precepto 19 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- 1.- Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- 2.- Contra normas generales o actos en materia electoral;
- 3.- Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente a resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;
- 4.- Contra normas generales o actos concretos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez y la resolución haya tenido efectos únicamente *inter partes*;
- 5.- Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;
- 6.- Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;
- 7.- Cuando la demanda se presente fuera de los plazos previstos por el numeral 21 de la Ley Reglamentaria del artículo 105; y

8.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de dicha ley.⁵⁴

Aunque la jurisprudencia ha señalado otras cinco:

- 1.- Contra el procedimiento de reformas a la Constitución Federal.
- 2.- Contra la solicitud de declaración de procedencia (desafuero) que se presente en términos del artículo 111 de la Constitución Federal.
- 3.- Contra actos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión realizados dentro del procedimiento de declaración de procedencia (desafuero).
- 4.- Cuando se promueve en contra de los órganos depositarios del Poder Judicial de la Federación.
- 5.- Cuando se promueve por un Municipio en contra de otro de la misma entidad federativa.

Posteriormente, se llega a la etapa de contestación de demanda, en la cual, el demandado podrá reconvenir a la parte actora; el Ministro Instructor de conformidad con la Ley Reglamentaria de la materia, señala un término de 30 días para que el actor principal lleve a cabo su contestación (Artículo 26 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional), asimismo, la misma manera serán notificadas todas las partes dentro del juicio de este hecho, la siguiente tesis se ha pronunciado sobre este tema:

No. Registro: 178,088
Tesis aislada
Materia(s): Constitucional
Novena Época
Instancia: Primera Sala

⁵⁴ Cfr. Art. 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Procuraduría General de la República 2004, pág.14 - 15.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXII, Julio de 2005
Tesis: 1a. LVIII/2005
Página: 957

**ACCIÓN Y RECONVENCIÓN EN MATERIA DE
CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SU
FUNDAMENTO LEGAL.**

El artículo 105 de la Constitución Federal, al prever la controversia constitucional, establece una acción a favor de ciertos entes públicos, poderes u órganos para acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación a promover un juicio contencioso que tiene por objeto obtener la declaración judicial de que cierto acto es contrario a la Constitución, por invadir o transgredir el ámbito de competencias que ésta prevé para cada uno de los niveles de gobierno. Por otra parte, ante la solicitud del actor, el demandado en una controversia puede formular nuevas pretensiones en contra de éste, aprovechando la relación procesal ya establecida, lo cual se conoce como reconvención o contrademanda, cuyo objetivo no se limita a oponer obstáculos procesales o a contradecir el derecho material alegado por el actor en su demanda, sino a formular una nueva pretensión en su contra, independiente o conexas con la acción materia de la demanda, a fin de que ambas sean sustanciadas y decididas simultáneamente en el mismo proceso; de ahí que la reconvención prevista expresamente en el artículo 26 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye en sí el ejercicio de una acción

fundada en el mismo dispositivo constitucional que la acción deducida por la actora principal. Ahora bien, tanto el referido derecho de acción como su correlativo de reconvenir derivan de un derecho genérico del que goza todo sujeto para acceder a los tribunales y plantear una pretensión o defenderse de ella a través de un proceso en el que se observen ciertas formalidades esenciales, lo cual encuentra fundamento en el artículo 17 de la Constitución Federal, del cual se desprende a favor del gobernado el derecho sustantivo a la jurisdicción para exigir a los órganos jurisdiccionales del Estado la tramitación y resolución de los conflictos jurídicos en que sea parte, si satisface los requisitos fijados por la Ley Fundamental y las leyes secundarias; y aunque el aludido artículo 17 se refiere a los particulares, debe entenderse que también protege a quienes el propio ordenamiento jurídico concede algún derecho de acción, como acontece tratándose de las controversias constitucionales, ya que si la garantía de debido proceso legal prevista en el artículo 14 constitucional alcanza a la materia de controversias constitucionales, lo mismo ocurre respecto del citado artículo 17, pues si bien tales preceptos se encuentran 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, tales preceptos deben aplicarse por analogía.

Recurso de reclamación 144/2004-PL, derivado de la controversia constitucional 56/2004. Poder Ejecutivo Federal.

24 de junio de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente:
José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Miguel Bonilla López.

La falta de contestación, en la reconvención, dentro del plazo establecido por el ordenamiento jurídico que regula la materia, producirá la presunción de que son ciertos los hechos que se hubieran señalado, esto es, siempre que se trate de hechos directamente atribuidos a la actora o demandada, según sea el caso.

Si dentro de la contestación la actora se percatará de algún hecho nuevo de suma importancia para el juicio, contará con un termino de 15 días para ampliar su escrito inicial de demanda o también lo puede hacer antes de la fecha de cierre de la instrucción; transcurridas todas las etapas, el Ministro Instructor señalará la fecha en la que tendrá verificativo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, la cual será dentro de los treinta días siguientes.

Las partes pueden ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho; el Ministro Instructor posee la facultad de desechar de plano las pruebas que no tengan relación alguna con la controversia, tal como lo señala la siguiente tesis:

No. Registro: 178,360

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXI, Mayo de 2005

Tesis: 2a. LIV/2005

Página: 1211

**PRUEBAS EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL
MINISTRO INSTRUCTOR NO ESTÁ OBLIGADO A ADMITIR
LAS QUE CAREZCAN DE IDONEIDAD.**

Del artículo 31 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el ofrecimiento de pruebas tiene como limitante el que guarden relación con la controversia constitucional o que influyan en la sentencia definitiva, pues de lo contrario serán desechadas; sin embargo, no basta con que el medio de convicción ofrecido tenga relación inmediata con los hechos controvertidos, sino que es necesario que esa prueba sea adecuada para que el juzgador conozca la verdad material de los hechos, que no es otra cosa que el principio de idoneidad de la prueba, el cual, si bien no está previsto en la ley citada, sí se contempla en el artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que resulta aplicable supletoriamente a dicha ley reglamentaria, en términos de su artículo 1o. En consecuencia, si se ofrece una prueba que no satisfaga ese requisito, resulta contraria a derecho y, por ende, el Ministro Instructor no está obligado a admitirla, en términos del referido artículo 31.

Recurso de reclamación 85/2005-PL, derivado de la controversia constitucional 51/2004. Estado de Colima. 22 de abril de 2005. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Víctor Miguel Bravo Melgoza.

Respecto a la prueba documental, esta deberá de presentarse con anterioridad a la

audiencia, sin perjuicio de que se haga relación de ello en la misma, se llevará a cabo con o sin asistencia de los representantes.

La prueba testimonial, pericial y de inspección ocular deberán notificarse diez días antes de la fecha de audiencia, tratándose de la prueba testimonial se exhibirán los interrogatorios para los testigos, a efecto de que las partes puedan cuestionar en la audiencia. No se admitirán mas de tres testigos por cada hecho.

El Ministro Instructor designará al perito o peritos especializados en la materia para que lleven a cabo la diligencia; cada una de las partes podrá nombrar a un perito para que se asocie al nombrado por el Ministro Instructor, lo anterior, a efecto de que se rinda el resultado del peritaje llevado a cabo, ya sea de manera conjunta o separada, en este caso, se exhibirán las copias de los cuestionarios para los peritos.

Los peritos no son recusables.

La prueba de inspección ocular, al igual que todas las anteriores, será presentada 10 días antes de la fecha de audiencia

Previamente a la audiencia de ley serán presentados los escritos de alegatos de las partes, para así llevarse cabo la celebración de la referida audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, ésta se llevará a cabo con o sin la asistencia de las partes o de sus representantes legales. Se analizaran las pruebas presentadas por los oferentes y una vez que se declare concluida la audiencia, el Ministro instructor planteará a consideración del Pleno el proyecto de resolución, en el cual todos los ministros o por lo menos 8 de ellos (artículo 4 de la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación), deberán de votar a efecto de aprobar dicho proyecto y siendo así, se dictara la resolución correspondiente, la que tendrá y producirá efectos generales.

En caso contrario, si el Pleno no alcanzará la votación requerida, en cuanto a lo que se refiere a normas generales, se tendrá por desestimada la controversia constitucional interpuesta, la siguiente tesis sirve de apoyo para reforzar lo anterior:

No. Registro: 180,167

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XX, Noviembre de 2004

Tesis: P. LXII/2004

Página: 1610

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN QUE SE IMPUGNAN DISPOSICIONES GENERALES QUE RIGEN EN UN ÁMBITO ESPACIAL DE VALIDEZ MAYOR DEL QUE CORRESPONDE A LA ENTIDAD ACTORA. SI NO SE ALCANZA LA VOTACIÓN DE OCHO VOTOS, CUANDO MENOS, A FAVOR DE LA INVALIDEZ, PROCEDE SU DESESTIMACIÓN.

El penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cuando las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, o de los Municipios impugnadas por los Estados, la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare su invalidez tendrá efectos generales

cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos; por su parte, el último párrafo de la citada fracción establece que en "los demás casos", las resoluciones sólo tendrán efectos respecto de las partes en la controversia, pero no señala si para invalidar parcialmente las normas generales de la Federación impugnadas por los Estados o Municipios, o las normas de los Estados combatidas por los Municipios, basta una votación mayoritaria simple. Ahora bien, si de la interpretación de las disposiciones sobre el control de constitucionalidad que establecen las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, se advierte que la invalidez de normas generales se salvaguarda con una votación calificada de al menos ocho votos para garantizar la solidez de un criterio que habrá de producir efectos sobre la generalidad de la población, a diferencia de cuando se impugnan actos en sentido estricto, respecto de los cuales basta una votación mayoritaria simple para decidir su invalidez, por no tener una repercusión tan amplia, es indudable que toda resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que invalide normas generales, sea de manera absoluta o parcial, debe ser emitida por mayoría calificada de cuando menos ocho votos. En ese sentido, cuando la controversia constitucional es promovida por un Municipio contra una norma general de la Federación o del Estado, o por un Estado en contra de una ley de la Federación, la resolución de la Suprema Corte que declare su invalidez también requiere la votación calificada de cuando menos ocho votos, puesto que se trata de actos de la misma naturaleza, esto es, de normas jurídicas generales y, por tanto, deben regirse por la misma regla que ha sido establecida

implícitamente por el legislador ordinario en los artículos 42 de la ley reglamentaria de la materia y 7o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Además, el hecho de que del referido artículo 105, fracción I, constitucional, se desprenda que la invalidez de la ley impugnada es total cuando la Federación controvierte la de un Estado o Municipio, o cuando un Estado impugne una ley municipal, mientras que es parcial cuando un Municipio impugne una ley federal o estatal, o un Estado controvierta una ley de la Federación, no cambia la regla de la votación calificada, porque de cualquier manera la invalidez tendrá efectos generales, ya que dichas consecuencias sólo se diferencian en su dimensión o alcance, tomando en cuenta que en la controversia constitucional y tratándose de la materia que se analiza, las partes son entes públicos que tienen un perímetro de competencia mayor o menor según se trate de la Federación, de un Estado o de un Municipio, pero en todo caso la invalidez será general dentro del contorno de la entidad que conforme a la regla constitucional corresponda. Consecuentemente, cuando a través de una controversia constitucional se impugnen disposiciones generales que rigen en un ámbito espacial de validez mayor del que corresponde a la entidad actora, si en la resolución relativa no se alcanza la votación de ocho votos, cuando menos, a favor de la invalidez de aquéllas, procede su desestimación.

Controversia constitucional 66/2002. Municipio de Juárez, Estado de Chihuahua. 17 de agosto de 2004. Mayoría de seis votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro

David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Encargado del engrose: Juan Díaz Romero. Secretario: Marat Paredes Montiel.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintiséis de octubre en curso, aprobó, con el número LXII/2004, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintisiete de octubre de dos mil cuatro.

La controversia constitucional cumple etapas clásicas del proceso en virtud de que se trata de un proceso en donde las partes disputan un interés.

De acuerdo a lo establecido por el numeral 20 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos existen cuatro supuestos por los que se puede sobreseer una controversia y que son los siguientes:

- 1.- Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales:
- 2.- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el precepto 19 de la referida Ley Reglamentaria de la materia.
- 3.- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de este último; y

4.- Cuando por convenio entre las partes, haya dejado de existir el acto materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales.⁵⁵

Para que proceda el sobreseimiento por desistimiento de la demanda, éste debe de ser manera expresa y no tratarse de normas generales; se sigue a instancia de parte y puede presentarse en cualquier etapa procesal, se dictará un acuerdo por el que se dará vista a todas las partes para que expresen lo que a su derecho convenga.

Respecto a la fase probatoria y de acuerdo a lo señalado por el precepto 31 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que las pruebas aceptadas en la controversia constitucional son la testimonial, la pericial, de inspección ocular, documental y la presuncional, a excepción de la de posiciones y las que sean contrarias a derecho.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actuando en Pleno, tiene atribuciones para declarar la invalidez de disposiciones generales, siempre que se alcance, por lo menos, una mayoría de ocho votos; de no alcanzarse esa mayoría calificada, se declarará desestimada la controversia, la siguiente tesis habla respecto a lo expresado en el párrafo anterior:

No. Registro: 180,167

⁵⁵ Op. cit. 14 - 15.

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XX, Noviembre de 2004

Tesis: P. LXII/2004

Página: 1610

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN QUE SE IMPUGNAN DISPOSICIONES GENERALES QUE RIGEN EN UN ÁMBITO ESPACIAL DE VALIDEZ MAYOR DEL QUE CORRESPONDE A LA ENTIDAD ACTORA. SI NO SE ALCANZA LA VOTACIÓN DE OCHO VOTOS, CUANDO MENOS, A FAVOR DE LA INVALIDEZ, PROCEDE SU DESESTIMACIÓN.

El penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cuando las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, o de los Municipios impugnadas por los Estados, la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare su invalidez tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos; por su parte, el último párrafo de la citada fracción establece que en "los demás casos", las resoluciones sólo tendrán efectos respecto de las partes en la controversia, pero no señala si para invalidar parcialmente las normas

generales de la Federación impugnadas por los Estados o Municipios, o las normas de los Estados combatidas por los Municipios, basta una votación mayoritaria simple. Ahora bien, si de la interpretación de las disposiciones sobre el control de constitucionalidad que establecen las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, se advierte que la invalidez de normas generales se salvaguarda con una votación calificada de al menos ocho votos para garantizar la solidez de un criterio que habrá de producir efectos sobre la generalidad de la población, a diferencia de cuando se impugnan actos en sentido estricto, respecto de los cuales basta una votación mayoritaria simple para decidir su invalidez, por no tener una repercusión tan amplia, es indudable que toda resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que invalide normas generales, sea de manera absoluta o parcial, debe ser emitida por mayoría calificada de cuando menos ocho votos. En ese sentido, cuando la controversia constitucional es promovida por un Municipio contra una norma general de la Federación o del Estado, o por un Estado en contra de una ley de la Federación, la resolución de la Suprema Corte que declare su invalidez también requiere la votación calificada de cuando menos ocho votos, puesto que se trata de actos de la misma naturaleza, esto es, de normas jurídicas generales y, por tanto, deben regirse por la misma regla que ha sido establecida implícitamente por el legislador ordinario en los artículos 42 de la ley reglamentaria de la materia y 7o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Además, el hecho de que del referido artículo 105, fracción I, constitucional, se desprenda que la invalidez de la ley impugnada es total cuando la

Federación controvierte la de un Estado o Municipio, o cuando un Estado impugne una ley municipal, mientras que es parcial cuando un Municipio impugne una ley federal o estatal, o un Estado controvierta una ley de la Federación, no cambia la regla de la votación calificada, porque de cualquier manera la invalidez tendrá efectos generales, ya que dichas consecuencias sólo se diferencian en su dimensión o alcance, tomando en cuenta que en la controversia constitucional y tratándose de la materia que se analiza, las partes son entes públicos que tienen un perímetro de competencia mayor o menor según se trate de la Federación, de un Estado o de un Municipio, pero en todo caso la invalidez será general dentro del contorno de la entidad que conforme a la regla constitucional corresponda. Consecuentemente, cuando a través de una controversia constitucional se impugnen disposiciones generales que rigen en un ámbito espacial de validez mayor del que corresponde a la entidad actora, si en la resolución relativa no se alcanza la votación de ocho votos, cuando menos, a favor de la invalidez de aquéllas, procede su desestimación.

Controversia constitucional 66/2002. Municipio de Juárez, Estado de Chihuahua. 17 de agosto de 2004. Mayoría de seis votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Encargado del engrose: Juan Díaz Romero. Secretario: Marat Paredes Montiel.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintiséis de octubre en curso, aprobó, con el número LXII/2004, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintisiete de octubre de dos mil cuatro.

La etapa preclusiva o de alegatos son los razonamientos o conclusiones de todo lo realizado en las diversas fases procesales.

Recursos

Conforme a lo establecido en el numeral 51 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el recurso de reclamación procede en los siguientes casos:

- a) Contra los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones.
- b) Contra los autos o resoluciones que pongan fin a la controversia o que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un agravio material o alguna de las partes no reparables en la sentencia definitiva.
- c) Contra las resoluciones dictadas por el Ministro Instructor al resolver cualquiera de los incidentes previstos en el precepto 12 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional.
- d) Contra los autos del Ministro Instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión.

e) Contra los autos o resoluciones del Ministro Instructor que admitan o desechen pruebas, para reafirmar lo anterior se expone la tesis jurisprudencial siguiente:

No. Registro: 178,350

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXI, Mayo de 2005

Tesis: 2a. XLVII/2005

Página: 1211

**RECLAMACIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.
PROCEDE CONTRA LOS ACUERDOS DICTADOS EN LA
AUDIENCIA QUE ADMITAN O DESECHEN PRUEBAS.**

Los artículos 32 y 51, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que las pruebas deben ofrecerse y rendirse en la audiencia y que el recurso de reclamación procede contra los autos que las admitan o desechen. En ese sentido, es evidente que el referido recurso también procede contra los acuerdos dictados en la audiencia, aun cuando no estén expresamente incluidos en la ley citada.

Recurso de reclamación 79/2005-PL, derivado de la controversia constitucional 84/2004. Auditoría Superior de la Federación. 15 de abril de 2005. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Luis Rafael Cano Martínez.

f) Contra los autos o resoluciones del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tengan por cumplimentadas las ejecutorias dictadas por el Pleno del Máximo Tribunal de referencia.

g) En los demás casos que señale la Ley en comento.

Cabe señalar, que el recurso de reclamación se interpondrá dentro de 5 días, en el escrito del medio de impugnación que nos ocupa se expresarán agravios y pruebas; se presentará ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; a su vez, se remitirá al Presidente de la Corte, el cual ordenará se corra traslado a las demás partes para que en un plazo de 5 días aleguen lo que a su derecho convenga.

El Presidente turnará los autos al Ministro Instructor que corresponda a efecto de que elabore el proyecto de resolución y se someta al Pleno.

4.9. Efectos de las sentencias en las controversias constitucionales.

Conforme a lo establecido en el numeral 41 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sentencias deben de contener:

- La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlas o no por demostradas.
- Los preceptos que la fundamenten.
- Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos legales que en su caso se estimaran violados.
- Los alcances y efectos de las sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda, esto, cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquéllas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.
- En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

En el juicio de controversia constitucional existen tres tipos de sentencias y son:

➤ **Las de sobreseimiento**: Son aquéllas que declaran que, por alguna razón fáctica o jurídica, la controversia no tiene razón de ser. Puede ser motivado porque apareciere, claramente que no existe norma general o acto concreto impugnado, o porque se presentara algún supuesto de improcedencia en el juicio, entre otros casos:

➤ **Las sentencias estimatorias**: Son aquéllas en las que la Corte considera que la norma general o los actos reclamados en la controversia atentan contra la competencia de un órgano, entidad o poder promovente y por tanto, violan la Constitución Federal, y

➤ **Las sentencias desestimatorias:** Por el contrario, declaran la constitucionalidad de la norma general o acto impugnado o, al menos, no la determinan inconstitucional por no haberse alcanzado la votación de mayoría requerida por la ley.

Algunas de las particularidades de las sentencias en el juicio de controversia constitucional son las siguientes:

- Que se impugnan actos o normas de carácter general, emitidas o promulgadas por una entidad, poder u órgano de gobierno público.
- En la controversia constitucional existen las declaratorias de desestimación, es decir, se presenta cuando no se alcance el mínimo de ocho votos; sin embargo, si este mínimo se supera la declaratoria de la Corte respecto de la invalidez de una norma general, tendrá efectos generales y será obligatoria para las Salas de la Corte, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares, Agrarios y judiciales del orden común, de los Estados y del Distrito Federal, Administrativos y de Trabajo.

A través de la controversia constitucional es factible, en algunos supuestos y mediante el cumplimiento de ciertos requisitos previstos tanto en la Carta Fundamental como en la Ley Reglamentaria, declarar la invalidez absoluta de alguna norma general.

Para que se de lo anterior, es necesario que se haya impugnado una norma general y que se de uno de los siguientes supuestos:

- Una controversia constitucional hecha valer por un Estado en contra de algunos de sus Municipios.
- Una controversia suscitada entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, o cualquiera de sus Cámaras o la Comisión permanente;

- Una controversia planteada por entre dos poderes de un mismo Estado;
- Una controversia promovida por al Federación, en contra de un Estado o un Municipio,
- Una controversia suscitada entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal,
- Necesariamente la resolución que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Unión, cuente con el voto favorable, de por lo menos, ocho Ministros.

Únicamente en los supuestos señalados anteriormente y cumpliendo los requisitos, es que se tendrán efectos generales en una sentencia emitida en una controversia constitucional. En cualquier otro supuesto, las sentencias tendrán efectos exclusivos hacia las partes.

Las controversias que traten sobre disposiciones generales de los Estados o Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios por los Estados, Poder Ejecutivo y Congreso de la Unión, Poder Ejecutivo o alguna de sus dos Cámaras del Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo y la Comisión Permanente, dos poderes de un mismo Estado o dos órganos de gobierno del Distrito Federal, todas las mencionadas anteriormente, cuando se llegare a dictar sentencia, tendrán efectos generales cuando hubiera sido aprobada por lo menos de ocho votos de los 11 ministros que integran de la Corte.

Las resoluciones (aprobadas por lo menos de 8 Ministros), adquirirán carácter obligatorio para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares, Agrarios y Judiciales del orden común de los Estados y Distrito Federal, Administrativos y del Trabajo, Locales y Federales.

Dictada la sentencia, el Presidente ordenará notificar a las partes y mandará a que se publique de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, si llegaron a exponerse votos particulares⁵⁶, estos irán dentro de ella.

Tratándose de la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte ordenará que se lleve a cabo lo mas pronto posible la inserción de la sentencia en el Diario Oficial de la Federación y también en el órgano oficial en el que las normas hayan sido publicadas.

Las sentencias van a producir sus efectos a partir de la fecha que señale la Suprema Corte de Justicia de la Nación; la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, a excepción de la materia penal; la siguiente tesis habla precisamente de lo anterior:

No. Registro: 190,254

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XIII, Febrero de 2001

Tesis: P./J. 15/2001

Página: 1591

**SENTENCIAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.
EL PLAZO OTORGADO PARA SU CUMPLIMIENTO INICIA
AL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE SURTA EFECTOS LA**

⁵⁶ El voto particular es aquél que manifiesta un o la minoría de los Ministros cuando no están de acuerdo con el criterio de la mayoría dictado por el Pleno o por alguna de las Salas.

NOTIFICACIÓN Y SÓLO DEBEN COMPUTARSE LOS DÍAS HÁBILES.

La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 41, fracción VI, y 46, primer párrafo, dispone que en la sentencia que se dicte en una controversia constitucional debe determinarse, en su caso, el término en que la parte condenada deberá realizar una determinada actuación, así como que dicha parte deberá informar al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el cumplimiento dado a la sentencia dentro del plazo otorgado para ese efecto, sin que se precise específicamente si éste debe computarse a razón de días naturales o si sólo debe incluir a los hábiles. Por tanto, debe acudir a las reglas generales previstas para la tramitación de las controversias constitucionales en los artículos 2o. y 3o. de la ley de la materia, conforme a las cuales los plazos comienzan a correr al día siguiente al en que surta efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento; sólo deben computarse los días hábiles y los plazos no corren durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores, en la Suprema Corte, considerándose como días hábiles los que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Recurso de queja deducido de la controversia constitucional 25/98. Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz. 11 de enero de 2001. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitron. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy primero de febrero en curso, aprobó, con el número 15/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de febrero de dos mil uno.

En lo referente a la ejecución de sentencias se tendrá que informar a las partes que fueron condenadas en la misma y se les notificará el término concedido para que den el debido cumplimiento.

Se informará de todo lo anterior al Presidente de la Suprema Corte de la Nación, quien resolverá si la sentencia ha quedado observada y transcurrido el plazo, es decir, que se haya dado debido cumplimiento a lo ordenado en la resolución definitiva, el Presidente declarará si ha quedado acatada y finalmente la sentencia producirá efectos.

Cualquiera de las partes podrá denunciar a la autoridad que no cumpla con la norma general o acto (los cuales han sido previamente declarados inválidos), lo anterior se hará del conocimiento del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a su vez se otorgará un plazo de 15 días a la autoridad responsable a efecto de que se informe sobre el acto que se le reclama o exponga los motivos por los cuales actúa de tal manera.

Si el Tribunal en pleno considera que existe una repetición del acto declarado inválido o la aplicación de una norma general declarada inválida, se aplicará lo previsto en el último párrafo del artículo 105 constitucional, el cual precisa que en caso de incumplimiento, se empleará lo dispuesto en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, a su vez, y si la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que es inexcusable el incumplimiento, la autoridad responsable de ello será destituida de su cargo y será debidamente consignada

ante la autoridad que corresponda, si al contrario, es excusable, la Corte requerirá a la autoridad responsable y le concederá un plazo a efecto de que se ejecute la sentencia y de no serlo así, se llevará a cabo la destitución del cargo.

Si llegara a suceder lo expuesto en el párrafo anterior, es decir, que exista una consignación por incumplimiento, sólo los jueces de Distrito se encuentran debidamente facultados para sancionar los hechos por abuso de autoridad, pero si dentro de este proceso se llegare a presentar otro delito, se llevara a cabo otra investigación totalmente separada de la anterior, sin perjuicio de que si se considera procedente, se declare la acumulación, conforme a lo previsto en el artículo 19 de la Carta Fundamental.

La Ley, sólo señala dos tipos de recursos:

- El de Reclamación, este ya fue expuesto anteriormente en líneas
- Queja

Respecto al Recurso de Queja, conforme a lo establecido en el artículo 55 de las fracciones I y II de la Ley Reglamentaria, sólo procede en los siguientes casos:

- a) Contra la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación exceso o defecto en la ejecución del auto de resolución por el que se haya concedido la suspensión, y
- b) Contra la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 56 el recurso de queja se interpondrá:

- I. En los casos de la fracción I del artículo 55, ante el Ministro Instructor hasta en tanto se falle la controversia en lo principal, y
- II. Tratándose de la fracción II del propio artículo 55, ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del año siguiente al de la notificación de la parte interesada de los actos por los que se haya dado cumplimiento a la sentencia o al que en la entidad o poder extraño afectado por la ejecución tenga conocimiento de esta última.

Admitido el recurso, se requerirá a la autoridad contra la cual se hubiera interpuesto para que dentro de un plazo de quince días deje sin efecto la norma general o acto que diere motivo al recurso, o para que rinda un informe y ofrezca pruebas, si transcurrido dicho plazo no se presentara el informe se establecerá la presunción de ser ciertos los hechos imputados, así como también se le fijará una multa de diez a ciento ochenta días de salario. Se deberán de ofrecer pruebas en el plazo establecido, cuando el recurso se haya interpuesto contra auto o resolución judicial, el Ministro Instructor fijará fecha para la celebración de la audiencia dentro de 10 días, en la cual se desahogarán pruebas y se rendirán alegatos.

El Ministro Instructor será el que elabore el proyecto de resolución y lo someterá al Pleno, el cual, si llegare a encontrarlo fundado fijará lo siguiente:

Tratándose de la fracción I del artículo 55 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, la autoridad responsable será sancionada en los términos establecidos por el Código Penal por el delito de abuso de autoridad, independientemente de cualquier otro delito en el que incurra.

En el caso de la fracción II del artículo 55 del mismo ordenamiento se señala que en caso de incumplimiento de las resoluciones a las que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos

establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 constitucional.

En este medio de control constitucional, también puede tener lugar el recurso de queja; conforme al artículo 56 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional el recurso procederá en los siguientes casos:

- I. Contra la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto de resolución por el que se haya concedido la suspensión, y
- II. Contra la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia.

Lo pueden interponer la actora o el que posea interés legítimo, (la parte demandada o cualquier otra autoridad también pueden interponerla, ya sea por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto de resolución en el que se haya concedido suspensión), en el cumplimiento de la sentencia dictada por el Pleno y la entidad o poder afectado por la ejecución.

Cuando exista un exceso o defecto en la ejecución de la sentencia o al que en la entidad o poder afectado por la ejecución tenga conocimiento, quién conocerá será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del año siguiente al de la notificación a la parte interesada de los actos por los que se haya dado cumplimiento a la sentencia.

Una vez admitido el recurso, la autoridad que conocerá de este recurso requerirá a la autoridad contra la cual se haya interpuesto el recurso el término de quince días para que deje sin efecto la norma general.

CAPITULO V

LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL COMO MEDIO DE DEFENSA JURISDICCIONAL PARA LA DEFENSA DEL MUNICIPIO.

En el presente capítulo se abordara un caso práctico en donde claramente se comete una violación a un Municipio.

5.- Caso práctico de controversia constitucional promovida por un Municipio.

Controversia Constitucional No. 64/2004

Actor: Municipio de Tlalnepantla, Estado de Morelos.

Demandado: Poder Legislativo de la entidad y otra autoridad.

Acto impugnado:

“El procedimiento iniciado, seguido y concluido por los demandados para suspender definitivamente del cargo de Presidente municipal de Tlalnepantla, Morelos a Elías Osorio Torres, incluyendo el Dictamen emitido por la Comisión de Gobernación y Gran Jurado, la aprobación que de tal dictamen ha hecho el Congreso del Estado y las consecuencias que de tal acto se deriven”, por considerar que se violan en su perjuicio los numerales 14, 16 y 115 de la Carta Magna.

Escrito de demanda

Por acuerdo de fecha ocho de junio de 2004 se admitió a trámite la controversia constitucional 64/2004 interpuesta por el Síndico Procurador del Municipio de Tlalnepantla, Morelos en contra del Poder Legislativo y de otra autoridad (Comisión de Gobierno y Gran Jurado del Congreso de la propia entidad), en la que demandó

todo procedimiento iniciado, seguido y concluido por los demandados para suspender definitivamente del cargo de Presidente municipal de Tlalnepantla, Morelos a Elías Osorio Torres.

A continuación se transcriben artículos de la Norma Suprema en los que se consideró que se observó una violación a los mismos:

Artículo 14. “...Nadie podrá ser privado de la vida, 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...”

Artículo 16. “... 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.

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 sus organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

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 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 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 si 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 laguna 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.

Para entender de una manera más amplia este caso, es necesario exponer los antecedentes que precedieron a este juicio de controversia constitucional:

1.- El 6 de julio de 2004, se llevó a cabo el proceso electoral para nombrar al nuevo Ayuntamiento municipal, el que concluyó con el triunfo del Partido Revolucionario Institucional.

El Ayuntamiento y todos los integrantes del Cabildo tomaron protesta el día 1 de noviembre del mismo año.

2.- Con fecha 12 de mayo del año en curso, el Presidente municipal de Tlalnepantla, Estado de Morelos, informo a los integrantes del Cabildo que tenía conocimiento de que un grupo de diputados pertenecientes al Congreso del Estado solicitaron que se le suspendiera del cargo con el que se venía ostentando y que la Comisión de Gobernación y Gran Jurado, lo había citado a una audiencia, la cual tendría como objetivo que respondiera a las acusaciones que se le imputaban.

3.- El día 17 de mayo se llevó a cabo la audiencia en la que el Presidente municipal presentó diversas pruebas, misma que continuo el día 20 del mismo mes, en la que la actora manifestó que se limitó su derecho de audiencia que se encuentra consagrado en la Constitución Política debido a que la Comisión de Gobernación y Gran Jurado se negó a recibir las pruebas testimoniales presentadas, lo que dio como resultado que se emitiera un dictamen sin el debido análisis.

4.- Diversas acusaciones fueron las que dieron origen a este proceso, algunos diputados declararon lo siguiente:

❖ Que los integrantes del Ayuntamiento no habían tomado posesión del cargo en las oficinas del Palacio Municipal.

- ❖ Los opositores habían declarado Municipio Autónomo a Tlalnepantla.

- ❖ Asimismo manifestaron que los ciudadanos rechazaban al Presidente Municipal, debido a que no había ganado en las elecciones.

- ❖ Que no existía disponibilidad por parte del Presidente Municipal ni del Cabildo para solucionar el conflicto.

- ❖ El Presidente municipal no contaba con el “tacto político para gobernar.”

- ❖ Alegaban que no se prestaban los servicios municipales como debiera.

5.- Supuestamente se elaboró un escrito por parte de los pobladores del municipio en el que instaban a los Diputados para que ejercieran la facultad establecida en los artículos 41 y 70 de la Constitución Local, solicitar al Congreso del Estado que acordara iniciar el procedimiento de suspensión definitiva en su contra y que se instruyera a la Comisión de Gobernación y Gran Jurado para llevar a cabo el procedimiento correspondiente.

6.- El Congreso del Estado de Morelos determinó suspender de manera definitiva al Presidente municipal, de la resolución anterior no se notificó al Ayuntamiento.

La parte actora expresó que se manifestó una transgresión a su esfera jurídica debido a que se presentó una afectación a los derechos constitucionales del Ayuntamiento ya que en ningún momento, el Congreso del Estado ni su Comisión de Gobernación y Gran Jurado hicieron del conocimiento al Ayuntamiento de Tlalnepantla que existía una acusación en contra del Presidente Municipal así también de que se había iniciado un procedimiento en su contra y que se había

decretado la suspensión definitiva de Elías Osorio Torres del cargo del Presidente Municipal.

La representación legítima del Ayuntamiento jamás recibió notificación relativa al inicio, desarrollo y conclusión de dicho proceso desplegado en contra de quien constitucionalmente ejerce el cargo de Presidente municipal.

Los demandados incurrieron en violación directa de los artículos constitucionales anteriormente transcritos, al no notificar y emplazar al Síndico, quien es el que asume la representación jurídica del Municipio, de este manera es que se negó el derecho de representar al Ayuntamiento en los procedimientos judiciales y administrativos que promueva o que se promuevan en su contra de acuerdo a lo establecido en la fracción II del artículo 45 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

Asimismo, la actora alega en su escrito inicial de demanda que la falta de emplazamiento al municipio significó una clara violación al artículo 14 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que a cualquier acto de privación se debe de dar el derecho al afectado de conocer el trámite que se sigue, la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, así como también, de alegar en su favor y sobre todo hacer del conocimiento al Ayuntamiento de dicho proceso.

La actora solicitó que se declarara la invalidez de todo lo actuado debido a la falta de emplazamiento al Ayuntamiento en el procedimiento de suspensión definitiva en contra del Presidente municipal.

De todo lo anteriormente expuesto, el Congreso del Estado de Morelos y su Comisión al iniciar, desarrollar, dictaminar y votar por la suspensión definitiva del Presidente municipal llevaron a cabo violaciones a lo dispuesto por los artículos 14,

16 y 115 constitucionales, todo, en agravio del Ayuntamiento debido a que afectó la integración y el orden administrativo y política de un Ayuntamiento que fue constitucional y legalmente electo por sus habitantes, sin que, para emitir sus actos, las autoridades demandadas no hayan notificado, avisado o emplazado al ayuntamiento, negándole así el derecho de audiencia que garantizan las disposiciones constitucionales.

Contestación a la demanda

Con fecha nueve de agosto de 2006 se notificó a las partes la contestación de demanda emitida por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional se señaló el 22 de septiembre del año en curso para que se llevara a cabo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

En la contestación a la demanda se alega que la controversia constitucional no es la vía por la que se pueden plantear la invalidez de un juicio, por parte de un órgano que cuenta con funciones administrativas y jurisdiccionales y mucho menos de la resolución que llegare a dictarse.

La parte demandada expresa que la controversia constitucional no es apta para impugnar resoluciones jurisdiccionales, ya que se haría de esta vía un recurso para defender una cuestión litigiosa en virtud de que en este medio de densa sólo puede plantearse cuando exista alguna contravención a disposiciones fundamentales ya sea por invasión o transgresión a los ámbitos competenciales y por tanto, no lo es para impugnar consideraciones de las sentencias que emitan los tribunales ya que se considera que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no cuenta con las

facultades para analizar una resolución que sólo incide en el **ámbito interno** de un Estado.

También manifiesta que el actor tuvo conocimiento del acto y que si estuvo en aptitud jurídica y material de comparecer al procedimiento para deducir sus derechos.

Asimismo manifiesta que no siempre un acto deberá ser materia de impugnación en una controversia constitucional ya que éstos sólo procederán con motivo de conflictos suscitados entre dos o más niveles de gobierno el que se consideren inconstitucionales actos o disposiciones generales emitidos.

En cuanto a lo que respecta a la negativa de notificación al Presidente municipal, el Congreso de Morelos manifiesta por conducto de su Presidente, que no se llevo a cabo debido a que su actuación se encuentra debidamente respaldada por el artículo 16 constitucional, en donde se encuentra el principio de legalidad y bajo el cual las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley así se los permita, en la forma y términos que la misma señala, así tenemos que en la Ley Orgánica municipal no menciona nada respecto a la notificación:

Artículo 183.- *Recibida la petición por el Congreso del Estado, se observará el siguiente procedimiento:*

V. Recibida la petición, se turnará a la Comisión de Gobernación y Gran Jurado del Congreso, la que se avocará al conocimiento del asunto y en primer lugar deberá verificar que se aporten las pruebas suficientes que presuman la existencias de causas graves en la conducta de los acusados de estimarlo procedente, según las circunstancias del caso, mandará a citar

al Ayuntamiento o munícipe de que se trate, a una audiencia que se celebrará dentro de un término máximo de cinco días;

VI. A la audiencia a que se refiere la fracción anterior comparecerán los interesados, acompañados de su defensor o defensores, si así lo estiman conveniente, para exponer lo que a su derecho corresponda;

VII. En la misma audiencia deberán ofrecerse las pruebas conducentes, las que se desahogarán en la misma fecha, quedando a cargo de los oferentes la presentación de los documentos y de los testigos que deberán en relación con los hechos; y

VIII.- Desahogada la audiencia, la Comisión deberá de emitir su dictamen en un término no mayor de cinco días, el que será sometido a la consideración del pleno para que el Congreso dicte la resolución correspondiente.

Artículo 184.- En caso de que los interesados no asistan a la audiencia a que se refiere el artículo anterior, se tendrá por recluso su derecho y por presuntamente ciertos los hechos que se les imputen.

Tal como se aprecia de los preceptos arriba transcritos efectivamente en ninguna de sus fracciones menciona que se deberá dar intervención al Ayuntamiento en este tipo de procedimientos de suspensión de un presidente municipal.

Sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

El 28 de abril de 2005, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó la resolución correspondiente a esta controversia constitucional en la que resolvió lo siguiente:

Es claro que lo que se impugnó fueron actos y no disposiciones generales, toda vez que de los mismos regula una situación particular, concreta e individual, por lo que no reúnen las características de generalidad, abstracción e impersonalidad de toda norma general, por lo que para efectos de determinar si la demanda fue interpuesta oportunamente se deberá estar a lo dispuesto a lo que dispone el artículo 21, fracción I de la Ley Reglamentaria.

Artículo 21.- El plazo para la interposición de la demanda será:

I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al que en conforme a la ley de propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo de que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al que el actor se ostente sabedor de los mismos;

Tratándose de actos, el plazo para la interposición de demanda será de 30 días contados a partir del día siguiente al en que:

- a) Conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame;
- b) Se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución;
- c) El acto se ostente sabedor de los mismos;

En este caso en particular, el actor se encuentra dentro de la tercera hipótesis debido a que se hizo sabedor del acto impugnado el 26 de mayo del año en curso

misma fecha en la que el Congreso del Estado de Morelos aprobó el Dictamen impugnado.

El Congreso del Estado de Morelos consideró que la controversia resultaba improcedente, ya que el acto impugnado no entraba dentro de las hipótesis que enumera la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política, pues dicho precepto señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo conocerá de las controversias constitucionales con motivo de los actos o disposiciones generales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios y en esa medida, debe considerarse que no todo acto debe ser materia de impugnación, ya que ese tipo de acciones sólo proceden con motivo de conflictos suscitados entre dos o mas niveles de gobierno en que se tilden de inconstitucionales actos o disposiciones generales emitidos por alguna entidad, poder u órgano, cuando la cuestión de fondo debatida se refiera a la distribución o invasión de competencias que a cada uno corresponda.

El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó respecto al párrafo anterior, que es competente para conocer toda violación que se cometa a la Constitución Federal, en virtud de que el control que ejerce es una función constitucional que se deriva 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, puesto que para 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 y en la relación entre entidades de diferentes órdenes jurídicos parciales u órganos pertenecientes a uno de ellos, provoca el desajuste de todo orden jurídico, cuyo fortalecimiento es el objetivo de

este medio de control, en detrimento de los gobernados a los que, en esencia, se trata de servir.

Independientemente de que se trate de la parte orgánica o dogmática de la Carta Magna este órgano se considera capaz para resolver todo tipo de violaciones ya que su naturaleza es la de establecer y proteger el sistema de un Estado de Derecho.

Por otra parte, la Corte decidió declarar fundado lo manifestado por la actora en virtud de que:

De constancias que obran en autos no se desprende notificación alguna al Ayuntamiento actor del inicio de la instrucción del procedimiento de responsabilidad que se llevó en contra del Presidente municipal, por lo que al haberse presentado este tipo de omisión es que se negó al Ayuntamiento la posibilidad de defensa, sin que se considere un obstáculo el hecho de que en la Ley de Responsabilidades, Sanciones y Estímulos de los Servicios Públicos del Estado de Morelos no prevea la intervención del Ayuntamiento en el procedimiento respectivo; toda vez que cuando alguna autoridad afecte o restrinja facultades o prerrogativas de los Municipios, dichas determinaciones deberán hacerse del conocimiento del mismo por conducto de su representante.

En segundo lugar, la Corte determinó declarar que la falta de emplazamiento del Municipio de actor resulta violatoria de los artículos 14, en relación con el 115, fracción I, constitucionales, ya que previamente a cualquier acto de privación se debe dar el derecho al afectado de conocer el trámite que se sigue, la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, así como la de alegar en su favor, garantizando así una defensa adecuada, ya que además se establecen en el numeral citado en

segundo término, requisitos estrictos para suspender o revocar el mandato de alguno de los miembros de los Ayuntamientos, a saber:

- 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 una 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.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido a través de criterios que todos aquéllos actos emitidos por autoridades que afecten de manera sustancial, vulneren o desconozcan alguno de los derechos o prerrogativas que se establecen favor de los Municipios en el citado artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deberán hacerse del conocimiento de este, mediante notificación personal que se entienda con el representante legal del mismo, tal y como lo ilustra la siguiente tesis jurisprudencial:

No. Registro: 194,258

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

IX, Abril de 1999

Tesis: P./J. 14/99

Página: 277

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.

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.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticinco de marzo en curso, aprobó, con el número 14/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

Por otra lado, no es justificable la omisión por parte del Congreso del Estado de Morelos al expresar que el Ayuntamiento actor si tenía conocimiento del procedimiento iniciado en contra del Presidente municipal, toda vez que, en el capítulo de hechos de demanda se afirmó que ese funcionario municipal dio a conocer a los integrantes del Ayuntamiento un escrito supuestamente firmado por algunos diputados donde se exponían las muestras de inconformidad de los pobladores del Municipio de Tlalnepantla en contra de sus autoridades municipales y en especial de su Presidente municipal, que habían sido vertidas en el Congreso de diversas formas y que los mismos pobladores se habían dirigido al Ejecutivo Estatal a efecto de que solicitara el Congreso Local la desaparición o suspensión definitiva del Ayuntamiento y que con base en esas actuaciones los diputados es que habían solicitado a dicho Congreso que acordara iniciar el procedimiento de suspensión definitiva en su contra y se instruyera a la Comisión de Gobernación y Gran Jurado para llevar a cabo el procedimiento correspondiente.

Con lo expuesto en el párrafo anterior, se determinó que la circunstancia de que el Presidente municipal hubiera externado los comentarios referidos a los integrantes del Ayuntamiento, no justificaba la omisión en la que incurrió el Congreso del Estado de Morelos de notificar oficialmente y emplazar el procedimiento de suspensión definitiva a dicho Ayuntamiento por conducto del Síndico Procurador, funcionario competente para defender los intereses del Municipio, de acuerdo con lo previsto en el artículo 45 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

La falta de emplazamiento del Ayuntamiento de Tlalnepantla, Morelos, resulta violatoria del artículo 14, en relación con el 115 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, toda vez que previamente a cualquier acto de privación se debe dar el derecho al afectado de conocer el trámite que se sigue, la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, así como la de alegar en su favor, garantizando así una defensa adecuada, y, en el caso concreto, permitir el conocimiento al Ayuntamiento de Tlalnepantla, Morelos, de los elementos que pudieran afectar su integración. A falta de emplazamiento del Municipio en comento en el procedimiento de suspensión definitiva seguido en contra del Presidente municipal, la Corte concluyó declarar la invalidez de lo actuado en el expediente referente al Decreto 221, mediante el cual se declaró procedente la suspensión aludida a partir del acuerdo Plenario de fecha veinte de abril de dos mil cuatro, en el que la XLIX Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, determinó instruir a la Comisión de Gobernación y Gran Jurado a llevar a cabo el procedimiento correspondiente.

Efectos de las sentencias

Una vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación decretó la invalidez, los efectos de la sentencia son los que a continuación se enlistan:

1.- La Legislatura del Estado de Morelos, deberá de proceder en el ámbito de su competencia a reponer el procedimiento que se le siguió al Presidente municipal de la citada entidad, dando la intervención que corresponde al Ayuntamiento actor.

2.- Asimismo se ordenó que se restituyera al Presidente municipal en sus funciones del Ayuntamiento de Tlalnepantla, Morelos, a partir del día en que la presente ejecutoria sea notificada al Congreso de la citada Entidad Federativa, al efecto, la legislatura Estatal deberá emitir todos los actos necesarios para garantizar que sea restituido en sus funciones, debiendo informar al respecto a esta Suprema Corte de

Justicia de la Nación en un plazo de setenta y dos horas contadas a partir de la legal notificación de esta sentencia.

Aunado a todo lo anterior y de acuerdo a la declaratoria de invalidez, en donde también se declaró hacerla extensiva respecto de:

El Decreto 221, emitido por el Congreso de Morelos, por el cual se declaró formalmente la suspensión del Presidente municipal, el procedimiento llevado a cabo en contra del mismo, y por último, el Dictamen pronunciado por la Comisión de Gobernación y Gran Jurado del Congreso del Estado de Morelos, por el cual se determinó que era procedente la suspensión definitiva.

3.2 Análisis Jurídico

De todo lo expuesto en el presente asunto se desprenden puntos notables, de los cuales se llega a las siguientes conclusiones.

De acuerdo a lo manifestado por la parte demandada el juicio resultaba improcedente, debido a que lo que se estaba impugnando era una resolución jurisdiccional, en contra de la cual no es posible interponer controversia constitucional.

En esta situación no le asiste la razón, en virtud de que lo que se combate en este juicio son vicios del inicio del procedimiento de suspensión definitiva llevado a cabo en contra del Presidente municipal y no en el sentido de la resolución recaída a dicho procedimiento.

Aquí, la cuestión litigiosa se basó en el acto omisivo por parte del Congreso de Morelos, el cual consistió en la falta de notificación al Ayuntamiento.

Si bien es cierto que la consecuencia jurídica inmediata fue el inicio del procedimiento de suspensión definitiva del Presidente municipal, la interposición de

la demanda de controversia constitucional versa sobre la omisión del Congreso estatal de notificar debidamente al Ayuntamiento del inicio de procedimiento establecido en la Carta Magna en sus artículos 14, 16 y 115, lo anterior, por causarle perjuicio a sus intereses.

Lo que debe de quedar claro es de que el acto combatido no es la resolución que recayó al procedimiento sino el inicio de éste, por lo que se concluye que el medio de control constitucional resulta procedente.

En relación al argumento vertido por la parte demandada en el sentido de que la Suprema Corte sólo conocerá de las controversias constitucionales planteadas entre un Estado y uno de sus Municipios, esto es, por violaciones cometidas a la Carta Magna, por invasión de esferas de competencia, supuesto que, no se actualiza en el presente asunto debido a lo siguiente:

La Suprema Corte sustenta el criterio de que a través del medio de control constitucional en cita, el Pleno es competente para tramitar y resolver toda violación a la Constitución Política, en virtud de su naturaleza que tiene como órgano para vigilar el orden constitucional.

Junto con la sentencia también se encontraba un Voto Particular pronunciado por el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, en el cual, declaró que no compartía el criterio de la mayoría debido a las siguientes consideraciones:

En un primer punto señalo que las controversias constitucionales persiguen la defensa del sistema federal, consecuentemente revisar en esta vía el contenido de una resolución que sólo incide en el ámbito interno del Estado se traduce en vulnerar uno de los aspectos esenciales del federalismo: la autonomía local que consagra el artículo 40 constitucional reconoce a los Estados, en lo que respecta a su régimen interno.

En segundo lugar, la distribución de competencias que se realiza al momento de la constitución de un estado federal, otorga a los órganos así facultados, la cualidad de ejercer dichas facultades y actuar como órganos terminales en esos aspectos. Así, cuando la legislatura local de un estado ejerce una facultad que le otorgan tanto la Constitución General como la local que le rige, misma que sólo incide en su ámbito interno, no puede tener la última palabra el Poder Judicial de la Federación, en concreto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tercero.- Consecuentemente, el examen de la legalidad de los actos, ya sean estos emanados de un poder federal o de los poderes estatales, escapa de la competencia que la Suprema Corte tiene a su favor para el caso de las controversias constitucionales.

Cuarto.- De la misma manera, escapa de la competencia de la Suprema Corte la facultad de revisar como si fuese tribunal de segunda instancia, las resoluciones materialmente jurisdiccionales de los estados, ya sean estas emitidas por una autoridad formalmente jurisdiccional o no.

El Ministro Gudiño Pelayo puso expuso como referencia el criterio sostenido en las controversias constitucionales: 15/97 y 33/97.

Así se tiene que la primera de ellas fue promovida por el Municipio de Tenancingo, Estado de México y en el que el Tribunal Pleno estimó en este juicio que:

“Si en la especie se combate una sentencia dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en un juicio administrativo en el que se resuelve que a los actores se les violó sus garantías de fundamentación, motivación y audiencia, es claro que no se debate invasión de facultades o competencias de un nivel de gobierno respecto de otro, sino simplemente se dirime un conflicto entre partes, que

fue sometido al conocimiento del órgano jurisdiccional, quien en uso de sus facultades emitió la sentencia en el juicio respectivo y respecto de la cual se pretende combatir únicamente sus consideraciones.

A mayor abundamiento y sin perjuicio de lo anterior, no puede sostenerse que la controversia constitucional constituya la vía idónea para impugnar las sentencias judiciales que recaigan en los juicios de los que conocen los órganos jurisdiccionales, toda vez que se haría de esta vía un recurso ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural, siendo que en la controversia constitucional sólo puede plantearse, esencialmente, contravención a disposiciones fundamentales por invasión o trasgresión a los ámbitos competenciales que tutela, y no para impugnar las consideraciones de las sentencias que emitan los tribunales para establecer si se encuentran ajustadas a derecho...”

Mientras que en la Controversia constitucional 33/97, la cual fue promovida por el Poder Legislativo del Estado de Tabasco y como parte demandada la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y en la que dentro de su resolución se trató lo referente a la naturaleza de la controversia constitucional en la que señaló lo siguiente:

“NOVENO.- Previamente al análisis particularizado de cada uno de los planteamientos sintetizados en el considerando anterior resulta conveniente dejar establecido, aunque sea de manera general, tres aspectos capitales, a saber: a)Cual es la materia

propia de las controversias constitucionales; b) Cuál es el sistema de distribución de competencias entre la Federación y los estados que establece nuestra Carta Magna, y c) Qué es la autonomía constitucional de los Estados.

Las controversias constitucionales tienen por objeto ventilar conflictos suscitados entre dos o mas niveles de gobierno, en que se tilden de inconstitucionales actos o disposiciones generales emitidos por una entidad, poder u órgano, cuando la cuestión debatida se refiera a la distribución o invasión de competencias que a Cada uno corresponde.

En otras palabras, no todo acto podrá ser materia de impugnación y no toda autoridad que lo emita, sea ente, poder u órgano, podrá ser demandada en esta vía, ya que la especialidad de estos procedimientos constitucionales tiende a preservar, esencialmente la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno con estricto apego a las disposiciones de la Carta Fundamental con el fin de garantizar y fortalecer el sistema federal, por lo que, acorde con la propia naturaleza de estas acciones y de los fines que persigue, sólo cuando exista afectación en este ámbito es que podrá ejercitarse la acción de controversia constitucional en contra de un acto y autoridad determinados.

En conclusión la autonomía constitucional de los estados no implica que las autoridades federales no pueden ejercer sus facultades en el territorio de un estado, pues entonces no serían estados autónomos, sino independientes; implica

precisamente lo contrario: que en un estado pueden ejercer sus facultades, tanto las autoridades locales como las federales”.

El Ministro ponente consideró que la controversia en cuestión, no expuso con claridad la naturaleza, fines y alcances de la misma tal y como si ocurrió con las controversias 15/97 y 33/97.

De acuerdo a los criterios transcritos con anterioridad es que se debió resolver la controversia 64/2004 en virtud de que no se trata de criterios aislados sino de jurisprudencia reiterada en varias ejecutorias.

Así también, expresa que las controversias constitucionales previstas en la Carta Magna son un instrumento procesal constitucional para defender y salvaguardar el régimen federal, lo anterior con el propósito de enmendar determinados supuestos y que por lo tanto, se desconozcan y así la Suprema Corte resolver en segunda instancia, lo que da como resultado despojar a los estados de su soberanía y que acorde a lo resuelto en la Controversia en estudio es que los estados ya no van ejercer la soberanía en su régimen interno sino la encargada de ello será la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Este mismo, considera que el juicio de controversia constitucional sirve para la defensa del sistema federal y no debe de serlo para contravenir un aspecto esencial del federalismo tal como es la autonomía de los estados en lo relativo a su régimen interior.

De acuerdo a todo lo expuesto, el Ministro Ponente establece que la Corte ha delimitado el alcance y fines de la controversia constitucional, la cual no es procedente por cuestiones que no se limiten a ser estrictamente a invasión de competencias, este juicio no puede convertirse en una acción o recurso de alguna instancia para actos jurisdiccionales locales en los que una de las partes afectadas sea un ente o poder local.

Análisis Jurídico

Del caso en estudio, se desprenden los siguientes puntos:

La parte demandada aduce que la controversia resulta improcedente debido a que en ella se impugna una resolución con carácter jurisdiccional y sobre la cual no es posible promover este medio de control constitucional, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que esta vía se haría un recurso ulterior o defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural; además, en este tipo de juicios sólo pueden plantearse, esencialmente, contravención a disposiciones fundamentales por invasión o trasgresión a lo ámbitos competenciales que tutela, y no combatir las consideraciones de las sentencias que emitan los tribunales para establecer si se encuentran ajustadas o no a derecho.

Respecto a lo argumentado por la demandada en lo relativo a que el presente juicio resulta improcedente porque en el se impugna una resolución jurisdiccional en contra de la cual no es posible interponer controversia constitucional.

No le asiste la razón al promovente debido a que lo que se esta combatiendo son vicios propios del procedimiento de suspensión definitiva no así, la resolución recaída a dicho procedimiento. La cuestión litigiosa está en el acto omisivo por parte del Congreso de Morelos, consistente en la falta de notificación al Ayuntamiento, lo anterior, porque vulnera lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 115 de la Carta Magna.

Debe quedar claro que el acto combatido no es la resolución que recayó al procedimiento sino el inicio del mismo, por lo que se concluye que este medio de control constitucional es procedente.

Por otro lado, y de acuerdo a lo expuesto por la parte demandada respecto a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo puede conocer de las controversias constitucionales planteadas entre un Estado y uno de sus Municipios, por violaciones directas a la Carta Fundamental, por invasión de esferas de competencia y supuesto que al parecer no se actualiza en este caso debido a que:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que a través de la presente vía, el Pleno es competente para tramitar y resolver todo tipo de violaciones a la Carta Magna, dado que su naturaleza tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, por lo tanto hace que su defensa deba ser también integral, independientemente de que se trate de la parte orgánica o la dogmática de la Norma suprema.

La destitución del Presidente municipal, por medio de los procedimientos que la legislación local prevé, con motivo de conductas relativas a su función pública, afecta gravemente al Ayuntamiento actor en su integración así como en su aspecto administrativo y político y al ser el acto impugnado que lesiona gravemente la esfera jurídica del actor, por lo tanto tenía que tener conocimiento del mismo por la resolución que llegara a dictarse en su contra.

Al Municipio debió de notificársele, a fin de intervenir en el procedimiento con el único objetivo de salvaguardar sus intereses.

El Congreso de Morelos también argumentó en su escrito de contestación que el Presidente si tuvo conocimiento del inicio del procedimiento, el cual supuestamente si fue informado al Ayuntamiento, lo anterior, debido a comentarios que se suscitaron de un problema anterior al inicio del procedimiento, si bien, tenía conocimiento eso no es una variante para justificar la falta de emplazamiento y por lo tanto, no subsana el defecto procesal, mismo que debió hacerse al órgano citado a través de su Síndico.

El Congreso no observó las formalidades esenciales del procedimiento que consagra el artículo 14 constitucional.

Asimismo el artículo 115 constitucional, el cual determina que tratándose de cualquier procedimiento que se lleve en contra de un Presidente municipal se debe de dar intervención al Ayuntamiento por conducto de su representante legal.

➤ **CONCLUSIONES**

- La controversia constitucional es un medio de control jurisdiccional, el cual tiene por objeto, proteger las relaciones de los entes y órganos señalados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Es un medio de control constitucional, el cual tiene por objeto analizar todo tipo de afectaciones a la Carta Magna, las cuales serán impugnadas a través de los órganos de poder señalados en el artículo 105 constitucional, fracción I de la misma, quienes cuentan con interés legítimo para interponerla.
- Tiene como fin de preservar el sistema de distribución de competencias entre los diversos niveles de gobierno y entre los diversos poderes del Estado.
- La naturaleza de la controversia constitucional, es la de ser un medio de control constitucional que resuelve los conflictos suscitados entre la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, este juicio no resuelve conflictos en materia electoral y entre órganos del poder judicial.
- El acto impugnado será todo tipo de afectación a la Constitución Federal, que se traduce en un agravio susceptible de causar un perjuicio en la esfera de atribuciones de un ente u órgano de poder .
- Con la reforma judicial del año de 1994 se creó una solución a los conflictos que se suscitaban en el ámbito federal, estatal y municipal, mediante el reconocimiento de los municipios, esto es, como partes legitimadas en las controversias constitucionales, las cuales serían resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a lo dispuesto en la fracción I del artículo 105 constitucional, gracias a esto, lograron que sus inconformidades contra actos de los poderes

federales y los estados fueran pudieran ser presentados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ubica a los municipios como un poder, asimismo se encuentra debidamente legitimado como sujeto procesal, ya sea en su carácter de activo o pasivo, de las controversias constitucionales previstas en la fracción I del artículo 105 constitucional.
- La finalidad del órgano reformador de la Constitución fue el de establecer un instrumento de carácter constitucional, a fin de que alguno de los órganos citados en la fracción I del artículo 105 constitucional por virtud de un acto que estimen incompatible con la Constitución Federal, pueda impugnarlo; de tal modo, que la controversia constitucional busca dar respuesta y solución jurídica a los conflictos constitucionales que puedan surgir entre diversos entes públicos y que la solución será la de invalidar los actos del poder público que sean contrarios a la Constitución.
- En su parte orgánica, la Constitución Política establece el sistema de competencias al que deben de sujetarse la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal; y en lo referente a la parte dogmática, prevé las obligaciones que deben de ser espetadas, sin distinción, por las autoridades de los órdenes jurídicos anteriores.
- La legitimación activa en controversias constitucionales, es la facultad que tienen los órganos primarios u originarios del Estado para reclamar la invalidez de normas generales o actos que vulneren el ámbito de competencia establecido exclusivamente para ellos en la Ley Suprema.
- Las sentencias dictadas en controversias constitucionales, pueden tener efectos generales, siempre y cuando la misma haya sido promovida en contra de una

norma general y siempre que la misma verse sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios, impugnada por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o cuando se trata del Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente, dos poderes de un mismo Estado, o, en su caso, dos órganos de gobierno del Distrito Federal, además, dicha resolución deberá de ser aprobada por lo menos ocho ministros integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel, y Venegas Trejo, Francisco, 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1ª. edic., editorial Porrúa, México 1992.
- Aristóteles, La Política, 10ª edición, editorial Porrúa, México, 1989.
- Arteaga Nava Elisur, Derecho Constitucional, Biblioteca Dictionarios Temáticos, 1ª. Edición, editorial México 1998, págs.
- Arteaga Nava Elisur, Tratado de Derecho Constitucional, Biblioteca Dictionarios Temáticos, 1ª. Edición, editorial Oxford University Press, México 1996.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 17ª edición, editorial Porrúa, México 2005.
- Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, 2ª. edición, editorial Porrúa, México 1994, págs.
- Castro y Castro Juventino, El Artículo 105 constitucional, 1ª. edic., editorial Porrúa, México 2000.
- Cossío Díaz, José Ramón, y Pérez de Acha Luis, La Defensa de la Constitución, editorial Fontamara, México 2006.
- Covarrubias Dueñas, José de Jesús, La Autoridad municipal en México, 1ª. edición, editorial Porrúa, México 1998.

- De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 27ª edic., editorial Porrúa, México 1999.
- García Fernández, Dora, *Metodología del trabajo de investigación*, 2ª. edición, editorial Trillas, México 2003.
- Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *¿Qué son las controversias constitucionales?*, 1ª. Reimpresión, editorial Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la S.C.J.N., México 2006, págs. 108.
- Quintana Roldán, Carlos, *Derecho Municipal*, 2ª. edición, editorial Porrúa, México 1999, págs. 640.
- Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, 3ª. edic., editorial Porrúa, México 1998.
- Ruíz Massieu, José Francisco, *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución de 1917*, 1ª edición, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1992.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 10ª edición, editorial Porrúa, México 1993.
- Silva Meza, Juan N., *Efectos de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los procesos constitucionales*, 1ª. edición, editorial Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2005.

- Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1967, 22ª edición, editorial. Porrúa, México, 1999.

Colecciones

- Colección Grandes temas del constitucionalismo mexicano, El Federalismo, editorial Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2005.
- Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1ª. edición, editorial Porrúa, México 2002, Tomo V.
- Enciclopedia Jurídica OMEBA, editorial Porrúa, Buenos Aires, 1991, Tomo XIX.
- Colección figuras procesales constitucionales, Las pruebas en la controversia constitucional y en la acción de inconstitucionalidad, 1ª. edición, editorial Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2005.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, editorial ISEF, México 2006.
- Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1ª. edici., editorial Procuraduría General de la República, México 2001.

- *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, 2006.
- *IUS 2005*, Junio 1917 – Diciembre 2005, Jurisprudencia y Tesis aisladas, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Otras fuentes consultadas

- <http://www.es.Wikipedia.org/wiki/.com.mx>
- <http://www.Suprema Corte de Justicia de la Nación>.