

768

24

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

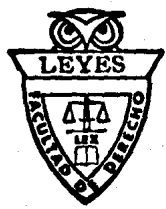
FACULTAD DE DERECHO



EL MUNICIPIO COMO QUEJOSO  
EN EL JUICIO DE AMPARO

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
FRANCISCO FRAUSTO RUIZ ESPARZA



FALLA DE ORIGEN



## **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 está 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.

## P R O L O G O

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le dá vida jurídica a la más importante Institución Política y Democrática, como lo es el Municipio Libre, reconociéndolo como la base territorial, política y administrativa de los Estados que forman la República Mexicana.

Pero desde el Constituyente de 1917, a la fecha, aún con las más recientes reformas, no se le ha dado el apoyo para su verdadero desarrollo como escuela de la - democracia, ni su carácter literal de libre y soberano. Y lo que es más lamentable, no cuenta el Municipio con los medios de defensa constitucionales para garantizar su existencia pacífica y productiva; así como su desarrollo verdadero en la - complicada vida moderna.

Inspirados en ésta Institución Vecinal, al verlo tan limitado en su crecimiento, careciendo de los -- elementales recursos económicos, con la dependencia política y administrativa de los gobiernos de los Estados, y el manejo tendencioso e interesado de los congresos locales, y por infinitud de experiencias personales al respecto, decidí elaborar el presente trabajo. Que espero resulte entendible en los conceptos que se vierten; útil en sus planteamientos y aportaciones; pero, sobre todo que constituya un avance para fortale-

cer la vida municipal como auténtico núcleo de la célula socio-política de la Nación.

Pensando en aportar ideas para la defensa constitucional del municipio mexicano, he desarrollado el presente trabajo, destacando los temas que a continuación se citan.

En el capítulo I, se estudia brevemente los antecedentes históricos del Municipio, desde la época antigua, hasta nuestros días; su carácter jurídico; como se integra su patrimonio y de que manera se puede afectar, atentando contra su integridad, que es la base en que se sustenta como la Institución de más importancia política y administrativa en los niveles de gobierno de la República Mexicana.

Enseguida, en el capítulo II, se analizan las posibilidades con que cuenta el Municipio para actuar jurídicamente en su defensa constitucional, considerando que nos referimos a una persona moral de derecho público, según el Código Civil, que sólo tiene derecho a defenderse cuando se vean afectados sus intereses patrimoniales, que son las más de las veces.

Posteriormente se hace en el capítulo III, un estudio de la procedencia del juicio constitucional de amparo, en el que el Municipio tiene acceso como quejoso; contra que autoridades y por que actos; así como el análisis

de su representación legal, y los casos en que tal juicio de garantías no es procedente para los Ayuntamientos.

Después, en el estudio del capítulo IV, hacemos un detenido análisis de las necesidades inminentes -- que deben ser integradas al texto Constitucional, desde servicios públicos, hasta su defensa jurídica como Institución dirigida por autoridades que representan a los vecinos, y han sido electos por su voluntad soberana. Además de proponer la igualdad del Municipio con otras figuras jurídicas, para su subsistencia y fuerza como auténtica parte integrante de la Federación; y, la independencia política y administrativa para desempeñar las funciones que le competen como tercer nivel de gobierno, en beneficio de sus vecinos, de los ciudadanos del Estado al que pertenezca y en beneficio del desarrollo moderno en todos los aspectos, dentro de la República.

Finalmente, en el capítulo V, analizamos concienzudamente la controversia constitucional que establece el artículo 105 Constitucional; estudiando los sujetos que en ella participan, en que situaciones lo hacen, ante quien, y como se resuelve. Igualmente vemos cuando procede tal controversia, suscitada con motivo de los convenios de coordinación fiscal que regula y reglamenta su misma Ley Federal.

En el intento de cumplir el propósito que nos fijamos, aportamos este trabajo, con el deseo de servir al engrandecimiento y fortaleza total de la Institución social más antigua e importante en la vida política de México.

## CAPITULO I

### EL MUNICIPIO Y SU PATRIMONIO

El Derecho Municipal es una área hasta ahora poco explorada en nuestro país, y ello se debe fundamentalmente - al desinterés que siempre representa el estudio de algo que de hecho se halla limitado en su aplicación práctica, o que por su abuso resulta hasta inoperante; sin embargo se considera que siendo éste la base de nuestra organización política-administrativa por disposición constitucional, amerita un estudio sistemático que nos permitirá conocerlo en su dimensión jurídica elemental.

El Municipio como institución social, creada, formada y fortalecida por el Derecho a través de la Historia, - se ha ido definiendo y actualizando como base jurídica de la democracia.

Observando al Municipio, debemos destacar su aspecto jurídico y político, que forman ahora la base para su desarrollo, y son la garantía para la administración limpia y clara de su economía, en favor de su población, situada dentro de su jurisdicción territorial.

1.- OBJETO DE CONOCIMIENTO.- Para el estudio sistemático del Derecho Municipal, es el Municipio el que se estudia, como institución jurídica en estricto rigor, sin perder

su relación e implicaciones históricas, sociológicas, políticas, financieras y culturales que provocaron su nacimiento y desarrollo. Trazando esta secuela de estudio del Municipio, llegaremos a analizarlo como actualmente se le ve en México, a la luz de la Constitución General de la República, constituciones locales y leyes orgánicas municipales; o sea, como persona moral de derecho público, en cumplimiento de los derechos y obligaciones que le corresponden.

2.- TERMINOS, CONCEPTOS Y DEFINICIONES.- Aunque -- suelen usarse términos cuya connotación resulta diferente o similar, se expondrán los diversos contenidos peculiares de los diferentes autores y fuentes que los dan a conocer en -- sus obras, para finalmente exponer la personal sobre el tema.

a).- "MUNICIPIO es la entidad político - jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con -- sus propios fines." (1)

b).- "LOS CABILDOS constituyeron el go-- bierno de las ciudades bajo el Régimen de la Colonia y en -- los primeros años de nuestra emancipación." (2)

"Durante la conquista, cuando los adelan

(1) RENDON Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Porrúa, México, 1985, 1a. Edición, p-13

(2) Ibídem.

tados, o su lugarteniente, fundaban una ciudad, nombraban a los miembros del cabildo. En lo sucesivo, los capitulares designaban, al término de su mandato, a los que debían reemplazarlos. No se permitía la reelección de los cesantes, lo que por supuesto, se habría prestado a grandes corruptelas. Los gobernadores enviados por la Corona podían residir las deliberaciones del Cabildo, pero les estaba prohibida toda ingerencia que pudiese perturbar la libre decisión de sus miembros." (3)

"El Cabildo se reunía habitualmente una vez por semana para deliberar sobre los asuntos de la ciudad. Sus acuerdos eran presididos por el Gobernador, y a falta de éste, por su teniente o por un alcalde. Esto explica, en cierto modo, las pretensiones de los gobernadores que exigían que las ordenanzas se pregonasen en su nombre." (4)

Como primitivas formas de poder legislativo en las provincias, aparecieron las Salas Capitulares y Juntas de Representantes, que prácticamente vinieron a sustituir a los Cabildos.

En la actualidad, su sentido original se ha perdido por completo, ahora se utiliza la expresión "Sala de cabildos" o "reunión de cabildo" únicamente para señalar el lugar en que se reúne o sesiona el Ayuntamiento.

(3) GRUCA, Alcides. citado por RENDON, Teresita, Op. cit. p.13.  
 (4) Ibidem, p.14.



c).- El AYUNTAMIENTO que es el órgano colegiado y deliberante que representa al Municipio, y está -- formado por el Presidente Municipal -- primer regidor--, los -- Síndicos que realizan tareas jurídicas y de representación -- ante los Tribunales; y los Regidores a quienes se asigna comisiones en ramos diversos, constituye la reunión de ediles, que son electos por votación popular.

Se ha definido también al Ayuntamiento -- como "Corporación que ostenta la representación legal del Municipio y tiene encomendada el gobierno y administración de los intereses públicos de su territorio." (5)

A su vez Escriche dice que es "El congreso o junta compuesta de la justicia o alcalde, regidores y -- demás individuos encargados de la administración o gobierno económico-político de cada pueblo. Suele llamarse también -- regimiento, cabildo, concejo, municipalidad y cuerpo municipal." (6)

Según las anteriores opiniones conceptuales, se -- concluye que el Ayuntamiento es la representación formal -- del Municipio, convertido en gestor de las actividades y -- servicios de la localidad.

(5) Gran Enciclopedia del Mundo. citada por RENDON, Teresita. Op. cit., p.14.  
 (6) ESCRICHE, Joaquín, citado por RENDON, Teresita. Op. cit. p.14.

Etimológicamente la voz MUNICIPIO surge como concepto jurídico en Roma, de donde llegó a nuestro continente como un efecto de la expansión del Imperio Romano. Proviene de munus que significa carga o prestación; y, en la antigüedad, las ciudades que conquistaba el Estado Romano se incorporaba a éste, careciendo sus habitantes de todo derecho político, aunque debían de pagar un tributo que recibía el nombre de municipia.

"De esta forma, dichas ciudades recibían el nombre de MUNICIPIUM, dándoseles así el carácter de sujeto de derecho privado, origen de la persona jurídica con facultad de adquirir bienes y contraer obligaciones." (7)

Ahora bien, pasando a analizar a otros autores con el concepto que del MUNICIPIO tienen, los siguientes utilizan el elemento humano, destacando el vínculo social de vecindad:

Para Cuesta "El Municipio es una sociedad de familias e individuos unidos por el vínculo de la cortigüedad de domicilio o habitación permanente y por las relaciones y necesidades comunes que de la misma se derivan." (8)

Para Adolfo Posada, nos dice: "El Municipio es el núcleo social de la vida humana total, definido por las necesidades y relaciones de los vecinos, que viven en un espacio

(7) Diccionario Jurídico Omeba. p.962.

(8) CUESTA citada por ROBLES Martínez, Reynaldo. Porrúa, México. 1987. 1a. Edición. p.65.

contiguo." (9)

Otros autores dan importancia al elemento territorial, para definir al Municipio, como Reynaldo Pola que nos dice:

"El Municipio es una fracción territorial del Estado, distrito o territorio con sanción oficial, donde se hallan congregadas numerosas familias que obedecen las mismas leyes y están sujetas a la acción administrativa de un Ayuntamiento." (10)

Mendieta y Núñez dice que: "El Municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el gobierno inmediato y directo del Ayuntamiento." (11)

Por otra parte diversos diccionarios coinciden en señalar idénticos elementos que definen el Municipio; sin embargo destacamos la singular opinión de los siguientes:

Para el Diccionario de la Lengua, aparece así:

"MUNICIPIO.- Del latín (Municipium). m. Entre los romanos, ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar los derechos de la ciudad de Roma." (12)

- (9) FOSADA, Adolfo. citado por ROBLES, Reynaldo. Op. cit.p.66.  
 (10) POLA, Reynaldo. citado por ROBLES, Reynaldo. Op. cit.p.66.  
 (11) MENDIETA y Núñez. citado por ROBLES, Reynaldo. Op. cit. p.66.  
 (12) Diccionario de la Lengua Española. 20a. Edic. T.II:p.938.

El Diccionario Político lo publica como el término MUNICIPALIDAD, para decir lo siguiente:

"En los Estados Burgueses, organismo electoral de autogobierno local, que a menudo es controlado por funcionarios nombrados por el poder central, que disponen de amplias atribuciones, comprendida la anulación de decisiones de la -Municipalidad." (13)

Finalmente la definición personal sobre el tema es la siguiente:

"El Municipio es la Institución creada y reconocida por la Constitución, con personalidad jurídica propia, -- que a condición de reunir determinados requisitos formales, se le otorgan diversas facultades a través de la Legislatura Estatal, como persona moral de Derecho Público, para que cumpla diferentes obligaciones legales y ejerza derechos comunitarios con el concurso del Estado, si fuere necesario, y así lo determinen las leyes, en base a la defensa y administración de su patrimonio como única garantía de su existencia; siendo representado por un Ayuntamiento elegido por el pueblo."

Se concluye con lo anterior que el municipio es jurídicamente una persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado,

(13) Breve Diccionario Político. Editorial Progreso. Moscú. p.105.

que administra sus propios intereses, y que depende siempre -en mayor o menor grado- de una entidad pública superior, - los Estados y la Federación.

Todo municipio -como todo Estado- cuenta con una - población, un territorio y una autoridad común a todos sus - habitantes.

El elemento población es el que mejor define al mu nicipio, que se caracteriza por su mayor densidad, y por las necesarias relaciones de vecindad que crea entre sus habitan tes. Sin el elemento vecinal, no se concibe al Municipio.

De esa aglomeración de personas surge un sistema - de preocupaciones generadoras de servicios comunes, que cons tituyen la materia de un régimen local o municipal; aclarando que este elemento no es tan determinante, ya que, un campamento de obreros, una Universidad, un cuartel o una peni- tenciaria, se forman por un grupo de gentes, pero de ninguna manera constituyen un conjunto vecinal con necesidades comunes para poder decir que se trata de un Municipio, con todos los elementos que aquí se han mencionado.

1.- ORIGEN DEL MUNICIPIO.- Es diversa la opinión - de los distintos autores, respecto del origen del Municipio, algunos la sitúan en la prehistoria, pero la realidad es que dicha Institución surge históricamente en la antigua Grecia, posteriormente en Roma, derivándose de ahí su estructura y - los principios de su existencia. Después en España cobra im-

portancia en la producción legislativa, con plena autonomía de su patrimonio y su administración.

En México, los conquistadores españoles capitaneados por Hernán Cortés, fundan el Primer Municipio y Cabildo, formados a la usanza del derecho municipal español de la edad media, en la Villa Rica de la Vera Cruz, en mayo de 1519.

Así nació de manera formal, el primer ayuntamiento de la América continental, en un acto legalista de Cortés, apoyado en la "unánime" voluntad de sus acompañantes, y para el propósito de independizarse de la autoridad de Velázquez, "hasta que su Majestad otra cosa mandase".

La principal institución política en los pueblos españoles era el Cabildo o Concejo Municipal. Establecer éste era el primer acto en la fundación de un pueblo colonial.

En el México colonial, se decía que el Municipio era una eficaz forma de gobierno, y con cierto grado de autonomía, que le daba esa seguridad y consolidación.

En el texto de la Constitución de Cadiz del año de 1812, con vigencia en México, por demás accidentada, se dan una serie de interesantes disposiciones aplicables al Municipio, que se daba el primer lugar en su régimen administrativo. A partir de la Guerra de Independencia, el Municipio a través de las diversas Constituciones, ha pasado muchas vicisitudes.

situdes.

Actualmente se otorga al Municipio importancia poco usual, que conserva en esencia los principales postulados de la Constitución Mexicana del año 1917.

Venustiano Carranza como Primer Jefe del Gobierno Constitucionalista, fue uno de los revolucionarios que más concretizó las soluciones al problema municipal, estableciendo los principios sobre los cuales debería desarrollarse el Municipio mexicano.

En la exposición de motivos o mensaje al Constituyente de Querétaro, señalaba que: "El Municipio, independientemente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores y una buena ley electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarla, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable." (14)

(14) ROBLES Martínez, Reynaldo. Op. cit. pp. 102-103.

El Proyecto Constitucional de Carranza sobre el Municipio, contenido en su propuesta de artículo 115, fué cambiado, adicionado y finalmente aprobado, motivando en la historia del Constituyente, uno de los debates más apasionados y prolongados.

El artículo 115 tiene como antecedentes inmediatos el del mismo número del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza y el 109, reformado de la Ley Fundamental de - - 1857.

El artículo 115 de la Constitución de 1917 es el - primero de su Título Quinto, denominado "De los Estados de - la Federación.

Si por una parte, el artículo 40 declara que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interno, pero unidos en una Federación, el 115 estructura jurídica y políticamente a las entidades federativas y establece las bases para su organización municipal.

De modo general se prescribe que los estados en la Federación adoptarán para su régimen interior, la forma de - gobierno republicano, representativo y popular. La norma se apega a los principios del mencionado artículo 40 a efecto - de evitar contradicciones entre el régimen político de la Federación y el de los estados participantes en el Pacto Federación y el de los estados participantes en el Pacto Federación.



ral.

El artículo 115 ha sido objeto de varias reformas, desde 1928, hasta la última de 1987, pero ninguna tan importante como la de 1983, por ser la que más se acercó a los -- ideales de Carranza y, de los Constituyentes de Queretaro, -- que lamentaban que la votación en los Debates de 1917, conde-- naran a la debilidad al Municipio, situación que sufrió y -- prevaleció hasta la década de los años ochenta, encontrándose en grave peligro de desaparecer, por el oficial olvido en que se le tenía, al no poder subsistir por falta de recursos económicos que lo sostuvieran; por lo que, la citada reforma le dió nueva vida, aún deficiente si se observa el desarro-- llo y modernidad que actualmente tienen las ciudades de todo el mundo, gracias a los adelantos aplicados en beneficio de su población, para cubrir todas sus necesidades, de la mejor manera posible.

4.- EL MUNICIPIO ACTUAL EN MEXICO.- El Municipio - Libre Mexicano, es la base de la división territorial y de -- la organización política y administrativa de los estados, es -- tá integrado por tres elementos que le son imprescindibles y que condicionan su existencia. Estos elementos son: pobla-- ción, territorio y gobierno.

a).- POBLACION.- Como un conglomerado de indivi-- duos que establecidos en centros poblados urbanos y rurales, de mayor o menor tamaño, expresan civilización en todas sus manifestaciones: educación, artes, cultura, artesanías, co--

mercio, industria, agricultura y otras, así como la división organizada del trabajo que, en términos de producción, constituye la riqueza más importante del municipio y del país en su conjunto.

b).- TERRITORIO.- Como espacio físico determinado jurídicamente por límites geográficos, demarcaciones y colindancias, en el cual se dan las acciones y transformaciones - originadas diariamente por la actividad de población y gobierno.

c).- GOBIERNO.- Como responsable de administrar -- los bienes y los recursos de la hacienda del municipio, está integrado por un ayuntamiento de elección popular directa, - que se forma por un Presidente Municipal, el Jéfido y los - Regidores, auxiliados por diversos profesionales, técnicos y personal administrativo.

El ayuntamiento tiene la responsabilidad de cuidar y administrar con eficiencia, eficacia y racionalidad los recursos del municipio, aplicando éstos de la mejor manera posible en beneficio de la población y con la orientación de - lograr el desarrollo integral del municipio.

La vida del Municipio Mexicano, está regulada principalmente por la legislación contenida en la Constitución - Política de los Estados Unidos Mexicanos; las constituciones, leyes sobre desarrollo urbano, leyes fiscales, leyes orgáni-

cas municipales de cada estado y el bando de policía y buen gobierno, reglamentos, acuerdos y disposiciones administrativas que expida el ayuntamiento en su municipio.

El municipio está investido de personalidad jurídica propia para todos los efectos legales que deriven de su organización y funciones.

#### I EL MUNICIPIO COMO ENTE JURIDICO.

Todo ser susceptible de derechos y obligaciones -- tiene personalidad y ésta puede corresponder tanto a personas físicas como a personas morales.

La Constitución General de la República, en su artículo 115, fracción II, otorga al Municipio personalidad jurídica, es decir le dá la aptitud de ser sujeto de derechos y obligaciones.

El ser sujeto de Derecho, no es una característica material, sino una cualidad jurídica, otorgada por el Derecho, que implica la capacidad de gozar y ejercer derechos y tener obligaciones.

Por tanto es el Municipio un ente jurídico, y como persona de Derecho Público regula su estructura y funcionamiento por lo dispuesto en la Constitución Política Federal, la Constitución Local que le corresponde, así como por la Ley Orgánica Municipal de su entidad respectiva y las leyes

locales que le sean aplicables.

El Municipio como persona jurídica colectiva de Derecho Público, tiene los mismos atributos de este tipo de personas. Según el Maestro Miguel Acosta Romero, sus características son las siguientes: (15)

1.- La existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes y voluntad. En el caso del Municipio el grupo lo integra una asociación de vecindad, misma -- que tiene unidad, es permanente y tiene voluntad.

2.- Personalidad jurídica distinta a la de sus integrantes. Al Municipio se le ha concedido este atributo en la fracción II del artículo 115 Constitucional.

3.- Denominación o nombre. El Municipio tiene el nombre que le permite señalarse y distinguirse de las demás personas y lo usa en todos sus documentos oficiales para -- identificarse.

4.- Ambito geográfico y domicilio. El Municipio -- ejerce sus atribuciones en su territorio, el cual está determinado por la ley; además, cuenta con un domicilio legal que es la sede donde se ubican sus órganos de representación.

5.- Elemento patrimonial. El Municipio cuenta con lo que se llama Hacienda Municipal, que es el conjunto de de  
(15) ACOSTA Romero Miguel, citado por Reynaldo Robles Martínez, El Municipio. Porrúa, México. 1987. pp. 20-22.

rechos susceptibles de ser valuados pecuniariamente y que -- dispone para cumplir sus fines.

6.- Régimen jurídico propio. El Municipio cuenta con el suyo y está constituido por la Constitución Política Federal y las leyes que de ella emanan, así como por la Constitución Política local y las leyes que de ella emanan, entre otras la Ley Orgánica Municipal y las leyes de carácter fiscal:

7.- Objeto. El Municipio tiene su objeto bien precisado al servir de base a la división territorial y organización política y administrativa de los Estados que integran la Federación.

8.- Organos de representación y administración. El Municipio tiene un órgano colegiado de gobierno que se denomina Ayuntamiento y un titular de la administración que lo es el presidente municipal, quien generalmente ostenta la representación.

9.- Fines. El Municipio persigue fines propios y podríamos señalar en forma muy general que buscan la satisfacción de las necesidades colectivas de su población y el propiciamiento de su desarrollo.

Al analizar los elementos que el Municipio contiene, debe estudiarse y comprenderse como un ser objetivo, sin

omitir que también lo forman factores subjetivos; considerando que ambos sentidos concurren para su estudio, por ser el Municipio un todo organizado y organizador.

## II EL PATRIMONIO DE LOS MUNICIPIOS.

El Municipio como ente jurídico, cuenta con uno de los atributos imprescindibles para su existencia, como lo es el patrimonio, cuya base se encuentra en la propia Constitución General de la República, en su artículo 115, fracción - II, párrafo primero, que dice:

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

Ya se sabe que el patrimonio es el conjunto de bienes; en Derecho Civil, conjunto de derechos y obligaciones - apreciables en dinero; pero en Derecho Administrativo es más específica la definición refiriéndose en este caso al Municipio, por tanto se ha dicho que es: "El conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de actividad normal ha acumulado el Estado y que posee a título de dueño, o propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica." (16)

(16) BUSTAMANTE, Eduardo. citado por Rendón, Teresita. Op. - cit. p. 159.

La integración del patrimonio municipal, en forma total, unida a la calidad que tiene de ente jurídico de derecho público, se forma de los siguientes elementos:

- a).- Bienes del Dominio Público; y
- b).- Bienes del Dominio Privado.

Los bienes del dominio público, son aquellos que no son susceptibles de apropiación, pero que reúnen características de imprescriptibles, inembargables e inalienables, por pertenecer originariamente a una entidad pública.

Los bienes del dominio privado, son aquellos que se utilizan interna y administrativamente por los municipios, si son susceptibles de apropiación, con la condición legal de que para transmitir su dominio a los particulares, deberá --aprobarlo la legislatura local; y jurídicamente también se --consideraran inembargables, imprescriptibles y por exclusión alienables.

En la mayoría de las legislaciones estatales, establecen que previo cumplimiento del requisito señalado, y de afectando los bienes de uso común o destinados a un servicio público, podrán enajenarse aquellos bienes inmuebles.

Igualmente se ha establecido que el municipio podrá enajenar, traspasar, hipotecar, gravar o ejercer cualquier acto de dominio sobre sus bienes inmuebles de dominio privado, previa autorización del Congreso o diputación Permanente.

Asimismo señalan que tal enajenación se hará en su  
basta pública, salvo que no haya autorización.

Por lo que hace al arrendamiento de los bienes del  
Municipio, éste se sujetará a las disposiciones que el Ayun-  
tamiento establezca al celebrarlo, sin excederse del término  
de su Administración, o con la condición de ratificarlo por  
las nuevas y subsecuentes administraciones. No podrán cele-  
brarse nunca con los miembros o funcionarios del propio ayun-  
tamiento, resultando nulos los actos que contradigan tales -  
disposiciones.

### III INTEGRACION DEL PATRIMONIO MUNICIPAL.

Como se ha dicho, el patrimonio municipal lo compo-  
nen los bienes del dominio público y los bienes del dominio  
privado, pero a la vez, éstos se integran de la siguiente --  
formas:

A).- Bienes del Dominio Público, son:

1.- Los de uso común y que se destinan como calles,  
plazas, jardines, caminos y carreteras;

2.- Los inmuebles destinados a un servicio público,  
como son los teatros, museos, auditorios, escuelas, deporti-  
vos, hospitales, panteones, mercados, restros, estacionamien-  
tos y cárceles.



3.- Los bienes muebles que el propio ayuntamiento utiliza para cumplir con las funciones de su competencia, ya sean utilizados para satisfacer sus necesidades administrativas, como aquellas en que se utilizan para prestar los servicios públicos municipales, tales como: expedientes, muebles de oficina, máquinas y herramientas, vehículos a su servicio, y aquellos vehículos que cumplan algunos servicios públicos municipales, como: transportes de carga, limpia, sanidad, -- bomberos, alumbrado público, policía, tránsito, ambulancias, etc., o del servicio urbano de pasajeros si fuere el caso; y

4.- Los bienes inmuebles y muebles normalmente insustituibles de valor histórico y cultural, que le pertenezcan, como piezas arqueológicas, obras de arte, monumentos, - edificios coloniales, históricos, objetos de museo, etc., -- que no sean del dominio de la Federación o del Estado.

B).- Bienes del Dominio Privado, son todos aquellos que pertenecen al municipio en propiedad, y los que en lo futuro ingresen a su patrimonio y no estén destinados a - un servicio público.

Con los rendimientos de esos bienes que pertenecen al municipio, así como de las contribuciones y otros ingresos que la Ley establezca en su favor, se formará la Hacienda Municipal, como parte integrante del patrimonio Municipal.

El municipio, como entidad jurídica y administrativa, al desarrollar las atribuciones que le marca la ley, con

trae obligaciones legales, políticas y sociales; es decir, - todos aquellos deberes consignados tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en la de la - entidad federativa correspondiente, relativos al logro del - bienestar colectivo, a la protección de las personas y pro- piedades.

Para el cumplimiento cabal de las obligaciones an- tes mencionadas, el ayuntamiento necesita de recursos huma- nos y materiales, que integren su equipo de trabajo, mismos que le representan un gasto.

La Constitución General de la República señala en relación a lo anterior en su artículo 115, fracción IV, que:

"IV. Los municipios administrarán libre- mente su hacienda, la cual se formará de los rendi- mientos de los bienes que les pertenezcan, así co- mo de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo ca- so:

a) Percibirán las contribuciones, inclu- yendo tasas adicionales, que establezcan los Esta- dos sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccio- namiento, división, consolidación, traslación y me- jora 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 algu- nas de las funciones relacionadas con la adminis- tración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que se rán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

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

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

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

Es así que, el presupuesto del ayuntamiento deberá estructurarse contemplando el concepto constitucional y las disposiciones de la legislación local. El municipio no es una entidad con recursos económicos propios, y necesita que se le proporcione por medio de disposiciones fiscales, aportaciones de vecinos, subsidios y financiamientos.

a) De que manera obtiene ingresos el Municipio.

El municipio puede obtener, por diferentes medios, los recursos económicos indispensables para su funcionamiento.

Por un acto unilateral del gobierno basado en el artículo 31, fracción IV de la Constitución General de la República, se obliga a los particulares a:

"ART. 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

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

-A continuación se relacionan tales contribuciones:

--Por el pago de contribuciones que marque la ley.

--Por la prestación de servicios a la comunidad.

--Por la colaboración voluntaria de los particulares.

--A través de la participación en los impuestos correspondientes a los otros niveles de gobierno.

--Por subsidios que les sean concedidos.

--Por financiamientos.

--Por ingresos derivados de sus bienes patrimoniales.

b)- Clasificación de los ingresos municipales.

Por ley, el municipio puede obtener dos tipos de ingresos públicos: ordinarios y extraordinarios, - - mismos que se clasifican de la manera siguiente:

INGRESOS ORDINARIOS.- Estos ingresos -- constituyen la forma normal y ordinaria de que dispone el municipio para proveerse de los fondos que necesita para realizar sus fines, acorde con las disposiciones emanadas de la -- legislatura local, a saber los siguientes:

I.- Impuestos,

II.- Derechos,

III.- Productos,

IV.- Aprovechamientos,

V.- Participaciones, y

VI.- Otros ingresos.

**INGRESOS EXTRAORDINARIOS.-** Estos se componen por un conjunto de ingresos que el municipio puede obtener de distintas personas físicas o morales, o de otros niveles gubernamentales.

I.- Contribuciones o aportaciones de vecinos para obras públicas socialmente necesarias,

II.- Subsidios incondicionales y condicionales, y

III.- Transferencias.

**- I - LOS INGRESOS POR IMPUESTOS.**

Los impuestos son, según el artículo 2o., fracción I del Código Fiscal de la Federación: "las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo."

Las fracciones II y III del mencionado artículo, - son las relativas a las aportaciones de seguridad social y a obras públicas.

Los impuestos deben respetar los siguientes principios:

- 1.- El impuesto constituye una obligación constitucional.
- 2.- Todo impuesto debe ser establecido por una ley.
- 3.- La cuota del impuesto debe ser proporcional y equitativa.
- 4.- El producto del impuesto debe destinarse a cubrir los gastos públicos.
- 5.- Los habitantes de toda la República deben contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de la federación, estado y municipio en -- que residan.

SON OBJETO DE IMPUESTO, los ingresos aplicados a -  
los siguientes conceptos:

1).- A LA PROPIEDAD RAIZ.- Este impuesto se causará y pagará tomando como base los valores asignados a los predios en términos de la Ley de Catastro del Estado, de acuerdo con las cuotas y tasas autorizadas.

2).- SOBRE ADQUISICION DE INMUEBLES.- Este impuesto se causará y se pagará, aplicando la tasa del 10% a la base que establece y en los casos a que se refiere la Ley de Hacienda Municipal.

3).- SOBRE INCREMENTO DE VALOR Y MEJORA ESPECIFICA DE LA PROPIEDAD.- Este impuesto se causará y se pagará de conformidad con lo establecido en la Ley de Planeación y Urbanización del Estado.

4).- SOBRE JUEGOS PERMITIDOS Y ESPECTACULOS PUBLICOS.- Este impuesto se causará y se pagará de acuerdo con la tarifa autorizada para la celebración de eventos deportivos, artísticos, cinematográficos, verbenas y diversos eventos especiales.

Es necesario aclarar, que puede darse la posibilidad, de crear algún tipo de gravamen de acuerdo con las particulares características económicas de los municipios.

#### - II - LOS INGRESOS POR DERECHOS.

Los derechos según el artículo 2o., fracción IV -- del Código Fiscal de la Federación, son: "las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir -- servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público", y "las contribuciones a cargo de organismos públicos descentralizados por prestar algún servicio público que concede el Municipio por ser exclusivo de él.", siendo aplicados a tal objeto, los siguientes conceptos:

1).- Por servicios prestados por la Dirección General de Obras Públicas.



- 2).- Por sub-división, fusión y relotificación.
- 3).- Por la prestación del servicio de agua potable.
- 4).- De los servicios por uso de la red de alcantarillado.
- 5).- Por servicios por la conexión de albañales.
- 6).- Por servicios prestados a predios sin bardear.
- 7).- Por servicios de relleno sanitario.
- 8).- De los fraccionamientos.
- 9).- Por servicios de transportación municipal.
- 10).- Por servicios prestados por Rastros Municipales.
- 11).- Por el uso y prestación de servicios de cementerios.
- 12).- Por expedición de certificados, certificaciones, legalizaciones, actas y copias de documentos.
- 13).- Por cooperación para obras públicas.

14).- Por servicios prestados por la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito.

- III - LOS INGRESOS POR PRODUCTOS.

Los productos, según el artículo 30., párrafo tercero del Código Fiscal de la Federación, son: "las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado."

Quedan comprendidos en este rubro, los ingresos -- que obtiene el Municipio por actividades que corresponden a -- desarrollo de sus funciones propias de derechos públicos, así como la explotación o aprovechamiento de los bienes que constituyen su patrimonio.

Son objeto de producto, los ingresos aplicados a -- los siguientes ingresos:

- 1).- Enajenación de bienes muebles pertenecientes al Patrimonio Municipal.
- 2).- Renta o beneficio de bienes propiedad del Municipio.
- 3).- Otros productos, pudiendo tener ese carácter los ingresos que se obtengan de los siguientes conceptos y de acuerdo a las respectivas tarifas autorizadas; a saber:

- a).- Venta de papelería especial.
- b).- Venta de placas para vehículos sin motor.
- c).- Ingreso a instalaciones y parques públicos.
- d).- Por el uso de estacionamientos propiedad del Municipio.
- e).- Por renta de locales propiedad del Municipio.
- f).- Los que se obtengan por la venta de bienes mostrencos y abandonados.
- g).- Por el estacionamiento de vehículos en la vía pública, en aquellos lugares donde existen parquímetros.
- h).- Los que se obtengan de la venta de objetos recogidos por el Departamento de Limpia, por desechos sólidos de Rastro Municipal, y carne decomisada por inspección sanitaria; fijándose su valor en los términos de los convenios a que se llegue con la Tesorería Municipal.

Según el artículo 30. del Código Fiscal de la Ped~~er~~ación, los aprovechamientos son: "los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distinto de las contribuciones de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las em~~pr~~esas de participación estatal."

Igualmente se consideran como aprovechamientos, -- los demás ingresos que no clasificables como Impuestos, Dera~~ch~~os o Productos, que provengan de las sanciones económicas previstas en las leyes, Bando Municipal, así como por la - - aplicación de recargos, cobros de intereses y cualquier otro exactivo previsto en el orden jurídico fiscal del Municipio, así como la cooperación de particulares, a saber:

- 1).- Recargos;
- 2).- Multas;
- 3).- Rezagos;
- 4).- Gastos de ejecución;
- 5).- Gustos de cobranza;
- 6).- Subsidios;
- 7).- Donativos;

8).- Garantías;

9).- Otros no especificados; y

10).- Cooperación para obras de mantenimiento de servicios públicos.

- V - LOS INGRESOS POR PARTICIPACIONES.

Son los ingresos que reciben los municipios por -- disposición de la Ley de Coordinación Fiscal, y por disposiciones de la Leyes Fiscales de los Estados.

Las participaciones que el Municipio tiene derecho a recibir serán:

1).- Participaciones Federales al Municipio.

2).- Participaciones Estatales al Municipio.

3).- Otras participaciones.

La Ley de Coordinación Fiscal, que fue publicada - en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 22 de diciembre de 1978, entró en vigor el día 1o de enero de 1980, abrogando a la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los estados, de fecha 28 de diciembre de 1953, que no contemplaba a los Municipios, como la ahora vigente, en que se ha establecido hacer partícipes a los Municipios, de un porcen-

taje de los ingresos federales, que como participación recibían los gobiernos de los Estados y estos a su vez daban algo a los Municipios; situación que ha cambiado desde las reformas de 1983, al artículo 115 Constitucional, y las respectivas a la Ley que se comenta.

Además de lo anterior se establecieron otros tipos de participaciones: las de un Fondo General y otro Financiero Complementario de Participaciones, que operan con los recursos derivados de los ingresos por la venta de petróleo; - los derivados también por los ingresos por impuestos al comercio exterior, otorgándose los a los municipios donde se localiza una aduana. Asimismo se otorga otra de las multas administrativas no fiscales, en un 90% del importe de las mismas.

En la misma Ley se dispuso que: "Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total de los Fondos General y Financiero Complementario de Participaciones incluyendo sus incrementos nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazo de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la parte del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales."

La misma Ley en sus más recientes reformas agrega: "Las legislaciones locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.", aunque es lamentable que el Municipio más favorecido, en tal reparto, siempre ha sido aquel en que residen los poderes estatales, o sea la capital del Estado.

En otro párrafo de la reformada Ley, se señala lo siguiente: "Las participaciones serán cubiertas en efectivo no en obra, sin condicionamiento alguno, y no podrán ser objeto de deducciones, salvo lo dispuesto en el artículo 9o. de esta Ley.(empréstitos) Los gobiernos de los Estados publicarán, cuando menos una vez al año, en el Diario Oficial de la entidad, y en uno de los periódicos de mayor circulación de la misma, las participaciones que correspondan durante un año, a cada uno de los municipios.", situación que tampoco se cumple, porque los Ejecutivos Estatales y sus Legislaturas, inventan cada "acuerdo de coordinación", para darle la vuelta ilegalmente a esta disposición legal, y no darle al Municipio lo que le pertenece; ya que se lo pagan cuando quieren, y lo peor de todo, con recursos atados.

Por lo que hace a las participaciones Estatales a los Municipios, éstas no son contempladas por las Constituciones Locales, o por Leyes al respecto, sino que omiten tal obligación, confundiendo a todos con el hecho de entregar a los Municipios, recursos por participaciones; pero que sólo sirven de conducto, para hacer llegar al Municipio los referentes a la Federación.

Ahora bien, dentro de las participaciones, se incluyen los llamados INGRESOS EXTRAORDINARIOS, que se componen de ingresos diversos que obtiene el Municipio, de personas físicas, morales, o de otros niveles de gobierno, y que se refieren a los siguientes conceptos:

1).- Contribuciones o aportaciones de vecinos para obras públicas socialmente necesarias.

Estas comprenden contribuciones y/o aportaciones de vecinos para realizar obras públicas. En algunos estados de la República y Municipios, existen disposiciones legales, que facultan a sus autoridades para fijar contribuciones necesarias para la ejecución de obras públicas de interés general, estableciendo que los beneficiados con dichas obras, serán los que cubran su costo.

A diferencia de las contribuciones, que son de carácter obligatorio, las aportaciones para obras públicas son de carácter voluntario, previo convenio a que se llegue al respecto.

2).- Los Subsidios Condicionales e Incondicionales.

Son recursos que la federación o los gobiernos de los estados ponen a disposición de los municipios para complementar los recursos y patrimonio de éstos, a fin de coadyuvar al cumplimiento de sus responsabilidades legales.



Se denominan condicionales cuando se establece el destino que se le debe dar a los recursos, por -- ejemplo, los fondos destinados para la construcción de sistemas de agua potable, o de caminos de mano de obra, que oportuno es señalar, han dado buenos resultados en diversos Municipios donde se aplica éste sistema.

Son incondicionales, cuando los recursos que se entregan a las autoridades municipales, no tienen un destino específico, y pueden ser utilizados tanto para gasto corriente, como para el pago de pasivos, o en inversiones -- por obras públicas.

### 3).- Las transferencias.

Son éstos, los recursos que se transfieren a los municipios para bienes determinados previamente, y que normalmente tienen que ver con los programas originados por la Federación, o los Estados, como son: obras para proveer de agua potable, construcción de aulas, equipamiento urbano, reconstrucciones, etcétera.

## IV AFECTION DEL PATRIMONIO MUNICIPAL.

Como hemos visto, el patrimonio del Municipio lo constituyen diversidad de bienes muebles e inmuebles, del dominio público y del dominio privado, así como derechos y obligaciones apreciables en dinero que forman su hacienda; como -

son sus ingresos, participaciones, rendimientos y aportaciones diversas; por tanto cualquier acto de autoridad ajena a él, como la legislatura o el ejecutivo del Estado, que es, la que más usualmente lo hace, igualmente los poderes legislativo y ejecutivo federales, que en su perjuicio dicten o ejecuten, estarán afectando indudablemente sus intereses patrimoniales.

Tal afectación, se realiza, o de hecho se ha dado, cuando los poderes legislativo y ejecutivo de los Estados, no cumplen con el mandato Constitucional de adecuar sus leyes al reformado artículo 115, en lo referente al respeto e integridad de sus ingresos, y la forma autónoma en que debe de hacer la recaudación, por que conceptos y a través de que autoridades municipales lo cumplirá, con su mejor manejo y destino.

Considerando lo más importante, a qué necesidades habrá de destinarse dichos recursos o participaciones, en que tiempo y en que proporción, siendo toda disposición dictada o ejecutada en su contra, violatoria de dichas disposiciones legales, por resultar que éstas medidas afectan los intereses patrimoniales del Municipio, al no cumplirse como lo manda el mencionado precepto Constitucional.

Igualmente se afecta el patrimonio municipal, en el caso de que el Congreso del Estado, suprima, modifique, de roge o abroge cualquier renglón de los diversos ingresos, ya sean ordinarios o extraordinarios.

También se considerará que afecta el patrimonio -- del municipio, cualquier medida tendiente a embargar, enajenar o alienar los bienes del dominio público o privado de los municipios, por parte del Congreso Estatal o de los Gobiernos del mismo.

Asimismo, se afectará el patrimonio de la persona moral de derecho público denominada municipio, los actos de autoridad, en este caso la Estatal, que pretenda con mandamientos que no cumplan con la debida fundamentación y motivación, la expropiación de sus bienes, ya sean públicos o privados, para destinarlos por una supuesta causa de utilidad pública, a algún antojo, capricho o falsa necesidad de la comunidad, a criterio de las mencionadas autoridades.

Obviamente, estas transgresiones, limitaciones o hasta mutilaciones en contra del patrimonio municipal, realizadas por autoridades Estatales generalmente, lo afectan; haciéndose necesario que dicha persona moral, agote todas las instancias y recursos a su alcance, para defenderlo, y salvaguardar su derecho a prestar los bienes y servicios que por mandato de la Constitución Federal, de la Local y de las Leyes secundarias le corresponde.

Para cumplir lo anterior a favor del Municipio, y para que dicha institución prospere, trascienda y permanezca con dignidad, deberá de contar con las autoridades representadas por personas íntegras, que tengan la capacidad necesaria o se asesoren de juristas con los conocimientos completos y -

actuales, para hacer la mejor defensa de su patrimonio, que - casi siempre está sujeto al capricho del Ejecutivo Estatal en turno, o, a los errores de las legislaturas locales, que lo ponen en peligro, y en ocasiones hasta lo han hecho casi desaparecer; cuando al mismo tiempo, algunos se enriquecen a su costa.

Se acostumbra aplicar también dichas medidas como castigo político, por ser el Ayuntamiento de la jurisdicción, el que ganó la elección legítimamente, siendo que el Gobernador del Estado pertenece a otro partido distinto al del nuevo ayuntamiento; viéndose en la mayoría de los casos, amenazados con la separación de sus cargos sin motivo aparente, si éstos actúan en defensa de los intereses de la comunidad municipal.

Radica en todo esto, principalmente, la debilidad de los Municipios, su falta de consistencia, su pobreza y en general su falta de credibilidad, por motivo de tanto olvido y agresión en contra del municipio como institución primaria de la democracia y convivencia de poder vecinal, para satisfacer las necesidades de la comunidad, en el estricto cumplimiento de la Ley.

## CAPITULO II

### POSIBILIDAD DE QUE EL MUNICIPIO PARTICIPE COMO

#### QUEJOSO EN EL JUICIO DE AMPARO.

La Ley de Amparo, precisa en su artículo 50., quienes son partes en el juicio constitucional, a saber:

- "Art. 50. Son partes en el juicio de --  
amparo:
- I. El agraviado o agraviados;
  - II. La autoridad o autoridades responsables;
  - III. El tercero o terceros perjudicados;
  - IV. El Ministerio Público Federal."

Ahora bien, generalmente se tiene el concepto de - que parte, es la persona que interviene en un juicio, ejercitando una acción, oponiendo excepciones o interponiendo recursos; porque también hay quienes intervienen sin tener ese carácter, como los peritos, testigos, etcétera.

Por tanto, la característica principal que señala, a quien sea parte, es el interés en obtener una sentencia favorable; considerando que les asiste un derecho que deben defender en el juicio, lo que no tienen los demás que intervienen, por conducirse imparcialmente, queriendo solamente como - auxiliares de la administración de justicia.

## I EL QUEJOSO EN EL JUICIO DE AMPARO.

Lo que en Derecho Común se llama actor, en el juicio de amparo se denomina agraviado o quejoso; y es, quien -- promueve el juicio de garantías, o sea quien demanda la protección de la Justicia Federal, o lo que es lo mismo, se le ha llamado así, a quien ejercita la acción constitucional.

Según la Constitución y la Ley de Amparo, en sus artículos 103 y 10., respectivamente, quejoso o agraviado es quien a través de un escrito de demanda combate un acto de autoridad, que lesiona sus derechos, o viola sus garantías individuales; o ataca un acto de autoridad que, proviniendo de una autoridad federal, considera que vulnera la soberanía de los Estados, o viceversa, por invasión de la esfera de -- competencia de la Federación.

En resumen, quejoso es toda persona física o moral, todo gobernado, independientemente del sexo, nacionalidad, -- estado civil y edad, que puede promover el juicio de amparo, por sí o por interpósita persona, según lo establecen respectivamente los artículos 4o, 6o, 8o, 9o y 10o, de la Ley de -- Amparo, que al respecto se transcriben:

"Art. 4o.- El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien per judique la Ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se -

trata de un acto que corresponda a una - causa criminal, por medio de algún pa--- riente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, -- por su representante legal o por su de-- fensor."

"Art. 6o.- El menor de edad podrá pedir amparo sin la intervención de su legíti- mo representante cuando éste se halle au- sente o impedido; pero en tal caso, el - juez, sin perjuicio de dictar las provi- dencias que sean urgentes, le nombrará - un representante especial para que inter- venga en el juicio.

Si el menor hubiere cumplido ya cator- ce años, podrá hacer la designación de - representante en el escrito de demanda."

"Art. 8o.- Las personas morales privadas podrán pedir amparo por medio de sus le- gítimos representantes."

"Art. 9o. Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o represen- tantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclamen afecte los intereses patrimoniales de aquéllas.

Las personas morales oficiales esta- rán exentas de prestar las garantías que en esta ley se exige a las partes."

"Art. 10.- El ofendido o las personas -- que conforme a la ley tengan derecho a -- la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, sólo podrán promo-- ver juicio de amparo contra actos que -- emanen del incidente de reparación o de responsabilidad civil. También podrán -- promover el juicio de amparo contra los actos surgidos dentro del procedimiento penal, relacionados inmediata y directamente con el aseguramiento del objeto -- del delito y de los bienes que estén - - afectos a la reparación o a la responsabilidad civil."

Es pertinente precisar que las personas morales -- privadas deben pedir amparo, por medio de sus legítimos representantes como lo establece el citado artículo 80. de la Ley de Amparo; y las oficiales por conducto de los funcionarios o representantes que conforme a la ley tengan tal representa--- ción, sólo "cuando el acto o la ley que se reclamen afecte -- los intereses patrimoniales de aquellas", como lo preceptúa -- la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales que antes se transcribió.

Por virtud de una ficción legal, el Estado tiene -- una doble personalidad: la de carácter público y la de carácter privado.

Actúa como persona de derecho público cuando lo hace con imperio, en ejercicio de las funciones que le resultan



propias, dada la circunstancia de ser depositario de la soberanía, de la que el pueblo es titular; cuando sus actos reúnen los requisitos que son típicos y característicos del acto autoritario, esto es, cuando son unilaterales, imperativos y coercitivos.

Por tanto, se concluye que, quejoso, aparte de considerarse como el titular de la acción de amparo, viene siendo: el gobernado a quien cualquier autoridad estatal, ocasiona un agravio personal y directo, violando una garantía, mediante un acto o ley; o bien invadiendo la órbita constitucional o legal de la competencia local, o ésta invada la competencia federal.

## II LAS PERSONAS MORALES OFICIALES.

Las personas morales como corporaciones de carácter público, son en general reconocidas por el Código Civil - en su artículo 25, fracción I, que señala lo siguiente:

"ART. 25.- Son personas morales:

I. La Nación, los Estados y los Municipios;"

Las citadas corporaciones como personas morales -- oficiales, son capaces de adquirir derechos y de contraer - obligaciones; pero estarán en aptitud de utilizar todos aquellos medios que la ley concede a las personas físicas o civiles, para la defensa de sus intereses patrimoniales, según lo establezcan, entre ellos el juicio de amparo.

Aunque rige en ellos un principio general, consistente, en que no podrán comparecer en juicio por ser entes in materiales; dándose entonces la posibilidad que se analizará en otro capítulo, de que en el juicio de amparo, acudirán a - través de los funcionarios o mandatarios, que para tal efecto la ley ha designado como sus representantes.

1).- Concepto de Persona Moral.

Además de las personas físicas, como sujetos de derecho, el Código Civil como se ha dicho, reconoce a las personas morales oficiales o de derecho público, a las que se ha definido, según RUGGIERO, como: "toda unidad orgánica resultante de una colectividad organizada o de un conjunto de bienes, a la que, para el logro de un fin social, durable y permanente, se reconoce por el Estado capacidad de derecho patrimonial." (17)

Por su parte CASTAN en su definición, las designa como: "aquellas entidades formadas para la realización de los fines colectivos y permanentes de los hombres, a las que el Derecho objetivo reconoce capacidad para tener derechos y - obligaciones." (18)

La creación de las personas morales, satisface la necesidad de cumplir los fines que el hombre con su actividad, física e individual, no le sería posible satisfacer; además -

(17) RUGGIERO, citado por PINA, Rafael De. Derecho Civil Mexicano. Porrúa. 7a. Edición. 1975. p.246.

(18) CASTAN, citado por PINA, Rafael De. Opus cit. p.246.

de su instinto por agruparse y resolver con sus semejantes -- tales situaciones.

## 2).- Naturaleza de las Personas Morales.

Desde que el Derecho reconoce y sanciona a las personas morales, dejaron de ser simples hipótesis o -- ficción, sin efectos jurídicos; ya que al pertenecer a una esfera del derecho positivo, y constituirse en personas civiles, capaces de existir como sujetos de derecho, se igualan a las personas físicas o reales.

Recibiendo por lo anterior, una serie de atributos que no siendo naturales, la ley por su mandato, se los provee, para satisfacer intereses colectivos.

La persona moral según Gierke: "tiene -- una existencia real y tiende a alcanzar un fin que trasciende de la esfera de los intereses individuales, mediante una común y única fuerza de voluntad y de acción. Está dotada de -- una propia potestad de querer y por eso es sujeto de derechos y obligaciones." (19)

Igualmente el patrimonio del Estado, no es el de los individuos que lo componen, y de la misma manera el nombre o el domicilio de una sociedad, no es el de los asociados que la forman, lo mismo que su patrimonio que no perte

(19) GIERKE, citado por PINA, Rafael De. Op. cit. p.248.

nece a alguien en particular, sino que está destinado al fin colectivo que tal persona moral persigue.

Desde el punto de vista funcional, las personas se clasifican en: personas morales oficiales o de Derecho Público; y, personas morales civiles o de Derecho Privado.

Para el caso, nos interesa solamente las personas morales oficiales, que son las que encuentran su regulación desde la propia Constitución, y no solo en la legislación civil o mercantil secundaria, o en los Códigos estatales dictados al efecto.

Las personas morales oficiales, ejercen todos sus derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución, obligados por órganos que las representan, (por disposición de la ley.

### 3).- Atributos de las Personas Morales.

Estas, tienen los mismos atributos que las personas físicas, como son: nombre, domicilio y patrimonio.

a).- El nombre es el atributo de la persona moral como lo es para la física, que lo lleva para distinguirse de las demás.

b).- El domicilio de las personas morales, según el Código Civil, es el señalado en los siguientes términos:

ART. 33.- "Las personas morales tienen su domicilio en el lugar donde se halle establecida su administración."

c).- El patrimonio en las personas morales, es un requisito indispensable, sin el cual, su existencia carecería de justificación; porque sin los medios materiales para el cumplimiento de sus fines, prácticamente lo llevan a desaparecer.

Por tanto, dicha institución, no tiene espacio para los derechos individuales dentro de su organización, ya que se gobierna con una idea impersonal, que se realiza por manifestaciones comunes, dirigidas por órganos de autoridad, creados por la Ley.

### III EL ARTICULO 9o. DE LA LEY DL AMPARO.

Este artículo señala la procedencia de las personas morales oficiales, como peticionarios del juicio de amparo, estableciendo lo siguiente:

"Art. 9o. Las personas morales oficiales

podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclamen afecte los intereses patrimoniales de aquéllas."

El citado artículo 90. de la Ley de Amparo, que establece la acción de amparo, para las personas - morales oficiales, se correlaciona con lo dispuesto por el - artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, que - dice: "Son personas morales: I. La Nación, los Estados y los Municipios;"; pero tal acción, sólo es procedente cuando - - sean afectados sus intereses patrimoniales.

Al respecto se entiende por interés patrimonial, cuando se haga referencia a los bienes respecto - de los cuales se conduzcan como verdaderos propietarios, en términos análogos a los que existen en la relación de propiedad del derecho común.

Si se tiene en cuenta que el juicio de amparo, tiene por objeto resolver toda controversia que se - suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; y que éstas como restricciones al Poder Público, sólo se otorgan a las personas físicas o morales y no a las entidades públicas, se concluye que al referirse tal disposición legal a intereses patrimoniales de las personas morales oficiales, se trata de los derechos privados de éstas, derivados de las relaciones de naturaleza civil, contraídas por el Estado como ente jurídico.

Es así que, al autorizar el precepto en cita, a las personas morales oficiales para promover el juicio de amparo, en defensa de sus derechos privados frente a los abusos del Poder Público, no permite que lo entable para protegerse de otras entidades públicas.

Aún tratándose de una demanda de amparo que promueva una persona moral oficial, con el fin de protegerse de un acto que lesiona derechos públicos, entraña también violación de derechos privados; pero tal demanda será admitida a trámite, según la jurisprudencia de la Suprema -- Corte de Justicia de la Nación, pues de no hacerlo así, se cerraría el acceso de dicha acción, y se eliminaría la jurisdicción del juicio de amparo.

De esta forma, se concede a las personas morales oficiales, igualdad procesal, pudiendo acudir al amparo cuando los actos o resoluciones dictadas en su contra, ya no sean impugnables por medios de defensa alguno, que en forma ordinaria señale la ley.

La situación de las personas morales -- oficiales, al intentar la acción de amparo, por tratarse de entes colectivos, deben hacerlo solamente por medio de los funcionarios o mandatarios constituidos para tal efecto.

En la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hace del artículo que se comenta, en relación a las personas morales oficiales, ha sosteni

do criterio firme, que aparece publicado en el Apéndice al -  
 Semanario Judicial de la Federación de 1917-1975, Tercera --  
 Parte, Segunda Sala, con la jurisprudencia y tesis relacionadas  
 das que ha continuación se transcriben:

"PERSONAS MORALES DE DERECHO PUBLICO, CA  
 SOS DE PROCEDENCIA DEL AMPARO PROMOVIDO  
 POR LAS. Las personas morales de derecho  
 público en cuanto defienden derechos pa-  
 trimoniales, pueden promover el juicio -  
 de amparo, porque entonces tales perso-  
 nas no actúan en funciones de autoridad;  
 pero las personas morales de derecho pú-  
 blico, actúan en ejercicio de su sobera-  
 nía, carecen de garantías individuales,  
 que son los derechos del hombre, protegi-  
 dos por el juicio constitucional, frente  
 al poder público."

Amparo administrativo directo núme-  
 ro 5046/39.- Quejoso: Agente del Ministe-  
 rio Público Federal, adscrito al Tribu-  
 nal del Primer Circuito.- Autoridad res-  
 ponsable: Magistrado del Tribunal del --  
 Primer Circuito. (20)

"ESTADO. Como entidad abstracta de dere-  
 cho simboliza y concreta una colectivi-  
 dad, con atributos y caracteres especia-  
 les, constituyendo una entidad soberana,  
 que no tiene más límite en su acción, --  
 que la misma ley que lo crea. Por una --  
 ficción doctrinaria, se le da otro carác-  
 ter cuando interviene como sujeto de de-  
 recho privado, equiparándolo a los demás  
 individuos, porque sus intereses no se -



fundan en la soberanía ni en una causa colectiva, sino en un interés particular de su patrimonio pero aún así, no pierde su carácter de entidad soberana, cuando se presenta en juicio, lo que se evidencia, porque los procedimientos para la ejecución del fallo que en su contra se pronuncia, se distinguen de los que se siguen en contra de los particulares, para que no se menoscabe su soberanía; así cuando se demanda a la Hacienda Pública, prácticamente se demanda al Estado, pues aquella no es sino una ficción, para referirse a la parte patrimonial de éste." (21)

"OFICINAS PUBLICAS, AMPAROS PEDIDOS POR LAS. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se sugiera por leyes o actos de autoridad, que violen las garantías individuales, las que, como su nombre lo indica, sólo se otorgan a la persona física o moral, sea privada u oficial, y siempre que ésta actúe en defensa de derechos privados, frente a los abusos del poder público, y no a las oficinas públicas o departamentos de Estado, para protegerse contra otros departamentos." (22)

Concluyendo, que si el artículo 90. de la Ley de Amparo, se refiere a las personas morales oficiales, en defensa de sus intereses patrimoniales, se trata de los derechos privados de éstas, que nacen de las relaciones civiles contraídas como entidades jurídicas.

(21) Quinta Época: tomo 441, p. 305.- Valladolid, Tomás.  
 (22) Quinta Época: tomo XXIV, p. 112.- Dir. Gral. Rentas de Jal.

IV EL MUNICIPIO COMO PERSONA MORAL  
DE DERECHO PUBLICO.

-ARTICULO 25 DEL CODIGO CIVIL PARA  
EL DISTRITO FEDERAL.-

El Estado, el Municipio y las corporaciones de interés público en general, tienen su regulación en las leyes políticas y administrativas; y, para nuestro tema, el Municipio reúne características esenciales que se encuentran plasmadas en la propia Constitución Federal, de conformidad con lo que a la fecha establece su artículo 115, que con sus recientes reformas ha reconocido completamente, y se encuentran vigentes, aunque no estén dadas a la perfección como sería el deseo de funcionarios, tratadistas y de los mismos ciudadanos interesados en mejorarlo.

Así también, el artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, reconoce expresamente al municipio como persona moral, al establecer:

"ART. 25.- Son personas morales:

I. La Nación, los Estados y los Municipios;"

Considerando con esto, que el Municipio está integrado por el conjunto de voluntades de sus vecinos, unidos en forma permanente.

El mismo Código Civil señala la necesidad de que las personas morales ejerciten todos sus derechos para realizar el objeto de su institución, según el artículo 26 de dicho Ordenamiento Legal.

Cumple lo anterior el Municipio, al servir de base a la división territorial, y organización política y administrativa de los Estados integrantes de la Federación.

Igualmente se establece la obligación de las personas morales, a través de los órganos que los representan, por disposición de la Ley.

Hablando de órganos de representación y administración, el Municipio tiene un órgano colegiado de gobierno que se denomina Ayuntamiento, y un titular de la administración que lo es el Presidente Municipal, quien generalmente ostenta tal representación.

Y en relación a tales disposiciones que le dan al Municipio, como persona moral de derecho público, - realidad jurídica, nos referiremos a la Constitución Política, a las Constituciones Estatales, y a sus leyes afines, para organizarse y estructurarse, y dar a la población local un orden para que pueda autogobernarse, satisfacer sus necesidades, desarrollarse y alcanzar sus fines; sin olvidar por supuesto su intervención en asuntos legales, así como su propia defensa ante cualquier autoridad y por cualquier acto que lo agra-

vie; ya sea por situaciones del fuero común, cuando defiende sus derechos como persona moral de derecho privado, como cuando acude a las instancias constitucionales por agravios en su contra, originados por actos de autoridades Estatales o Federales, que atenten contra su integridad y soberanía.

El Síndico es la autoridad Municipal, -- electa por votación popular, y a su cargo, se encuentra la función de cuidar los intereses municipales. Además, tiene la -- responsabilidad de atender los asuntos jurídicos del municipio, y de controlar los asuntos de la hacienda pública municipal.

Dentro de las atribuciones del Síndico, se encuentran las de: procurar la defensa y promoción de los intereses municipales; y, representar al ayuntamiento en los litigios en que éste forme parte.

Finalmente, el artículo 28 del Código Civil del Distrito Federal, dispone que las personas morales se regirán por las leyes correspondientes; o sea, que tendrán un régimen jurídico propio, el cual se constituye por la Constitución Federal, y leyes que de ella emanan, así como por la Constitución Estatal y leyes que de ella emanan, entre otras, la Ley Orgánica Municipal, y las leyes de carácter fiscal.

## CAPITULO III

### PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INTENTADO POR EL MUNICIPIO.

El juicio de amparo en general, se rige por un conjunto de principios, que en algunos casos conlleva excepciones, clasificándose éstos, por virtud de la índole del quejoso, por la naturaleza del acto reclamado, y aún a los propios fines que el juicio constitucional persigue.

Los principios fundamentales que rigen el juicio de amparo, son los siguientes:

#### 1.- INICIATIVA DE PARTE.

Este principio, de instancia o iniciativa de parte, consiste en que nunca puede operar por si solo, siendo necesario que lo promueva la persona física o moral a quien afecta, como gobernado; ya que éste juicio, sólo tiene vida jurídica por el ejercicio de la acción constitucional, o de amparo, al atacar el acto autoritario, por considerar que lesiona sus derechos.

La Constitución Federal, consagra dicho principio, en su artículo 107, fracción I, al señalar que:

"I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;"

Dicho principio, también se encuentra establecido por la Ley de Amparo, al decir lo siguiente:

"Art. 4o.- El juicio de amparo únicamente puede -- promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, - por medio de algún pariente o persona extraña en - los casos en que esta ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor."

Este principio, no contempla excepciones, y por -- consiguiente, rige en todo caso.

## 2.- AGRAVIO PERSONAL Y DIRECTO.

Entendiéndose por agravio, todo daño o menoscabo - en contra de la persona física o moral, pudiendo ser objetivamente apreciable, en forma material, afectando el patrimonio; recayendo por tanto en persona determinada, de realización pasada, presente o inminente, estribando en esto, lo directo -- del agravio. Aunque los actos simplemente probables, no producen agravio inmediato, ya que es necesaria la realización futura y cierta.

Igual que el anterior principio, se establece en - la Constitución General de la República, en su artículo 107, fracción I, y en el mismo artículo 4o. de la Ley de Amparo, - al establecerse que el juicio de amparo únicamente puede pro-

moverse por la parte "a quien perjudique el acto o la ley -- que se reclama."

### 3.- RELATIVIDAD.

También es llamado éste principio como fórmula -- Otero, por ser él, quien lo delineó, hasta dejarlo en los -- términos, en que fué consagrado por la Constitución Política, sin cuyo principio no tuviera significación tutelar de actuación el Poder Judicial sobre los otros dos Poderes.

También la Constitución Política Mexicana, consagra la referida fórmula, que constituye el citado principio, al establecer en su artículo 107, fracción II, lo siguiente:

"II. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que versa la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare."

A la vez, este principio, es reproducido por el artículo 76 de la Ley de Amparo, en parecidos términos:

"Art. 76. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que versa la de-

manda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare."

Significando lo anterior, que el único beneficiado por la sentencia dictada, en que se hace la declaración de inconstitucionalidad del acto reclamado, al resolver amparar y proteger al quejoso, por la justicia federal que solicitó, lo sea quien haya acudido al juicio de amparo.

#### 4.- DEFINITIVIDAD.

Significa que, al juicio de amparo solo se podrá acudir cuando se hayan agotado los recursos previstos en la ley ordinaria, ya que por esto, pudo modificarse, revocarse o anularse el acto que se pretenda reclamar por vía de amparo.

Asimismo, en la Constitución Federal se consagra este principio, en el artículo 107, fracción III, inciso a), en lo referente a las sentencias definitivas, laudos y resoluciones que ponen fin al juicio, y la fracción IV, en cuanto a la materia administrativa, al establecer que:

"III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, - ya sea que la violación se cometa en ellos o que,



cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia;"

"IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;"

La Ley de Amparo, también consagra este principio, al reglamentar lo antes dispuesto por la Constitución, al establecer cuando el juicio de amparo es improcedente, al decir en éstos términos, que:

"XIII. Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 Constitucional dispone para los terceros extraños."

Esta fracción se refiere a la causal de improcedencia derivada del hecho de que existiendo recursos ordinarios contra las resoluciones reclamadas, que no se hayan agotado previamente al juicio de amparo, éste resultará improcedente.

"XIV. Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado;"

Esta fracción se refiere a la improcedencia que resulta por motivo de que al mismo tiempo en que se tramita el juicio de amparo, se está tramitando ante tribunales ordinarios algún recurso o medio de defensa, impugnando el mismo acto reclamado.

"XV. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley."

La fracción IV se refiere a que tratándose de autoridades distintas a los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, cuyos actos deban ser revisados de oficio, o proceda algún medio de defensa que los pueda modificar, revocar o nulificar, y que no se haya interpuesto.

En todos los supuestos citados, el acto reclamado carece de definitividad, por tanto no reclamable en vía de amparo.

Excepciones al principio de definitividad:

1).- En materia penal, cuando el acto reclamado -- "importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro, o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, teniéndose como excepción al principio de definitividad que consagra el artículo 73 fracción -- XIII de la Ley de Amparo, que se examina.

2).- Cuando en el amparo se reclama un auto de formal prisión, ya sea directamente o habiéndose desistido de la respectiva apelación; o aún después de resuelta esta, en cuyo caso podrá impugnar además del auto de formal prisión, la resolución que en la apelación se dictó, si le es adversa.

3).- Cuando el quejoso haya sido emplazado legalmente en el procedimiento en que se produjo el acto reclamado, no siendo en tal caso procedente el sobresseimiento por la razón de que existen recursos ordinarios, que no se hicie

ron valer, apoyado este criterio por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al decir que precisamente el hecho de que el quejoso manifieste que no ha sido oído en juicio, hace patente que no estaba en posibilidad de intentar los recursos ordinarios contra el fallo que en su contra fue dictado.

4).- No estará obligado a agotar el recurso o medio de defensa alguna, quien resulte ser extraño al procedimiento en que se produjo el acto que lo agravia, por no tener a su disposición los referidos medios o recursos, siendo en tal caso procedente el juicio de amparo, a fin de reparar los agravios que estime cometidos en su contra.

Lo anterior, se sostiene en criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a pesar de lo establecido por el artículo 114, fracción V, de la Ley de Amparo.

5).- Tampoco existe obligación de agotar recurso alguno, por quien es afectado por un acto autoritario que carece de fundamentación. Y en este caso no cabe decir que la ley se ignora por parte del quejoso, sino lo que se desconoce es su aplicación, según criterio firme de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ahora se encuentra establecido expresamente en la Ley de Amparo, en su artículo 71, fracción XV, parte inicial.

6).- Cuando se impugna en vía de amparo, la ley en que se sustenta el acto de autoridad por ser el Poder Judi---

cial Federal, a quien en exclusiva le compete la facultad de decidir si una norma jurídica es o no contraria a la Constitución.

O en su defecto, interponer el recurso que establece la propia ley, y resuelto éste, reclamar tanto la resolución que ahí se pronuncie, como la ley en que la misma se -- fundó; según lo establece el artículo 73 fracción XII de la Ley de Amparo.

#### 5.- RECONSIDERACION.

Se considera que si el mencionado recurso está legalmente consagrado como medio de impugnación, del acto que se reclama, éste debe ser interpuesto previamente a la promoción del juicio de garantías, a menos que se actualice alguno de los supuestos de excepción de los antes vistos.

#### 6.- ESTRICTO DERECHO.

Consiste este principio en que el juzgador se concretará a examinar la constitucionalidad del acto reclamado, a la luz de los argumentos hechos valer en los conceptos de violación, de su demanda; o por el superior al revisar, sólo viendo lo que éste argulle en su escrito de agravios, en relación a la sentencia recurrida.

El fundamento de este principio es el artículo 107 fracción II, párrafo segundo, a contrario sensu, y 76 de la

Ley de Amparo, también a contrario sensu.

EXCEPCIONES:

1).- Si el quejoso se equivocó al omitir el número del precepto constitucional o legal, que estima violado, se le ampara por los que realmente aparezcan violados; siendo su fundamento lo dispuesto por el artículo 79 de la Ley de Amparo.

2).- En materia penal, la suplencia operará aun ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo; excepción que se funda en el artículo 76 bis, fracción II de la Ley de Amparo.

3).- En materia obrera, si es el trabajador, según el artículo 76 bis, fracción IV de la Ley de Amparo.

4).- En materia agraria, si promueve un núcleo de población ejidal o comunal; o ejidatarios o comuneros en particular, según el artículo 76 bis, fracción III de la Ley de Amparo.

5).- Si se promueve en favor de menores e incapaces según el artículo 76 bis, fracción V de la Ley de Amparo.

6).- Si el acto reclamado se funda en ley declarada inconstitucional por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, según el 76 bis, fracción I, Ley de Amparo.

7).- En materia civil y administrativa, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente, una violación manifiesta de la ley, que lo haya dejado sin defensa; siendo su fundamento lo que dispone el artículo 76 bis fracción VI, de la Ley de Amparo.

I CONTRA QUE AUTORIDADES Y POR QUE ACTOS  
PROCEDE EL AMPARO INTENTADO POR LOS MUNICIPIOS.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 103 de la Constitución Federal, así como el artículo 10. de la Ley de Amparo, ha sido instituido para tutelar garantías individuales y las relaciones entre la Federación y los Estados, garantías que solamente se otorgan a las personas físicas o morales, sean privadas o públicas, pero siempre que estas acudan en defensa de derechos privados o patrimoniales, según lo dispone al respecto el artículo 90. del propio Ordenamiento Legal citado.

a).- Contra que autoridades procede el juicio de amparo intentado por los municipios: lo serán tanto las autoridades federales como las estatales; ya sean pertenecientes al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial.

b).- Actos contra los que procede el amparo intentado por los municipios: como ya se ha dicho, lo será toda Ley, acto o resolución, dictada por cualquier autoridad administrativa o judicial que afecte sus intereses patrimoniales.

En relación con la procedencia del juicio de amparo promovido por los Municipios, la Suprema Corte ha sostenido diversos criterios, que van desde fijar cuando es procedente, por que actos, así como sus excepciones, como se verá enseguida, con las tesis de jurisprudencia y relaciones que se transcriben:

"AYUNTAMIENTOS, CUANDO PUEDEN SOLICITAR AMPARO. El artículo 90. de la Ley de Amparo autoriza a las personas morales oficiales para promover el juicio de garantías en defensa de sus derechos privados, frente a los abusos del poder público, - pero no capacita a las oficinas públicas o departamentos de Estado para entablarlo con objeto de protegerse contra otros departamentos también de Estado. Ahora bien, si un ayuntamiento no promueve el juicio de garantías con el carácter de entidad jurídica y en defensa de derechos privados, sino como entidad pública, y para protegerse de un acto que lesiona derechos públicos, como es la orden para que sean incautados los arbitrios del municipio, debe sobreseerse en dicho amparo." (23)

El Ayuntamiento de Tuxpan, Ver.

Quinta Época, Tomo LXXII, pág. 6144.

En esta tesis se explica en términos generales cuando es procedente el juicio de amparo, promovido por una persona moral pública, de conformidad con lo establecido por el artículo 90. de la Ley de Amparo.

(23) Tesis relacionada, Apéndice 1917-1985, 8a. Parte, p.242-243.



"MUNICIPES, EL DESPOSEIMIENTO DE LOS CARGOS DE, NO ES RECLAMABLE EN AMPARO. Si -- los actos reclamados se hacen consistir en esencia, en el desposeimiento provisional de los cargos respectivos que desempeñaban los quejosos, en un ayuntamiento, así como en la privación de los emolumentos que les corresponden en el desempeño de sus empleos, debe decirse que se trata de la afectación de derechos políticos, más no individuales, y - el caso típico de tales derechos, corresponde a aquellos para desempeñar cargos de elección popular, la violación de derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales, y no es posible confundir estos con aquellos, porque estos se consignan en los primeros veintinueve artículos de la Constitución Federal y - en ninguno de ellos se garantiza el derecho a desempeñar cargos públicos de elección popular, no debe olvidarse que las garantías individuales son las taxativas impuestas al poder público, en relación con todos los habitantes de la República, abstracción hecha de su nacionalidad, -- sexo, capacidad jurídica, etc., y en cambio los derechos políticos, los concedió el Constituyente, a los últimos, que según los quejosos les asisten para desempeñar el cargo de municipales y que aseguran les fueron lesionados, no pueden ser materia del juicio constitucional, porque éste se instituyó para garantizar el respeto de las garantías individuales."(24)

Segura Amado E. y Cosg. p.253 Tomo LXXVII. 2 julio 1943.

(24) Jurisprudencia 127/85, Un. Parte y Relacionada a 128/85.

"DERECHOS POLITICOS, AMPARO POR VIOLACION DE. Es improcedente el amparo que se enderece por los miembros de un ayuntamiento, contra la deposición de sus cargos, porque el derecho de desempeñar un empleo público, como son los cargos concejiles y de elección popular, constituye un derecho político, en cuanto que es una función inherente a la ciudadanía, atento lo dispuesto en los artículos 35, fracción II, y 36, fracción V, de la Constitución Federal, supuesto que dichos preceptos -- claramente establecen que el desempeño de los cargos de elección popular y concejiles es una prerrogativa y una obligación de ciudadano. No debe tomarse en consideración la circunstancia de que además de los derechos políticos que se reclaman en la demanda, se señale también como infringido el derecho de percibir los sueldos -- correspondientes, estimándose estos como incluidos en el patrimonio de los quejosos, toda vez que dichos sueldos, emolumentos u honorarios, no son sino una consecuencia de la misma investidura política, y por ende, accesorios de ésta."(25)

-Tintos Florencio, pág.4618.T.XLVI.

28 Nov. 1935. Tomo XXX pág. 470

Las anteriores tesis, nos demuestran el -- criterio de la Suprema Corte, en cuanto a los derechos políticos, que al afectarse, no se atenta contra las garantías individuales, declarándose en el sentido de no darle procedencia a los juicios de amparo intentados por los miembros de los -- ayuntamientos, por atentar en su contra; ya sea por desposeer

(35) Tesis relacionada con Jurisprudencia 128/85.8a.P.p.192.

los de sus cargos concejiles que obtuvieron por elección popular, como por la suspensión de sus sueldos.

Existe otra tesis que nos define claramente lo que se debe entender por derechos políticos, misma que a la letra dice:

"DERECHOS POLÍTICOS. Por ellos debe entenderse toda acción que se encamine a la organización de los Poderes Públicos, a la conservación de los mismos, o a la de su funcionamiento, todo acto que tienda a - establecer esos poderes, impedir su funcionamiento, o destruir la existencia de los mismos, o su funcionamiento, son actos que importan derechos políticos."(26)

José María Sánchez. 26 octubre 1923.

En tal virtud, la Suprema Corte adopta el criterio señalado, en la interpretación de los preceptos que establecen la procedencia del juicio de amparo, para las personas morales públicas; así como el que dispone las causas de improcedencia para intentar el mismo.

Sin embargo, si conforme al artículo 115, fracción I, párrafo tercero, las legislaturas locales, podrán suspender o revocar el mandato a alguno de los miembros de -- los Ayuntamientos, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, y si con ese fin fue depuesto de su cargo; pero para tal efecto, no se le inició procedimiento respectivo,

(26) Quinta Epoca. Tomo XIII. pág. 823.

o se le puso a disposición de la autoridad competente, y claro, siempre y cuando tenga la oportunidad suficiente para rendir las pruebas, y hacer los alegatos que a su derecho convengan.

Por tanto, debe mediar acusación hecha -- por denuncia que contenga los medios de prueba necesarios para fincarles la responsabilidad oficial, o en su defecto la comisión de un delito del fuero común; más no por mera expresión de ideas, como lo establece el segundo párrafo de la -- fracción I, del artículo 109 Constitucional.

Es evidente que en esta situación, se estaría contrariando la Constitución, procediendo entonces por parte del funcionario o servidor público aludido, impugnar dicha determinación que lo afecta en sus garantías individuales, mediante el juicio de amparo, por no haberse agotado el debido proceso legal.

En este sentido, existen diversas tesis -- de la Suprema Corte que bienen a reforzar el criterio antes -- expuesto, como las que a continuación se transcriben.

"DESTITUCION DE AYUNTAMIENTOS. Cuando se reclame el acuerdo por medio del cual se destituya de sus funciones a un miembro de Ayuntamiento, o bien, a todos sus componentes y no se demuestre por las autoridades responsables que haya fundamento legal, que tenga como base el ejercicio de la acción penal por parte del Ministe

rio Público, debe concederse la suspensión, porque el interés general está estrechamente vinculado con el funcionamiento de los Cuerpos Edilicios, quienes sólo podrán ser destituidos siguiendo los procedimientos marcados por las leyes respectivas." (27)

"DERECHOS POLITICOS. Aunque se ha establecido que es improcedente el amparo cuando se trata de reclamar contra un acto que tienda a privar a determinado individuo, del derecho de ser nombrado o designado para el desempeño de un puesto público, ésta tesis es insostenible cuando hecha la designación o el nombramiento, e iniciadas las labores del funcionario público, se ve injustamente separado de su puesto, por no haber concluido el período de su encargo, o por no haber ocurrido la causa justificada de su separación." (28)

-Pineda Ogarrío Alberto y Coags, 15 de marzo de 1938.

-Arrieta Federico. 18 agosto 1937.

"DERECHOS POLITICOS. Aun cuando se trate de derechos políticos, si el acto que se reclama puede entrañar también la violación de garantías individuales, hecho que no se puede juzgar a priori, la demanda de amparo relativa debe admitirse y tramitarse, para establecer en la sentencia definitiva, las proposiciones conducentes." (29)

(27) Informe de 1937. Primera Sala. Ejecutorias. pp.101-102.  
 (28) Quinta Epoca. Tomo LIII.p.1875.F.LV.p.2621.F.XIII.p.187.  
 (29) Apéndice 1917-1985. Tesis 127. pág. 191.

Por tanto, cuando un Ayuntamiento acude - ante el Juez de Distrito, en demanda de amparo, reclamando como acto de autoridad la destitución de sus cargos, a los que integran dicho cuerpo edilicio, primeramente, la autoridad jurisdiccional, deberá ver si tal medida reclamada, se funda en ley que le dé sustento, conforme a la Constitución Federal y a la Constitución Local; pues antes de observar cuestiones políticas que acepto no compete al Poder Judicial dirimir, deben verse y estudiarse las violaciones a las garantías individuales que la Constitución consagra, salvaguardando las instituciones que la misma Constitución ha creado como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, y como base de su forma de gobierno.

## II QUE REPRESENTANTES MUNICIPALES DEBEN EJERCITAR LA ACCION CONSTITUCIONAL.

Según el artículo 90. de la Ley de Amparo, lo seran aquellos funcionarios o representantes que designen las leyes. Aunque el Presidente Municipal como primer regidor representa legal y administrativamente al Ayuntamiento, la totalidad de las Leyes Orgánicas Municipales de la República, disponen que el Síndico Municipal, es la autoridad electa por votación popular, y a su cargo se encuentra la función de procurar la defensa y promoción de los intereses municipales. -- Además, tiene la responsabilidad de atender los asuntos jurídicos del municipio y de controlar los asuntos de la hacienda pública municipal.

A pesar de que la Ley de Amparo, dispone que el amparo deberá ser interpuesto por el representante que dispongan las leyes, y al respecto los Ordenamientos Municipales señalan como representante, a los síndicos, es procedente también el amparo cuando acuden en forma conjunta los funcionarios municipales a interponerlo, según criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, plasmado en la jurisprudencia que a continuación se transcribe.

"MUNICIPIOS, PERSONALIDAD DE LOS, EN EL AMPARO. La circunstancia de que haya sido interpuesto el amparo por todos los regidores de un Ayuntamiento y no sólo por el síndico del cuerpo municipal, como representante de éste, no es un motivo para sobreseer en el juicio de garantías, para cuya procedencia sólo se requiere que haya persona a quien perjudique el acto de la autoridad que se reclama, y en el supuesto anterior, la concurrencia de los regidores tiene como propósito la defensa de sus intereses jurídicos comunes. Además el artículo 115, en su fracción III, de la Constitución General, inviste de personalidad jurídica a los municipios, para todos los efectos legales." (30)

-Ayuntamiento de Alamo, Temapache, -  
Veracruz. 29 septiembre de 1939.

Mayoría de cuatro votos.

**III SEGREGACION TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS,  
EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO.**

**La Constitución General de la República,  
establece en su artículo 45 lo siguiente:**

**"ART. 45.- Los Estados de la Federación  
conservan la extensión y límites que --  
hasta hoy han tenido, siempre que no ha  
ya dificultad en cuanto a éstos."**

Ahora bien para acercarse al conocimiento de los límites de cada Estado, es preciso saber el origen de la extensión y límites que los Estados tenían, según el -- territorio con el que se integraron para formar la federación mexicana.

Durante la conquista, se fundaban poblaciones, que con el tiempo se convertían en centros de actividades comerciales, religiosas, sociales, políticas, etcétera, conservándose como capitales las que se fundaban primeramente, por ser ahí donde residían las autoridades de la época; y que, poco a poco crecía hasta encontrarse con los dominios de otro conquistador. Aquí fue donde se empezaron a fijar límites y regiones, para obedecer cada una a sus autoridades centrales, y éstas, a la vez a la Audiencia y al Virrey, respectivamente.



Fue hasta fines del siglo XVIII cuando se estableció una división territorial por Intencencias, que fueron la base para el establecimiento de la Federación Mexicana.

Tales territorios, formaron las entidades jurídicas, llamadas Estados de la Federación, que como -- provincias existían en 1824, igualmente en 1846, que en 1857, hasta la Constitución de 1917, que con ligeras modificaciones, permitieron fijar los límites de lo que ahora son los Estados de la Federación, apoyados sólo con la ocupación constante y, la prueba de su posesión, que desde su fundación conservaban.

Por tales motivos, es de esperarse que surjan conflictos entre los diversos Estados, por sus límites.

Pero para resolverlos, la propia Constitución, establece dos distintos procedimientos, ante dos diferentes autoridades, cuando amistosamente no se pongan de -- acuerdo, según su artículo 46.

La situación la resuelve la Constitución General de la República, al establecer el procedimiento a seguir, de conformidad con lo también dispuesto por el artículo 73, fracción IV, de la propia Constitución, mismos que a la letra dicen:

"ART. 46.- Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus res-

pectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión."

"ART. 73.- El Congreso tiene facultad:

IV. Para arreglar definitivamente -- los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus -- respectivos territorios, menos cuando -- estas diferencias tengan un carácter -- contencioso;"

Efectivamente, a falta de convenio amistoso, entre los Estados en conflicto, o alguno de éstos y la Federación, con motivo de sus límites, sólo queda la vía judicial para resolverlo, y la competencia para esto, la tiene en única instancia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, - de conformidad con lo establecido por el artículo 105 de la - Constitución Federal, quien dictará una sentencia firme para poner fin a un juicio ordinario, que ante ella fue ventilado por las diferencias limítrofes.

Respecto a la formación de nuevos Estados de la Federación, analizaremos el artículo 73, fracciones I, II y III de la Constitución Federal, de la siguiente manera:

a).- La fracción I, otorga al Congreso de la Unión la facultad para admitir nuevos Estados a la Unión Federal; - siendo éste el caso en que ingresan a la Federación mexicana,

nuevos Estados o territorios, por aumento de la superficie -- que actualmente tiene el territorio nacional.

b).- La DEROGADA fracción II, del citado artículo, daba facultad al Congreso de la Unión, "para erigir los territorios en Estados, cuando tengan una población de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política." Se señalaban también, los requisitos mínimos para dejar de ser territorios y pasar a ser Estado.

Con la desaparición de un territorio, y la aparición de un Estado, se modificaba también el artículo 43 Constitucional, que describe los Estados que integran la Federación; por lo que al desaparecer como territorio, Quintana Roo el 7 de octubre de 1974, siendo el último que se convirtió en Estado, quedó obsoleta dicha fracción, posteriormente derogada.

A pesar de la anterior legislación constitucional, existe una novedad por la omisión en que incurre la Constitución Federal, al dejar sin regulación específica o no aclarar cual es la aplicable en los territorios todavía existentes de las islas que estan a cargo de la federación, como lo señala el artículo 42 de la Carta Magna, excepción hecha de las que se rigen por la legislación del Estado al cual pertenecen, -- por disposición de la propia Constitución, en su artículo 48.

c).- La fracción III, se refiere a la formación de nuevos Estados, dentro de los límites de los existentes, seña

lándose los requisitos para su procedencia en sus incisos del 1o. al 7o. como se puede advertir de su simple lectura:

"III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1o. Que la fracción o fracciones que p<sup>u</sup>edan erigirse en Estados cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos;

2o. Que se compruebe ante el Congreso - que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política;

3o. Que sean oídas las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en -- que se les remita la comunicación respectiva;

4o. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados -- desde la fecha en que le sea pedido;

5o. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de -- los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras;

6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legis-

laturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate;

7o. Si las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de las legislaturas de los demás Estados;"

Después de conocer los procedimientos para la creación de nuevos Estados, desde el punto de vista de la Constitución Política Mexicana, pasaremos a ver lo respectivo a la materia Municipal, como fin que nos concierne.

De las Constituciones de los Estados de la República Mexicana, en sólo cuatro de ellas, se dedica un capítulo específico a la creación, supresión y asociación de Municipios; tales Estados son Baja California Sur, Guerrero, Hidalgo y Quintana Roo, de los cuales nos permitimos transcribir lo relativo, de la Constitución del Estado de Baja California Sur, que establece lo siguiente:

"CAPITULO III.- De la Creación, Supresión y Asociación de Municipios.-

ART. 122.- Para la creación de Municipios en el Estado se requerirá la aprobación del Congreso del Estado y la concu-

rrencia de los siguientes elementos:

I.- Que sea conveniente para satisfacer las necesidades de sus habitantes;

II.- Que la superficie del Territorio -- del Estado en que se pretenda erigir, -- sea suficiente para cubrir sus necesidades y atender a sus posibilidades y desarrollo futuro;

III.- Que sus recursos de desarrollo potencial le garanticen posibilidades de autosuficiencia económica, para cubrir un presupuesto mínimo anual de \$30'000,000.00 (treinta millones de pesos);

IV.- Que su población no sea inferior a veinte mil habitantes;

V.- Que la comunidad en que se establezca su cabecera cuente con más de cinco mil habitantes;

VI.- Que la ciudad señalada en la fracción anterior, tenga servicios públicos adecuados para su población; y

VII.- Que previamente se escuche la opinión de los Ayuntamientos de los Municipios que puedan ser afectados en su territorio por la creación del nuevo."

"ART. 123.- El Congreso del Estado podrá declarar la supresión de un Municipio y la posterior fusión de sus elementos, -- cuando en él dejen de concurrir las condiciones requeridas para su creación."

"ART. 125.- Los conflictos de límites -- que se susciten entre diversas circunscripciones municipales del Estado se podrán resolver mediante convenios amistosos que al efecto celebren con aprobación del Congreso del Estado. Cuando dichas diferencias tengan carácter contencioso, conocerá de ellas el Tribunal Superior de Justicia."

Como hemos visto, tanto la Constitución Federal, como las Constituciones Estatales, señalan los requisitos para la formación de Estados y Municipios, respectivamente, estableciendo igualmente procedimientos al respecto, en caso de no llegar a acuerdos amistosos, y éstos tengan que resolver contenciosamente los conflictos sobre límites, que se susciten.

Ahora bien, en los Estados en que la -- Constitución Local, no contempla lo relativo a la formación y supresión de Municipios, tales disposiciones las encontramos en su Ley Orgánica Municipal, como en el caso del Estado de -- Aguascalientes, estableciéndose al respecto lo siguiente:

"ARTICULO 5o.- La creación o supresión de Municipios, modificación de su territorio, cambios de residencia de las cabeceras municipales, así como las cuestiones que se susciten sobre límites intermunicipales, serán resueltas por el Congreso del Estado."

**"ARTICULO 6o.- La creación o supresión de Municipios, en todo caso, se sujetará a los requisitos siguientes:**

**I.- Que sea conveniente para satisfacer las necesidades de sus habitantes;**

**II.- Que la extensión territorial, recursos naturales y económicos, sean suficientes para atender a las necesidades comunes y permitan el desarrollo futuro que incorpore a sus habitantes a un nivel de vida decoroso;**

**III.- Que los recursos garanticen la autosuficiencia económica para cubrir un presupuesto mínimo anual de quinientos mil pesos;**

**IV.- Que la población no sea menor de quince mil habitantes y que su ritmo de crecimiento demográfico sea de un 15,5 anual;**

**V.- Que la cabecera municipal cuente como mínimo con dos mil quinientos habitantes;**

**VI.- Que su creación no afecte los recursos de los Municipios dentro de cuyo territorio se pretenda crear el nuevo Municipio; y**

**VII.- Se cuente con la aprobación de las dos terceras partes de los Municipios.**

**Quando no se satisfagan los requisitos que contemplan las fracciones I a V,**



podrá procederse a la supresión de Municipios, siempre que las dos terceras partes de los Municipios lo soliciten al -- Congreso del Estado."

Los actos de los Congresos de los Estados, consistentes en la creación o supresión de los Municipios, afectan tan sólo la soberanía y los derechos políticos de los mismos, como entidades de derecho público; pero no los intereses patrimoniales de las personas morales oficiales, como lo establece el artículo 9o. de la Ley de Amparo. Por tanto es de concluirse que los mismos no resultan afectados por dichos actos, y el amparo que se intente en su contra, va a ser sobreesido; ésto, según el criterio de la Suprema Corte, en la interpretación del precepto citado, a través de su jurisprudencia.

A continuación, se transcriben las tesis que sostienen el criterio antes explicado, mismas que a la letra señalan lo siguiente:

"MUNICIPIOS, LA CREACION DE, NO VIOLA GARANTIAS OFICIALES (AMPARO PEDIDO POR PERSONAS MORALES INDIVIDUALES).

Indiscutiblemente, según el artículo 9o. de la Ley de Amparo, también las personas morales oficiales pueden promover el juicio en defensa de sus derechos privados, pero es innegable que el mencionado precepto no capacita a las dependencias de un Estado o Ayuntamiento, para entablarlo con objeto de protegerse con-

tra otras autoridades también del Estado, máxime si el acto reclamado ha emanado - de la máxima representación del pueblo - del Estado como lo es su Congreso, ya -- que debe concluirse que si un Ayuntamiento no promueve el juicio de garantías -- con el carácter de entidad jurídica y en defensa de sus derechos privados, sino - como entidad pública para protegerse de un acto que lesiona sus derechos públicos, indiscutiblemente que se está frente a un derecho político. Así pues, no - pueden existir violaciones de garantías individuales cuando se crea un Municipio o se le da el carácter de ciudad a un poblado, habiéndose cumplido o no los requisitos respectivos." (31)

Ayuntamiento de Ciudad Mier, Pamps.  
11 de febrero de 1952. 4 votos.

**"AYUNTAMIENTO, CUANDO PUEDEN PEDIR AMPARO DIVISION TERRITORIAL.**

Los Ayuntamientos pueden en su vida y sus actividades, asumir exclusivamente - dos caracteres y dos personalidades distintas; la personalidad como sujeto de - derecho público y entidad soberana y abstracta y otra como sujeto de derecho privado. En el primer caso, no están capacitados para solicitar el Amparo de la Justicia Federal, puesto que el juicio de - garantías, de conformidad con el artículo 103 de la Constitución Federal y el - artículo 1ro. de la Ley de Amparo, ha sido instituido para tutelar garantías in-

dividuales y las relaciones entre la Federación y los Estados, garantías que solamente se otorgan a las personas físicas o morales, sean privadas o públicas, pero siempre que éstas acudan en defensa de derechos privados o patrimoniales, -- frente a los abusos que pudiera cometer el Poder Público. Ahora bien, si un Ayuntamiento, al ocurrir en amparo, reclama un Decreto que manda segregarse de su jurisdicción determinadas colonias, para incorporarlas a diversos municipios, como ese acto afecta exclusivamente a la soberanía y a los derechos políticos de la Institución Municipal reclamante, como entidad de derecho público y no como sujeto de derecho privado, es decir, como esos actos no afectan derechos patrimoniales del citado Ayuntamiento, sino derechos eminentemente políticos, contra tales actos no puede acudir al juicio de garantías, y si lo hace deberá sobreseer se." (32)

Ayuntamiento de Nogales, Ver. 7 de septiembre de 1942. 5 votos.

Se concluye, que contra los actos que disponen la segregación de los Municipios, no procede el juicio de amparo; existiendo, por así señalarlo las Constituciones Locales o sus Leyes Orgánicas Municipales, procedimientos mediante los cuales se resuelven los conflictos suscitados -- por cuestiones limítrofes, ya sea ante el propio Congreso ordenador, o ante el Tribunal Superior de Justicia respectivo.

## CAPITULO IV

### REFORMA MUNICIPAL.

Ante la poca atención que se le ha dado a la Institución del Municipio en México, y muy a pesar de -- las últimas reformas a la Constitución, para fortalecerlo, -- existe actualmente y siempre ha existido un desconocimiento y confusión de su defensa jurídica. Las obras que a la fecha se conocen, se limitan a narrar la parte histórica del Municipio, o, a aplaudir las no muy claras reformas, que en el fondo sujetan al Municipio, al Poder central; ya sea Federal, o Estatal, limitando sus funciones, sometiénolo en todo, según el criterio bueno o malo del gobierno local, y al dictado normativo que el Congreso del Estado le señale.

#### I NECESIDAD DE NUEVAS REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

En las reformas al artículo 115 de la - Constitución Federal, en el año de 1983, sólo se logró extender las facultades de las legislaturas locales, y nótese que la Constitución que se estaba reformando era la Federal, y no las Constituciones Estatales, lo cual da como lamentable resultado, el sometimiento del Municipio a los Poderes Estatales, olvidándose entonces de su libertad y soberanía.

Aquí cabe lo que Juan Ugarte Cortes dice al respecto: "El federalismo mexicano se fortalecerá sólo cuando el gobierno federal y el estatal, permitan que el municipio se desenvuelva libremente, en sus aspectos de organización y funcionamiento internos, de acuerdo a los ideales democráticos." (33)

Por tanto considero que el Municipio, - al establecerse en la Constitución como parte integrante del Estado moderno Mexicano, debe dársele la capacidad Legislativa, Ejecutiva y Judicial que le corresponde.

Aunque el artículo 115 Constitucional, ha sido reformado en varias ocasiones desde su aparición en la Constitución Política Mexicana, en este capítulo se proponen algunas modificaciones; ya sea agregando, modificando o suprimiendo diversos conceptos plasmados en tan importante precepto, que no ha sido tomado con la seriedad y trascendencia que merece.

Por principio de cuentas, el primer párrafo del artículo, no nos da una definición de lo que es para la Constitución, la Institución del Municipio, y aquí nosotros aunque concisamente, damos los rasgos esenciales de tan importante figura jurídica, que es el principio de organización política, administrativa, económica y de relaciones humanas, en la gran mayoría de países del mundo.

(33) UGARTE Cortes, Juan. La Reforma Municipal. Porrúa. 1985. 1a. Ed. p.163.

Así, en la fracción I, es necesario - - erradicar una práctica nociva para los Ayuntamientos, que los gobiernos locales han puesto en uso para aprovechar su superioridad en el control político y económico de diversas entidades.

Enseguida, en el tercer párrafo de la - fracción I, proponemos suprimir el término "desaparición de - ayuntamientos"; ya que, así considerado, acaba el legislador por desaparecer también a la Institución Constitucional del - Municipio. Por lo que pensamos en sólo referirnos a la suspensión del mandato de alguno o algunos de los miembros del ayuntamiento, pero no hablar de la desaparición total del mismo, ni tampoco hablamos de revocación, pues al usar ese término, sólo deberá usarse con los funcionarios designados por nombramiento, más no por elección popular.

Igualmente citamos que cuando la Constitución habla de la ley local, se haga necesaria la inclusión del nombre que ésta tiene, como en el caso se trata de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, - o bien su equivalente.

Posteriormente y como un punto de claridad, importancia y justicia, se debe establecer cuando menos ante que autoridad se habrán de dirimir tan discutibles controversias, en este caso de materia política, por estar en juego el resultado de la elección popular de sus representantes, que al pasar por alto la voluntad ciudadana, le estaría

desconociendo su soberanía.

En relación con la fracción II, es necesario especificar que ordenamientos son la base y apoyo para el manejo de su patrimonio.

Lo mismo que al actuar el ayuntamiento con facultades legislativas, expide las leyes y reglamentos - que su comunidad necesite.

También, en la fracción III, resulta de esencial importancia referirnos a aclarar la obscuridad, tibieza e irresponsabilidad con que se dan a conocer los servicios públicos que el Municipio tendrá a su cargo, apareciendo en el texto de la fracción, evidencia de engaño, al disponer sobre el Municipio; ya que al hacer tales condicionamientos, prácticamente los Municipios, no prestarían ningún servicio - público vital, si al Gobierno del Estado o asu Legislatura no se le antoja.

Además, agragamos que se prestará a todos los habitantes de su jurisdicción; porque resulta que luego a las colonias alejadas del centro de las ciudades, o incluso a fraccionamientos nuevos, no se les presta en lo absoluto ningún servicio, aún los más elementales, por la sencilla, increíble e infantil razón de que todavía no están municipalizados, siendo que para existir tales fraccionamientos, han pasado por un largo camino de trámites, y pagado infinidad de impuestos, derechos y donaciones.

Pero lo más aberrante, es que, estando situado dentro de la jurisdicción territorial del Municipio, no se le considere que pertenece a él.

Con tan irresponsable práctica, se pretenderá que dichos habitantes, formen su propia organización comunitaria para su defensa, su seguridad y su bienestar, aún concientes de pertenecer a un Municipio, que por disposición de sus leyes, los desconoce.

Igualmente agregamos servicios que consideramos básicos, y que no los contempla la Constitución.

Y hablamos de servicios básicos, porque consideramos que su prestación debe ser obligatoria para la totalidad de los Municipios; pensando que si algunos requieren de servicios diferentes, por las condiciones geográficas o socio-económicas, éstos, puedan prestarse como optativos en el caso concreto.

Por lo que al último párrafo de esta fracción se refiere, pensamos que la propuesta de reforma, daría a muchos municipios olvidados y alejados de su capital, actividad y actualidad, despertándolos a la realidad y, a la modernidad; ya que por décadas han estado olvidados, y pareciera que por ellos, el tiempo se detuvo.

Por lo anterior, nos hemos encontrado pueblos casi fantasmas, con una población atrasada en todos -



aspectos; pobreza total, analfabetismo, desnutrición y falta de comunicaciones adecuadas, con caciques servidos por delinquentes, que se escudan precisamente en la falta absoluta de los más elementales servicios públicos, que repito deben ser obligatorios para todos los habitantes que se encuentren en sus respectivas jurisdicciones, y no solo en las zonas turísticas, históricas, primeros cuadros o residenciales.

Después, en la fracción IV, en relación con la Hacienda Municipal, estimo, quedaría más claro el hecho de especificar de que manera los Ayuntamientos manejarán sus recursos y percepciones, para defensa y administración de su patrimonio. Al citarse los ordenamientos legales que contemplan en lo particular cada rubro de los ingresos, y sistemas de administración fiscal, para el bien de cada Ayuntamiento, se le está dando garantía a su subsistencia.

Además se especifica en el texto constitucional claramente la palabra impuestos, que aunque se ha respetado, existe el peligro de dejar fuera tan importantes ingresos.

En la misma fracción, inciso b), nos referimos a las participaciones federales, siendo importante no ignorar la Ley de Coordinación Fiscal, que las regula; igualmente importante es el hecho, de que dicho ordenamiento, no señala los recursos, ni su procedimiento, y mucho menos ante que autoridad deben dirimirse tales controversias, o reclamar los actos violatorios en ésta materia.

Es necesario también, establecer el medio de defensa para los Municipios; porque si bien es cierto, éstos cuentan con asesores, también lo es que ni la Constitución, ni las leyes reglamentarias lo contemplan, dejando en completo estado de indefensión a los Ayuntamientos.

En la fracción VII, se agrega, que aunque la fuerza pública estará al mando del gobierno estatal en el lugar de su residencia, ésta deberá de estar también en todo momento a disposición de los Ayuntamientos.

Finalmente hacemos alusión al segundo párrafo de la fracción VIII del artículo a comento, en el sentido de especificar que al citarse el artículo 123 Constitucional, se refiera al apartado B; y de este modo dejar clara y determinada la categoría de los trabajadores que prestarán sus servicios a los Ayuntamientos.

Según nuestra propuesta de reforma a la Constitución, en su artículo 115, el mismo diría a la letra lo siguiente:

"ART. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, como persona moral oficial, para cumplir obligaciones legales

y ejercer derechos comunitarios, en defensa y administración de su patrimonio, con jurisdicción en su circunscripción geográfica, para garantía de su soberanía, conforme a las siguientes bases:

I. Cada Municipio será administrado - por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado, - incluso aquellas que sean creadas por los llamados convenios de coordinación.

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, por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, -- cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero - los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán, fundada y motivadamente declarar que han suspendido el mandato a alguno o algunos de los miembros del ayuntamiento, por alguna de las causas graves que la ley

local de responsabilidades de los servidores públicos prevenga, siempre y cuando -- sus miembros, previamente hayan tenido -- oportunidad suficiente para rendir las -- pruebas de su parte, y formular los alegatos que en su defensa estimen convenientes, ante el Tribunal Superior de Justicia del Estado, de conformidad con la Constitución y Leyes estatales correspondientes, para -- la solución jurídica de tales controver-- sias.

En caso de declararse suspendido algu no o algunos de los miembros del ayunta--- miento, por renuncia o falta absoluta de -- su mayoría, si conforme a la Constitución Estatal no procediere que entren en funcio nes los suplentes, ni se celebren nuevas -- elecciones, las legislaturas locales designarán entre los vecinos, al consejo municipa l que concluya el periodo respectivo.

Si alguno de los miembros dejare de -- desempeñar su cargo, será sustituido por -- su suplente, o se procederá según lo dis-- ponga la Constitución del Estado o Ley Orgánica Municipal respectiva.

II. Los municipios estarán investi-- dos de personalidad jurídica y manejarán -- su patrimonio conforme a la Ley de Ingresos, Ley Orgánica y Ley de Hacienda Municipa l.

Los ayuntamientos tendrán la facultad para expedir los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia ge

neral dentro de sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo con las bases normativas que rigen en el Estado.

III. Todos los municipios, con el apoyo de los Gobiernos Estatales, prestarán ininterrumpidamente a los habitantes de su jurisdicción, procurando su seguridad y bienestar, los siguientes servicios públicos básicos:

- a).- Agua potable y alcantarillado;
- b).- Alumbrado público;
- c).- Servicio de limpia y saneamiento ambiental;
- d).- Mercados y centrales de abasto;
- e).- Panteones;
- f).- Rastros;
- g).- Calles, parques y jardines;
- h).- Estacionamientos;
- i).- Seguridad pública preventiva, y tránsito de personas y vehículos;
- j).- Centros de asistencia social;
- k).- Centros deportivos;
- l).- Bibliotecas públicas; y
- m).- Protección civil a la población, en caso de siniestros o fenómenos naturales.

Cuando las condiciones geográficas y socio-económicas de los municipios lo requieran y su capacidad administrativa y financiera lo permitan, el Congreso del Estado determinará que servicios públicos complementarios debe prestar el municipio, siempre que éstos no estén reservados a la Federación o a los Estados.

Podrán los municipios de un mismo Estado, o de otro colindante, previo acuerdo de sus legislaturas, coordinarse y asociarse para la más pronta y eficaz prestación de los servicios públicos que a sus jurisdicciones correspondan.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como con los impuestos, - las contribuciones y otros ingresos que -- las legislaturas establezcan en su favor, en la respectiva Ley de Ingresos, en forma obligatoria y suficiente para atender a -- sus necesidades y prestar de la mejor manera los servicios públicos a su cargo, de la siguiente forma:

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

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

b).- Percibirán las participaciones - federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que determine la -- Ley de Coordinación Fiscal, atendiendo a -

las legislaturas de los Estados en cuanto al orden y proporción para su reparto. En caso de suscitarse controversias al respecto, éstas serán dirimidas ante el Poder Judicial Federal, en los términos de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 - de esta Constitución, por tratarse de ingresos puramente patrimoniales.

c).- Percibirán los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

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

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

V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, -- aprobar y administrar la zonificación y --

planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo --tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente, pero a disposición en todo momento de los propios ayuntamientos.

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 apartado B de ésta Constitución, y sus disposiciones reglamenta-- rias."

A continuación me refiero a un nuevo ar tículo 115-bis, como complemento fundamental del referido 115 Constitucional, por considerar de importancia justa y actual su inclusión en el texto de la Carta Magna; ya que la misma - trata en diversos artículos al Municipio, pero en ninguno le da el tratamiento formal que de hecho tiene, situación compro bable con los pequeños y grandes municipios, en tamaño inclu so mayor al de algunos Estados, o que decir países, que por - su importancia, desarrollo y actualidad en el mundo moderno, merecen tener su lugar como nivel de gobierno pero ahora plaz mado en la Constitución Política, al igual que el tratamiento que se le dé ahora al Distrito Federal, en el artículo 73, -- fracción VI, Constitucional.

Los conceptos estudiados en este traba jo de investigación, explican los fundamentos que a la fecha sostienen este punto de vista, y así confirman el criterio -- formal de considerarlo como un tercer nivel de gobierno, con los respectivos tres poderes para ejercer el poder público. - Se han explicado también los diferentes ámbitos de su compe-- tencia en el territorio de su propia jurisdicción; así como -

la división de actividades originarias, orgánicas y las que se realizan en forma conjunta.

Afirmando que en nuestro país existen tres niveles de gobierno; Federal, Estatal y Municipal, se infieren en la Constitución, no sólo del artículo 115, sino de los siguientes: 30, 36, 41, 49, 50, 71, 73, 74, 76, 80, 89, 94, 103, 104, 105, 107, 108, 110 y 124.

Así podemos también decir válidamente que, como la Federación tiene su Constitución, los Estados la suya en forma local, el Municipio la tiene en el artículo 115 de la Carta Magna, y en su respectiva Ley Orgánica Municipal.

Con lo anterior se da plena claridad al concepto equivocado de los gobiernos federal y estatal, respecto del municipio, en el sentido de no tomarlo en cuenta -- por considerar que se daría vida a un cuarto poder.

Pero no es la idea, pues el Municipio cuenta a la vez con sus tres poderes originarios, y su actividad sólo se sitúa en un tercer nivel de gobierno.

Y de todo esto, lo más lamentable y --- triste, es que la misma Suprema Corte de Justicia de la Na--- ción sostenga tan aberrante criterio de interpretación, atentatorio de la más elemental institución que tenemos en México, desde el lejano año de 1519 en que fué creado el primer municipio por Hernán Cortes.

Tan alto Tribunal, se presenta cerrado a lo evidente, conservando criterios temerarios y sin valor actual, sólo llevado por los precedentes que sostiene y defiende terca e increíblemente; porque en muchos casos, éstos en su reclamación que les dió origen, se referían a asuntos completamente raros y diferentes, por tanto no aplicables a los nuevos casos que se le plantean, seguros de ser tratados con un criterio ilógico, cerrado y antiguo.

Es por lo anterior, que proponemos el texto que a la letra dice:

"ART. 115 bis.- El poder público de los Municipios, se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, representado por los Presidentes Municipales, dependiendo de ellos los Tribunales Contencioso-Administrativo y Laborales; el Legislativo, representado por los Ayuntamientos, compuestos por los Regidores y Síndicos respectivos, que emitirán las Leyes Reglamentarias, Códigos de Controversias y Procedimientos Municipales; y, el Judicial, representado por los Magistrados y Jueces Municipales, Mixtos o Menores.

Los Poderes de los Municipios se organizarán conforme a la Ley Orgánica de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. Los Presidentes Municipales no podrán durar en su encargo más de tres años.

La elección de los Presidentes Municipales y demás regidores y síndicos que forman el Ayuntamiento, será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los Presidentes Municipales no podrán volver a ocupar ese cargo.

II. El número de regidores que conformen el Ayuntamiento, será proporcional al de los vecinos que habiten en su territorio, conforme a las reglas que al efecto señale su respectiva Ley Orgánica Municipal.

III. El Poder Judicial de los Municipios, se ejercerá por los Tribunales y Juzgados que establezcan las leyes orgánicas municipales respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las leyes orgánicas municipales, y sus reglamentos, los cuales establecerán las condiciones para su ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan al Poder Judicial de los municipios.

Los magistrados y jueces municipales percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

IV. Las leyes orgánicas y reglamentos municipales podrán instituir tribunales dotados de plena autonomía para dic-

tar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública municipal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, procedimiento a seguir, y los recursos contra sus resoluciones; ya sean estas contencioso-administrativas o laborales."

## II SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN LOS AMPAROS PROMOVIDOS POR LOS MUNICIPIOS.

Según Eduardo Pallares, deficiencia de la queja: "consiste en completar o adicionar la demanda de amparo en favor del quejoso, teniendo por formulados en ella -- agravios que no se hicieron valer." (34)

La suplencia de la queja deficiente, nace en la Constitución Política Mexicana de 1917, sin encontrarse antes fundamentos históricos o doctrinarios. Es precisamente en el artículo 107 fracción II, de la Carta Magna, -- donde se reconocían facultades a los Tribunales federales para suplir deficiencias de las demandas de amparo de que conocieran, cualquiera que fuese el acto reclamado, ordenando suplir la deficiencia de la queja, cuando encuentre que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley, que lo ha dejado sin defensa, o no se le aplicó exactamente,

(34) PALLARES Eduardo. Diccionario Teórico Práctico del Juicio de Amparo. Porrúa. México. 1967. 1a. edición. p-75.

y que por torpeza, no se ha combatido debidamente.

Veamos entonces que, el amparo de estricto derecho, no facilita la tarea del juzgador; pues el juez de amparo que quiere generosamente salvar una causa de justicia de las fallas formales, pierde tiempo en suplir la omisión de requisitos de forma, exigidos por el rigorismo jurídico, en aras de hacer justicia, y no la de buscar impedimentos para dejar de impartirla.

En la Ley de Amparo, aparece la institución procesal de la suplencia de la queja deficiente, en el nuevo artículo 76 bis, teniendo como primer antecedente el texto del artículo 93 de la Ley Orgánica del Amparo de 1919, primera que reglamentó el juicio de amparo, de acuerdo con la Constitución de 1917, y de la que transcribió literalmente el concepto, o sea del citado artículo 107 fracción II.

Para la institución que tratamos, se toman criterios principalmente de la materia penal, como el que señala la propia Constitución Política en su artículo 20, al establecer que ante la falta de designación de defensor, el Estado proporcionará tal defensa gratuitamente; otra sería -- que en materia penal, nadie puede ser juzgado en ausencia, en cambio, en materia civil, si se siguen los juicios en rebeldefía. Caracterizándose además la suplencia, por ser aplicada de oficio y no en forma discrecional.

Como principal fundamento, tenemos que la institución procesal de la suplencia de la queja deficiente, se contiene genéricamente en el artículo 107, fracción II, párrafo segundo de la Constitución Mexicana, al establecer -- que:

"En el juicio de amparo deberá suplirse - la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de - los artículos 103 y 107 de esta Constitución."

Al remitirnos a la Ley de Amparo, vemos que esta contiene tal figura jurídica, en su artículo 76 bis, que a la letra señala:

"ART. 76 bis.- Las autoridades que - conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de - violación de la demanda, así como la de - los agravios formulados en los recursos - que esta ley establece, conforme a lo siguiente:

I. En cualquier materia, cuando el - acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Supre Corte de Justicia.

II. En materia penal, la suplencia - operará aun ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo.

III. En materia agraria, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de esta Ley.

IV. En materia laboral, la suplencia sólo se aplicará en favor del trabajador.

V. En favor de los menores de edad o incapaces.

VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa."

Igualmente completa esta figura lo estipulado por el párrafo tercero del artículo 78 de la citada -- Ley de Amparo, al decir que:

"El juez de amparo podrá recabar oficiosamente pruebas que, habiendo sido rendidas ante la responsable, no obren en autos y estime necesarias para la resolución del asunto."

Ahora bien, debe distinguirse que una es la suplencia de la queja deficiente, que hemos visto, y -- otra es la llamada suplencia del error, frecuentemente confundida.

Consiste la suplencia del error o ignorancia, por la parte quejosa, al citar la garantía constitu--



cional que viola el acto señalado como reclamado, en la que - al final, se otorgará el amparo por la garantía que realmente aparezca violada; esto es sin que se suplan los hechos, los - derechos o conceptos de violación, expuestos en la demanda, - ni mucho menos la falta del propio escrito de demanda.

Encuentra también su fundamento esta fi gura, en lo establecido por el mismo párrafo segundo, frac--- ción II; del citado artículo 107 Constitucional, y en cuanto a la Ley de Amparo, en su artículo 79, que a la letra dice lo siguiente:

"ART. 79.- La Suprema Corte de Justi-  
cia de la Nación, los tribunales colegia-  
dos de circuito y los jueces de distrito,  
deberán corregir los errores que advier--  
tan en la cita de los preceptos constitu-  
cionales y legales que se estimen viola--  
dos, y podrán examinar en su conjunto los  
conceptos de violación y los agravios, --  
así como los demás razonamientos de las -  
partes, a fin de resolver la cuestión - -  
efectivamente planteada, pero sin cambiar  
los hechos expuestos en la demanda."

La suplencia de la queja deficiente, ad quiere una notable diferencia en cuestiones agrarias, en rela ción con las demás materias, al extremo de que se le ha dado por llamar suplencia de la defensa.

Veremos porque; al señalar la Constitu-  
ción el fundamento de referencia, relativo a la suplencia en

general, también lo hace en lo particular a la materia agraria, en su párrafo tercero, de la fracción II, del mencionado artículo 107, que literalmente dispone:

"Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados."

Por su parte la Ley de Amparo, al establecer lo siguiente en la fracción III del artículo 76 bis, posteriormente en el 227, y por último, dándose como figura complementaria que ahora señalamos, en cuanto a la su-  
plencia de la defensa en materia agraria, lo que al efecto se estipula en el artículo 226 de la misma Ley Reglamentaria, en la forma y orden anotado:

"III. En materia agraria, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de esta Ley."

"ART. 227. Deberá suplirse la deficiencia de la queja y la de exposiciones,

comparencias y alegatos, en los juicios de amparo en que sean parte como quejosos o como terceros, las entidades o individuos que menciona el artículo 212; así como en los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios."

Ahora transcribimos el artículo 226 de la Ley de Amparo, por lo que hace a la suplencia de la defensa en materia agraria, después de ver el concepto legal de la suplencia en general, mismo que a la letra señala:

"ART. 226. Los jueces de Distrito -- acordarán las diligencias que estimen necesarias para precisar los derechos agrarios de los núcleos de población o de los ejidatarios o comuneros en lo particular, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados. Deberán solicitar, de las autoridades responsables y de las agrarias, copias de las resoluciones, planos, censos, certificados, títulos y en general, todas las pruebas necesarias para tal objeto; asimismo, cuidarán de que aquéllos tengan la intervención que legalmente les corresponde en la preparación, ofrecimiento y desahogo de las pruebas, cerciorándose de que las notificaciones se les hagan oportunamente, entregándoles las copias de los cuestionarios, interrogatorios o escritos que deban ser de su conocimiento."

Concluyéndose que la materia agraria es la más favorecida, en cuanto a suplir las deficiencias que se

tengan en su queja, en sus errores y en su defensa, considera da ampliamente. Lo único que no suple dicha institución procesal, es la instancia de parte agraviada; pero una vez expresa da la voluntad de presentar la demanda o interponer recursos, todo el procedimiento y la defensa correrá a cargo de la autoridad jurisdiccional que conozca del juicio de amparo o del recurso, asegurándose la tutela jurídica de la llamada garantía social, pasando de ser una facultad discrecional, a una obligación legal.

En cuanto a los amparos promovidos por los Municipios, a través de la autoridad competente que los represente, diremos que se debe considerar que éstos, son núcleos de población comunitaria, y debe dárseles el mismo tratamiento de tutela por parte de la Constitución y la Ley de Amparo, en lo que hace a la suplencia de la queja, no obstante que no se señale expresamente; pues el referido párrafo --tercero de la fracción II del artículo 107 Constitucional, --contempla esa posibilidad jurídica, al referirse a las entidades comunales.

Por lo que, si el Municipio siendo una persona moral oficial; como entidad colectiva, representando un conjunto de intereses particulares, traducidos en su patrimonio como bien jurídico tutelado, tiene por principio de cuentas el beneficio de su participación, en todas las instituciones procesales que la Constitución y la Ley de Amparo dispongan, máxime que ésta lo considera como quejoso en su artículo 9o.

Es oportuno señalar que la misma Ley de Amparo, contempla la posibilidad de incluir al Municipio como sujeto de tales beneficios procesales, al disponer en su artículo 76 bis, fracción VI, lo siguiente:

"VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa."

O sea, que el Municipio, si alcanza el beneficio de la institución procesal denominada suplencia de la queja deficiente; aunque en lo personal, estimamos que ésta debería ser más completa, específica y determinada por la Ley; ya que el Municipio, es la institución primaria colectiva más importante, pero a la vez más desprotegida jurídicamente.

Con apoyo a lo antes dicho, transcribimos el criterio sustentado por los Tribunales Colegiados de Circuito, en sus tesis jurisprudenciales, que literalmente señalan lo siguiente:

"SUPLENCIA DE LA QUEJA, LAS VIOLACIONES - QUE DAN LUGAR A LA, PUEDEN SER DISTINTAS DE LAS PLANTADAS EN LA DEMANDA.- Basta - con que el órgano jurisdiccional advierta que durante el procedimiento que culminó con el acto reclamado o en la misma resolución, se cometieron violaciones manifiestas

tas de la ley en perjuicio del quejoso, - que lo hayan dejado en estado de indefensión, para que esté en aptitud de suplir la queja deficiente, sin importar que las violaciones que se hagan valer de oficio sean distintas de las planteadas en la demanda de garantías, puesto que la fracción VI del artículo 76 bis, de la Ley de Amparo, no establece esa condición, sino que por el contrario, faculta al Poder Judicial de la Federación para suplir la queja, con el propósito evidente de lograr la realización de una administración de justicia no formalista, en la que se atiende más a la realidad de los hechos - que a la habilidad de los afectados para formular sus defensas." (35)

AR-522/88. Alicia Rodríguez Vda. de Aranda y Copr. 26 mayo 1988. Unanimidad - de votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz M.

"CONCEPTOS DE VIOLACION Y AGRAVIOS, SUPLENCIA DE LOS, EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.- Para que los órganos de control de la constitucionalidad puedan ejercer la facultad de suplencia de la queja, en el amparo administrativo, es indispensable que en la demanda de garantías -- existan conceptos de violación y que estos sean deficientes, ya que solamente en el amparo penal está permitido hacer uso de esa facultad "aun ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo", según lo dice expresamente el artículo 76, fracción II, de la Ley de Amparo; disposición que, interpretada en sentido contra--

(35) Octava Epoca. Administrativa. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 1988.

rio, conduce a la conclusión de que en materia administrativa no opera ese grado de suplencia máxima. Empero basta con que existan en la demanda o en el escrito de agravios, según corresponda, manifestaciones que constituyan un principio de defensa, para suplir la queja deficiente, cuando haya merito para ello." (36)

AR-522/88. Alicia Rodríguez Vía. de Aranda y Copr. 26 mayo 1968. Unanimidad - de votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz M.

### III LA NO PROCEDENCIA DEL DESISTIMIENTO DE LA ACCION CONSTITUCIONAL POR LOS MUNICIPIOS QUEJECOS.

El artículo 74 de la Ley de Amparo, establece las causas de sobreseimiento del juicio de amparo. Refiriéndose precisamente al desistimiento, la fracción I, del citado precepto, que expresamente señala lo siguiente:

"ART. 74. Procede el sobreseimiento:  
I. Cuando el agraviado desista expresamente de la demanda;

Según el Diccionario Razonado de don -- Joaquín Escriche, desistimiento es: "La abdicación o abandono de algún derecho; la renuncia de una convención empezada a -- ejecutar; la deserción de la apelación de una sentencia; el -

(36) Octava Epoca. Administrativa. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 1968.

apartamiento de la acción, demanda, acusación o querrela. (37)

Para la Ley de Amparo y para la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el desistimiento de la demanda implica el desistimiento de la acción, produciendo como resultado la inexistencia del juicio, y dejando las cosas en el estado en que se encontraban antes de iniciado.

La misma Suprema Corte ha ido desarrollando requisitos en su interpretación del artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo, y demás relativos al desistimiento de la demanda, que según el Maestro Genaro Góngora Pimentel, serían los siguientes: (38)

PRIMERO.- Es el quejoso quien puede en cualquier tiempo desistirse a su perjuicio del amparo intentado, por sí o por conducto de su apoderado o representante, cesando todas las consecuencias y efectos del juicio.

SEGUNDO.- El representante convencional debe tener facultades expresas para desistirse del juicio de amparo, disponiendo al respecto el artículo 14 de la Ley de Amparo, lo siguiente:

"ART. 14 No se requiere cláusula especial en el poder general para que el --

(37) ESCRICHE, Joaquín. citado por Góngora Pimentel Genaro.- Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. Porrúa. Méx. 2a. Edición. 1989. p.239.

(38) GONGORA Pimentel, Genaro. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. Porrúa. Méx. 2a. Ed. 1989. pp.242 y sigs.



mandatario promueva y siga el juicio de amparo, pero sí para que desista de éste.

Al respecto, la Suprema Corte exige - otro requisito, consistente en la ratificación del escrito de desistimiento, ante la presencia judicial, previa identificación del interesado.

TERCERO.- Con el desistimiento del juicio de amparo no procede dar vista a las responsables, ni a los terceros perjudicados.

Si la acción constitucional sólo puede ejercitarla la parte a quien perjudica el acto reclamado, será ésta, - -- quien desista de la misma, sin tener que dar vista a las demás, por ser a aquella, a quien afecta directamente en sus de rechos o en su patrimonio el acto que reclamó.

CUARTO.- El desistimiento procede en cualquier momento del juicio, siempre que no haya cosa juzgada. O sea, -- antes de la sentencia, aún en la misma audiencia constitucional; o después de esta, cuando la sentencia ha sido recurrida, pero no ha causado estado.

QUINTO.- El desistimiento debe ser incondicional, - por así establecerlo el mencionado artículo 74, fracción I, - de la Ley de Amparo, y no deben hacerse declaraciones ajenas a la simple voluntad de desistirse en su perjuicio, del juicio de amparo intentado.

SEXTO.- El escrito de desistimiento debe ratificarse ante la presencia judicial o persona que tenga fe pública, cuando así lo ordene el Juzgado que conoció del mismo, como lo dispone el artículo 30, fracción III, de la Ley de Amparo, que a la letra dice:

"III. Cuando deba notificarse al interesado la providencia que mande ratificar el escrito de desistimiento de la demanda, o de cualquier recurso, si no consta en autos el domicilio o la designación de casa o lugar para oír notificaciones, ni se expresan estos datos en el escrito, la petición será reservada hasta que el interesado llene la omisión, notificándose el trámite por lista."

Sin embargo, existe una imposibilidad para no hacerlo, cuando el agraviado que presentó el desistimiento, ha desaparecido, o al Juzgado le resulta imposible localizarlo; y para esto, la Suprema Corte nos dá la solución, en el sentido, de que, cuando no haya podido ser ratificado el escrito de desistimiento de un amparo, debe tenerse por desistido al ocurrente, si es evidente la identidad que existe en las firmas que obran en el expediente y aquella que calza el escrito de desistimiento.

SEPTIMO.- El agraviado podrá retractarse del desistimiento en un segundo escrito, siempre y cuando el primero no haya sido admitido y acordado, dejando viva la demanda, en cuya sentencia se estudiará el fondo del asunto, para decidir

si se otorga o no la protección constitucional.

Ahora bien, respecto del Municipio, es necesario que la legislación existente sea clara y explícita cuando se trate del desistimiento; pues la actual lo ignora, desde la propia Constitución, y la Ley de Amparo, siendo que debe equipararse a los núcleos de población ejidales o comunales, como los considera la Constitución Política, por tratarse de entes colectivos que representan un grupo de vecinos -- con necesidades comunes.

No obstante la laguna de la Ley, en esta materia, la Suprema Corte de Justicia, al interpretar el desistimiento de una persona moral, va más allá, terminando con las posibilidades de defensa que a una persona colectiva deben guardarse.

La tesis de jurisprudencia de mérito, dice a la letra lo siguiente:

"DESISTIMIENTO, PARA TENERLO POR FORMULADO DEBE CONSTAR FENACIENTEMENTE. Para tener por desistida a una persona moral de un medio de defensa no basta que se haya presentado un escrito en que se manifieste el desistimiento y se diga que lo hace valer el representante legal y además éste no se presente dentro del término concedido en auto debidamente notificado conteniendo una prevención de que se le tendrá por desistido de no concurrir a manifestar si ratifica el escrito referido. Lógicamente, -

aparte de lo anterior debe constar, fehacientemente, que existió el desistimiento lo que implica, por una parte, que la firma que aparezca en el escrito sea notoriamente igual a la que calza la demanda de garantías, lo que no acontece cuando se requiere de una prueba pericial caligráfica para determinarlo y, por otra parte, que en el testimonio de poder se encuentre establecido que el representante legal que aparentemente se desista tiene autorización para ello, lo que no se cumple cuando no se encuentre en el expediente tal testimonio." (39)

Amparo en revisión 1768/82.- Almacenes Generales de Depósito Gómez, S. A. 12 de agosto de 1983.- 5 votos.- Ponente Mariano Azuela Gutiérrez.

Tal jurisprudencia, es totalmente contraria al espíritu de la Ley de Amparo, en lo dispuesto por el artículo 30, fracción III, por ser atentatoria de las más elementales defensas jurídicas, de la persona moral agraviada.

Es por eso, que tan importante decisión, al presentar el desistimiento de un juicio de amparo, intentado por un Municipio, debe tomarse en el seno del Ayuntamiento, acordándose en el sentido de autorizar exclusivamente al Síndico Municipal, que lo representa, para que contando con tal aprobación expresa, haga el desistimiento y la respectiva ratificación.

De ninguna otra manera deberá proceder el desistimiento que los Municipios intenten hacer valer; por ser ellos, además de la base de la división territorial, la base de organización política y administrativa del Estado, y en un juicio de amparo está de por medio su patrimonio, que forma parte de su Hacienda, cuyos bienes, simplemente para su enajenación, requieren de la aprobación del Congreso del Estado, según sus respectivas Leyes Orgánicas, que así lo señalan, máxime que poner en riesgo el patrimonio del Municipio, va en contra de los intereses colectivos que este representa.

## CAPITULO V

### IMPROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL DEL ARTICULO 105 DE LA CARTA MAGNA TRATANDOSE DE MUNICIPIOS.

Aún cuando los Municipios son la base - de la división territorial y de la organización política y -- administrativa de los Estados, conforme al artículo 115 de la Constitución Política, y que forma una organización indepen-- diente del Poder Ejecutivo y del Legislativo, tienen no obs-- tante personalidad jurídica para todos los efectos legales; - pero tales condiciones no le atribuyen a los municipios el -- carácter de poder político a que se contrae el artículo 105 - Constitucional, para los efectos de dar competencia a la Su-- prema Corte, con motivo de las controversias que se susciten entre un ayuntamiento y los poderes de un mismo Estado.

Por lo que los ayuntamientos carecen de jurisdicción sobre todo el territorio del Estado, toda vez -- que ésta se limita a una fracción solamente, y sobre tal no - puede intervenir la Suprema Corte, por carecer de competencia que le diera la total extensión territorial de un Estado.

Al corresponder 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 cons-

titucionalidad de sus actos, presupone la existencia legal, - de esos Poderes, no siendo admisible la vía, para una controversia constitucional, por quien no posee los atributos del Poder, fundados en normas constitucionales como lo son los Municipios, que tan solo constituyen un nivel de gobierno.

## I EL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL.

El artículo 105 de la Constitución General de la República, establece:

"ART. 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 la que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley."

Del texto transcrito se desprende que - deben ser analizados los términos controversia y conflicto, - pues son los elementos fundamentales que deben ser tomados en cuenta para entender el espíritu del precepto en cita.

Así vemos, que por controversia se entiende, en términos lingüísticos, una discusión larga y reiterada.

rada entre dos o más personas; o bien se entiende como litigio o polémica, también entre dos o más personas.

Ahora bien, en contexto jurídico, controversia constituye un real litigio entre dos sujetos que -- pretenden la titularidad de un mismo derecho, en los términos del artículo 105 Constitucional, debe tener como elemento -- esencial, el enfrentamiento de dos estados, o de la federación con uno o más Estados, litigando su derecho territorial uno frente al otro.

En tanto que conflicto, es un término -- lingüístico que significa, entre otras cosas: Oposición de intereses en que las partes no quieren ceder, lo cual implica -- pugna, oposición y antagonismo que se hacen manifiestos; desde el punto de vista jurídico, cuando dos partes, titulares -- de un derecho, pretenden hacerlo valer frente al otro que se considera también titular del mismo.

De lo anterior se deriva que una controversia territorial o constitucional, en los términos del artículo 105 Constitucional, solo pueda plantearse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los titulares del -- derecho, que en el caso son las propias entidades federativas y/o la Federación; pero no por los particulares, pues ellos no detentan los derechos que se pueden controvertir en este -- litigio constitucional.



Toda controversia constitucional por su propia naturaleza, sólo podrá presentarse entre los integrantes de los Poderes de los Estados, o de éstos y la Federación, y serán esos integrantes quienes deberán plantear el conflicto al considerar afectados sus intereses, de acuerdo con la correcta interpretación del precepto citado. Además que esta institución va dirigida esencialmente a la preservación de los límites que la propia constitución establece entre las facultades de los entes federativos, cuidando la constitucionalidad de sus actos.

El artículo 105 de la Constitución de 1917, ubicado en su Título Tercero, Capítulo IV, "Del Poder Judicial", confiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, competencia exclusiva y excluyente para conocer de las controversias aludidas en las fracciones III y IV del artículo 104 que, en forma genérica, fija la jurisdicción de los tribunales federales. También reserva el artículo a la Suprema Corte de Justicia, la resolución de las controversias surgidas entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, que así fueren planteados.

De acuerdo con la naturaleza del régimen federal establecido en el artículo 40 de la Constitución, la Federación y los Estados son las entidades del país de rango político más alto, razón por la que las diferencias que surjan entre ellos deben ser resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tribunal de mayor jerarquía de la República.

## II SUJETOS DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL.

Los entes jurídicos que participan en la controversia constitucional como partes procesales, nos lo dá el propio artículo 105 Constitucional, a saber:

a).- DOS O MAS ESTADOS.- Entendidos estos como la organización estatal, representativa del más alto grado de -- descentralización, en la cual el territorio nacional se halla dividido en circunscripciones autónomas constitutivas de los Estados particulares, formando parte de una realidad política superior, la federal, y cuya competencia, en relación con ésta, se encuentra fijada en la Constitución General de la República, precisamente en el artículo 115, que en su enunciado -- dice: "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."

b).- LOS PODERES DE UN MISMO ESTADO.- Es el imperio, dominio o jurisdicción que se tiene para ordenar, mandar o hacer una cosa y que en la esfera política se manifiesta como Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, con atribuciones conferidas por la ley a cada uno de éstos órganos de autoridad.

Según la Constitución Política Mexicana, en su -- artículo 116, dice al respecto de los poderes estatales, lo --

siguiente: "El poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.- Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos."

c).- LA FEDERACION Y UNO O MAS ESTADOS.- Federa---  
ción entendida como el conjunto de entidades o grupos humanos voluntariamente asociados, sin perjuicio de la conservación de las atribuciones que respecto a su gobierno interior señale la Constitución como de su competencia.

En este caso, México es una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de su Constitución General, que respecto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo hace en su artículo 40, - que a la letra dice: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

Lo relacionado con los Estados, ha quedado dicho - en el inciso a) de éste apartado.

d).- LA FEDERACION.- Como sistema de organización política en el cual diversas entidades o grupos humanos dotados de personalidad jurídica y económica propia se asocian -- sin perder su autonomía en lo que les es peculiar, para formar un solo Estado -denominado federal- con el propósito de realizar en común los fines característicos de esta institución.

Igualmente la Constitución General de la República, establece en su artículo 49 que: El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

Pero, siendo el Poder Judicial de la Federación, - quien dirima tales controversias, es obvio que éste, no participará como parte en tales controversias, ya fuera como actor ni como demandado. Apreciándose aquí la verdadera dimensión - del Poder Judicial, por su supremacía, en la División de los Poderes Federales. Quedando sólo la posibilidad de aparecer - como partes en dichas controversias constitucionales a los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

### III SUPUESTOS DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL.

En atención a los supuestos de la controversia constitucional, los precisaremos por los intereses jurídicos que respecto de la materia constitucional tutela el

artículo 105, a través de los diversos conflictos que prevé - en su hipótesis normativa y cuyo conocimiento somete a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en competencia de primero y único grado, a saber:

a).- CONTROVERSIAS QUE SE SUSCITEN ENTRE DOS O MAS ESTADOS.- Facilmente se advierte que estas entidades no pueden conculcar entre sí la competencia que en razón de la materia les asigna el Pacto Federal, ya que en ese sentido gozan éstas genéricamente de jurisdicción local. Solo pueden afectar entre sí la competencia territorial que la Ley Fundamental les otorga y que está determinada por los límites que - - aquella les asigna.

b).- CONTROVERSIAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LOS PODERES DE UN MISMO ESTADO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS.- Los conflictos que puedan surgir entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de un Estado, deben ser resueltos en el mismo Estado, en atención a que en tal evento, la materia de la controversia sería la propia Constitución Local. Porque de acuerdo con el federalismo más puro, la facultad de revisar el Estatuto local corresponde a los Estados, - virtud por la cual la atribución de esa facultad que otorga - el artículo 105 Constitucional a la Suprema Corte, en el caso de conflictos entre Poderes Locales, resulta un contrasentido.

Se impone por lo tanto que mediante la correspondiente enmienda Constitucional, se suprima esa parte del artículo 105, para que la facultad de dirimir esta clase

de conflictos pase a la competencia de los Estados, alternándose los órganos de control, para dar un perfecto equilibrio de poderes, en la competencia constitucional de sus actos, - relativos a la Constitución particular de cada Estado.

Sin embargo se admite invariablemente -- que el espíritu del artículo 105 Constitucional, que el Constituyente le dió, es precisamente mantener el orden en relación a la Constitución Federal, y no a la Estatal, solamente.

Aclarando que, la competencia del Senado para resolver las cuestiones que surjan entre los poderes de un Estado, se refiere únicamente a las de carácter político, como el propio precepto 76 fracción VI, lo señala, y no - las jurídicas sobre constitucionalidad de sus actos como lo - indica el numeral 105.

c).- CONFLICTOS ENTRE LA FEDERACION Y UNO O MAS -- ESTADOS.- Pueden tener estos una doble causa: la violación de la competencia que asigna la Carta Federal a estas entidades en razón de la materia o del territorio. El primer tipo de -- violación sólo puede suscitarse por invasión de jurisdicciones de la esfera local a la federal o viceversa. El segundo - tipo de competencia, o sea el territorial, puede conculcarse por confusión o invasión de los límites que el Pacto Federal asigna al Distrito y Territorios Federales, así como a los Es tados."

4).- **CONFLICTOS EN QUE LA FEDERACION ES PARTE.**- En el decreto de reformas al Código de Procedimientos Civiles Federales, de 3 de octubre de 1900, su artículo 47 fracción II, explicaba el término: "en que la Federación fuere parte", de la siguiente manera: "Se entiende que la Federación es parte, cuando tenga que ejercitar derechos o cumplir obligaciones -- emanadas de la ley o de contratos celebrados por las Secretarías de Estado, siempre que en uno y en otro caso, se afecten los intereses generales de la Nación."

Un ejemplo consistente en que el Ejecutivo, al expedir reglamentos a las leyes del Congreso, suele imponer sanciones no previstas por el legislador, invadiendo así las atribuciones de éste, llegando a fijar en sus reglamentos hasta penas privativas de libertad cuando la ley no -- las establece. O sea, que la Federación resulta afectada en -- sus bienes e integridad constitucional.

Asimismo, la Federación como parte, entendida procesalmente hablando, por aquella cuyo peticionario y derechos van a ser afectados positiva o negativamente, y -- respecto de los cuales la sentencia que los afecte en uno o -- en otro sentido, adquirirá la autoridad de cosa juzgada a su respecto.

## IV EL ORGANO DE CONTROL.

Es la institución jurídica mediante la cual se conservan los principios, la organización y el régimen consagrados en la Constitución, ya que si esta pudiera -- ser violada impunemente, dejaría de ser la Ley Suprema, para quedar convertida en un simple enunciado de principios teóricos.

El organo de control de la constitucionalidad instituido en nuestro país, es el Poder Judicial de la Federación, como revisor del Estado Fundamental, y que por la naturaleza misma de sus funciones, no puede tomar ninguna determinación activa por carecer de iniciativa en la gestión de los intereses públicos. Para actuar requiere ser excitado por medio de una controversia, y aún así, el alcance de su -- acción realizada de ese modo, no trasciende los límites del litigio que le sea planteado, por no hacer declaraciones generales.

Tampoco es jurídicamente posible que al darse el caso de violaciones de carácter negativo, o sea por omisión, pudieran ser reparadas. Suscitándose entonces ser re suelto ese conflicto, en una sentencia de condena, imponiendo al transgresor la conducta omitida; para ser eficaces este sistema, sería necesario que se asegurara la ejecución forzosa de la condena, ya que la mera declaración de principios frente a dos intereses en pugna, sería inútil para lograr la efi-



cacia del que deba prevalecer. Careciendo entonces en estos - casos, de eficacia jurídica la declaración del órgano de control, en forma particular y concreta de un deber impuesto por la Constitución de modo general y abstracto, resultando por - tanto irreparable.

Al tratar de ejecutar la sentencia condenatoria por dichos actos, el Poder Judicial de la Federa--- ción, ejercitando en forma supletoria, la misma facultad cuya inejecución fuera materia del propio juicio, implicando ya -- una invasión de atribuciones de este Poder, respecto de las - que corresponden a los otros órganos, y por lo mismo, un des- medido "gobierno de los jueces", situación que tampoco se in- fiere en nuestro texto Constitucional.

Ahora bien, respecto de las violaciones por actos positivos, estas pueden ser reparadas, con la anula- ción del acto a través de la función política del Poder Judi- cial de la Federación, traducida en el poder de invalidar los actos de este tipo, contrarios a la Constitución, equilibrando así las respectivas competencias de los Poderes en conflic- to.

Por lo anterior, sólo es posible pensar en la institución de un medio de defensa contra violaciones a la Constitución que cometan entre sí, los órganos del Gobier- no Federal, invadiendo su respectiva competencia, tratándose de los Poderes Legislativo y Ejecutivo únicamente, en la for- ma antes especificada.

La regulación que realiza la Constitución Federal respecto de los Estados, como facultad para estos, de darse una Constitución, que haciendo lo propio sus órganos de Gobierno, pueden entrar en conflicto sobre la constitucionalidad de sus actos. Por tanto, los conflictos que puedan surgir entre los poderes de un Estado, deben ser resueltos por ellos mismos, en atención a que en tal situación, la materia de la controversia sería la Constitución Local, resultando la atribución a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de facultades que le otorga el 105 Constitucional, en los casos de conflictos entre Poderes Locales, un contrasentido.

Por tanto, la cuestión deberá plantearse ante la Suprema Corte por el poder ofendido y, previa contestación y defensa de la autoridad responsable, el tribunal deberá resolver sobre la constitucionalidad de los actos materia del proceso. Es obvio que si la sentencia no lo indica de modo expreso, implícitamente sí decide sobre la nulidad o validez de los actos ejecutados por la demandada.

Con lo expuesto se demuestra que el único órgano facultado, de acuerdo con la Constitución, para conocer de las violaciones al Pacto Federal cometidas por los Gobernadores o por los Diputados a las Legislaturas, es la Suprema Corte.

Este alto tribunal, actúa como órgano jurisdiccional, en un procedimiento de CONTROL DIRECTO de la

constitucionalidad, ya que la defensa de la Ley Suprema se -- refiere, no a las garantías individuales, sino a la parte orgánica; y, además, los gobernados no tienen capacidad para -- ejercitar el medio de control que corresponde únicamente a -- las autoridades afectadas.

La competencia de la Suprema Corte de - Justicia de la Nación, para conocer de las controversias constitucionales que establece el artículo 105 Constitucional, se la da el artículo 11, fracciones I a IV, de la Ley Orgánica -- del Poder Judicial de la Federación, al respecto señala lo siguiente:

"Art. 11. Corresponde a la Suprema - Corte de Justicia conocer en Pleno:

I. De las controversias que se susci-  
ten entre dos o más entidades federativas,  
o entre los Poderes de una misma Entidad  
sobre la constitucionalidad de sus actos;

II. De las controversias que se sus-  
citen por leyes o actos de la autoridad -  
federal, que vulneren o restrinjan la so-  
beranía de los Estados, o por leyes o ac-  
tos de las autoridades de éstos que inva-  
dan la esfera de la autoridad federal, --  
cuando sean promovidas por la Entidad - -  
afectada o por la Federación, en su caso,  
en defensa de su soberanía o de los dere-  
chos o atribuciones que les confiera la -  
Constitución;

III. De las controversias que surjan entre una Entidad federativa y la Federación;

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

Hemos visto el fundamento para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia conozca de las controversias constitucionales planteadas; ahora es necesario agregar que para agotarlas, deberán tramitarse en la forma y términos previstos por el Código Federal de Procedimientos Civiles, a falta de una reglamentación procesal expresa, que no existe en nuestra legislación, para que se esté en presencia formal y material de un conflicto o controversia como lo dispone el artículo 105 Constitucional, mediante un juicio uninstancial en el que comparezcan las dos entidades que sostienen la titularidad del derecho controvertido, y seguidos los trámites correspondientes fijados por el Código de Procedimientos citado, aplicado supletoriamente, en donde ambas partes contendientes puedan aportar los elementos de prueba y los fundamentos de derecho que legitimen sus pretensiones.

Por otra parte resulta fundamental el establecer que los particulares no pueden por sí mismos plantear la controversia constitucional, puesto que en ningún momento son titulares de los derechos que van a ser dirimidos -

en la misma, aun cuando las decisiones sobre límites territoriales puedan en un momento dado, causar perjuicio a sus intereses particulares, pero ellos quedarán salvaguardados mediante el juicio de garantías correspondiente, pues el hecho de que se estime un cierto límite territorial a una entidad federativa, para nada altera, de manera directa, los derechos de los particulares, puesto que ellos no son titulares de esos derechos cuestionados y se insiste, si en virtud de la resolución que se dicte en una cuestión de establecimiento de límites, se vulneran derechos del particular, este tiene expedito su derecho para promover el juicio de amparo correspondiente, para que la autoridad jurisdiccional de amparo, lo proteja en el goce de sus garantías individuales.

A continuación transcribimos el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con la competencia de este alto tribunal, para conocer de las controversias en que la Federación es parte, como órgano de control para dirimir las; mismas que a la letra dicen:

**"COMPETENCIA DE LA SUPREMA CORTE CONFORME AL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION.-**  
La excepción dilatoria de incompetencia, -- opuesta en un juicio ordinario civil promovido por la Federación contra un particular, debe desecharse cuando el objeto principal de la demanda es la reivindicación de lotes o terrenos que la Federación reclama como suyos y la restitución de los productos percibidos por el detentador y la pérdida a fa

vor de la Federación de las construcciones ejecutadas por aquél, aunque se ejercite la acción de nulidad, porque ella tiende a destruir la validez de los títulos en que pretende fundar su dominio el detentador para obtener el objeto principal, o sea, las - reinvidicaciones ya referidas.

La Federación, en este caso, persigue - que vuelvan a su patrimonio las tierras que, según afirma la demanda, le pertenecen originariamente, porque sobre ellas no se ha constituido la propiedad particular, y no han perdido su naturaleza de terrenos nacionales. En tal virtud, es evidente, que no se trata de un acto de autoridad, sino de - que la Federación se presente a defender su dominio sobre bienes patrimoniales. Siendo así, la competencia para conocer del asunto corresponde a la Suprema Corte de Justicia conforme a los artículos 104, fracción III, y 105 de la Constitución General de la República, tesis que está de acuerdo con la jurisprudencia por largo tiempo sostenida en el sentido de que cuando la Nación, como -- persona moral, tiene en propiedad civil edificios u otros bienes raíces destinados al objeto de su institución y ha de ejercitar acciones y cumplir obligaciones con relación a ella, el Ejecutivo, al comparecer a juicio deduciendo aquellas acciones, lo hace como representante de la persona moral - de la Federación y es parte ésta en el juicio, porque se trata de bienes patrimoniales de la Hacienda Federal y que se poseen en dominio civil; y también está conforme - con el criterio que informa la ejecutoria - recaída en el caso de la Compañía de Petro-

leo "Mercedes", S. A., que en resumen declara: La Federación es parte en las controversias en que se cuestionan los derechos de la Nación. Y teniendo en cuenta la división legal que considera el fallo, puede decirse: que respecto a la porción constituida en -- propiedad privada, la Nación no tiene interés alguno; que respecto a los bienes usables, aprovechables o concesionables, la Nación se ha desprendido de su interés, pero no por eso de su patrimonio, en tanto no se menoscabe la integridad de los derechos que la Constitución le reconoce; y respecto de los bienes que designa, reserva, se adjudica o excluye del comercio jurídico, es siempre constante el interés de la Nación."(40)

Juicio Ordinario promovido por el C. - Procurador General de la República, como representante de la Federación, en contra de Adolfo Jiménez Contreras.

En el mismo sentido, ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su criterio, al resolver el juicio del que se toma la siguiente transcripción:

"Trátase en el caso del contrato celebrado, previo acuerdo del Presidente de la República, por la Comisión Nacional de Caminos y la Compañía Constructora "Anáhuac", - S. A., para la ejecución de los trabajos de construcción del tramo de la carretera México-Laredo, comprendido entre Nuevo Laredo y Valles, San Luis Potosí.

(40) INFORME de 1934, Presidente de la Suprema Corte Lic. Francisco H. Ruiz. Pleno. Sección Primera. pp.107-108.

La Comisión Nacional de Caminos, creada por la Ley de 26 de agosto de 1925, reunió características que la definieron como un organismo establecido por disposición legal con el objeto de llevar a cabo un servicio público en bien de los intereses generales, mediante el empleo de fondos del Estado, con la intervención de agentes y dependencias de éste y bajo su propia vigilancia. Dichas características fueron acentuadas -- por las disposiciones relativas de la Ley de Caminos y Puentes, de 22 de abril de 1926.

La naturaleza de la Comisión Nacional de Caminos delineada por los preceptos legales respectivos y por la doctrina, fué la de un órgano administrativo descentralizado. Posteriormente, el contenido de los artículos 6o. transitorio, de la Ley de las Vías Generales de Comunicación, de 3 de agosto de 1931, y 2o. también transitorio, de la Ley vigente en esa materia, transformaron el carácter de la referida Comisión, constituyéndola como una dependencia de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y denominándola: "DIRECCION GENERAL DE CAMINOS". Así es, que el órgano descentralizado desapareció, dejando subsistente tan sólo a una dependencia del órgano administrativo, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, instituido para el despacho de los negocios de su resorte por los artículos 90 constitucional y 1o. de la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado.

Como las Secretarías de Estado, en su carácter de órgano administrativo, no tienen



competencia especial diferente de la del -- Presidente de la República, los actos de -- aquéllos se reputan como actos de ese órgano. Ahora bien, el Presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo, constituye un órgano cuya relación es directa e inmediata con el Estado (artículos 39, 40, 41, 49 y 80 de la Constitución General de la República).

La Comisión Nacional de Caminos desapareció con su primitiva organización; y al transformarse en una dependencia de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, todas las acciones que pudiera haber ejercitado, en su caso, aquella Comisión, corresponden a ese órgano administrativo, que, como ya quedó establecido, se confunde con el titular del Poder Ejecutivo que ejerce la voluntad del Estado. Por lo tanto, cuando el C. Procurador General de la República, por acuerdo expreso del C. Presidente de la República, se presenta a deducir tales acciones, obra en nombre directo de la Federación y ésta es parte en el juicio respectivo; situación jurídica que prevalece en el procedimiento iniciado contra la Compañía Constructora "Anáhuac", S. A. En tal virtud, es improcedente la excepción de incompetencia, opuesta por la parte demandada, supuesto que si es parte de la Federación en la controversia, la Suprema Corte de Justicia debe conocer de ella, según lo dispone el artículo 105 constitucional." (41)

Juicio promovido por el Procurador como representante de la Federación contra la - - Cía. Constructora Anáhuac, S. A.

(41) INFORME 1934. Presidente de la Suprema Corte Lic. Francisco R. Ruiz. Pleno. Sección Primera. F. 109.

V LA SENTENCIA RECAIDA EN LA CONTROVERSIAS  
CONSTITUCIONAL.

El medio de control constitucional que analizamos, llamado controversia, de acuerdo con el derecho político moderno, no puede constituirse, sino mediante un juicio a petición de parte, que culmine en una sentencia, dentro de la cual se realice el acto controlador.

Como todo juicio, corresponde tener a ésta, una parte de planteamiento (litis), de prueba (cuando proceda), dentro de la cual pueden incluirse la de "alegatos de buena prueba", y finalmente la de sentencia.

La práctica y poca experiencia en controversias constitucionales ha hecho pensar que no puede concebirse en dicho juicio fase de ejecución de la sentencia, en virtud de que el poder de control de constitucionalidad se resuelve en un poder de anulación, que se realizaría en la sentencia del juicio a estudio, y siendo ésta de nulidad, tendría un carácter típicamente declarativo.

Este litigio constitucional, a diferencia del Amparo, constituiría un auténtico y genuino medio de control de la constitucionalidad instituido en beneficio de la Constitución misma, a efecto de lograr en el mayor grado posible, mediante sus efectos erga omnes, la eficacia del principio de supremacía jurídica que caracteriza a dicho orde

namiento, por la eliminación de los actos nulos contrarios a su texto, lo cual beneficiaría grandemente a los gobernados.

Y precisamente, por lo que hace al cumplimiento de la sentencia que se dicte en la controversia - - constitucional, se logrará si las autoridades competentes, -- inician juicio de responsabilidad oficial en contra de los titulares de la autoridad que actuó en contra de las normas - - constitucionales; llegando incluso a abrirse en su contra el respectivo juicio político, restableciendo de esta manera el orden constitucional.

Fero tampoco, es posible poner en práctica este sistema, si no exista al respecto una Ley Reglamentaria que regule todo el procedimiento; teniendo que aplicarse supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles a falta de uno específico.

Por otra parte, la resolución que se -- dicte en la controversia, no será un simple acuerdo de trámite, ni el resultado de una consulta; debe ser una declaración de nulidad de los actos contrarios a la constitución, en que las autoridades como partes han incurrido.

Ejemplificando lo que una sentencia dic tada por el Pleno de la Corte, debe tomar en cuenta para resolver, diremos que en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de los Tribunales Federal de 27 de agosto de 1934, se menciona que el criterio sustentado por la Suprema Corte al -

resolver una controversia constitucional, fue incorporado en un precepto de tal Ley Orgánica, y ahora reproducido literalmente en la actual, como fracción II del artículo 11 del referido Ordenamiento Legal, según el cual el Supremo Tribunal debe resolver.

Tal criterio se recogió de la tesis que por mayoría de votos aprobó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sentencia que dictó en la controversia iniciada por la Federación en contra del Estado de Oaxaca, reclamándole la inconstitucionalidad y como consecuencia de ella, la nulidad de la ley dictada por dicha entidad en febrero de 1932, en la que se atribuye el dominio y la jurisdicción sobre los monumentos y ruinas arqueológicas, comprendidas dentro de su territorio, al descubrirse la tumba número 7 de Monte Albán; y que por tal motivo, la Procuraduría General de la República planteó tal controversia como representante de la Federación, a petición de la Secretaría de Educación.

La tesis a comento, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte, es la siguiente:

**"MONUMENTOS, RUINAS Y MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS E HISTÓRICOS QUE SE ENCUENTREN EN EL TERRITORIO NACIONAL.-** Pertenece a las autoridades federales, la jurisdicción sobre las ruinas ó monumentos arqueológicos que se encuentren en el territorio nacional, y, por tanto, la facultad de legislar respecto

de ellas. Por consecuencia, la Ley de 13 de febrero de 1932, expedida por el Gobierno - del Estado de Oaxaca, en uso de facultades legislativas, sobre dominio y jurisdicción de monumentos arqueológicos que existan en el territorio de dicho Estado, invade la esfera de la autoridad federal." (42)

Voto particular de la minoría formada por los ciudadanos Presidente licenciado Julio García y Ministros Licenciados Francisco Barba y Jesús Guzmán Vaca. El señor Ministro Couto votó en el sentido de que la Suprema - Corte de Justicia de la Nación carece de facultades para conocer de una controversia en la cual se deduzca la acción de nulidad de una ley.

(42) INFORME a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su Presidente Lic. D. Julio García, al finalizar el año - de 1932. Pleno. Materia Civil. p.83.

VI CONTROVERSIAS SUSCITADAS CON MOTIVO DE  
LOS CONVENIOS DE COORDINACION FISCAL  
ENTRE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS.

Es curioso que sólo una ley federal haya pretendido reglamentar estas controversias judiciales para una materia específica: la de coordinación fiscal entre la Federación y los Estados, de 22 de diciembre de 1978, en vigor a partir del 1o. de enero de 1980. En ella se faculta a la Federación y a los Estados, para plantear en un juicio constitucional la invasión de sus respectivas áreas impositivas e inclusive se regula la suspensión de la ley atacada y los efectos de una sentencia de anulación.

El origen de esta controversia, se dá, como lo disponía la abrogada Ley de Coordinación Fiscal de 28 de diciembre de 1953; y, ahora regulada por la vigente Ley, - en su Capítulo II, que trata "Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal", al señalar inicialmente en su artículo 10, -- las bases para celebrar los convenios de coordinación fiscal, entre los Estados de la Federación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, su publicidad; así como de los Estados no coordinados, diciendo a la letra, lo siguiente:

"ART. 10.- Los Estados que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta Ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Ha-

cienda y Crédito Público, que deberá ser -- autorizado o aprobado por su Legislatura. - También, con autorización de la Legislatura podrán dar por terminado el convenio.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de que se -- trate, ordenarán la publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico Oficial del Estado, respectivamente, del -- convenio celebrado, por el cual el Estado - se adhiera, del acto por el que se separe - del sistema; y de los decretos de la Legislatura del Estado por los cuales se autoricen o aprueben dichos actos, que surtirán - efectos a partir del día siguiente a la publicación que se efectúe en último lugar.

La adhesión al Sistema Nacional de - - Coordinación Fiscal deberá llevarse a cabo integralmente, y no sólo en relación con el gunos de los ingresos de la Federación.

El Distrito Federal queda incorporado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal."

Posteriormente la Ley trata en su artículo 10-A, de las entidades que optan por coordinarse en cuanto a derechos federales, no lo hará en los derechos estatales o - municipales, de la siguiente manera:

"ART. 10-A.- Las entidades federativas que opten por coordinarse en derechos, no - mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por:

I. Licencias y en general concesiones, - permisos o autorizaciones, inclusive los -- que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, con excepción de las siguientes:

- a) Licencias de construcción.
- b) Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y - alcantarillado.
- c) Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.
- d) Licencias para conducir vehículos.
- e) Expedición de placas y tarjeta para la circulación de vehículos.

II. Registros o cualquier acto relacionado con los mismos, a excepción de los siguientes:

- a) Registro Civil.
- b) Registro de la Propiedad y del Comercio.

III. Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas, incluyendo cualquier tipo de derechos por el uso o tenencia de anuncios. No se considerarán comprendidos dentro de lo dispuesto en esta -- fracción los derechos de estacionamiento de vehículos ni de uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos en la vía pública.

IV. Actos de inspección y vigilancia.



Los derechos locales o municipales no podrán ser diferenciales considerando el tipo de actividad a que se dedique el contribuyente, excepto tratándose de derechos diferenciales por los conceptos a los que se refieren los incisos del a) al e) de la - - fracción I y la fracción III.

Las certificaciones de documentos así como la reposición de éstos por extravío o destrucción parcial o total, no quedará comprendida dentro de lo dispuesto en las fracciones I y II de este artículo. Tampoco quedan comprendidas las concesiones por el uso o aprovechamiento de bienes pertenecientes a las Entidades Federativas o a los Municipios.

En ningún caso lo dispuesto en este artículo se entenderá limitativo de la facultad de los Estados y Municipios para requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones, otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia.

Para los efectos de coordinación con las Entidades, se considerarán derechos, -- aun cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, -- las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación.

El Distrito Federal queda coordinado en esta materia."

Inseguida el artículo 10-B, de la Ley - establece que aunque los Estados no estén coordinados en cuanto a los derechos, sí pueden continuar adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; y si posteriormente en dicha entidad se establezcan derechos contrarios a los que dispone el artículo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo hará saber, a través de una declaratoria que será publicada en el Diario Oficial, dejando sin efectos la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En caso de inconformidad del Estado a - que se refiere la declaratoria, podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a dirimir tal controversia -- así surgida, en los siguientes términos:

"ART. 10-B.- Los Estados podrán no --- coordinarse en derechos sin perjuicio de -- continuar adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria de los Estados - que no tienen establecido o suspendan el cobro de los derechos a que se refiere el artículo anterior y que, por lo tanto, están coordinados en esta materia, la cual se publicará en el Periódico Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Federación.

Si posteriormente en la entidad o en - los municipios se establecen derechos contrarios a lo dispuesto en el artículo que - antecede, la citada Secretaría así lo declarará.

rá, dándolo a conocer mediante declaratoria que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, la cual empezará a regir treinta días después de la fecha de esta publicación, quedando sin efectos la coordinación en materia de derechos; en el caso de que el Estado esté inconforme con esta declaratoria, se podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del artículo 12 de esta ley."

Finalmente el artículo 12, señala el procedimiento para tramitar la anulación de la referida declaratoria, al establecer que:

"ART. 12.- El Estado inconforme con la declaratoria por la que se considera que deja de estar adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, demandando la anulación de la declaratoria que se haya dictado conforme al artículo anterior de esta Ley.

El juicio deberá promoverse dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que se hubiera publicado en el Diario Oficial de la Federación la citada declaratoria. Con la demanda se ofrecerán pruebas y se acompañarán las documentales de que disponga el Estado.

Se correrá traslado de la demanda al - Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que la contesten en el plazo de 30 días y ofrezcan -- pruebas, acompañando las documentales de -- que dispongan.

Al admitirse la demanda se señalará la fecha para la celebración de una audiencia, que habrá de verificarse antes de los 90 -- días siguientes y, dentro de este término, tanto el Estado que haya promovido el juicio, como el Ejecutivo Federal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrán -- reportar las pruebas ofrecidas y que no hubieran presentado con la demanda o contestación. En la audiencia formularán alegatos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación -- pronunciará su fallo.

Desde la admisión de la demanda se suspenderán los efectos de la declaratoria impugnada, por 150 días. El fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación producirá efectos 30 días después de su publicación -- en el Diario Oficial de la Federación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará la publicación en el Diario -- Oficial de la Federación, tanto de la suspensión de los efectos de la declaratoria -- impugnada, como de los puntos resolutivos -- del fallo de la Suprema Corte de Justicia -- de la Nación.

En caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público infringiera las disposiciones legales y convenios relativos a la

coordinación fiscal en perjuicio de una entidad federativa, ésta podrá reclamar su cumplimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo en lo aplicable el procedimiento establecido en este artículo." lo."

Vemos que, aunque se dispone el procedimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la suspensión de los efectos de la declaratoria que se impugna, su publicación, igual que la publicación de los puntos resolutorios del fallo que emita el Pleno de la Corte, es difícil pensar si en estos supuestos, una resolución se dicte en los plazos prudentemente dispuestos, y que su ejecución se cumpla con todos sus efectos. Además de que, como ya lo dijimos, debe iniciarse en consecuencia juicio de responsabilidad oficial en contra de la autoridad que contravenga dichas disposiciones.

Pero, aunque la Ley en comento, trate al mismo tiempo de reglamentar el procedimiento para acudir ante la Suprema Corte a dirimir la controversia que establece, no existe en lo particular una Ley expresa que la reglamente completamente, en cuanto a los términos y formas de su procedimiento.

En cambio, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, da fundamento a la competencia del Pleno de la Suprema Corte, para conocer de las controversias que se susciten con motivo de la exclusión de los Estados, --

del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y sobre el cumplimiento de tales convenios, como órgano de control ante el cual se habrán de dirimir; disponiendo en su artículo 11, - - fracción XIV, lo siguiente:

"Art. 11. Corresponde a la Suprema --  
Corte de Justicia conocer en Pleno:

XIV. De los juicios de anulación de -  
la declaratoria de exclusión de los Esta-  
dos del Sistema Nacional de Coordinación -  
Fiscal, y de los juicios sobre cumplimien-  
to de los convenios de coordinación cele-  
brados por el Gobierno Federal con los Go-  
biernos de los Estados, de acuerdo con lo  
establecido por la Ley de Coordinación Fis-  
cal, en relación con lo dispuesto en el ar-  
tículo 105 constitucional; y"

Las controversias así suscitadas, son en la práctica escasas o hasta remotas, y en las estadísticas judiciales, éstas se desconocen, por inusuales, a pesar de contar con más regulación legal que aquellas de más uso e importancia que establece el artículo 105 Constitucional.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- El conocimiento del Municipio desde sus orígenes, su desarrollo histórico y los motivos sociales de su existencia entre otros elementos, son de vital importancia para que ahora se le dé la dimensión que merece, con auténticas reformas que lo convierten en la verdadera base de la división territorial de los Estados de la Federación, así como el punto de partida para su organización política y administrativa.

SEGUNDA.- El patrimonio municipal debe ser un verdadero conjunto de bienes, de los cuales el municipio pueda obtener recursos, pero no sólo aquellos que le sirvan de asiento a sus oficinas o que constituyan obras históricas intocables e improductivas, sino que puedan percibir ingresos en forma concreta y segura, establecidos en la Constitución, su Ley Orgánica, y su Ley de Hacienda Municipal; igualmente participar en mayor proporción de los recursos hasta ahora reservados a la Federación y a los Estados, en materia de importaciones y exportaciones; en la rama minera, metalúrgica y petroquímica.

Que el municipio perciba ingresos por la explotación de concesiones en materia de comunicaciones, como pudieran ser, la construcción de caminos y carreteras, con su respectivo mantenimiento; la construcción de nuevas vías férreas con rutas mercantiles y de pasaje, con la cons-

trucción de sus estaciones; la construcción de aeropuertos para vuelos domésticos, de carga y pasaje, así como otros servicios a la comunidad, tales como fumigación, combate de incendios, asistencia médica, etcétera.

La construcción a cargo del municipio, de desarrollos turísticos, en lugares donde es factible y necesario, por no contar con los elementos industriales, técnicos o económicos para su crecimiento; incluyendo infraestructura básica a su alcance en todos los renglones: de hotelería, espectáculos artísticos y deportivos, comercio, industria, artesanías, sorteos y juegos diversos, atractivos naturales o artificiales, con el económico sistema de intercambios con -- otras entidades de la República o del extranjero, para asegurar de éste modo su éxito y subsistencia.

Igualmente, el municipio puede obtener beneficios económicos con la localización, cuidado y mantenimiento de escenarios naturales o artificiales para la industria cinematográfica, que le dé a la comunidad publicidad, -- prestigio, desarrollo y sobre todo fuentes de ingresos para él y para sus habitantes, por su explotación y consumo tanto interno como externo de los productos que ahí se originen.

También, pueden los municipios obtener ingresos al construir instalaciones para la crianza de especies marinas, su venta en comunidades del propio municipio, y con la industrialización de sus productos, la venta fuera de su territorio.



Para que lo anterior asegure su éxito - con la fuerza necesaria y la efectividad esperada, deben las autoridades municipales construir en sus cabeceras, escuelas técnicas para la capacitación tanto de sus propios asesores y empleados, como de los vecinos de su comunidad que se dediquen a dichas actividades productivas.

TERCERA.- El municipio sí tiene amplia posibilidad de participar como quejoso en el juicio de amparo, cuyas bases no sólo se encuentran en el Código Civil y en la Ley de Amparo, sino que puede acudir materialmente al juicio constitucional en defensa de su patrimonio; pues como parte agraviada actuará en contra de actos de autoridad que afecten sus intereses patrimoniales. Al intentarlo a través de sus representantes mantiene su fin primordial; al agotar el trámite del juicio de amparo, pondrá en uso facultades que tiene como persona moral de derecho público; y, al obtener una sentencia favorable, habrá logrado mantener vigente la razón que le da vida legal.

Porque en la mayoría de las funciones - que realiza, está en juego de alguna manera su patrimonio; -- que al afectarse, lo hace directamente con sus intereses patrimoniales, jurídicamente tutelados, contra los que necesariamente procede en su favor el juicio constitucional de amparo.

CUARTA.- En contra de la participación de los municipios, como quejosos en el juicio de amparo, existen los cri

terios abstractos y legalistas que tienen algunos funcio-  
narios del Poder Judicial, al hacer interpretaciones temerarias,  
pues al resolver, ven en la jurisprudencia sólo la doctrina -  
del fallo y sus precedentes, pero rara vez se detienen a estu-  
diar los hechos que lo motivaron, dejando con esto a los muni-  
cipios en un completo, irreparable y peligroso estado de inde-  
fensión.

Esto es, que muchas de las veces, el --  
juzgador, emite una sentencia donde copia solamente los pun-  
tos resolutivos, adecuándolos a otra en que el sentido fue --  
igual; pero haciendo razonamientos forzados o acomodados al -  
caso que está viendo, sin que verdaderamente se identifique -  
con los hechos y circunstancias que originaron al primero.

QUINTA.- Al parecer, la necesidad de aumentar las -  
cifras estadísticas y el criterio dominante fijado en el Po-  
der Judicial, que parte desde el Pleno de la Corte en funcio-  
nes, coinciden para acallar los reclamos legales del munici-  
pio, y tan sólo se le ven a sus demandas improcedencias, que  
únicamente reflejan incompetencia de quien no las estudia en  
el fondo, evitándose el difícil trabajo de pensar, fundar y -  
reconocer la razón legal a la Institución más antigua, pero -  
que en la mayoría de las veces, resulta ser la víctima del --  
mismo sistema que la reconoce como la base de su organización.

Para darnos una idea señalaremos un ca-  
so suscitado en el Estado de Chihuahua, donde siete munici-  
pios a través de sus respectivos Ayuntamientos, acudieron al

amparo, en el año de 1984, en contra de actos del Congreso -- del Estado, por no adecuar su Constitución local, en beneficio de todos sus municipios, a las reformas de 1983 a la Carta Magna, en su artículo 115, en el sentido de establecer en la misma, los ingresos que los municipios iban a percibir por diversos conceptos, así como su recaudación, administración y finalmente el aprovechamiento en su beneficio, que siendo un mandato constitucional ordenado en la parte transitoria de la referida reforma, no fue acatada en sus términos por el Congreso local, perjudicando con esto gravemente el patrimonio de los citados municipios; por los ingresos que deja de percibir, a diferencia de los demás municipios de la República que si lo hacen, cuestión ésta tan clara, si se medita, razona y se le toma la dimensión y trascendencia que viene a dar como resultado, no sólo la procedencia del juicio, sino la misma - protección constitucional a los quejosos, y que sin embargo, esos juicios fueron todos sobrepasados lamentablemente, sin hacer comentarios de cual recurso era el idóneo para tan siquiera registrarlos como un buen precedente histórico.

Ahora bien, no sé, si en ese momento el jugador no supo o no quiso apreciar la intención de los planteamientos de los quejosos, y sólo se limitó a buscarles la improcedencia, pero sin poder explicar en sus consideraciones sin tal reclamación puede o no plantearse en un juicio de amparo de esa naturaleza. Creyendo posiblemente que para tan rara situación, solo había que buscar en leyes y reglamentos un procedimiento que fuera el adecuado para solucionar tan eventual situación, desconociendo irresponsablemente el verdadero

fondo de la petición de amparo, para proteger los intereses - patrimoniales del municipio.

Y en claro ejemplo de sustitución al Poder Judicial de la Federación, el legislativo estatal junto - con el ejecutivo del Estado, aplicaron medidas políticas al - problema; porque en el caso se trataba de autoridades cuyos - funcionarios electos por el pueblo, pertenecían a partidos de oposición.

Posteriormente los mismos agraviados cu yo período de administración fue de 1983 a 1986, intentaron - como partes el trámite ante la Suprema Corte de Justicia de - la Nación, de la controversia constitucional que establece el artículo 105 Constitucional, logrando sólo que, después de -- largos años, el 7 de mayo de 1991, el Pleno de la Corte, les resolviera su asunto en tres renglones, en el sentido de deschar su demanda por improcedente.

En el remoto caso de haberse resuelto - favorablemente, para ese tiempo, ya los ayuntamientos demanc-dantes, habían terminado su administración, lo mismo que la - legislatura señalada como responsable, y quizá hasta el gobeznador del Estado, que imponía la política a seguir.

SEXTA.- En este trabajo, se hace la propuesta de reformas básicas en favor de los ayuntamientos, pero su planteamiento que no es apresurado, beneficia a todos los habitantes de los municipios por igual, y no sólo a una parte privilegia

da. A saber, estas consisten en situar al municipio en el lugar que debe tener como célula de la organización política y administrativa del régimen interior de gobierno de la República y sus relaciones con la población, de la suspensión de los miembros del ayuntamiento, se responsabilidad, su defensa y - su sustitución.

Posteriormente se señalan por su nombre las bases legales que fundamentan el manejo, integración y de fensa de su patrimonio, según la estructura jurídica del Estado, como son la Constitución, Ley de Ingresos, Ley Orgánica y Ley de Hacienda Municipal.

SEPTIMA.- Se proponen servicios de primera necesidad, útiles para el bienestar y seguridad de todos los habitantes de los municipios; así como servicios opcionales o complementarios, dependiendo de las condiciones y necesidades -- particulares de cada comunidad.

Considerando que los siguientes servicios son básicos, se propone agregarlos al texto constitucional, estimando su necesaria inclusión en posterior reforma; - como son: saneamiento ambiental en todos sus aspectos, estacionamientos públicos municipales, para evitar que las calles se saturen innecesariamente de vehículos que no circulan y só lo estorban y contaminan; seguridad pública preventiva tanto de policía como de tránsito, consistente en patrullaje a pie y motorizado, casetas o módulos de vigilancia, respecto de la seguridad preventiva de tránsito, la debida planeación, trazo,

alineamiento y construcción de calles, plazas, puentes, escuelas, centros comerciales, oficinas públicas, centros de diversión, estaciones de pasajeros y aeropuertos, con la necesaria señalización, visibilidad y prudente distancia, todo esto para no desviar el presupuesto en gastos innecesarios de personal que después va atender grúas, corralones, accidentes y de más servicios que no deberían existir si se planeara debidamente la función del municipio, como satisfactor de las necesidades de la comunidad.

En cuanto al tránsito, éste debe incluir al de personas, no sólo de vehículos; porque actualmente no existe ciudad o población por pequeña que sea, en la que no se vean vehículos de diversas dimensiones y capacidad, que para su circulación necesitan asegurar su libre y rápido paso, manteniendo al mismo tiempo el bienestar y seguridad de la población que se desplaza caminando.

Por lo que a los centros de asistencia social se refiere, estos pueden ser desde los elementales servicios médicos gratuitos, los de cobro económico y los hospitales de especialidades que administre el municipio, con la inclusión de medicina alternativa para los diversos tratamientos no se encarezcan, y se ponga en práctica métodos efectivos pero poco usuales, como la acupuntura, homeopatía, herbolaria, naturismo y demás formas aceptadas de curación.

De los citados centros de asistencia social, se pueden constituir los ya conocidos como guarderías,

enseñanza de artes y oficios, a cargo de personas voluntarias, lugares para el sano esparcimiento, tales como clubes sociales con juegos de mesa, cafés literarios, etcétera. Asimismo, otros usuales como horfonatorios, casas de cuna, comedores y dormitorios para personas que no cuenten con los recursos necesarios para su completa subsistencia, a cambio de trabajos voluntarios a la comunidad, eso los que aún puedan desempeñar los físicamente; asilos, servicios funerarios económicos y -- gratuitos para personas de comprobada necesidad, todo esto a través de fideicomisos o patronatos de asistencia.

Igualmente se puede prestar el servicio de prevención de adicciones a las drogas y alcohol, y su rehabilitación. De la misma manera prestarse infinidad de servicios de gestoría y orientación a la comunidad, además de un servicio invaluable de información acerca de todos los aspectos en cada municipio, por medio de sus archivos.

Los centros deportivos que se proponen, no deben representar ostentosas obras ni presupuestos, siendo suficiente instalaciones modestas, ubicadas en lugares estratégicos, para el fomento del ejercicio continuo, sin convertirlos en paseos dominicales o centros de reunión elitista.

Referente a las bibliotecas públicas, - éstas tendrán su ubicación igualmente estratégica, programando concursos literarios de conocimientos, escritura, ortografía, dibujo, quitándoles la imagen que en algunos lugares tienen, al comparárseles con lúgubres templos dedicados al culto

de una desconocida religión.

Hablando de otro servicio que actualmente se hace indispensable en cualquier centro de población, es tá el de prestar a la población, la protección civil en caso de siniestros o fenómenos naturales, tales como servicios de bomberos con personal especializado en buceo, paracaidismo, - combate de incendios forestales, cierre de fugas de gas y diversos substancias químicas nocivas o mortales para la población, en sus personas o en su medio ambiente. Provenir desastres naturales, evitando en lo posible daños por ciclones, huracanes, tormentas, sismos, derrumbes o inundaciones; y en caso necesario, prestar la asistencia humana y técnica para el rescate de la población afectada, reconstruyendo las viviendas, instalaciones de servicios públicos y vías de comunicación.

Los servicios opcionales o complementarios que los municipios pueden prestar, cuando las condiciones geográficas y socio-económicas lo requieran, son los que a continuación se citan: transporte por vía marítima o pluvial, tanto de personas como de mercancías y ganado, alquiler de naves para trabajo o diversión, transporte de pasajeros -- por caminos y carreteras intermunicipales, puentes en ríos y montañas, funiculares, instalaciones para deportes marinos, - montañismo o aéreos.

OCTAVA.- Se propone la importante inclusión en el texto constitucional de los medios de defensa, autoridades an



te quien se diriman, así como la creación de leyes y reglamentos procesales para su trámite correspondiente. Dichos medios de defensa serían: controversia de carácter político por la suspensión de miembros del ayuntamiento, para dirimirse ante el Tribunal Superior de Justicia del Estado, por ser el Poder Judicial quien se ha excluido de participar en los supuestos procesos de suspensión, y por la elemental razón de que al--- quien tiene que conocer de dichas controversias, sin tener -- que crear tribunales especiales; así también, las leyes procesales aplicables a estos conflictos, serían junto con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, - un Código de Procedimientos Municipales, que establezca plazos legales, términos judiciales, procedencia de la acción en única instancia, requisitos de la demanda, medios de prueba - aceptados para las partes, así como los de oficio, audiencias, sentencia, publicación; y sobre todo la forma en que se le da rá el rápido y debido cumplimiento.

Otro señalamiento que se hace es el relativo a la procedencia del juicio de amparo en caso de resultar afectados los intereses patrimoniales del municipio, por causa del indebido reparto a que tiene derecho, o su exclusión, respecto de la participación federal de ingresos, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal.

NOVENA.- También hacemos la petición para incorporar al texto constitucional, la formación de un sistema judicial para los municipios, con la organización y bases legales necesarias, en un nuevo artículo 115 bis, que en su parte con

ducente diría:

"ART. 115 bis. ....  
 .....  
 .....

III. El Poder Judicial de los Municipios, se ejercerá por los tribunales y juzgados que establezcan las leyes orgánicas municipales respectivas.

La independencia de los magistrados y -- jueces en el ejercicio de sus funciones de berá estar garantizada por las leyes orgánicas municipales, y sus reglamentos, los cuales establecerán las condiciones para - su ingreso, formación y permanencia de - - quienes sirvan al Poder Judicial de los municipios.

Los magistrados y jueces municipales percibirán una remuneración adecuada e irrenunciabile, la cual no podrá ser disminuída durante su encargo."

DECIMA.- Como adición a la parte final del artículo 115 de la Constitución General, se propone de igual manera, de jar de una vez establecida la base legal para la prestación de servicios a los municipios, por parte de sus empleados, con el siguiente texto:

"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 apartado B de ésta Cong

titución, y sus disposiciones reglamentarias."

Posteriormente cada Estado podrá dictar las respectivas leyes reglamentarias, como a la fecha ya algunos las han emitido para ese fin, pero sin fundarlas en la -- Constitución Federal, como por ejemplo el Estado de Aguascalientes, donde las relaciones laborales de sus empleados se rigen por las siguientes disposiciones: Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado y sus Municipios, Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado, y de reciente expedición, el decreto que promulga la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado, aplicable a los servidores de sus municipios.

DECIMA PRIMERA.- Igualmente se propone el trato formal y legal que según el sistema político le corresponde al Municipio, como tercer nivel de gobierno, en sus funciones -- que constitucionalmente le competen, conforme a la división de poderes que rigen en la Federación, en los Estados, y por consiguiente en los Municipios, para quedar como sigue:

"ART. 115 bis. El poder público de los Municipios, se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, representado por los Presidentes Municipales, dependiendo de ellos los Tribunales Contencioso-Administrativo y Laborales; el Legislativo, representado por los Ayuntamientos, compuestos por los

Regidores y Síndicos respectivos, que emitirán las Leyes Reglamentarias, Códigos de Controversias y Procedimientos Municipales; y, el Judicial, representado por los Magistrados y Jueces Municipales, Mixtos o Menores.

Los Poderes de los Municipios se organizarán conforme a la Ley Orgánica de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. Los Presidentes Municipales no podrán durar en su encargo más de tres años.

La elección de los Presidentes Municipales y demás regidores y síndicos que forman el Ayuntamiento, será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los Presidentes Municipales no podrán volver a ocupar ese cargo.

II. El número de regidores que conformen el Ayuntamiento, será proporcional al de los vecinos que habiten en su territorio, conforme a las reglas que al efecto señale su respectiva Ley Orgánica Municipal.

III. El Poder Judicial de los Municipios, se ejercerá por los Tribunales y Juzgados que establezcan las leyes orgánicas municipales respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones -

deberá estar garantizada por las leyes orgánicas municipales, y sus reglamentos, - los cuales establecerán las condiciones - para su ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan al Poder Judicial de -- los municipios.

Los magistrados y jueces municipales - percibirán una remuneración adecuada e -- irrenunciable, la cual no podrá ser disai nuda durante su encargo.

IV. Las leyes orgánicas y reglamentos municipales podrán instituir tribunales - dotados de plena autonomía para dictar -- sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre - la administración pública municipal y los particulares, estableciendo las normas pa ra su organización, su funcionamiento, -- procedimiento a seguir, y los recursos -- contra sus resoluciones; ya sean estas -- contencioso-administrativas o laborales."

DECIMA SEGUNDA.- Se opina sobre la conveniencia de - salvaguardar al Municipio, con la protección mínima legal que a otras instituciones favorecen, en el texto constitucional, - con las figuras jurídicas de la suplencia de la queja deficien te, y la no procedencia del desistimiento de la acción consti tucional, como los señalados en el artículo 107 fracción II, - para el caso de ejidos y núcleos de población comunal; o la re ferencia que hace la misma Constitución cuando se trata de - - asuntos en materia penal, laboral, y en favor de menores e in- capaces. Por lo que siendo el Municipio una Institución que re

presenta a una comunidad, se considera en estricto derecho que le corresponde el beneficio de la igualdad jurídica en estos aspectos.

DECIMA TERCERA.- Se aprecia confusa la redacción literal del artículo 105 Constitucional, por atribuirle poderes supremos al Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre los poderes de los Estados de la Federación, siendo el único competente para dirimir sus controversias, -- dándole el carácter de super poder.

También es notable el hecho de no contemplar en sus supuestos, los conflictos que se pudieran dar entre los Poderes Federales, o cuando menos los suscitados entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Finalmente, es notable en su redacción no contemplar al municipio como parte, en las controversias -- que se susciten entre éste y los poderes de los Estados, ya -- que de origen, forma parte de la Federación, y así debe en último caso considerarlo la jurisprudencia de la Suprema Corte, al interpretarlo como fundamento de infinidad de controversias que a lo largo de la historia de la Corte solo han sido estudiadas superficialmente por lo mismo, y desechadas en consulta para trámite, por carecer de fundamento legal que les de procedencia.

DECIMA CUARTA.- En cuanto al órgano de control que conoce de las controversias constitucionales, especialmente --

las promovidas por ayuntamientos, o sea el Pleno de la Suprema Corte, al someter a votación el asunto respectivo, algunos ministros hacen comentarios al respecto basándose en criterios políticos intrascendentes, en vez de consideraciones jurídicas que sean tomadas en cuenta como verdaderos precedentes: pero no es así, ya que al final de un trámite que incluso se lleva varios años, se resuelve como simple consulta, cuya votación de mayoría decide simplemente desechar sin hacer las mínimas consideraciones legales que en verdad interpreten, orienten y formen precedentes que sirvan para normar el criterio de los juzgadores, autoridades y partes en los conflictos.

Como referencia a lo anterior, se comenta el trámite y resolución de la demanda de controversia constitucional promovida por siete ayuntamientos del Estado de Chihuahua en contra de actos del Congreso local, por omisión en su cumplimiento a la Constitución Federal, en la adecuación de la Constitución Estatal a la Federal, de conformidad con la disposición transitoria establecida en la reforma de 1983 al artículo 115 de la Carta Magna, tramitada ante la Suprema Corte bajo el número 2/84, cuyo sentido al resolverse en simple consulta, fue para desecharla por mayoría de 11 votos a favor y 8 en contra, hasta la distante sesión pública del día 8 de mayo de 1991.

Ante la prolongada tardanza para resolver, como por los comentarios vertidos por algunos ministros al estar el asunto a discusión, se destaca más la actuación del Pleno de la Suprema Corte como Poder que como tribunal.

DECIMA QUINTA.- Por lo que hace a la sentencia que sea dictada en la controversia a que se refiere el artículo 105 constitucional, es posible darle cumplimiento, cuando la Corte haga una declaración general al respecto, dictándose las medidas pertinentes para tal fin. Porque hasta ahora no ha sido así; ya que en dichos casos, las soluciones que se dan, son políticas, sustituyéndose en tales obligaciones al Poder Judicial, que debe exigir su cumplimiento.

DECIMA SEXTA.- Como medida para hacer cumplir las sentencias que se dicten en las controversias constitucionales se debe dar vista con la misma al Ministerio Público, iniciando éste, averiguación en contra de los funcionarios que como autoridades fueron demandados, con fundamento en la Ley de Responsabilidades oficiales, dentro de los términos legales, para que las mencionadas controversias tengan un debido y rápido cumplimiento, además de servir como antecedente en posteriores casos.

DECIMA SEPTIMA.- La controversia constitucional suscitada con motivo de los convenios de coordinación fiscal, entre la Federación y los Estados, además de inusual, no cuenta con la reglamentación procesal idónea y completa. Además de no considerarse aquí tampoco al Municipio como parte; en la inteligencia que éste, aporta recursos y trabajo, debiendo recibir trato según su participación administrativa y fiscal, por formar parte de los Estados, que a su vez reciben las participaciones económicas que por ley les corresponden, en un porcentaje entregado tardamente, desproporcionado y condicionado.



## INDICE GENERAL

PROLOGO.....	I
--------------	---

## CAPITULO I

EL MUNICIPIO Y SU PATRIMONIO

1.- OBJETO DE CONOCIMIENTO.....	1
2.- TERMINOS, CONCEPTOS Y DEFINICIONES.....	2
a).- MUNICIPIO.....	2
b).- LOS CABILDOS.....	2
c).- EL AYUNTAMIENTO.....	4
MUNICIPIO.....	5
MUNICIPALIDAD.....	7
3.- ORIGEN DEL MUNICIPIO.....	8
4.- MUNICIPIO ACTUAL EN MEXICO.....	12
a).- POBLACION.....	12
b).- TERRITORIO.....	13
c).- GOBIERNO.....	13
I EL MUNICIPIO COMO ENTE JURIDICO.....	14
CARACTERISTICAS.....	15
II EL PATRIMONIO DE LOS MUNICIPIOS.....	17
CONCEPTOS LEGALES.....	18
III INTEGRACION DEL PATRIMONIO MUNICIPAL.....	19
A).- BIENES DEL DOMINIO PUBLICO.....	19
B).- BIENES DEL DOMINIO PRIVADO.....	20

a).- De que manera obtiene ingresos el Municipio.	23
b).- Clasificación de los ingresos Municipales.	24
INGRESOS ORDINARIOS.....	24
INGRESOS EXTRAORDINARIOS.....	25
-I- LOS INGRESOS POR IMPUESTOS.....	25
1).- A LA PROPIEDAD RAIZ.....	26
2).- SOBRE ADQUISICION DE INMUEBLES.	26
3).- SOBRE INCREMENTO DE VALOR Y MEJORIA ESPECIFICA DE LA PROPIEDAD.....	27
-II- LOS INGRESOS POR DERECHOS.....	27
-III- LOS INGRESOS POR PRODUCTOS.....	29
-IV- LOS INGRESOS POR APROVECHAMIENTOS..	30
-V- LOS INGRESOS POR PARTICIPACIONES....	32
IV AFECTACION DEL PATRIMONIO MUNICIPAL.....	36

## CAPITULO II

### POSIBILIDAD DE QUE EL MUNICIPIO PARTICIPE COMO QUEJOSO EN EL JUICIO DE AMPARO

I EL QUEJOSO EN EL JUICIO DE AMPARO.....	41
II LAS PERSONAS MORALES OFICIALES.....	44
1).- Concepto de Persona Moral.....	45
2).- Naturaleza de las Personas Morales.....	46
3).- Atributos de las Personas Morales.....	47

III	EL ARTICULO 9o. DE LA LEY DE AMPARO.....	48
IV	EL MUNICIPIO COMO PERSONA MORAL DE DERECHO PUBLICO. -ARTICULO 25 DEL CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL- .....	53

### CAPITULO III

#### PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INTENTADO POR EL MUNICIPIO

	1).- INICIATIVA DE PARTE.....	56
	2).- AGRAVIO PERSONAL Y DIRECTO.....	57
	3).- RELATIVIDAD.....	58
	4).- DEFINITIVIDAD.....	59
	Excepciones al Principio de Definitividad.....	62
	5).- RECONSIDERACION.....	64
	6).- ESTRICTO DERECHO.....	64
	EXCEPCIONES: .....	65
I	CONTRA QUE AUTORIDADES Y POR QUE ACTOS PROCEDE EL AMPARO INTENTADO POR LOS MUNICIPIOS.....	66
II	QUE REPRESENTANTES MUNICIPALES DEBEN EJERCITAR LA ACCION CONSTITUCIONAL.....	73
III	SEGREGACION TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS, EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO.....	75

## CAPITULO IV

REFORMA MUNICIPAL

I	NECESIDAD DE NUEVAS REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.....	87
II	SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN LOS AMPAROS PROMOVIDOS POR LOS MUNICIPIOS.....	104
III	LA NO PROCEDENCIA DEL DESISTIMIENTO DE LA ACCION CONSTITUCIONAL POR LOS MUNICIPIOS QUEJOSOS.....	114

## CAPITULO V

IMPROCEDENCIA DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL  
DEL ARTICULO 105 DE LA CARTA MAGNA TRATANDOSE  
DE MUNICIPIOS

I	EL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL.....	122
II	SUJETOS DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL.....	125
	a).- DOS O MAS ESTADOS.....	125
	b).- LOS PODERES DE UN MISMO ESTADO.....	125
	c).- LA FEDERACION Y UNO O MAS ESTADOS.....	126
	d).- LA FEDERACION.....	127

	176
III SUPUESTOS DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL.....	127
a).- CONTROVERSI AS QUE SE SUSCITEN ENTRE DOS O MAS ESTADOS.....	128
b).- CONTROVERSI AS QUE SE SUSCITEN ENTRE LOS PODERES DE UN MISMO ESTADO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS.....	128
c).- CONFLICTOS ENTRE LA FEDERACION Y UNO O MAS ESTADOS.....	129
d).- CONFLICTOS EN QUE LA FEDERACION ES PARTE.....	130
IV EL ORGANO DE CONTROL.....	131
V LA SENTENCIA RECAIDA EN LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL	141
VI CONTROVERSI A SUSCITADA CON MOTIVO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACION FISCAL ENTRE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS.....	145
CONCLUSIONES.....	154
INDICE GENERAL.....	172
BIBLIOGRAFIA.....	177
LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA.....	182

## B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA ROMERO, Miguel y GONGORA PIMENTEL, Genaro David. Ley -  
de Amparo. Editorial Porrúa. México. 1985.
- y otros. La Reforma Municipal en la - -  
Constitución. Editorial Porrúa. México. 1986.
- , Teoría General del Derecho Administra-  
tivo. UNAM. México. 1973.
- AGUILAR CARVAJAL, Leopoldo. Segundo Curso de Derecho Civil. -  
Bienes, Derechos Reales y Sucesiones. Editorial Po-  
rrúa. México. 1967.
- ARNANZ, Rafael A. De la Competencia Administrativa. Con Espe-  
cial alusión a la Municipal. Editorial Montecorvo.  
Madrid. 1967.
- AZUELA, Mariano, Hijo. Introducción al Estudio del Amparo. --  
Universidad de Nuevo León. Monterrey. México. 1968.
- BOZA MORENO, José. El Derecho Municipal en su Consideración -  
General. Editorial García Enciso. Madrid. 1952.
- BREVES Consideraciones sobre el artículo 115 Constitucional.  
El Foro del Municipio. Editorial Jus. México. 1948.
- BREVE Diccionario Político. Editorial Progreso. Moscú. 1975.
- BURGOA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. Méxi-  
co. 1989.
- , Derecho Constitucional Mexicano. Editorial -  
Porrúa. México. 1970.
- CANASI, José. Derecho Administrativo. Editorial Depalma. volú-  
men I. Parte General. Buenos Aires. 1985.

- CAMARA DE DIPUTADOS. México a Traves de sus Constituciones. -  
Derechos del Pueblo Mexicano. XLVI Legislatura . --  
México. 1967.
- CARRILLO FLORES, Antonio. Estudios Sobre la Suprema Corte de  
Justicia . Editorial Cárdenas. México. 1975.
- , La Justicia Federal y la Administra  
ción Pública. Editorial Porrúa. México. 1973.
- CASTRO, Juventino V. La Suplencia de la Queja Deficiente en -  
el Juicio de Amparo. Editorial Jus. México. 1953.
- COLIN, Mario. El Municipio Libre. Colección Divulgación Histó  
rica. México. 1978.
- D'ACOSTA Y ESQUIVEL O., Julio. El Fuero del Municipio. Breves  
Consideraciones sobre el artículo 115 Constitucio--  
nal. Editorial Jus. Colección Estudios Jurídicos.  
México. 1948.
- ESTUDIOS MUNICIPALES, Centro Nacional de. El Municipio Mexica  
no. Secretaría de Gobernación. México. 1985.
- ESTUDIOS MUNICIPALES, Centro Nacional de. Reforma Municipal y  
Reglamentación. Secretaría de Gobernación. México.  
1986.
- FERRARA, Francisco. Teoría de las Personas Jurídicas. Editio--  
rial Reus. Madrid. 1929.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Méxi  
co. 1980.
- GAMIZ PARRAL, Máximo N. Derecho Constitucional y Administrati  
vo de las Entidades Federativas. UNAM. México. 1990.

- GALLI, Pasquale. In Tema Di Municipalizacion con Privativa. -  
Editorial Dott Carlo. Firenze. 1970.
- GARZA, Sergio Francisco De La. El Municipio. Historia. Natura  
leza y Gobierno. Editorial Jus. México. 1947.
- GHIGLIANI, Alejandro E. Del Centro Jurisdiccional de Constitu  
cionalidad. Editorial Roque Depalma. Buenos Aires.  
1952.
- GONJORA PIMENTEL, Genaro. Introducción al Estudio del Juicio  
de Amparo. Editorial Porrúa. México. 1989.
- GONZALEZ AVELAR, Miguel. La Suprema Corte y la Política. UNAM.  
México. 1979.
- GONZALEZ LUNA, Efraín. El Municipio Mexicano y otros Ensayos.  
Editorial Jus. México. 1974.
- LENGUA ESPAÑOLA, Diccionario De La. Tomo I. Vigésima Edición.  
España. 1984.
- MACDONALD, Austin F. Gobierno y Administración Municipal. Fon  
do de Cultura Económica. México. 1959.
- MEDELLIN OSTOS, Octavio. La Reglamentación Electoral del Muni  
cipio en el Distrito Federal. Editorial S. E. Méxi  
co. 1952.
- MOYA PALENCIA, Mario. Temas Constitucionales. UNAM. México. -  
1978.
- MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial --  
Pax. México. 1981.
- MUÑOZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario. Elementos Jurídico-Hig  
toricos del Municipio en México. UNAM. México. 1979.



- OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa. México. 1979.
- PADILLA, José R. Sinopsis de Amparo. Editorial Cárdenas. México. 1978.
- PALLARES, Eduardo. Diccionario Teórico Práctico del Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. México. 1967.
- PEREYRA, Carlos. México Falsificado. Editorial Polis. México. 1949.
- PINA, Rafael De. Elementos de Derecho Civil Mexicano. Introducción-Personas-Familia. Editorial Porrúa. México. -- 1975.
- POLO BERNAL, Efraín. Manual de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa. México. 1985.
- PEREZ DE LEON, Enrique. Notas de Derecho Constitucional Administrativo. UNAM. México. 1982.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Manual de Administración Municipal. Talleres Gráficos de la Nación. México. 1981.
- PUBLICACIONES del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras. El Municipio, su Evolución Institucional. Historia, Actualidad y otros -- países. México. 1981.
- RENDON HUERTA BARRERA, Teresita. Derecho Municipal. Editorial Porrúa. México. 1985.
- ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. El Municipio. Editorial Porrúa. México. 1987.
- ROCHA DIAZ, Salvador. Estudios Jurídicos y Otros Escritos. -- Editorial Harla. México. 1991.

- ROJAS DE SOTO, Estela. La Constitución de 1824 y el Municipio Libre. Cámara de Diputados. KLIK Legislatura. México. 1975.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil. Bienes, Derechos Reales y Sucesiones. Editorial Porrúa. México. 1976.
- ROLLAND, M. C. El Desastre Municipal en la República Mexicana. Editorial Libre Cultura. México. 1921.
- RUIZ MASSISU, José Francisco y VALADEZ, Diego. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México. 1983.
- SAVIGNY, Jean De. El Estado Contra Los Municipios. Instituto de Administración Local. Madrid. 1978.
- SCHWARTZ, Bernard. Los Poderes del Gobierno. UNAM. México. -- Tomo I. 1966.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Editorial Porrúa. México. 1979.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. Manual del Juicio de Amparo. Editorial Themis. México. 1988.
- TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México. 1976.
- TOCQUEVILLE, Alexis De. La Democracia en América. Fondo de -- Cultura Económica. México. 1973.
- UGARTE CORTES, Juan. La Reforma Municipal y Elementos para -- una Teoría Constitucional del Municipio. Editorial Porrúa. México. 1985.
- VEDEL, Georges. Derecho Administrativo. Editorial Biblioteca Jurídica Aguilar. Madrid. 1980.

## LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Código Civil para el Distrito Federal.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Código Fiscal de la Federación.

Ley de Coordinación Fiscal.

Diario de los Debates. Cámara de Diputados 1916-1917.

Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

Constitución Política del Estado de Baja California Sur.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Aguascalientes.

Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes para 1991.

Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores  
Públicos del Estado de Aguascalientes.

Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Informes correspondientes a los años: 1932, 1934 y 1975 a 1990.

Apéndices al Semanario Judicial de la Federación, de los años:  
1917-1965, 1917-1975, 1917-1985 y 1917-1988.