

763  
209



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA DEFENSA DEL MUNICIPIO A TRAVES  
DEL JUICIO DE CONTROVERSIA  
CONSTITUCIONAL

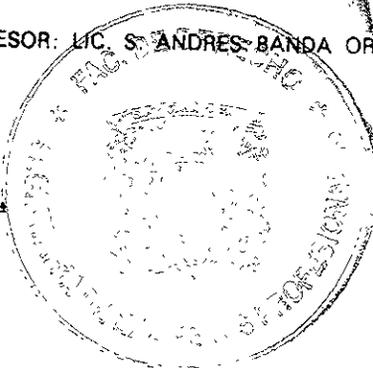
**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
JORGE ALEJANDRO / SOBARZO HADAD



ASESOR: LIC. S. ANDRES BANDA ORTIZ

MEXICO, D. F.



1998



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



ERIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA UNAM

P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero JORGE ALEJANDRO SOBARZO HADAD inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "LA DEFENSA DEL MUNICIPIO A TRAVES DEL JUICIO DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL" bajo la dirección del Lic. S. Andrés Banda Ortiz, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Banda Ortiz en oficio de esta fecha me manifiesta haber aprobado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, suplico a usted ordenar la realización del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., enero 13 de 1998.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO



EL DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA UNAM

'elsv.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

P R E S E N T E

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "LA DEFENSA DEL MUNICIPIO A TRAVES DEL JUICIO DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL" elaborada por el alumno JORGE ALEJANDRO SOBARZO HADAD.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva y, en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

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

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F. enero 13 de 1998.

LIC. S. ANDRES BANDA ORTIZ  
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho  
Constitucional y de Amparo.



\*elsv.

A MIS PADRES. .

CONSUELO Y ALEJANDRO

A CRISTINA...  
CON TODO MI AMOR

# LA DEFENSA DEL MUNICIPIO A TRAVES DEL JUICIO DE CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL

## INDICE

Introducción .....	i
--------------------	---

### CAPITULO I

#### ANTECEDENTES HISTORICOS

<b>1. Antecedentes del Juicio de Controversia Constitucional y del artículo 105 de la Constitución .....</b>	<b>1</b>
En la Constitución de 1824 .....	2
En las Leyes Constitucionales de 1836 .....	4
En las Bases Orgánicas de 1843 .....	6
En el Estatuto Orgánico Provisional de 1856 .....	8
En la Constitución de 1857 .....	9
En la Constitución de 1917 .....	13
<b>2. Antecedentes Constitucionales del Municipio y su evolución en el Juicio de Controversia Constitucional .....</b>	<b>18</b>
La Constitución de Cádiz .....	19

Constitución de Apatzingán y el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano . . . . .	21
Constitución de 1824 . . . . .	23
Bases Orgánicas de 1843 . . . . .	26
Constitución de 1854 . . . . .	27
Epoca del Porfiriato y la Revolución Mexicana . . . . .	28
Constitución de 1917 . . . . .	32

## CAPITULO II EL MUNICIPIO COMO NIVEL DE GOBIERNO

<b>1. Conceptualización del Municipio . . . . .</b>	<b>41</b>
<b>2. Naturaleza Jurídica del Municipio . . . . .</b>	<b>47</b>
<b>3. Personalidad del Municipio . . . . .</b>	<b>55</b>
Teorías Negativas . . . . .	56
Teorías Realistas . . . . .	56
Teorías de la Ficción . . . . .	56
<b>4. El artículo 115 Constitucional . . . . .</b>	<b>59</b>
Reformas Políticas . . . . .	60
Reformas Jurídicas . . . . .	62
Reformas en materia de Servicios Públicos . . . . .	63
Reformas en Materia Fiscal Municipal . . . . .	64
Reformas en Materia de Desarrollo Urbano . . . . .	68
Reformas Laborales . . . . .	69

Reformas en Materia de Coordinación Intergubernamental . . . . .	70
El actual artículo 115 Constitucional . . . . .	71
<b>5. Facultades y Competencia del Municipio . . . . .</b>	<b>77</b>

**CAPITULO III**

**LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL**

<b>1. Análisis del Juicio de Controversia Constitucional . . . . .</b>	<b>95</b>
<b>2. Concepto . . . . .</b>	<b>100</b>
<b>3. Naturaleza Jurídica . . . . .</b>	<b>102</b>
<b>4. Características . . . . .</b>	<b>105</b>
Partes en el Juicio . . . . .	106
El Interés Jurídico . . . . .	108
Efectos de las Sentencias . . . . .	111
Particularidades de las Sentencias . . . . .	113
Ambito de Competencia . . . . .	115
Aspectos Sobresalientes de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional . . . . .	123
Características Generales . . . . .	132

**CAPITULO IV**

**EL MUNICIPIO Y LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL**

<b>1. Ausencia de Defensa Constitucional del Municipio, antes de las Reformas al Artículo 105, de diciembre de 1994</b> .....	135
<b>2. Alcance de las Reformas</b> .....	147
Controversias entre la Federación y un Municipio .....	154
Controversias entre el Distrito Federal y un Municipio .....	155
Controversias entre dos Municipios de diversos Estados .....	156
Controversias entre un Estado y uno de sus Municipios .....	156
Controversias entre un Estado y un Municipio de otro Estado .....	157
<b>3. Necesidad de las Reformas</b> .....	162
<b>4. Crítica a las Reformas</b> .....	165
<b>5. Perspectivas del Municipio ante las Reformas</b> .....	169
Conclusiones .....	173
Bibliografía .....	178

## INTRODUCCION

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

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

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

Esta situación ha dañado gravemente el desarrollo municipal, toda vez que el Municipio representa la instancia gubernamental más próxima al ciudadano, la que atiende por mandato constitucional los problemas cotidianos más latentes de la comunidad como son, el servicio de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpieza, el control de los mercados y las centrales de abasto, panteones, rastros, calles,

parques y la seguridad pública entre otros, el Municipio resuelve en primera instancia, las necesidades básicas de la gente y por lo tanto, el ámbito competencial del Municipio, no debe ser vulnerado ni restringido, por otras instancias gubernativas.

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

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

Para la realización de los objetivos antes descritos, consideramos necesario analizar los siguientes puntos:

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

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

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

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

## **CAPITULO I**

### **ANTECEDENTES HISTORICOS**

#### **1.- Antecedentes del Juicio de Controversia Constitucional y del artículo 105 de la Constitución.**

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

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

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

Es a partir del Acta Constitutiva que se expidió el 31 de enero de 1824, el momento en que se erigen los Poderes de la Unión y se constituyen las entidades federativas, cuando podemos concebir la idea de las Controversias Constitucionales, que se vislumbra se puedan suscitar precisamente entre éstos órganos de gobierno y entre las diversas soberanías de los Estados, así como la existencia de un poder, el Judicial, que resuelva los problemas derivados de llevar a la práctica el Pacto Federal.

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

#### **Constitución de 1824.**

Como se estableció anteriormente, es a partir de este ordenamiento, cuando se concretiza el principio de la División de Poderes, y se contempla la creación de la Corte Suprema de Justicia, como cabeza del Poder Judicial Federal a quien le corresponde conocer de los asuntos de mayor jerarquía e importancia del país.

En este orden de ideas, es en esta Constitución en donde encontramos el primer antecedente del actual artículo 105 Constitucional, toda vez que el artículo 137 fracción primera sancionado por el Constituyente de 1824, establece las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

"Artículo 137. Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes: I. Conocer de las diferencias

que puede haber de uno a otro Estado de la Federación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que debe recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro."<sup>1</sup>

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

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

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

La aplicación de este precepto prácticamente fue nula, ya que no hubo una regulación complementaria que regulara el procedimiento a seguir para llevar ante la Corte esta clase de conflictos, además de la escasa experiencia del órgano judicial para dirimir los problemas *causados por la aplicación del sistema Federal.*

---

<sup>1</sup>Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México", México, Edit. Porrúa, S A , 11ava ed, 1982, p 188.

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

### **Constitución de 1836.**

Durante este periodo y reflejando la realidad política y social del México independiente, el Constituyente de 1835-1836, cambió el sistema federal que se había constituido en 1824, por un sistema de corte centralista.

Bajo este orden de leyes fundamentales, llamado "Las Siete Leyes Constitucionales", fue imposible concebir el surgimiento de las Controversias Constitucionales, ya que por lo antes descrito, desapareció la división de competencias entre la Federación y los Estados miembros, globalizando en un órgano central, todo el poder del Estado.

Bajo este sistema centralista, se creó un poder al que se le llamó "Supremo Poder Conservador", al cual se le atribuyó en la fracción segunda del artículo doce, de las Siete Leyes Constitucionales, la siguiente facultad:

"Declarar, excitado por el poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses

*contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas.*"<sup>2</sup>

No se puede señalar a este precepto como un verdadero antecedente del actual artículo 105 constitucional, ya que no constituyó un medio de control de la Constitución, por órgano judicial, sino un control que de acuerdo a la época, se caracterizó por estar revestido de evidentes tintes de carácter político, causando por ende, diversas parcialidades.

Este medio de control nunca llegó realmente a funcionar durante los años que estuvo vigente esta Constitución de 1836, lo anterior debido a la falta de un procedimiento preestablecido, que regulara esta facultad a la que nos hemos venido refiriendo, además de que los actos que realizaba el Supremo Poder Conservador eran de carácter oficioso, por lo que no intervenía el gobernado, ni podía recurrir a él en caso de verse agraviado en sus derechos, cabe señalar también, que ésta facultad sólo operaba en cuanto a los actos del poder Ejecutivo.

Como muestra de lo anterior, citaremos un párrafo de Montiel y Duarte, quien es citado por el maestro Daniel Moreno, el cual denota claramente la ausencia de una división de competencias, así como la evidente existencia de un poder, que como su nombre lo demostró, ejerció un "supremo" control sobre la vida política del país:

"El Supremo Poder Conservador, con una superioridad inconcebible, respecto al poder judicial, del ejecutivo y aún del legislativo, pues autorizado estaba para

---

<sup>2</sup> Tena Ramírez "Leyes Fundamentales de México", Op. Cit , p 210.

suspender a la alta corte de justicia, para declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República y hasta para suspender por dos meses las sesiones del Congreso."<sup>3</sup>

El Supremo Poder Conservador sólo intervino en pocos asuntos, y en ninguno de ellos ejerció las facultades tendientes a la protección del sistema constitucional mexicano.

### **Bases Orgánicas de 1843.**

Debido a las constantes pugnas y agresiones que se suscitaron entre federalistas y centralistas, así como las presiones que cada vez con más fuerza provenían del exterior, se propicia el retorno al poder del general Antonio López de Santa Ana, esto ocurre en el mes de enero de 1839, y con esto se da paso a un proyecto reformador que culmina con las Bases de Organización Política de la Nación. "Cesaron por voluntad de la nación en sus funciones los poderes llamados supremos que estableció la Constitución de 1836".<sup>4</sup>

La creación de estas Bases Orgánicas, se da a través de la convocatoria que se realizó a una junta de notables a la cual se le denominó Junta Nacional Legislativa, la cual fue la encargada de redactar las Bases de 1843.

---

<sup>3</sup> Moreno, Daniel. "Derecho Constitucional", México, Edit. Porrúa, S A , 11ava ed., 1990, p. 138.

<sup>4</sup> Moreno Daniel. "Derecho Constitucional", Op. cit., p. 141.

Con la creación de este ordenamiento constitucional, se pretende reestablecer el sistema federal de 1824, sin embargo no se tuvo especial cuidado en la redacción del precepto que regula la Controversia Constitucional.

En relación con estas Bases, el tratadista Emilio Rabasa opinaba:

"La Carta de 43 es un absurdo realizado: es el despotismo constitucional. En ella el gobierno central lo es todo...."<sup>5</sup>

En relación con la Controversia Constitucional, de conformidad con el artículo 118 fracción quinta de las Bases Orgánicas de 1843, la Corte contaba con la siguiente facultad:

"Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un Departamento intentare contra otro o los particulares contra un Departamento; cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso."<sup>6</sup>

Dicho precepto resultaba del todo ambiguo, ya que no se especificaba lo que se debía entender por "Departamento", además que resultaba muy limitado los principios bajo los cuales se debía tramitar las controversias ante la Corte, así como los criterios y procedimientos en que éstas se resolvían.

---

<sup>5</sup> Idem, p. 144.

<sup>6</sup> Tena Ramírez "Leyes Fundamentales de México", Op. Cit., p. 212.

Posteriormente, en el año de 1846, se restaura el federalismo y se da paso a una nueva etapa en las instituciones del país.

Bajo condiciones sumamente adversas, debido a las agresiones recibidas por los Estados Unidos, se sucedieron las reformas de 1847, en donde se pretendía reestablecer la vigencia de la Constitución de 1824, finalmente y tras de realizarle algunas modificaciones, se restablece la mencionada Constitución de 1824, la cual entre otras cosas, suprimió la Vicepresidencia y dio nacimiento al juicio de amparo con un carácter nacional. Cabe mencionar que esta etapa fue de gran trastorno en la vida de nuestro país, ya que en esta época México perdió más de la mitad de su territorio en manos de los Estados Unidos.

#### **Estatutos Orgánicos Provisionales de 1856.**

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

Dentro de este ordenamiento jurídico, hubo un avance notable en la redacción del precepto que nos ocupa, toda vez que el artículo 98 de los Estatutos Orgánicos de 1856, otorgaban a la Corte, la siguiente facultad:

Conocer "de las dificultades que pueda haber de uno a otro Estado de la Nación, siempre que las reduzcan a un

juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia".<sup>7</sup>

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

### **Constitución de 1857.**

Con relación a la Constitución de 1857, resulta conveniente citar al maestro José M. Castillo Velasco, quien hace referencia a la gestación del citado ordenamiento:

"Consumada la revolución de Ayutla, al verificarse las elecciones de diputados, el pueblo tuvo el acierto de nombrar para este encargo, casi en su totalidad a ciudadanos que habían sido víctimas de la tiranía o de la dictadura militar. Era natural que quienes habían combatido a la tiranía y por esta causa, acababan de sufrir todo género de tormentos; que quienes volvían del desierto o salían de las prisiones de Estado, adonde habían sido relegados por amor a la libertad, tuvieran la más firme voluntad y el más escrupuloso empeño en establecer tales preceptos constitucionales, que hiciesen imposible la repetición de los abusos del poder e imposible también la

---

<sup>7</sup> Idem, p. 511.

tiranía. Y el pueblo mexicano no se engañó, por que el pensamiento capital, la idea dominante de la Constitución de 1857 es el aseguramiento de la libertad".\*

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

La Constitución se componía de los siguientes capítulos:

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

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

"El sistema de gobierno establecido, era de carácter republicano, representativo, federal y dividido en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Se destacó la prohibición expresa de reelegir de modo sucesivo a los

---

\* Moreno Daniel. "Derecho Constitucional", Op. cit., p. 161.

encargados del poder ejecutivo, tanto en la Unión como en los estados" •

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

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

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

"Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte".<sup>10</sup>

Así también, el artículo 99 establecía:

"Corresponde también a la Suprema Corte de justicia dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la federación; entre estos y los de los estados, ó entre los de un estado y los de otro."<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Calzada Padrón Feliciano. "Derecho Constitucional", México, Edit. Harla, 1990, p. 90.

<sup>10</sup> Tena Ramírez. "Leyes Fundamentales de México", Op. Cit., p.623.

<sup>11</sup> Idem.

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

"La Constitución de 1857 estableció dos medios de defensa, el principal, el autocontrol, previsto en el artículo 121 y el juicio de amparo, al que confirió dos efectos relativos; el control adicional, el juicio político, no fue estructurado expresamente con vista a sancionar a los autores de violaciones a la Constitución. La controversia constitucional no fue contemplada por ella."<sup>12</sup>

El maestro Fix Zamudio en relación con el tema comenta:

"El citado artículo 105 constitucional, se encuentra inspirado en el artículo tercero, sección segunda, fracciones I y II, de la Constitución de Estados Unidos de 1787; precepto que también ha sido recogido en sus aspectos generales por los restantes países latinoamericanos que han conservado la estructura federal.... El antecedente inmediato del precepto constitucional vigente se encuentra en el artículo 98 de la Constitución de 5 de febrero de 1857..."<sup>13</sup>

La redacción del artículo 98 de la Constitución del 57, sin duda alguna fue acercándose un poco más al precepto de la Constitución de 1917, sin embargo todavía no tenía los alcances que garantizaran en

---

<sup>12</sup> Arteaga Nava, Elisur "La Controversia Constitucional y La Acción de Inconstitucionalidad, el Caso Tabasco", México, Edit. Monte Alto, S A de C.V., 1996, p. 3.

<sup>13</sup> Fix Zamudio, Héctor. "Controversia Constitucional", Vid. Diccionario Jurídico Mexicano A-CH, México, Edit. Porrúa, S A.- UNAM., 2a ed., 1996, p. 735.

forma sustancial, un medio de defensa eficaz para salvaguardar el sistema federal, que había sido restaurado no hacía mucho tiempo.

### **Constitución de 1917.**

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

" al recurso de amparo y a algunas de las principales reformas que se proponía. Habló de libertad de voto y de una verdadera independencia de poderes; rechazó la Vicepresidencia,.... Se urgió el hacer de verdad independiente al municipio, pero sin precisar la forma."<sup>4</sup>

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

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

---

<sup>4</sup> Moreno Daniel, "Derecho Constitucional", Op. cit., p. 236.

"Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte."<sup>15</sup>

Este precepto significó un gran avance en materia de controversias constitucionales, sin embargo "establecía una vía amplia, a aquellas en que la federación fuera parte, y otra angosta, en la que sólo podían plantearse cuestiones de constitucionalidad, las que surgieran entre los poderes de un estado."<sup>16</sup>

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

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

El 25 de octubre de 1967, este artículo, que se refiere a la competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias en que la Federación sea parte, las suscitadas entre dos o más Estados o entre los Poderes de un mismo Estado sobre la

---

<sup>15</sup> Tena Ramírez, "Leyes Fundamentales de México", Op. Cit., p. 860.

<sup>16</sup> Arteaga Nava, "La Controversia Constitucional y La Acción de Inconstitucionalidad, el Caso Tabasco", Op. Cit., p.4.

constitucionalidad de sus actos y de la Federación con uno o más Estados, sólo sufrió modificaciones de forma.

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

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

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

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

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

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de este o, en

su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal.

- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y El Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

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

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

II..(de las acciones de inconstitucionalidad)

III..(de los recursos de apelación)

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

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución".<sup>17</sup>

En este precepto Constitucional, observamos un claro avance por lo que se refiere a la defensa del Sistema Federal.

En el Capítulo III del presente trabajo, se tratará a fondo el tema del Juicio de Controversia Constitucional.

---

<sup>17</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Edit. Porrúa, S.A., 113a ed., 1996, p. 83.

## **2.- Antecedentes Constitucionales del Municipio y su evolución en el Juicio de Controversia Constitucional.**

En México, las primeras instituciones municipales las encontramos a partir del descubrimiento de América, y más específicamente al fundarse por Hernán Cortés en el mes de abril de 1519, el municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz.

Bernal Díaz del Castillo, a este respecto relata:

" Y luego ordenamos de hacer y fundar y poblar una villa que se nombró la Villa Rica de la Vera Cruz, y fundada la villa hicimos alcaldes y regidores."<sup>4</sup>

Posteriormente, a la caída de Tenochtitlan, comienza una nueva etapa en la vida de nuestro país, una época que duraría trescientos años, era la época colonial.

El municipio colonial, el cual era reflejo del municipio español, cobró una nueva fuerza, ya que constituyó la base jurídica para la fundación de asentamientos humanos muy importantes como lo serían la misma Villa Rica de la Vera Cruz, Puebla, Coyoacán, San Miguel, Perote, Mérida, Acapulco etc.

Durante el transcurso de esta época, el Municipio tuvo una serie de altibajos; en una primera etapa, se adoptó el modelo municipal castellano, "derivado del romano visigótico, modificado hasta cierto punto

---

<sup>4</sup>Díaz del Castillo, Bernal "Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España", México, Edit del Valle de México, S A. de C V., 1988, p. 165.

durante la dominación árabe y robustecido en la reconquista con peculiaridades ventajosas". Después se empezó a perfilar lo que se llamó el Municipio Castizo, con características más propias del continente americano.

La normatividad del Municipio en los siglos XVI y XVII, evolucionó a partir de las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525; posteriormente en 1573, se establecieron las Ordenanzas Sobre Descubrimientos, Población y Pacificación de las Indias, expedidas por Felipe II; en 1629 se expidieron las Ordenanzas de Felipe IV. Todo este conjunto de normatividades, fueron recopiladas en las Leyes de las Indias de 1680.

En el siglo XVIII, por el año de 1768 se establecieron las Ordenanzas de Intendentes, las cuales remarcaron el centralismo político de aquel entonces. Este ordenamiento dio origen a la figura del Intendente, quien tenía una posición intermedia entre el Ayuntamiento y el Virrey, reemplazando así a los Gobernadores y a los Corregidores, lo cual fue de fatales consecuencias para la autonomía municipal.

### **Constitución de Cádiz**

Al promulgarse en Cádiz la Constitución Española de 1812, la cual tuvo una gran repercusión en las colonias, dio la pauta para la formación de los movimientos independentistas que propiciaron la emancipación de los pueblos americanos que estaban en manos de la Corona española con el surgimiento a su vez de los países Iberoamericanos.

---

<sup>9</sup>Ochoa Campos, Moisés. "La Reforma Municipal", México, Edit. Porrúa, S.A., 4a ed., 1985, p. 93.

"En su artículo 309, la Constitución expedida por las Cortes Españolas reunidas en la isla de León y Cádiz, disponía la existencia de Ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos, debiendo integrarse de alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presididos por el Jefe Político donde lo hubiese o en su defecto por el alcalde."<sup>20</sup>

Asimismo, el artículo 321 estableció, cuales serían las atribuciones de los Ayuntamientos, mismas que son las siguientes:

"Artículo 321.- Estará a cargo de los Ayuntamientos:

Primero - La policía de salubridad y comodidad.

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

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

Cuarto.- Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva."<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Ochoa Campos Moisés, "La Reforma Municipal", Op. Cit., p. 224.

<sup>21</sup> Quintana Roldán, Carlos F. "Derecho Municipal", México, Edit. Porrúa, S.A., 1995, p 63.

Los jefes políticos, profundizaban la dependencia y supeditación del Municipio, ya que ellos eran la autoridad superior dentro de las provincias, se encargaban de la seguridad pública, de la ejecución de las leyes y todo lo relacionado a las funciones de gobierno; tenían dentro de sus funciones el establecimiento de los reglamentos y los bandos y también eran el conducto para las relaciones del Ayuntamiento con las autoridades superiores. Todo esto era fiel reflejo de la escasa autonomía del municipio y el superlativo grado de dependencia de éste en todos los grados de la función gubernamental.

Lo anterior se refleja en parte con lo establecido en el artículo 323 del citado ordenamiento:

"Artículo 323.- Los ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido."<sup>22</sup>

Hasta este momento, observamos claramente una nula existencia de elementos de defensa de los Ayuntamientos frente al poder de los Jefes Políticos que acaparaban las funciones de mando de la región.

### **Constitución de Apatzingán y el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano.**

La Constitución de Apatzingan de 1814, no tenía ninguna disposición expresa referente al Municipio.

---

<sup>22</sup> Quintana Roldán, "Derecho Municipal", Op. cit., p.64.

Posteriormente, el 18 de diciembre de 1822 se suscribió el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822, dicho ordenamiento hizo referencia a algunas disposiciones municipales, como las siguientes:

"Artículo 24.- Las elecciones de ayuntamiento para el año de 1823, se harán con arreglo al decreto de la Junta Nacional Instituyente de 13 del próximo pasado noviembre, y estas y las de diputados y demás que deben hacerse en lo sucesivo, se sujetarán a la ley de elecciones que se está formando por la misma junta, y circulará el gobierno oportunamente.

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

Artículo 92.- En las poblaciones que carezcan de la idoneidad requerida, habrá sin embargo, a discreción de las mismas diputaciones y jefes políticos, uno o dos alcaldes; uno o dos regidores, y un síndico, elegidos a pluralidad de su vecindario."<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Idem, p. 65 - 66.

En estos preceptos, se observa una clara subordinación de los ayuntamientos, al mando de los jefes políticos, sin embargo se comienzan a dar las bases de formación y organización de las municipalidades, así como a reconocérseles ciertas atribuciones y facultades para prestar determinados servicios públicos, aunque todavía no se vislumbran señales de lo que sería un medio de defensa de los ayuntamientos, ante los abusos de los jefes políticos.

### **Constitución de 1824**

Por lo que hace a la Constitución de 1824, ésta tenía como prioridad la fundación del Estado y el establecimiento de las estructuras y funcionamiento del nuevo gobierno, es por este motivo, que no se trató a profundidad la cuestión municipal.

Al respecto, el Maestro Ochoa Campos apunta:

"El Acta Constitutiva de la Federación, del 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal del 4 de octubre del mismo año, habían de fijar, con las bases de la federativa organización política y administrativa del país, la libertad de los Estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior, con la salvedad de que no se opusieran "a esta Constitución ni al Acta Constitutiva". En consecuencia, no se contó con una disposición constitucional en materia municipal y las Entidades que integraban la República, continuaron copiando en este

aspecto a la Constitución Gaditana, bajo el título casi general de Régimen Interior de los Pueblos".<sup>24</sup>

Con base en las facultades que otorgaba esta Constitución, los nacientes Estados comenzaron a gestar sus constituciones locales, así como también fueron creándose las leyes orgánicas municipales basadas en la legislación local.

Posteriormente, entre los años de 1824 y 1857, se dio una gran pugna entre las tendencias liberales y conservadoras, que se enfrentaron con el fin de alcanzar el poder político para imponer así su modelo de país.

En este orden de ideas y al llegar al poder los conservadores, hubo indicios de una mayor regulación del Municipio, debido a que habiendo un poder central que ignoraba a las entidades, era necesario regular aunque fuera de forma, a los centros de población del país; el maestro Ochoa Campos al respecto señala:

"La Sexta Ley Constitucional de 29 de diciembre de 1836 (de la Constitución Centralista llamada Las Siete Leyes Constitucionales) consagró como constitucionales a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamento, en los lugares en que los había en 1808, en

---

<sup>24</sup> Ochoa Campos Moisés, "La Reforma Municipal", Op. Cit , p.229.

los puertos cuya población llegara a 4,000 habitantes y en los pueblos de mas de 8,000".<sup>26</sup>

Así también, el artículo 23 de dicho ordenamiento disponía la forma en que se integrarían los municipios:

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

El artículo 24 disponía los requisitos para formar parte de la municipalidad:

Artículo 24.- Para ser individuo del ayuntamiento, se necesita:

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

Por otro lado, el artículo 25, establecía las atribuciones de los ayuntamientos:

---

<sup>26</sup> Ochoa Campos, Moisés. "La Reforma Municipal", Op. Cit., p. 236.

Artículo 25.- Estará a cargo de los ayuntamientos:

La policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos."<sup>26</sup>

En estos preceptos, observamos una mayor concreción en las atribuciones de las municipalidades, lo que les da una mayor amplitud de facultades y competencias, sin embargo todavía no se observa la instrumentación de medios de defensa para los municipios.

### **Bases Orgánicas de 1843.**

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana, fueron expedidas en junio de 1843.

Al respecto de estas Bases, el maestro Quintana Roldán comenta:

---

<sup>26</sup> Quintana Roldán, "Derecho Municipal", Op. cit., p. 66 y 67.

"Estas nuevas Bases centralistas reglamentaron en forma más deficiente al Municipio, y no de manera extensa como las de 1836."<sup>77</sup>

Cabe destacar, que en estas Bases, siguieron subsistiendo las Prefecturas, trayendo como consecuencia nulificar el desarrollo autónomo de los municipios, sin oportunidad alguna de defensa municipal.

### **Constitución de 1857.**

Como ya se apuntó en el apartado anterior, la Constitución de 1857, fue firmada el 5 de febrero de ese mismo año.

Esta Constitución reservó la organización y estructura de los municipios al régimen interno de los estados de la Federación. De entre algunos preceptos que trataron acerca del Municipio, podemos mencionar el artículo 72, que establecía ciertas reglas para la conformación del Municipio, así como el derecho a recibir ciertos ingresos para cubrir sus necesidades:

"Artículo 72.- El congreso tiene la facultad:

VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo como base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales."<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Idem, p. 67.

<sup>78</sup> Idem, p. 69.

Al respecto el maestro Ochoa Campos apunta:

".. la Constitución reformista dejó sin elevar a precepto constitucional el régimen de municipalidades y solamente se ocupó del municipio en el Distrito Federal y en los territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales (artículo 109)".<sup>29</sup>

### **Epoca del Porfiriato y la Revolución Mexicana.**

Antecedente de la Revolución Mexicana de 1910, y larga etapa en la vida de nuestro país, es la que conocemos como el Porfiriato, a esta etapa se refiere el maestro Ocho Campos al mencionar:

"Bajo el Porfiriato, el régimen de las Jefaturas Políticas ahogó por completo la vida municipal".<sup>30</sup>

Durante los primeros años del siglo XX, estando el país bajo la dictadura del General Porfirio Díaz, los municipios se encontraban en muy precarias condiciones, las jefaturas políticas dominaban a los ayuntamientos, sirviendo de control político para el mando de Díaz. Don Miguel Macedo a este respecto comenta:

"Así pues, a las restricciones que los ayuntamientos tenían, de someter a la aprobación de los jefes políticos todos sus actos y decisiones de observancia general o que se refieran a distribución de los fondos, se agregaba la

---

<sup>29</sup> Ochoa Campos Moisés, "La Reforma Municipal", Op. Cit., p. 253.

<sup>30</sup> Ochoa Campos Moisés, "La Reforma Municipal, Op. Cit., p. 273.

enorme restricción de tener que desempeñar sus funciones, precisamente con los procedimientos y el personal de antemano fijados por la autoridad superior. Lo cual nos obliga a decir que la mezquinidad de los poderes confiados a los ayuntamientos, no pudo ser más patente y que, como lo haremos notar en las observaciones finales del presente estudio, jamás el Municipio fue entre nosotros ni un verdadero poder, ni siquiera una institución distinta y separada de la que en general tuvo a su cargo la *administración pública*."<sup>3</sup>

Como se estableció anteriormente, uno de los reclamos más sentidos de la población era el de contar con un municipio libre y autónomo que diera respuesta eficaz a las necesidades de las comunidades que han estado en tan malas condiciones.

Para tales efectos, durante la época revolucionaria, fueron gestados diversos planes y programas políticos, que sirvieron de una u otra forma de antecedente a lo que hoy es el artículo 115 de la Constitución; entre estos planes, podemos citar los que al efecto más influencia tuvieron en el desarrollo de la *reglamentación municipal*.

El plan de Zapote, entre otras muchas demandas rechazaba categóricamente la existencia de los caciques y jefes políticos que dominaban a los Ayuntamientos.

El programa del Partido Liberal Mexicano (PLM), proponía la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios.

---

<sup>3</sup> Quintana Roldán. "Derecho Municipal", Op. cit., p. 71.

De igual forma el Plan de San Luis, promovido por Francisco I. Madero, criticaba fuertemente la imposición de las autoridades municipales por parte de los gobernadores de las entidades federativas.

El Plan de Guadalupe de Venustiano Carranza, sobre todo, las adiciones que posteriormente se hicieron a dicho plan en diciembre de 1914, sirvieron de base para el proyecto del artículo 115 de la Constitución de 1917.

Por otra parte, Emiliano Zapata, promulgó una ley, la cual se llamó *Ley General sobre Libertades Municipales*, de fecha 15 de septiembre de 1916.

*De conformidad con lo anterior, citaremos los considerandos que se contienen en esta ley, para así conocer la importancia que el Zapatismo y el movimiento revolucionario en general otorgaban al tema municipal:*

**Ley General sobre Libertades Municipales.**

"El C. General Emiliano Zapata, Jefe Supremo de la Revolución de la República, a sus habitantes hago saber:

Considerando que la libertad municipal es la primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez que nada hay más natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población, para arreglar por sí mismos los asuntos de la vida común y para resolver lo que mejor convenga a los intereses y necesidades de la localidad.

Considerando que los pasados dictadores ahogaron la independencia de los municipios, sometiéndolos a la férrea dictadura de los Gobernadores y Jefes Políticos, que sólo atendían a enriquecerse a costa de los pueblos y sin dejar a los Municipios ni la libertad de acción, ni los recursos pecuniarios que les permitieran llevar una vida propia y atender eficazmente a las necesidades y progresos del vecindario.

Considerando que entre las principales promesas de la Revolución figuran las de la supresión de las jefaturas políticas y el consiguiente reconocimiento de los fueros y libertades comunales.

Considerando que la libertad municipal resulta, si no se concede a los vecinos la debida participación en la solución y arreglo de los principales asuntos de la localidad, pues de no ser así y de no estar vigilados y controlados los Ayuntamientos, se logrará únicamente el establecimiento de un nuevo despotismo, el de los municipios y regidores identificados o manejados por los caciques de los pueblos, que no vendrían a reemplazar a los antiguos jefes políticos, y por eso conviene, para evitar abusos y negocios escandalosos o tráficos inmorales, someter a la aprobación de todos los vecinos los negocios más importantes de la existencia comunal, tales como enajenación de finca, aprobación de sueldos, celebración de contratos sobre alumbrados, pavimentación, captación o conducción de aguas y demás servicios públicos.

Considerando que el derecho concedido a los vecinos de una población para destituir a un Ayuntamiento o a los regidores que falten a sus deberes, así como la facultad otorgada a un grupo competente de ciudadanos, para elegir aquellas autoridades que rindan cuentas ante la junta general de los habitantes del Municipio; son garantías que conviene establecer para precaverse contra el mal manejo de los funcionarios municipales."<sup>32</sup>

La Revolución Mexicana, estallada el 20 de noviembre de 1910, la cual concluyó en 1916, dio inicio a una nueva etapa en la historia de México.

El 1° de diciembre de 1916, se instala el Congreso Constituyente, para revisar el proyecto liberal de 1857 y adecuarlo a las nuevas circunstancias del país, sin embargo, el resultado de este Congreso, fue la aprobación de un nuevo documento: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917 y entrada en vigor el 1° de mayo de ese año, la cual sigue vigente hasta la actualidad.

### **Constitución de 1917.**

La referida Constitución de 1917, consolidó el sistema Republicano Federal, establece la estructura gubernamental el cual se constituyó en dos ordenes jurídicos, el Federal y el Local y por tres niveles o instancias de gobierno. "Nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la

---

<sup>32</sup> Idem, p.77 y 78.

Federación mexicana nació de un pacto entre Estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes."<sup>39</sup>

El Constituyente de Querétaro quiso reivindicar al municipio, fortaleciendo su autonomía y libertad, las cuales habían sido restringidas al extremo durante el Porfiriato.

A este respecto, citaremos lo que Venustiano Carranza tenía como proyecto de Municipio, idea recogida por las demandas de la propia población:

"Las reformas sociales y políticas de que hablé a los principales jefes del ejército, como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica son, brevemente enumeradas las que enseguida expreso: el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas".<sup>40</sup>

Vale destacar el espíritu municipalista de Carranza, mencionando que en las adiciones que realizó al Plan de Guadalupe, abordó el tema municipal en cinco puntos fundamentales:

---

<sup>39</sup> Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", México, Edit. Porrúa, S.A., 21a, ed., 1985, p. 113 y 114.

<sup>40</sup> Quintana Roldán, "Derecho Municipal", Op. cit., p. 85.

- "Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República consagrando al Municipio Libre.
  
- Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.
  
- Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, territorios de Tepic y Baja California.
  
- Ley sobre procedimientos para la expropiación de bienes por los Ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc."<sup>36</sup>

Después de un agitado debate legislativo, en donde se discutieron los diversos temas del Municipio, hubo aspectos, que resultaron de una gran polémica y lógicamente repercutieron en amplios debates sostenidos por los diputados constituyentes; entre estos temas estaba la cuestión de recaudación fiscal, básicamente se discutía sobre quien debía de recaudar los impuestos, unos diputados estaban a favor de que fuera el estado quien tuviera esa facultad y otros argumentaban que fuera el Municipio el encargado de esta tarea; otro punto de debate era el relativo a la solución de los conflictos que pudieran surgir entre los municipios y el estado, hay quienes apoyaban la intervención de la Suprema Corte de Justicia y otros que estaban a favor de que las controversias se atendieran por las mismas autoridades locales.

En relación con lo anterior, la redacción que finalmente quedó en el artículo 115 fracción segunda, establecía que los municipios

---

<sup>36</sup> Idem.

administrarán su hacienda, la cual se formaría de las contribuciones que señalaran las Legislaturas de los Estados, es decir, se optó por delegar la facultad de determinar las contribuciones al Congreso local, pero en todo caso, se estableció que dichas contribuciones debían ser "las suficientes" para atender las necesidades de los municipios. Sin dar más detalles en este sentido, el Municipio se tuvo que conformar con lo que este artículo le ofrecía.

Por otra parte, no se determinó claramente quien debía de resolver las controversias que se pudieren suscitar entre los municipios y los poderes de los Estados, dejando este renglón a cargo de la legislación local.

Finalmente, el artículo 115, que abordó el tema municipal, quedó redactado de la siguiente manera, por el Constituyente de Querétaro:

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

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

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

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

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

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

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

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

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o, con vecindad no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección".\*

---

\* Secretaría de Programación y Presupuesto. "La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos al través de los regímenes revolucionarios 1917- 1990", México, SPP, p. 333 - 334.

Observamos claramente la tendencia que se presentaba respecto de constituir al Municipio como una entidad libre y autónoma, administrada por miembros electos directamente por su población.

Fue clara la intención de eliminar la sombra de los "Jefes Políticos" o de los "Intendentes" que representaban una autoridad que limitaba la actuación de los municipios, actuando como intermediarios ante los gobiernos de los Estados.

Por otro lado, la comisión redactora del artículo 115, pretendió dotar al Municipio de personalidad jurídica para que pudiera contratar y defenderse, además de otorgarle independencia en cuanto a la administración de su hacienda.

A partir de 1917 a la fecha, el artículo 115 de la Constitución ha tenido las siguientes reformas:

*El 20 de agosto de 1928, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, nuevas reglas para la elección de los diputados locales en proporción a la población de las entidades federativas;*

*El 29 de abril de 1933, se estableció la no reelección inmediata para los diputados locales y para los miembros de los Ayuntamientos, así como la no reelección absoluta para los gobernadores.*

*El 8 de enero de 1943, se estableció que el período de encargo de los gobernadores, no debía rebasar los seis años;*

*El 12 de febrero de 1947, se instituyó el voto de las mujeres para las elecciones municipales.*

El 17 de octubre de 1953, se derogó el contenido de la reforma anterior, al establecerse como derecho constitucional el sufragio universal ciudadano.

El 6 de febrero de 1976, se adicionaron las fracciones IV y V, estableciendo la competencia concurrente de los tres niveles de gobierno para intervenir en la planeación de los asentamientos humanos, legislando y reglamentando según corresponda.

El 6 de diciembre de 1977, se introdujo el sistema de diputación de minoría en la elección de las Legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos en los municipios con más de trescientos mil habitantes.

El 3 de febrero de 1983, se reguló la suspensión y desaparición de Ayuntamientos y el establecimiento de concejos municipales por las legislaturas locales, se fijó expresamente la fuente de los ingresos municipales, los cuales provienen de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sobre la prestación de los servicios públicos y las participaciones federales entre otros, se confirmó la facultad reglamentaria de los municipios y se enumeró los servicios públicos que están a cargo de éstos y dejó al municipio la facultad de reglamentar su presupuesto de egresos.

En la exposición de motivos, de la iniciativa presentada por el Ejecutivo ante el Senado de la República, se destaca:

"1.- ....Se hace alusión a la importancia que en el proceso histórico del país ha tenido el Municipio, desde sus primeras manifestaciones...hasta el Constituyente de Querétaro.

2.- ...era necesario llevar a cabo el proceso de fortalecimiento. Este aspecto se conseguiría sólo a través del otorgamiento de elementos que le permitieran al Municipio vigorizar su hacienda, su autonomía política y aquellas facultades que de alguna manera venían siendo absorbidas por los Estados y la Federación.

3.- ...Al incentivar el fortalecimiento municipal, se coadyuvaría a su desarrollo económico, disminuyendo, con ello, los grandes procesos migratorios que ha venido experimentando la población de algunos Municipios.

4.- ...La iniciativa, precisa los servicios públicos en los que los municipios deben tener incumbencia; permite a los municipios del país coordinarse y asociarse entre sí para la eficaz prestación de dichos servicios.

5.- ...La iniciativa consideró como una acción impostergable la correcta redistribución de competencias en materia fiscal. Por ello entre otros aspectos, se atribuyeron a los municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como otras contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y también los ingresos *provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.*

6.- ...En base a las nuevas necesidades sociales, se propone, facultar a los municipios para intervenir en la zonificación y en la elaboración de los planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus

reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno, estrechamente vinculado con la evolución urbana. .”<sup>37</sup>

Es indudable, que las reformas de 1983, marcaron un cambio radical en la organización y estructura, así como en las facultades y competencias del municipio mexicano; con este nuevo ordenamiento constitucional se dio un gran avance en el proceso de fortalecimiento de la institución municipal.

Finalmente, el 17 de marzo de 1987, se reformó la Constitución para efectos de que el artículo 115 constitucional contemplara todo lo relativo al Municipio, pasando al artículo 116 la cuestión del régimen interno de las entidades federativas.

---

<sup>37</sup> Quintana Roldán, "Derecho Municipal", Op. cit., p. 97 y 98.

## CAPITULO II

### EL MUNICIPIO COMO NIVEL DE GOBIERNO

#### 1. Conceptualización del Municipio.

Antes de abordar el tema del Municipio como nivel de gobierno, es necesario establecer un concepto por medio del cual, se cuente con una definición que nos de una idea clara y concreta a cerca de la institución a que se refiere el presente capítulo.

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

"El vocablo Municipio proviene del Latín..., compuesta de dos locuciones: el sustantivo munus, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas.. y el verbo capere, que significa tomar, hacerse cargo de algo..."<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Quintana Roldán "Derecho Municipal", Op cit., p.3

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

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

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

"La propia comunidad a su vez que resulta de muchas familias y cuyo fin es servir a la satisfacción de necesidades que no son meramente las de cada día, es el Municipio."<sup>39</sup>

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

"El municipio o municipalidad es, jurídicamente, una persona de derecho público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado que *administra sus propios y peculiares intereses*, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional".<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Idem

<sup>40</sup> Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XIX, Buenos Aires 1991, p. 960-961.

La Enciclopedia Espasa Calpe define al Municipio como:

"Una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la que se desenvuelven otras entidades de carácter político (provincias, regiones, Estado, Unión de Estados)."<sup>41</sup>

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

"Es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los Estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y federación."<sup>42</sup>

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

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

---

<sup>41</sup> Quintana Roldán. "Derecho Municipal", Op. cit., p.2.

<sup>42</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Alfonso Nava Negrete, México, voz Municipio, 9ena ed., 1996, p. 2166.

gobierno puede variar de acuerdo a las modalidades que cada Estado adopte sobre ese particular."<sup>43</sup>

El jurista Ignacio Burgoa Orihuela señala que:

"El Municipio implica en esencia una forma jurídica política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado. Sus elementos se equiparan formalmente a los de una entidad estatal misma; pues, ella tiene un territorio, una población un orden jurídico, un poder público y un gobierno que lo desempeña"<sup>44</sup>

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

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

"El Municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural como inmediata

---

<sup>43</sup> Acosta Romero, Miguel. "Teoría General de Derecho Administrativo", México, Edit. Porrúa, S.A., 11ava ed., 1993, p. 665.

<sup>44</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", México, Edit. Porrúa, Sexta ed., 1986 p. 875.

unidad socio-política funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local;... es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a su fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos."<sup>45</sup>

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

"El municipio es la institución jurídica, política y social que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado."<sup>46</sup>

Sobre este mismo tema, el maestro Jorge Carpizo opina:

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

---

<sup>45</sup> Quintana Roldán, "Derecho Municipal", Op. Cit., p.5.

<sup>46</sup> Idem, p.6

ligado a las ideas de la democracia y libertad y , entre nosotros a la del Federalismo."<sup>47</sup>

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

"El Municipio mexicano es un ente territorial de naturaleza política y administrativa a la vez como bien se hace ver en el primer párrafo del artículo 115, en donde se manifiesta que es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados. Se trata de una modalidad de la descentralización política y administrativa: un municipio es un ente político por la manera en como se integran sus órganos, por sus funciones gubernativas y por su carácter colectivo; y es administrativo al mismo tiempo, por que presta servicios públicos y tiene a su cargo actividades de carácter técnico para cubrir las necesidades de los administrados municipales."<sup>48</sup>

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

En primer término, encontramos que el Municipio es una persona de Derecho Público, la cual está formada por una población y que cuenta

---

<sup>47</sup> Carpizo, Jorge. "Estudios Constitucionales", México, Ed. Porrúa, 1994, p. 507.

<sup>48</sup> Ruiz Massieu, José Francisco. "Estudios Jurídicos en torno a la Constitución de 1917", México, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1992, p. 102.

con una organización política y administrativa determinada dentro de un ámbito territorial, sobre el cual ejerce cierta jurisdicción.

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

## **2. Naturaleza Jurídica del Municipio.**

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

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

Al respecto el maestro Quintana Roldán, establece que :

"La base del pensamiento que sostiene esta escuela la encontramos en la vieja definición Aristotélica del zoon politikon, que hace al hombre un ser sociable por

naturaleza, llevándolo a formar "una agrupación natural de tipo local."<sup>49</sup>

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

Al respecto, Azcárate afirma:

"El municipio es una sociedad natural anterior a la voluntad del Estado y de los individuos, y cuya existencia y relaciones necesarias con los círculos superiores tiene por tanto que reconocer, no crear, el Estado con los individuos."<sup>50</sup>

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

"La comunidad local, integración de diversos núcleos sociales (aldeas, lugares, parroquias, etc.), es instintiva, natural y espontánea, en virtud de la fuerza de cohesión que determina toda agrupación de familias. Cuando esta comunidad local toma razón y conciencia de sus fines forma la sociedad local. Tales fines -que en un todo

---

<sup>49</sup> Quintana Roldán, "Derecho Municipal", Op. cit., p 7

<sup>50</sup> Apud Albi, Fernando. "Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico", España, Ed. Aguilar, 1955, p. 25.

constituyen el orden público, lato sensu- han de ser planificados y vitalizados para satisfacer las necesidades colectivas de la sociedad local. Entonces se impone, la imprescindible necesidad de una organización político-jurídica y administrativa y es en tal oportunidad cuando, reconocida esa necesidad orgánica por el Estado y no creada por éste, se produce el fenómeno socio-político que es el Municipio. Las consecuencias fundamentales que de esa premisa se derivan son: 1) Que el Municipio, en vez de ser una creación imaginaria del Estado, es un organismo natural, una entidad histórica y socialmente viva; 2) Que, consiguientemente, esa sociedad o comunidad local tiene ciertas facultades que le son propias e inherentes, y 3) Que la vida del Municipio y en especial sus transformaciones y disoluciones dependen de fenómenos naturales y entre ellos de la voluntad de sus integrantes antes que de la decisión legislativa."<sup>51</sup>

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

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

---

<sup>51</sup> Quintana Roldán, "Derecho Municipal", Op. cit., p.8

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

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

“Una teoría del Estado depurada de todo elemento ideológico, metafísica o místico, sólo puede comprender la naturaleza de esta institución social, considerándola como un orden que regula la conducta de los hombres... El Estado es, pues, un orden jurídico, pero no todo orden jurídico es un Estado, puesto que no llega a serlo hasta el momento en que se establecen ciertos órganos especializados para la creación y aplicación de las normas que lo constituyen. En las comunidades jurídicas primitivas, preestatales, las normas generales son creadas por vía consuetudinaria. Son el resultado de la conducta habitual de los sujetos de derecho.”<sup>52</sup>

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

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

---

<sup>52</sup> Idem, p 10.

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

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

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

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

"También se le considera la base del edificio social, como asociación inmediata a la familia."<sup>53</sup>

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

"Luigi Ferrari limita los fundamentales elementos a tres: el territorio, la población y el patrimonio. Adriano Carmona Romay nos habla igualmente de tres: el territorio, la población y el personal administrativo. El profesor Efrén Córdoba... cataloga a los elementos del Municipio como objetivos y subjetivos, siendo los primeros: el territorio, la población y la capacidad económica; y los segundos: la creación o reconocimiento legal, la formación política y jurídica, y la finalidad de satisfacer necesidades públicas locales."<sup>54</sup>

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

"La relación de vecindad y la autonomía municipal"<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Secretaría de Gobernación, Centro de Desarrollo Municipal. "Gobierno y Administración Municipal en México", México, 1993, p. 107.

<sup>54</sup> Quintana Roldán, "Derecho Municipal", Op. cit., p.15

<sup>55</sup> Idem.

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

- "a) Está constituido por vínculos locales fincados en el domicilio,
- b) Esta asentado en un territorio jurídicamente delimitado,
- c) Con derecho a un gobierno propio, representativo y popular; y
- d) Reconocido por el Estado con base en su organización política y administrativa."<sup>56</sup>

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

"Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios."<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> "Gobierno Y Administración Municipal en México", Op. cit , p.107-108.

<sup>57</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo A-C4, Op. cit p.275.

De manera general, significa:

"la facultad de gobernarse por sus propias leyes, de gozar de entera independencia, es asimismo, la potestad que dentro del Estado tiene una entidad política o administrativa para dictar, por medio de un gobierno propio, las leyes que regularán su interés."<sup>58</sup>

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

"El derecho del Municipio para que, dentro de su esfera de competencias, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos de la comunidad; cuente además, con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda, y finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado."<sup>59</sup>

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

---

<sup>58</sup> "Gobierno Y Administración Municipal en México", Op. cit., p. 113.

<sup>59</sup> Quintana Roldán, "Derecho Municipal", Op. cit., p.194-195.

Por lo antes señalado, apuntamos categóricamente que el Juicio de Controversia Constitucional es el medio de defensa que salvaguarda el principio básico de autonomía municipal frente a la invasión de que puedan ser objeto los Municipios mexicanos.

### **3. Personalidad del Municipio.**

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

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

"Persona en derecho (persona jurídica), es la cualidad de los individuos para ser sujetos de derechos y obligaciones. Esta posibilidad de ser "imputables" pertenece en principio a todos los hombres, del nacimiento a su muerte (en nuestro derecho inclusive hasta la concepción). Estamos en presencia de la personalidad jurídica individual."<sup>60</sup>

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

---

<sup>60</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando. "Elementos para una Teoría General del Derecho: Introducción al Estudio de la Ciencia Jurídica", México, Edit. Themis, 1992, p.529

a) Teorías negativas: Estas, niegan la existencia de las personas colectivas ó morales, afirmando que únicamente existen las personas físicas ó naturales, esta teoría expone que las sociedades, asociaciones o municipios representan un tipo especial de copropiedad común

b) Teorías realistas: Estas teorías afirman enfáticamente la existencia de las personas jurídicas colectivas, las cuales son distintas a las personas físicas; establecen también que dichas personas son entidades autónomas con fines de carácter común.

c) Teoría de la ficción: Esta teoría afirma que sólo las personas humanas pueden ser investidas de personalidad jurídica, sin embargo a causa de utilidad práctica, el derecho crea ficticiamente, personas que sin ser entes humanos, pueden ser sujetos a derechos y obligaciones, conforme a estas teorías, el derecho es quien establece las condiciones para crear o desaparecer a las personas jurídicas.

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

"los autores reconocen casi unánimemente, que existen dos personas jurídicas colectivas (públicas) de las cuales no se puede hablar de ficción, sino de una realidad, ellas son: el Estado y el Municipio. El primero existe social, ontológica y jurídicamente; el segundo tiene los mismos datos genéricos, aún cuando con diferencias específicas"<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", Op. cit., p.84.

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

"En nuestro concepto la personalidad jurídica del Estado es concomitante y nace paralelamente con el ente social, es decir, al constituirse un Estado independiente, soberano y autodeterminarse, tiene derechos y obligaciones, y por lo tanto, tiene desde ese momento personalidad jurídica, que no es ni una ficción, ni una creación abstracta del derecho."<sup>62</sup>

Y además añade con respecto a la persona jurídica colectiva:

"se significa por una serie de circunstancias, entre las cuales la principal es estar constituida por un grupo de personas que tienen fines comunes y permanentes, no confundiéndose la personalidad jurídica de sus integrantes, con la persona jurídica colectiva."<sup>63</sup>

Por lo que hace a nuestro Sistema Normativo Fundamental, podemos afirmar que nuestra Constitución política, reconoce expresamente que la Soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su

---

<sup>62</sup> Idem.

<sup>63</sup> Idem.

régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Ley Fundamental, (artículo 40), en este precepto claramente se reconoce la personalidad de la Federación, de los estados y de los municipios.

Por otro lado el artículo 115 constitucional en su fracción II establece que "los municipios estarán investidos de personalidad jurídica.."64, con lo cual la doctrina y el derecho positivo, en su máxima expresión, institucionalizan tres niveles en la administración pública en México.

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

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

---

<sup>64</sup> "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Op. cit., p.98.

- g) *Organos de representación y administración.*
- h) *Fines.*<sup>65</sup>

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

De conformidad con lo anterior, se afirma que el Municipio es una persona jurídica de derecho público, regulada por la Constitución Política y considerada como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la República.

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

#### **4. El artículo 115 constitucional.**

Como se señaló en el primer capítulo de este trabajo, el artículo 115 constitucional ha tenido nueve reformas comprendidas entre el período de 1917 a la fecha; de estas nueve reformas, seis han sido

---

<sup>65</sup> Quintana Roldán. "Derecho Municipal", Op. cit , p 20.

destinadas específicamente a la institución municipal propiamente, estas reformas fueron hechas en los años de 1933, 1947, 1953, 1976, 1977 y 1983.

La más importante de éstas reformas ha sido la de 1983, la cual fué promovida por el entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, en diciembre de 1982. Esta reforma, comprendió los aspectos de la vida municipal de mayor trascendencia, estos aspectos, se dividen en siete apartados fundamentalmente:

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

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

#### **Reformas Políticas:**

Dentro de las reformas políticas, encontramos la reglamentación por lo que se refiere a la desaparición y suspensión de municipios, así como a la revocación del mandato a algunos de sus miembros. En este sentido, la razón del legislador, fué otorgar seguridad jurídica a los municipios frente a los otros poderes que muchas veces, por rencillas personales, diferencias políticas ó intereses encontrados, procedían a desaparecer ayuntamientos o a revocarle el mandato a ciertos miembros

que no satisficieran sus expectativas. En este sentido, el tercer párrafo del artículo 115, establece ciertos requisitos para poder suspender, desaparecer o revocar mandatos:

- a) Se requiere de una ley que especifique las causas "graves" que fundamenten la sanción.
- b) Se requiere otorgar oportunidad suficiente a los miembros de los ayuntamientos, para que ofrezcan pruebas y aleguen lo que a su derecho convenga, a efecto de demostrar la improcedibilidad de la desaparición, suspensión ó la revocación del mandato correspondiente.
- c) Se requiere de una mayoría calificada del Congreso de la Unión para llevar a cabo la sanción correspondiente.
- d) El propio Congreso es el facultado para determinar quien habrá de sustituir a los miembros removidos y cómo se llevará a cabo dicho procedimiento (en caso de que no procediere la entrada en funciones de los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones).

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

Otro aspecto importante de la reforma política, es sin duda lo relativo a la introducción del principio de representación proporcional en

las elecciones de los ayuntamientos, lo cual da apertura a la participación municipal a las diversas fuerzas políticas, reforzando el pluralismo y abriendo paso a la democracia municipal

### **Reformas Jurídicas:**

Es sumamente importante destacar la gran trascendencia que tuvo y ha tenido la reforma que en materia reglamentaria ha tenido el Municipio mexicano. En efecto, la reforma que tuvo la fracción II del artículo 115, estableció que "los ayuntamientos, poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones."<sup>66</sup>

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

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

---

<sup>66</sup> "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Op. cit., p.99.

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

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

#### **Reformas en Materia de Servicios Públicos:**

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

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

En este sentido, la reforma pretende:

"Reducir la confusión en cuanto a las competencias en materia de servicios públicos, dado que sólo un número reducido de leyes orgánicas (15 casos) contenían con precisión la definición de los servicios públicos a cargo de los ayuntamientos difiriendo en su alcance y contenido de uno a otro estado."<sup>67</sup>

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

#### **Reformas en Materia Fiscal Municipal:**

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

"Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones

---

<sup>67</sup> "Gobierno y Administración Municipal en México", Op. cit., p 85.

y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor..<sup>68</sup>

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

"En 1982, el municipio recibe el más bajo porcentaje en la historia moderna de la distribución de los ingresos públicos: el 1.0%. En 1929, recibía el 7.7%; en 1932, el 8.9% (el máximo histórico); en 1940, el 5.3%; en 1950, el 3.3%; en 1960, el 2.8%; en 1970, el 1.6%; en 1980, el 1.1%, y actualmente rebasa el 5%."<sup>69</sup>

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

Impuesto predial  
Impuesto sobre traslación de dominio  
Impuesto sobre mejoras  
Impuesto sobre plusvalía, etc.

Asimismo, al Municipio le corresponden otros impuestos, como son los relativos a los impuestos por espectáculos, impuestos sobre juegos

---

<sup>68</sup> "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Op. cit., p.100.

<sup>69</sup> "Gobierno y Administración Municipal en México", Op. cit., p.85.

electrónicos operados con fichas, impuestos sobre estacionamientos de vehículos, impuestos sobre vehículos de propulsión sin motor, entre otros

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

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

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

"Arrendamientos de fincas, terrenos, mercados, auditorios, edificios, etc.. Como cualquier otro ingreso que derive de la explotación de sus bienes patrimoniales."<sup>70</sup>

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

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

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

---

<sup>70</sup> Quintana Roldán. "Derecho Municipal", Op cit., p.400-401.

"a) Un porcentaje del ingreso repartible se distribuye en función directa de la población de cada entidad federativa.

b) El otro porcentaje de dicho ingreso obedece su distribución a una fórmula que se obtiene en función a la actualización histórica del impacto que la supresión de los tributos locales y municipales causó a las haciendas de los estados y sus municipios."<sup>71</sup>

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

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

"...es de llamar la atención lo complicado de los procedimientos legales previstos en la legislación de Coordinación Fiscal. El hecho de que en el propio texto de la ley se incluyan largas fórmulas ininteligibles para la

---

<sup>71</sup> *Idem*, p.403.

mayor parte de los administradores de las haciendas municipales, da como consecuencia que exista una gran indefinición y falta de certeza sobre las cantidades que jurídicamente corresponden a los Municipios."<sup>72</sup>

En relación con lo anterior, es necesario que se adopten nuevos métodos que permitan a los funcionarios municipales conocer con exactitud las cantidades a las cuales tienen derecho, por concepto de participaciones federales y estatales; de lo contrario, se presta a diversa clase de abusos, los cuales por distintas causas restringen a los municipios en sus ingresos, y en este supuesto es indudable, que se debe otorgar al municipio la capacidad de defensa através del juicio de controversia constitucional.

#### **Reformas en Materia de Desarrollo Urbano:**

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

---

<sup>72</sup> Idem, p.414.

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

Es de fundamental importancia para la vida cotidiana, el hacer una buena planeación tanto de calles, construcciones, uso del suelo, así como destinar ciertas áreas a la conservación del equilibrio ecológico, que día con día se vuelve más traumático, sobre todo en las grandes ciudades.

### **Reformas Laborales:**

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

"Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes, que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere."<sup>73</sup>

En relación con el anterior precepto cabe mencionar que con las reformas de 1987, se adicionó un párrafo a la fracción VIII y se derogaron

---

<sup>73</sup> "La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al través de los regimenes revolucionarios 1917-1990", Op. cit., p.345.

las fracciones IX y X del artículo 115, el párrafo que se adicionó a la fracción VIII, establece:

"Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias."<sup>74</sup>

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

Al respecto, el maestro Quintana Roldán establece que:

"A nuestro juicio, y teniendo en cuenta la naturaleza del servicio que prestan, los trabajadores al servicio de los Municipios, así como los de los Estados, deberán ceñirse fundamentalmente al marco previsto en el apartado B del artículo 123 constitucional."<sup>75</sup>

### **Reformas en Materia de Coordinación Intergubernamental.**

La fracción VI del artículo 116, señala:

---

<sup>74</sup> Diario Oficial de la Federación, 17 de marzo de 1987, p.3.

<sup>75</sup> Quintana Roldán, "Derecho Municipal", Op. cit., p 498.

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

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios ó la atención de las funciones a la que se refiere el párrafo anterior."<sup>76</sup>

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

Estas facultades, contenidas en la Constitución, han dado gran apertura, en la capacidad de gestión y administración a los municipios, lo cual se ha visto reforzado con leyes secundarias, que otorgan diversas facultades a la administración municipal; las cuales serán tratadas en el siguiente apartado.

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

"ARTÍCULO. 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división

---

<sup>76</sup> "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Op. cit., p. 103-104.

territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

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

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

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad

suficiente para rendir las pruebas, y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

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

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

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

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

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

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;

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

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

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

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

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las

funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas o 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 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, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.

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

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

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

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el

artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

IX. (Derogada)

X. (Derogada).<sup>77</sup>

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

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

## **5. Facultades y Competencia del Municipio.**

---

<sup>77</sup> Idem, p. 98-101.

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

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

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

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

Los Regidores vigilan el correcto desarrollo de la función municipal.

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

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

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

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

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

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

- Expedir los reglamentos de los servicios públicos.

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

- Autorizar la asociación del Municipio con otros de la entidad."<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> "Gobierno y Administración Municipal en México", Op. cit., p.126-130. .

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

Iniciaremos por analizar el concepto de Competencia:

Competencia, funciones, facultades, atribuciones.

La palabra Competencia:

"..encuentra su raíz etimológica en las voces latinas *competetia*, *ae* (*competens*, *entis*), relación, proposición, aptitud, *apto*, *competente*, *conveniencia*. En castellano se usan como sinónimos los vocablos: *aptitud*, *habilidad*, *capacidad*, *suficiencia* y *disposición*. En un sentido jurídico general se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos."<sup>79</sup>

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

Cabe diferenciar la competencia de la capacidad, el primer término más usado dentro del derecho público y el segundo dentro del derecho privado, ambos se refieren a la aptitud de obrar, de hacer; cabe mencionar que dentro del ámbito del derecho privado, los particulares

---

<sup>79</sup> Flores García, Fernando "Competencia" Vid. Diccionario Jurídico Mexicano, A-CH, Op. cit., p. 542.

pueden hacer todo lo que deseen, salvo por lo que les esta expresamente prohibido, en cambio la competencia de los órganos públicos, está sujeta a que un orden jurídico les confiera expresamente dicha facultad o atribución, esto es lo que se conoce como principio de legalidad, lo que conlleva a su vez el principio de seguridad jurídica

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

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

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

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

éste y el Gobierno del Estado; que los miembros del ayuntamiento serán electos popularmente por elección directa, y no podrán ser reelectos para el período inmediato; y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

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

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

(ii) La prestación de los siguientes servicios públicos: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; y los demás que determinen las legislaturas locales. Para este efecto, podrán coordinarse y asociarse los municipios de un mismo estado, previo acuerdo de los ayuntamientos y con sujeción a la ley.

(iii) La administración libre de su hacienda, que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor. La Constitución establece, que en todo caso, percibirán las contribuciones impuestas por los estados sobre la propiedad inmobiliaria, (financiamiento, división, consolidación, traslación y mejoras, y el cambio de valor en los inmuebles). Le pertenecen al municipio las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

(iv) En materia de asentamientos humanos, existe concurrencia entre la Federación, los estados y los municipios, por lo que se faculta a estos últimos para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano, expidiendo los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias en sus respectivas jurisdicciones, y todas aquellas atribuciones que a su favor establece el artículo 9 de la Ley general de Asentamientos Humanos.

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

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

Asimismo, en cada Estado de la República, existe una Ley Orgánica Municipal que contiene las normas jurídicas que regulan la vida municipal y se refieren al funcionamiento de los ayuntamientos, facultades y deberes de los presidentes municipales, de los síndicos y regidores, la suplencia de los mismos, la división del territorio municipal y sus poblados, *los órganos auxiliares en el funcionamiento de la administración*

municipal, así como todas los servicios, condiciones de contratación, realización de empréstitos, enajenación de bienes y facultades reglamentarias del municipio.

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

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

- I.- Ejercicio de la función legislativa: expedición de reglamentos y disposiciones internas.
- II.- Ejercicio de la función judicial o Sancionatoria y del poder de policía.
- III.- Ejercicio de la función administrativa:
  1. Control del patrimonio municipal.
  2. Regulación de el sistema económico y financiero del Municipio.
  3. Celebración de convenios y contratos municipales, estableciendo sus modalidades.

4. Prestación municipalizada, concesionada, coordinada o asociada, de los servicios públicos a su cargo.
5. *Realización de obras públicas de urbanización, equipamiento, infraestructura y diseño.*
6. Promoción de actividades artesanales e industriales: organizando campañas para el aprovechamiento de los recursos naturales de la región, ferias, concursos, exposiciones, etc.
7. Vigilancia.
8. Fomento de la actividad cultural: escuelas de artes y oficios, conciertos, exposiciones, conferencias, ateneos, etc.
9. Incremento de la asistencia social. Para el niño, el anciano . Represión y prevención de la vagancia y la mendicidad. Asistencia preventiva.
10. Régimen de transportes. Servicio urbano y/o dentro de la circunscripción del municipio. Organización y coordinación de el servicio. Terminales o centrales.
11. Regulación sobre el uso de la vía pública.

12. Dotación y mantenimiento del mobiliario urbano: postes, semáforos, depósitos de basura, bancas, casetas de teléfonos, lavaderos, piletas, hidrantes, postes para la colocación de propaganda política o comercial, etc.
13. Medidas de protección y educación peatonal: señalizaciones, descansos, etc.
14. Auxilio en la prevención de la contaminación: ruido, aire, "visual" (propaganda, carteles, letreros, etc.), agua.
15. Nomenclatura de avenidas, ejes viales o peatonales, calles y callejones.
16. Actividades relacionadas con la materia electoral y censal.
17. Participación en materia de asentamientos humanos.
18. Las demás que constitucionalmente se establezcan, o se señalen en normas secundarias aplicables en materia municipal.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> Rendón Huerta, Teresita. "Derecho Municipal", México, Edit. Porrúa, 1985, p. 189-190.

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

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

"...es una norma general, abstracta e impersonal expedida por el poder ejecutivo (federal o estatal, así como por los ayuntamientos) con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa."<sup>81</sup>

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

"...dentro del punto de vista formal considera al acto reglamentario como un acto administrativo; pero que desde el punto de vista material identifica al reglamento con la Ley, por que en ésta encuentra los mismos caracteres que en aquél. De otro modo dicho, nuestra opinión es de que el Reglamento constituye, desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, un acto legislativo que, como todos los de esta índole, crea, modifica o extingue situaciones *jurídicas generales*."<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> González Oropeza, Manuel. "Reglamento", Vid. Diccionario Jurídico Mexicano P-Z, Op. cit , p. 2751.

<sup>82</sup> Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo", México, Edit. Porrúa, S.A , 25a. ed., 1986, p.106.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que el Reglamento constituye un acto administrativo, en atención al órgano que lo realiza; pero que desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, es un acto legislativo pues como todos los de esta índole, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.<sup>83</sup>

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

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

En el aspecto formal, los requisitos del reglamento son:

- (i) Debe ser firmado por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento a cuyo ramo compete el asunto (refrendo ministerial).

---

<sup>83</sup> Idem.

(ii) Debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

(iii) Su procedimiento de creación es interno, es decir, dentro de la administración pública."<sup>84</sup>

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

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

Gran parte de la importancia de los bandos de policía y buen gobierno, radica en la inmediatez en que se encuentra en relación a los ciudadanos. Es en él donde el individuo hace contacto directo y de una manera más cercana con las instituciones jurídicas que lo rodean al vivir en una sociedad; regula los principios básicos que propician una cómoda subsistencia dentro de la comunidad, al regular lo relativo a los servicios públicos y, por otra parte, es uno de los ordenamientos que se presentan ante el munícipe cuando incurre en alguna falta administrativa o infracción, pues en el bando se regula la justicia de barandilla.

---

<sup>84</sup> Martínez Morales, Rafael. "Derecho Administrativo, 1er Curso", México, Ed. Harla, 1991, p. 290 y 291.

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

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

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

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

"Reglamento de Policía y Buen Gobierno...  
ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades administrativas, para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad públicos. Regula las actividades de la administración y de los particulares para asegurar

esos objetivos, previendo las sanciones administrativas que correspondan aplicar a los infractores del mismo "<sup>85</sup>

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

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

"...a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional, inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales, se establece con toda claridad, que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijen las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones."<sup>86</sup>

Además de la facultad reglamentaria consignada a favor de los municipios, la iniciativa incluyó en la fracción V, la facultad de los

---

<sup>85</sup> Nava Negrete, Alfonso. "Reglamento de Policía y Buen Gobierno", Vid. Diccionario Jurídico Mexicano P-Z, Op. cit., p. 2754.

<sup>86</sup> V. Ugarte Cortés, Juan. "La Reforma Municipal", México, Edit. Porrúa, S A., 1985, p. 3-22.

ayuntamientos para emitir reglamentos y disposiciones administrativas en materia de desarrollo urbano, atendiendo a lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

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

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

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

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

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

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

**Justificación Jurídica:** Apego a la normatividad expresa, como la Constitución general, la ley, jurisprudencia etc.

**Legalidad:** Debe representar la interpretación explícita de la ley.

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

- Reglamento interior del Ayuntamiento.
- Reglamento interno de administración.
- Reglamento interior de la dirección de policía y tránsito.
- Reglamento de Obras Públicas.
- Reglamento de limpieza y salud pública.
- Reglamento de estacionamientos.

En general los reglamentos deben contener los siguientes elementos:

- 1.- La materia que regulan.
- 2.- Dependencias encargadas de aplicar los reglamentos.
- 3.- Funcionarios que los van a aplicar y sus facultades.
- 4.- Obligaciones de los gobernados.

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

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

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

FALTRAN

P-95-96

El Juicio de Amparo, que es la vía jurídica adecuada para impugnar los actos de autoridad que vulneren las garantías individuales contenidas en los primeros 29 artículos de la Constitución Política y que doctrinariamente constituyen la parte dogmática de la misma, y el Juicio de Controversia Constitucional, por medio del cual se impugnan las normas generales o bien, los actos de autoridad no legislativos, que sean contrarios a la Constitución Política en su parte orgánica tal como lo es la organización funcional del Estado y la relación que guardan sus órganos entre sí.

En relación con este tema, el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juventino V. Castro, en su obra "El artículo 105 constitucional", hace alusión al control de la constitucionalidad y la analiza en subapartados; en primer término, establece que la defensa de la Constitución puede darse a través del juicio de amparo el cual está contemplado en los artículos 103 fracción I y 107 de la Constitución, también hace referencia al amparo-soberanía ó amparo por invasión de esferas como un medio de control constitucional el cual está contemplado en las fracciones II y III del artículo 103 que se refiere a los casos en que leyes o actos de la autoridad federal, vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o del Distrito Federal ó por leyes o actos de éstos, que invadan la esfera de competencias de la autoridad federal; por otro lado también hace mención al amparo contra leyes, el cual es el medio para impugnar las leyes que sean inconstitucionales; así también, el citado autor se refiere al llamado *control difuso de la constitucionalidad*, el cual consiste en que tribunales diferentes a la Suprema Corte, puedan conocer de la inconstitucionalidad de normas generales; por último se hace referencia a la jurisprudencia, como un medio indirecto del control de la constitucionalidad.

Tomando en cuenta lo anterior y a fin de encuadrar al Juicio de Controversia Constitucional, se establece que tanto el juicio de amparo, como el juicio de controversia constitucional, son, ambos, medios de defensa constitucional ejercidos por órgano jurisdiccional, toda vez que su substanciación y resolución, se llevan a cabo por el Poder Judicial, en efecto, la Constitución General de la República, confiere al Poder Judicial de la Federación la facultad de conocer tanto del juicio de garantías como el de controversia constitucional.

Al respecto, el Ministro Juventino V. Castro establece:

"...sólo hay ley constitucional efectiva, cuando prevalece sobre el poder que gobierna mediante la resolución de un tribunal, si no fuere por que esto valdría tanto como negar la posibilidad de otros sistemas para llegar al mismo fin, pero es permitido afirmar, sin reserva, que el sistema de limitación por la autoridad de juez es hasta hoy el más llano, el más firme y el mejor consagrado por la experiencia."<sup>89</sup>

Para llevar a cabo un adecuado estudio de la controversia constitucional, abordaremos el tema desde antes de la reforma que se realizó al artículo 105 de la Constitución, el 31 de diciembre de 1994; de esta forma se puede apreciar la evolución que ha tenido la defensa del Municipio a través de la controversia constitucional.

Antes de dicha reforma, el artículo 105 establecía lo siguiente:

---

<sup>89</sup> Castro V. Juventino. "El artículo 105 Constitucional", México, Edit. Porrúa, 1997, p 14-15

"Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados y el Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte, en los casos que establezca la ley."<sup>90</sup>

De este precepto se desprende que únicamente podían acceder al Juicio de Controversia Constitucional, la Federación, los Estados, El Distrito Federal, los órganos de gobierno del Distrito Federal, y los poderes de un Estado sobre la constitucionalidad de sus actos.

De lo anterior, se desprende que antes de las reformas de 1994, el juicio de Controversia Constitucional se consideraba un proceso jurisdiccional promovido por vía de acción, tramitándose exclusivamente ante el máximo órgano del Poder Judicial, por virtud del cual los Organos Estatales, afectados en su esfera de competencia y atribuciones, podían impugnar los actos y las disposiciones legislativas de otros Organismos del Poder, que afectaran las competencias y atribuciones establecidas en los preceptos de la Constitución Federal excluyendo en esta hipótesis, al Municipio.

Por lo anterior, se afirma que el juicio de controversia constitucional es una institución que tiene como fin el preservar el Pacto Federal.

---

<sup>90</sup> Secretaría de Gobernación. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", México, 1994, p. 85.

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

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

## **2. Concepto.**

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

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

que disienten, todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política."<sup>91</sup>

De la definición anterior, observamos la inclusión de la figura municipal en el campo de las controversias constitucionales, lo anterior es producto de la reforma de 1994, por otro lado, se advierte, que el objeto de este procedimiento, es el impugnar la invalidación de normas generales o actos no legislativos, que se consideren inconstitucionales, con el propósito de preservar el orden constitucional.

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

Las Controversias Constitucionales.. "son las de carácter jurídico que pueden surgir entre los integrantes de la Unión, cuando las mismas son planteadas directamente por las entidades afectadas ante la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con lo establecido por el artículo 105 de la Constitución."<sup>92</sup>

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

---

<sup>91</sup> Castro V. Juventino. "El artículo 105 Constitucional", Op. cit., p. 61

<sup>92</sup> Fix Zamudio, Héctor. "Controversia Constitucional", Vid. Diccionario Jurídico Mexicano, A-CH, Op. cit., p. 542.

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

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

### **3. Naturaleza Jurídica.**

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

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

El maestro Elísur Arteaga establece que se trata de...

"un juicio entre poderes u órganos que gozan de autoridad, cuando hacen uso de su autonomía, ejercen las facultades o atribuciones que les han sido confiadas u otorgadas."<sup>93</sup>

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

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

Cabe mencionar que la Suprema Corte atiende esta clase de asuntos, sólo cuando se trata de cuestiones de constitucionalidad, hay que observar, que quedan excluidas las cuestiones ó controversias que no estén comprendidas dentro de la propia Constitución o que deriven directamente de ella.

---

<sup>93</sup> Arteaga Nava Elisur. "La Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad, el Caso Tabasco.", Op. cit, p.9

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

"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados..."<sup>94</sup>

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

".. las Controversias que se susciten sobre la aplicación y cumplimiento de la Constitución local, corresponde en forma privativa a los órganos locales, que la resolución de las Controversias es competencia exclusiva de los tribunales locales, concretamente del tribunal superior de justicia, que es el único dentro de la entidad federativa, que goza de una jurisdicción general."<sup>95</sup>

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

---

<sup>94</sup> "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Op. cit., p.131.

<sup>95</sup> Arteaga Nava Elisur. "La Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad, el Caso Tabasco.", Op. cit., p. 11.

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

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

#### **4. Características.**

Al abordar el tema de las características del Juicio de Controversia Constitucional, es necesario, en primer término, establecer quienes pueden plantear una controversia constitucional, la fracción I del artículo 105 constitucional da luz en este sentido, y de ahí se desprende quienes pueden ser partes en el referido juicio y los enumeran de esta forma:

**Partes en el Julcio**

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

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

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

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

También será parte el Procurador General de la República, lo anterior, debido a que a partir de las reformas de 1994 se otorgo al Procurador General de la República, el carácter de representante de los intereses de la Nación, además el artículo 102 constitucional establece que el Procurador General de la República, intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el Artículo 105 de la Constitución.

El maestro Elisur Arteaga, comenta al respecto :

"El papel del Procurador General de la República debe ser el de un tercero que interviene para moderar entre partes, en una controversia que pudiera implicar materias políticas o requerir de conocimientos altamente especializados en asuntos delicados y auxiliar, sin parcialidad, técnicamente a las partes en el planteamiento y defensa de sus puntos de vista con base en la Constitución."<sup>96</sup>

### **El Interés Jurídico**

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

El primer supuesto, se refiere básicamente a la existencia de una violación a la Constitución, es decir, que se observe un quebrantamiento del orden constitucional; en segundo término se requiere que la violación se le atribuya a uno de aquellos entes que se contemplan en el artículo 105 de la Constitución, es decir aquellos que puedan ser parte en el juicio de Controversia Constitucional; y en tercer término, es necesario que se observe una invasión de facultades entre las entidades que señala la Constitución, esto es, que haya una lesión en el campo de acción de quien ejerce el acto, por parte de la autoridad demandada.

---

<sup>96</sup> Idem, p. 23.

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

"Si por ejemplo, el Congreso de la Unión emitiera leyes por virtud de las cuales gravara la circulación ó el consumo de efectos nacionales o extranjeros, cuya exacción se efectúe por medio de aduanas locales, requiera inspección ó registro de bultos, ciertamente, se violaría el artículo 131, en relación con la fracción VI del artículo 117, pero en ese caso, los órganos de autoridad del Distrito Federal, no verían afectado su campo de acción, ya que ellos, de conformidad con el artículo 122, fracción IV, inciso b), último párrafo, no pueden dictar leyes por virtud de las cuales se establezcan esa clase de impuestos. En el caso, lo procedente sería la vía del amparo que sólo podrían interponer los particulares afectados."<sup>97</sup>

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

A mayor abundamiento, el artículo 11 de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional, establece que el actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio, por conducto de

---

<sup>97</sup> Idem, p.14.

los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio, goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.<sup>98</sup>

En relación con lo anterior, citaremos la siguiente tesis jurisprudencial.

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

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

---

<sup>98</sup> Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de mayo de 1995, p. 4.

margen de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, pues en esa hipótesis debe desecharse la demanda pues al carecer de legitimación no pueden representar a la entidad, poder u órgano que como parte actora puede promover la controversia constitucional.<sup>99</sup>

### **Efectos de las Sentencias**

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

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

---

<sup>99</sup> Reclamación en la controversia constitucional 17/95.-Ayuntamiento de Tepozotlán, Morelos.-5 de diciembre de 1995.-Unanimidad de once votos.-Ponente: Mariano Azuela Gutiérrez.-Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

artículo 105 constitucional y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

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

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

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

"En algunas ocasiones las resoluciones que se dictan en las controversias solamente tienen efectos entre las partes, como lo dice el artículo 42 citado, en su parte última. Pero en otras resoluciones sí se les da efectos erga omnes, siempre y cuando se atienda a lo que específicamente dice ese artículo de la Ley Reglamentaria."<sup>100</sup>

Tal y como lo expresa el Ministro, las declaraciones de invalidez aprobadas por una mayoría calificada de ocho votos de los Ministros de la Corte, tendrán efectos generales en los casos previstos en el artículo

---

<sup>100</sup> Castro V., Juventino. "El artículo 105 Constitucional", Op cit, p. 69.

42 de la Ley Reglamentaria anteriormente citado, como los son en aquellas controversias que se susciten debido a disposiciones generales de los Estados y Municipios impugnadas por la Federación o en aquellos casos establecidos en los incisos c), h) y k) del artículo 105 constitucional.

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

### **Particularidades de las Sentencias**

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

1.- En las controversias, se impugnan actos o normas de carácter general, emitidas o promulgadas por una entidad, poder u órgano de gobierno público, además puede conocerse también de conflictos contenciosos respecto de cuestiones limítrofes entre los Estados.

2.- En las controversias constitucionales, existen las declaratorias de desestimación cuando no se alcance el mínimo de ocho votos; en cambio, cuando se alcance este mínimo o en su caso se supere, la declaratoria de la Corte respecto de la invalidez de una norma general, tendrá efectos generales y será obligatorio para las Salas de la propia Corte, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito,

tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común, de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo.

3 - El otro aspecto importante, es el relativo a los incumplimientos de las resoluciones en las controversias constitucionales; a este respecto, el artículo 105, establece que: "En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución; dicho artículo establece que una vez que se ha concedido el amparo y la autoridad insiste en la repetición del acto reclamado o trata de eludir la sentencia y la Corte estima que dicha conducta es inexcusable, dicha autoridad deberá ser removida de su cargo y consignado al juez del Distrito correspondiente, si dicha conducta, es excusable, la Corte requerirá a la autoridad responsable, previa declaratoria de incumplimiento, y le otorgará un plazo específico para ejecutar la sentencia; si después de esto, la autoridad no ejecuta la sentencia, se procederá en los términos anteriormente señalados.

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

En los párrafos anteriores, hemos descrito, ciertas características particulares de la controversia constitucional; a continuación,

destacaremos características generales que complementan el análisis de dicho juicio

### **Ambito de Competencia**

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

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

"por materia electoral, para los efectos del artículo 105, deben entenderse o comprenderse, en principio, todos los actos y hechos, que se realizan o ejecutan con vista a hacer efectivos los principios democráticos y republicano, para lograr la renovación ordinaria y periódica de los poderes y órganos federales y locales, mediante el sufragio

universal, sin importar quién los realice ni el momento en que los haga o ejecute."<sup>101</sup>

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

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

"la materia electoral sigue siendo tema prohibido, exactamente en los mismos términos que lo estableció la reforma de diciembre de 1994, que entró en vigor en enero de 1995. Desde entonces, y hasta la fecha, no se puede examinar una cuestión electoral en una controversia constitucional."<sup>102</sup>

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

---

<sup>101</sup> Arteaga Nava Elsur. "La Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad, el Caso Tabasco.", Op. cit., p.6.

<sup>102</sup> Castro V., Juventino. "El artículo 105 Constitucional", Op. cit., p. 159.

En otro orden de ideas y por lo que se refiere a los casos de improcedencia y sobreseimiento, el Capítulo V de la ley Reglamentaria nos habla de que al recibir la demanda, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará, según el turno que corresponda a un ministro instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución; según lo indica el artículo 25 de la Ley Reglamentaria, el ministro instructor examinará el escrito de demanda y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia la desechará de plano, así, encontramos que conforme al artículo citado, el motivo de improcedencia debe ser manifiesto e indudable, mediante la simple lectura inicial del escrito de demanda. El artículo 19 de la citada Ley Reglamentaria, establece cuales son las improcedencias legales, mismas que se enumeran a continuación:

Las Controversias constitucionales son improcedentes:

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

A este respecto, podemos comentar, que esta causa de improcedencia resulta una copia con respecto a la ley de amparo, la cual resulta innecesaria, debido a que la Suprema Corte no tiene legitimación activa ni pasiva para ser parte en el juicio de controversia, ya que no se encuentra en ninguno de los supuestos del artículo 105 Constitucional.

II. Contra normas generales o actos en materia electoral;

En esta fracción, observamos la improcedencia a la que se hizo referencia anteriormente, en ella se repite la improcedencia constitucional.

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

En esta fracción, se hace alusión a la litispendencia, en este punto, debemos estar atentos, de que exista plena identidad tanto de partes, normas generales o actos, así como de conceptos de invalidez, de otro modo no estaríamos en presencia de la litispendencia sino quizá serían casos de acumulación o conexidad.

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

En esta fracción se contempla el principio de cosa juzgada, también atendiendo a la plena identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez.

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia. Si la materia de la controversia, cesa en sus efectos, como es el caso cuando la norma general ha sido abrogada, ya no se puede hablar de un agravio o invasión, por tal motivo, la cuestión en controversia deviene improcedente, tal y como sucede en el juicio de amparo.

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

En esta causal, se incorpora el principio de definitividad, el cual consiste en dar solución a las controversias, primeramente por las vías ordinarias establecidas, antes de llevarlo ante la Corte, lo anterior, siguiendo el principio de economía procesal con el fin de no sobre saturar a la Corte con trabajo que pudo haberse solucionado en otra vía, ante esto, vale la pena citar el comentario a que se refiere el Ministro Juventino V. Castro, en relación con esta fracción:

"También cabría pensar que, en ciertos casos, antes de plantear la controversia constitucional se debería agotar, hasta sus últimas consecuencias, el juicio de amparo, si es que se dan las condiciones para ello. Y a lo mejor, -también como se dispone en el amparo-, se podrían encontrar casos en que la suspensión en amparo no resuelve satisfactoriamente la conservación de la materia de la controversia o de la acción de constitucionalidad, por no permitirlo así la suspensión ya que hay casos en que por tratarse de cuestiones que pudieran causar perjuicio al interés social o contravenir disposiciones de orden público (artículo 124 de la Ley de Amparo), se ordena no conceder la suspensión, aunque se frustre la protección constitucional necesaria."<sup>103</sup>

Tal y como lo indica el Ministro, esta fracción va a causar un sin número de reflexiones y análisis, antes de poder aplicar una definición en materia de definitividad en la controversia constitucional, tal vez sea labor de los Estados el prever medios de defensa, que resulten efectivos antes de llegar hasta la Corte.

---

<sup>103</sup> Idem, p. 166.

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21;

Esta previsión marca los plazos para la interposición de la demanda, a este respecto muchos constitucionalistas no aceptan que la constitucionalidad de normas o actos, este sujeta a meros términos o plazos.

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

En este inciso, se prevee la posibilidad de que exista alguna otra causa de improcedencia, tal situación deja abierto el campo, al ámbito jurisprudencial.

Es importante señalar que, el último párrafo del artículo 19 de la ley reglamentaria, indica que las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.

A este respecto, tenemos la siguiente tesis jurisprudencial:

**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CORRESPONDE ANALIZARLAS AL PLENO DE LA SUPREMA CORTE CUANDO NO SEAN MANIFIESTAS E INDUDABLES.**

Al Ministro instructor, de acuerdo a lo que preceptúan los artículos 24, 25 y 36 de la ley reglamentaria, le corresponde examinar, ante todo, el escrito respectivo de la demanda a fin de cerciorarse acerca de la eventual

existencia de motivos manifiestos e indudables de improcedencia que generarían el rehusamiento categórico de la demanda; le compete también llevar a cabo el trámite de la instrucción del juicio hasta ponerlo en estado de resolución; le concierne, asimismo, elaborar el proyecto de resolución que deberá someter a la consideración del Tribunal en Pleno. Sin embargo, por ser las controversias constitucionales juicios con características y peculiaridades propias, si frente al motivo de improcedencia hubiere alguna duda para el Ministro instructor, entonces no podría decretarse el desechamiento de la demanda y, en consecuencia, las causas de improcedencia que se invocaran por los demandados sólo podrían ser analizadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia. al pronunciar la sentencia definitiva. La característica de los motivos manifiestos e indudables de improcedencia de la demanda sobre controversia constitucional, estriba en que su naturaleza ostensible y contundente autoriza al desechamiento de plano de la demanda; en cambio, las causas diversas de improcedencia que las partes interesadas puedan invocar durante la secuela del procedimiento, o que de oficio se adviertan, sólo significa que se decretan después de haberse abierto el juicio y con apoyo en las pruebas allegadas por las partes durante la etapa respectiva.<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> Controversia constitucional 11/95 -Roberto Madrazo Pintado, Pedro Jiménez León y Andrés Madrigal Sánchez, en su carácter de Gobernador, Presidente del Congreso y Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, respectivamente, contra el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Procurador General de la República -26 de marzo de 1996.-Unanimidad de once votos -Ponente: Presidente José Vicente Aguinaco Alemán.-Secretario. Jesús Casarrubias Ortega.

Así, también se puede citar la siguiente tesis:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PUBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL.

Las disposiciones que establecen las causales de improcedencia, que a su vez generan la consecuencia jurídica del sobreseimiento del juicio, tanto en las controversias constitucionales como en las acciones de inconstitucionalidad, son de orden público en el seno de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de México, pues por revestir tal carácter es que la parte final del artículo 19 de dicha Ley previene que: "En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio". Síguese de allí que su invocación, por parte interesada, puede válidamente hacerse en cualquier etapa del procedimiento porque, se reitera, son de orden público. Por esta razón el legislador no ha establecido algún límite temporal para que sean invocadas; y no podría ser de otra manera, dado que, como ya se ha visto, se hagan valer o no, el juzgador tiene el deber de analizarlas aun oficiosamente. Por eso, si no se alegan al tiempo de contestar la demanda, no es correcto afirmar que ha operado la preclusión del derecho procesal para invocarlas. Además, el precepto que encierra el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, que dice: "Cuando la ley no señale

término para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de algún derecho, se tendrán por señalados los siguientes: "...Tres días para cualquier otro caso", no es de aplicación supletoria por ser ajena al tema que se analiza, pues la institución de la improcedencia de la acción se encuentra regulada de manera especial por la ley reglamentaria que señorea este proceso.<sup>105</sup>

**Aspectos sobresalientes de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.**

El artículo 20 de la citada Ley Reglamentaria, enumera los casos en que procede el sobreseimiento, los cuales se analizarán en las cuatro fracciones siguientes:

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

Al respecto, cabe señalar que no está permitido el desistimiento de la acción, cuando se trata de normas generales, lo anterior, debido a que una vez dándole entrada a la demanda, la Corte debe continuar conociendo del asunto hasta su final resolución, con el objeto de determinar la constitucionalidad de una norma general, salvo que sobrevenga un motivo de sobreseimiento distinto al desistimiento

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

---

<sup>105</sup> Idem.

Esta causa de sobreseimiento, ocurre cuando durante el procedimiento sobreviene una causa de improcedencia enumerada en el artículo 19, esta causal de improcedencia, puede ser que aparezca posteriormente o en su caso que ya haya existido desde el inicio y sin embargo no se haya advertido, lo cual da lugar, en forma indubitable al sobreseimiento del juicio.

III. Cuando de las constancias de autos apareciere demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probase la existencia de la norma a la cual se va a invalidar, lo mismo ocurre en cuanto a los actos en controversia, sin embargo por lo que respecta a los actos, estos deben demostrarse fehacientemente, debido a que estos pueden existir pero además deben probarse.

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

Es correcta la prohibición en el sentido de que no puede haber acuerdo entre partes en relación con normas generales ya que no se puede pactar la aplicación de una ley que es inconstitucional, no es posible dejar en manos de las partes el control de la constitucionalidad.

Como se dijo anteriormente la controversia constitucional, constituye una disputa entre entidades que someten a la consideración de la Suprema Corte, un posible acto o norma inconstitucional; es de señalarse que los particulares no tienen acceso al juicio de Controversia Constitucional, ante esto cabe destacar, que el escrito de demanda de las controversias constitucionales deben cubrir ciertos requisitos, los cuales

se especifican en el artículo 22 de la Ley Reglamentaria, que al efecto establece:

El escrito de demanda deberá señalar:

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

Queda claro, en esta fracción, que el actor en una controversia, debe ser una entidad, poder u órgano, los cuales se especifican en la fracción I del artículo 105 Constitucional.

II. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio, en esta fracción también se aclara que la parte demandada la constituyen sólo entidades, poderes u órganos, según el artículo 105 constitucional.

III. Las entidades poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere, y sus domicilios; tal y como lo especifica el artículo 10 de la ley reglamentaria, que son los referidos en la fracción I del artículo 105 constitucional, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que se llegare a dictar.

IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como en su caso el medio oficial en que se hubieran publicado;

Además de señalar la norma general que se considera violatoria a la Constitución, debe también especificarse el medio oficial en donde se publicó, tal y como puede ser el Diario Oficial de la Federación, o las Gacetas de los Estados, esta especificación es de suma importancia,

por que a partir de la publicación de la norma, empieza a correr el plazo para la interposición de la demanda.

V. Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados;

Es necesario especificar con claridad, que preceptos de la Constitución, se estima que contradicen la norma general o el acto controvertido, por lo tanto, no basta tan sólo expresar que la norma o el acto contradice al espíritu constitucional sino que es fundamental indicar que preceptos de la Constitución han sido vulnerados

VI. La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande;

Resulta comprensible este inciso, cuando se trata de la *reclamación de actos que se aducen inconstitucionales*, esto, debido a que, es necesario una relación de los hechos o las abstenciones que constituyen los antecedentes del acto que se reclama, sin embargo al tratarse de normas generales, resulta intrascendente dicha relación, ya que lo que realmente importa en la valoración, es la existencia de la norma, así como que la misma haya sido publicada en un medio oficial; al respecto, el ministro Juventino V. Castro menciona lo siguiente:

"Ninguna validez puede tener una norma general si no se cumplen los requisitos formales de emisión y promulgación. Validada así una norma general...lo que

importa es si la norma general, -sugerida por cualquier causa que resulte pertinente-, es o no constitucional."<sup>106</sup>

## VII. Los conceptos de invalidez

Dichos conceptos representan lo que en el juicio de amparo son los conceptos de violación, y constituyen los conceptos y razonamientos jurídicos por medio de los cuales se fundamenta ante la suprema Corte, el por que, ésta debe fallar en tal o cual sentido.

Este inciso es de gran importancia, para persuadir jurídicamente a los Ministros de la Corte, en el sentido de la controversia constitucional de que se trate.

Por otra parte, el artículo 23 de la ley reglamentaria, establece los requisitos mínimos que debe contener la contestación de la demanda, el primero de ellos, es una relación precisa de cada uno de los hechos narrados por la parte actora, a los cuales debe dar puntual contestación, ya sea *afirmándolos, negándolos, expresando su ignorancia ante ellos por no ser propios*, o bien, exponiendo como ocurrieron los mismos, el otro requisito indispensable, según el artículo en comento, es el de expresar las razones o fundamentos jurídicos que se estimen pertinentes, para sostener la validez de la norma, o el acto de que se trate, como lo comentamos anteriormente, expresar los elementos jurídicos, que orienten a la Corte, el sentido en que debe ir su fallo, es parte fundamental en el procedimiento.

---

<sup>106</sup> Castro V., Juventino. "El artículo 105 Constitucional", Op. cit., p 174-175

Por lo que hace a la substanciación de los juicios, es necesario señalar, que el Capítulo V, que comprende de los artículos 24 a 38 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, habla acerca de la etapa de instrucción;

El artículo 24, señala que una vez recibida la demanda, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, designará, según el turno correspondiente, al ministro instructor, a fin de que éste ponga el proceso en estado de resolución, como ya se mencionó, el ministro instructor debe examinar la demanda y si encuentra algún motivo indudable y manifiesto de improcedencia, desechará esta de plano;

El artículo 26, nos dice que una vez emitida la demanda, el ministro instructor deberá ordenar se emplaze a la parte demandada, así mismo dará vista a las demás partes, para que éstas manifiesten lo que a su derecho convenga.

La parte demandada tiene 30 días como plazo, para producir su contestación, cabe señalar que la demandada tiene derecho a reconvenir a la parte actora, aplicándose al efecto lo dispuesto por la ley para la demanda y contestación originales, como ejemplo de esto, el ministro Juventino V. Castro señala:

"Un Estado o un municipio demandan a otro que invade su territorio y rebasa los límites fijados en los documentos apropiados. El Estado o municipio demandados, contestan la demanda accionada, se oponen a ella, y fundamentan su posición de parte demanda oponiéndose a la acción interpuesta, a las pruebas aportadas, y a los fundamentos legales en que se apoyan.

Pero al propio tiempo contrademandan, o sea interponen su reconvención y afirman que, partiendo de otros o de los mismos acontecimientos, y con apoyo en pruebas y fundamentos legales que juzgan apropiados, ponen de manifiesto que, en realidad es el demandante el que no respetó los límites de sus territorios vecinos."<sup>107</sup>

El artículo 27 de la Ley Reglamentaria, contempla el aspecto de la ampliación de la demanda y establece que el actor puede ampliar su demanda, dentro de los 15 días siguientes al de la contestación, si en ella aparece un hecho nuevo; en el caso que se trataran de hechos supervenientes la ampliación podrá ser tramitada hasta antes del cierre de la etapa de instrucción. La ampliación de la demanda y su contestación observan las mismas reglas que la demanda y su contestación original.

El artículo 28 de la citada Ley Reglamentaria, establece que el ministro instructor, prevendrá a los promoventes para que subsanen las posibles irregularidades o aclaren ya sea la demanda, contestación, reconvención o ampliación si ese fuese el caso, se otorga para esos efectos, un plazo de cinco días; este es uno de los casos en el que se observa la suplencia de la deficiencia de la demanda, en la controversia constitucional; Este mismo artículo, establece que de no haber sido subsanadas las irregularidades antes señaladas y a juicio del ministro instructor de acuerdo a la importancia del asunto, este, correrá traslado al Procurador General de la República.

---

<sup>107</sup> Idem, p. 193-194

El artículo 29 de la citada Ley, señala que una vez transcurrido el plazo para contestar la demanda y en su caso, la ampliación o reconvencción, el ministro instructor, señalará una fecha para celebrar la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, dicha audiencia, se deberá verificar dentro de los 30 días siguientes a la conclusión del plazo para contestar la demanda.

La audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, se celebrará aún sin la asistencia de las partes, una vez abierta la audiencia, se recibirán las pruebas y los alegatos escritos de las partes; una vez que concluye la audiencia, el ministro instructor debe someter su proyecto de resolución, al Pleno de la Corte.

El Capítulo VI de la Ley Reglamentaria, habla de las sentencias en la controversia constitucional.

*El artículo 41, especifica los requisitos que debe contener la sentencia;*

En primer término, la fracción I del citado artículo, menciona que la sentencia, debe fijar en forma breve y precisa, las normas generales o los actos que son objeto de la controversia, y en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; en relación con esta fracción, el ministro Juventino V. Castro comenta:

"En las controversias constitucionales en que no se controvierte la validez de una norma general, al igual a lo que ocurre en el juicio de amparo, para que exista litigio, debe demostrarse que el acto de una autoridad (o de un ente, poder u órgano en las controversias), existe, si no hay

acto u omisión, no hay materia cuya constitucionalidad o inconstitucionalidad deba de examinarse en ambos juicios, es importante probar la existencia del acto."<sup>108</sup>

La fracción II, establece que la sentencia debe contener los preceptos que la fundamentaron;

Esta fracción, se refiere a los preceptos constitucionales que *constituyen la base de la controversia*.

La fracción III, habla de que deben incluirse en la sentencia, las consideraciones que sustenten el sentido de la misma, así como los preceptos que en su caso se estiman violados.

La siguiente fracción, la IV, indica que debe incluirse también los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, cuando sea el caso, los órganos que estén obligados a cumplir la sentencia, las normas generales o actos respecto de los cuales opere, así como todos los elementos que sean necesarios para dar plena eficacia a la sentencia.

En el caso de que la sentencia declare la invalidez de una norma, sus efectos deben extenderse a todas las normas cuya validez dependa de la norma a la cual se le declaró invalidada.

Cabe mencionar el interés tan marcado del legislador, de que se de pleno cumplimiento a las sentencias dictadas por la Corte, para llegar al extremo de señalar puntualmente cada uno de los pasos a seguir para tales efectos; es importante recalcar que la Corte en sus sentencias debe

---

<sup>108</sup> Idem, p. 204.

dar instrucciones claras y precisas de como se debe dar cabal cumplimiento a la sentencia, lo anterior por tratarse de un asunto de gran importancia como es el preservar el orden constitucional.

La fracción V, establece que debe incluirse los puntos resolutiveos de la sentencia, fijándose el término para el incumplimiento de las actuaciones que se señalen; en esta fracción, se puntualiza los sentidos en que se pueden ir las sentencias: (1) sobreseimiento, (2) Validez de las normas generales o de los actos impugnados, y (3) invalidez de esas normas o actos.

Por último, la fracción VI, determina que dado el caso, la sentencia debe fijar el término en el cual la parte condenada debe realizar cierta actuación.

Esta fracción, así como la anterior, marcan la obligación de establecer un plazo para la realización de los actos tendientes a llevar la sentencia a su cabal ejecución.

### **Características Generales**

*Para concluir este capítulo, a continuación destacaremos las características más sobresalientes del Juicio de Controversia Constitucional:*

(i) El artículo 105 constitucional se aplica únicamente sobre controversias que tienen un carácter estrictamente jurídico.

(ii) Los conflictos regulados por el artículo referido, presuponen la existencia de poderes legítimos, ya constituidos.

(iii) La resolución de la Suprema Corte en las Controversias Constitucionales, deben versar sobre el derecho que tiene cada parte en conflicto y no sobre la integración de los Poderes en cuestión.

(iv) Los Juicios de Controversias Constitucionales no se pueden abrir de oficio, ya que es necesario que una parte facultada en los términos del 105, presente la demanda.

(v) Los Juicios de Controversia Constitucional no se refieren a la constitucionalidad de los actos que afectan al particular; ni sobre conflictos de naturaleza política, pues lo primero le corresponde al Juicio de Amparo, y lo segundo al Senado de la República.

(vi) Compete al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, conocer sobre la Controversia Constitucional, pues se estima que son conflictos que atañen a la Nación entera y requieren de la intervención del máximo órgano de control.

(vii) Se trata de conflictos que se entablan entre entidades autónomas de carácter público que integran la Federación.

Así, al término de este capítulo, se pretende esbozar los aspectos fundamentales del juicio de controversia constitucional, para de este modo conocer sus alcances y sus efectos, así como el procedimiento que se sigue, en la búsqueda de la protección del orden constitucional; corresponde ahora a los poderes u órganos, así como a la Corte, el marcar y definir el camino que seguirá el juicio de controversia constitucional.

por lo que se refiere al Municipio mexicano, es necesario destacar que a partir de las reformas al artículo 105 constitucional de 1994, el Municipio tiene un arma jurídica valiosísima, con la cual podrá hacer frente a los embates del abuso de autoridad y la invasión de competencias, la Corte será la cede de dichos conflictos en donde deberá imperar la justicia, la razón y el orden constitucional.

## CAPITULO IV

### EL MUNICIPIO Y LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

1. **Ausencia de defensa constitucional del Municipio, antes de las reformas al artículo 105, de diciembre de 1994.**

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

"Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados; entre uno o más Estados y el Distrito Federal, entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como aquellos en la que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley."<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> H. Cámara de Diputados, LV Legislatura. "La Voluntad de nuestro Pueblo", Memoria de la LV Legislatura, México, 1994, p.222.

Partiendo de este precepto constitucional, así como de su interpretación, se observó una clara ausencia de protección a nivel constitucional, en relación con el Municipio mexicano, no obstante que con mayor vigor, a partir de 1917, y con las posteriores reformas al artículo 105 se ha buscado el fortalecimiento de la institución municipal, por ser esta la base de la división política y administrativa de los Estados, podemos afirmar que el Municipio mexicano, ha carecido de medios de defensa constitucional, contra los actos que en forma arbitraria, tanto los Estados como la Federación han ejercido violentando la competencia y atribuciones del Municipio trastocando así el principio fundamental del federalismo y del Estado de Derecho.

Antes de la trascendental reforma del 31 de diciembre de 1994 al artículo 105 de nuestra Carta Magna, se debatía en el sentido de definir si la naturaleza jurídica del Municipio era la de ser un nivel de gobierno, una entidad meramente administrativa o si debía considerarsele como un verdadero poder municipal, reservando desde luego el principio de la división de poderes que consagra nuestra Carta Magna.

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

Por otro lado y en el supuesto de que al Municipio se le otorgue el carácter de Poder, en el sentido de un Poder Municipal, se plantea la

posibilidad de que como tal, el Municipio promueva ante la Suprema Corte un juicio de controversia constitucional en contra de normas o actos que considere violatorios a la Constitución y que afecten su ámbito de competencia, sin embargo, al respecto ha existido jurisprudencia que ha determinado que el Municipio no se considera como un "Poder" para los efectos de acceder al Juicio de Controversia Constitucional.

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

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

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. Controversia entre un Ayuntamiento, la Legislatura y el Ejecutivo de un Estado. Conforme al artículo 105 de la Constitución Política de la República, la Suprema Corte de Justicia, sólo tiene competencia para conocer de las controversias a que se refiere el precepto; en tal virtud, dicho Tribunal está capacitado para conocer de las controversias entre los Poderes de un mismo Estado; pero en el caso actual, una de las partes que contienden, Ayuntamiento de Motul, no tiene carácter de "Poder", en el sentido en que esta palabra es usada por el Constituyente; por tanto, dicho Tribunal

carece de competencia constitucional para conocer de la controversia que trata de entablarse."<sup>110</sup>

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

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

"LA INTERPRETACION CONSTITUCIONAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. MUNICIPIOS, PERSONALIDAD DE LOS. Aun cuando la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, es el Municipio Libre, conforme al artículo 115 de la Constitución Política del país, y aun cuando los mismos forman un organismo independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, y tienen consiguientemente, personalidad jurídica para todos los efectos legales, ello no obstante, tales condiciones no atribuyen a los municipios el carácter de "poder político" a que se contrae el artículo 105 constitucional, para los efectos de dar competencia a la Suprema Corte, con motivo de las controversias que se susciten entre un ayuntamiento y los poderes de un mismo Estado, por carecer los ayuntamientos de jurisdicción sobre todo el territorio del Estado, toda vez que aquella está

---

<sup>110</sup> Góngora Pimentel, Genaro y Acosta Romero, Miguel. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", México, Edit. Porrúa, S A., cuarta ed., 1992, p.1032.

limitada a una fracción del mismo, y la extensión de jurisdicción es la que da indiscutiblemente a la Suprema Corte, competencia para intervenir en las aludidas controversias."<sup>111</sup>

Una vez más, observamos la negación que sufre el Municipio, de ser considerado por la Corte como poder político; en esta tesis, la razón de la negativa versa en el sentido de que el Municipio carece de jurisdicción territorial suficiente, para estar facultada la Corte de conocer de las controversias que el Municipio promueva.

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

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

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

---

<sup>111</sup> Idem., p. 1034.

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

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

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

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

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

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

ID; ID. Aceptar la existencia de un poder municipal, con las mismas cualidades de independencia que la de los tres Poderes, en que está subdividido el Poder Público, es confundir la independencia de los municipios con facultades y funciones que están muy lejos de su competencia."<sup>112</sup>

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

La siguiente tesis, se pronuncia en este mismo sentido:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE LOS PODERES DE UN MISMO ESTADO. Al disponer el artículo 105 Constitucional, que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre los Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos, presupone la existencia

---

<sup>112</sup> Tesis, IV. P 729, controversia constitucional entre el Ayuntamiento de Teziutlán y la Legislatura del Estado de Puebla, Ayuntamiento de Teziutlán, 29 de marzo de 1919, mayoría de 8 votos.

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

con derecho a ser administrado por un ayuntamiento de elección popular y a disponer libremente de su Hacienda, no implica que adquiriera todos los derechos y prerrogativas de un cuarto Poder, ya que de acuerdo con los artículos 49, 50, 80, 94 y 115 de la Constitución Federal, el Supremo Poder de la Federación se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que se depositan en un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, un Congreso General y la Suprema Corte de Justicia de la Nación."<sup>113</sup>

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

"AYUNTAMIENTOS. Estas corporaciones no tienen garantías individuales sino derechos políticos y por la violación de estos, éstos no procede el amparo."<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> Tesis, XLVIII, p. 349, Controversia 2/36, Tremari Arturo y coagraviado, 6 de abril de 1936, unanimidad de 16 votos.

<sup>114</sup> T. Amparo Administrativo, Tejada Miguel, 25 de febrero de 1921, unanimidad de votos. T. VIII, p. 429.

"AYUNTAMIENTOS, Cuando pueden pedir Amparo (División Territorial). Los Ayuntamientos pueden en su vida y actividades, asumir exclusivamente dos caracteres y dos personalidades distintas: la personalidad como sujeto de derecho público y entidad soberana y abstracta y otra como sujeto de derecho privado. En el primer caso, no están capacitados para solicitar el amparo de la justicia federal, puesto que el juicio de garantías, de conformidad con el artículo 103 de la Constitución federal, y el artículo 1° de la Ley de Amparo, ha sido instituido para tutelar garantías individuales y las relaciones entre la Federación y los Estados garantías que solamente se otorgan a las personas físicas o morales, sean privadas públicas o morales, sean privadas ó públicas, pero siempre que estas acudan en defensa de sus derechos privados o patrimoniales, frente a los abusos que pudiera cometer el Poder Público. Ahora bien, si un Ayuntamiento, al ocurrir en Amparo, reclama un decreto que manda segregarse de su jurisdicción, determinadas colonias, para incorporarlas a diverso municipio, como ese acto afecta exclusivamente a la soberanía de los derechos políticos de la Institución edilicia reclamante, como entidad de derecho público, y no como un sujeto de derecho privado, es decir, como esos actos no afectan derechos patrimoniales del citado Ayuntamiento, si no derechos eminentemente políticos contra tales actos no pueden acudir al juicio de garantías, y si lo hace deberá sobreseerse."<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> Ayuntamiento de Nogales, Veracruz, 7 de septiembre de 1942. Unanimidad de 5 votos. Sem. Judicial de la Federación. Quinta época. T LXXIII, p. 5750.

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

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

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

"MUNICIPIO LIBRE.- La Constitución no ha establecido como base esencial para la existencia del mismo, el que los Ayuntamientos tengan facultades para legislar; les concede sólo las de administrar. Consiguientemente, no tiene la de derogar las leyes existentes que reglamentan un servicio público municipal."<sup>116</sup>

"MUNICIPIO LIBRE ADMINISTRACION DEL. Debe sujetarse a las leyes expedidas por las legislaturas."<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> Tesis. I, Amparo administrativo en revisión, Compañía limitada de luz eléctrica, Fuerza y Tracción de Tampico, S.A., 17 de noviembre de 1917, mayoría de 7 votos.

<sup>117</sup> Idem.

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

ID. Sus atribuciones están limitadas a las que menciona el artículo 115 constitucional."<sup>118</sup>

"MUNICIPIOS, CARECEN DE FACULTADES LEGISLATIVAS.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 115 constitucional, los municipios son la base de la división territorial de los Estados, es decir, son organismos que corresponden a la descentralización territorial o por región, cuyas funciones se limitan a la gestión de los asuntos administrativos de carácter local, mediante la realización de actos creadores de situaciones jurídicas concretas e individuales y no generales ni abstractas como lo son los actos legislativos, puesto que ningún precepto constitucional les confiere facultades legislativas. Y si bien la fracción III del artículo 115 concede a los municipios personalidad jurídica para todos los efectos legales, no puede derivarse de tal personalidad la facultad legislativa, por que si la persona física goza del derecho de libertad y puede hacer todo lo que no está prohibido por la ley, la autoridad, sólo puede obrar dentro de las facultades que le confiere la ley, aunque tenga personalidad jurídica como los municipios."<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> T. II, p. 1360, Amparo Administrativo en revisión, Escobar Tomás, 8 de mayo de 1918, unanimidad de 11 votos.

<sup>119</sup> Vol. CIII, Primera Parte, p. 51, Amparo en revisión 5658/59, Virginia Sosa Hernández, 18 de enero de 1996, unanimidad de 15 votos.

"MUNICIPIO: COMPETENCIA DE LOS, PARA LA FIJACION DEL IMPUESTO. La facultad concedida por el artículo 115 de la Constitución General, a los Municipios para la administración de su Hacienda, no implica la de fijación de contribuciones, que está reservada únicamente a las Legislaturas de los Estados."<sup>120</sup>

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

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

## **2. Alcance de las reformas.**

Partiendo de lo establecido en el apartado anterior, y como consecuencia de los cambios políticos y sociales que se han venido suscitando en nuestro país, el juicio de controversia constitucional, fue

---

<sup>120</sup> Tesis LII, p 2082, Amparo administrativo en revisión 920/25, Morales Isaura, 12 de junio de 1937, unanimidad de 5 votos.

objeto, de sustanciales reformas, dichas reformas realizadas al artículo 105 de nuestra Carta Magna, forman parte de un conjunto de reformas, que a partir de 1994, y a iniciativa del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, pretendieron dar un giro a la impartición de justicia de nuestro país, así como realizar una profunda reestructura al Poder Judicial de la Federación.

En la exposición de motivos, de las reformas de 1994, el Presidente Ernesto Zedillo, llevó a cabo una amplia exposición de motivos para llevar a cabo las citadas reformas, de los cuales, podemos citar las siguientes consideraciones generales.

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

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

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

Al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte, se hace necesaria una diferenciación en el desempeño de

las acciones sustantivas y administrativas para facilitar la eficiencia en ambas funciones.

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

La nueva y compleja realidad de la sociedad mexicana hace que este proceso no baste para comprender y solucionar todos los conflictos de constitucionalidad, que pueden presentarse en nuestro orden jurídico. Es necesario incorporar procedimientos que garanticen el principio de división de poderes y a la vez, permitir que la sociedad cuente con mejores instrumentos para iniciar acciones de revisión de la constitucionalidad de una disposición de carácter general, a través de sus representantes."<sup>121</sup>

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

- 1.- Reestructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 2.- Reestructura de los Ministros de la Corte.
- 3.- Nuevas atribuciones de la Corte.
- 4.- **El nuevo Juicio de Controversia Constitucional.**

---

<sup>121</sup> Zedillo, Ernesto. "Seguridad y Justicia", Publicación, "Las Políticas al Bienestar", Revista editada por el Partido Revolucionario Institucional, México, 1994, p. 101.

- 5.- Acción de inconstitucionalidad.
- 6.- Creación del Consejo de la Judicatura.
- 7.- Modificaciones a la Institución del Ministerio Público.
- 8.- Creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

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

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

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

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

I De las controversias que se susciten entre dos o más Entidades federativas, o entre los Poderes de una misma Entidad sobre la constitucionalidad de sus actos;

II. De las controversias que se susciten por leyes o actos de la autoridad federal, que vulnere o restrinjan la soberanía de los Estados, o por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal, cuando sean promovidas por la autoridad afectada o por la Federación, en su caso, en defensa de su soberanía o de los derecho o atribuciones que les confiera la Constitución;

III. De las controversias que surjan entre una entidad Federativas y la Federación; y

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

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

considerar como trascendentales para la vida nacional, no por ello restándoles importancia para la vida de la comunidad municipal.

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

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

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

Por lo tanto y, a manera de conclusión, es importante puntualizar que los dos preceptos antes citados no establecían una directriz a seguir o un procedimiento por medio del cual se le diera cause a las controversias de esta naturaleza tal y como lo hemos venido señalando, se le negaba el acceso al Municipio.

A partir de las reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994, se dio un gran avance a la figura del juicio de controversia

constitucional, sin embargo, no fue sino hasta la promulgación de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, cuando se da verdadera operatividad al juicio de referencia.

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

- a) La Federación y un Estado ó el Distrito Federal.
- b) La Federación y un Municipio.
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste ó, en su caso la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal.
- d) Un Estado y otro.
- e) Un Estado y el Distrito Federal.
- f) El Distrito Federal y un Municipio.
- g) Dos Municipios de diversos Estados.
- h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

- i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales
- j) Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

En relación con lo anterior, y a efecto de estar en posibilidad de establecer los alcances de la reforma al juicio de controversia constitucional en lo relativo al Municipio mexicano, tenemos que las opciones que establece la fracción I del artículo 105 constitucional, en relación con las posibles controversias que se pueden suscitar con el Municipio, son las siguientes:

#### **1.- Controversias entre la Federación y un Municipio.**

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

En la actualidad, es difícil que un municipio se atreva a enfrentar a la Federación en un juicio de carácter constitucional, sobre todo, si el

Presidente municipal, pertenece al mismo partido político que el Presidente de la República, sin embargo, con todos los cambios que se han venido dando en nuestro país, con el fortalecimiento de la democracia, y la creciente pluralidad que se ha venido observando en los tiempos recientes, cada día habrá más posibilidad de que el municipio acuda ante nuestro máximo tribunal, en defensa de sus derechos y prerrogativas constitucionales.

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

## **2.- Controversias entre el Distrito Federal y un Municipio.**

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

### **3.- Controversias entre dos Municipio de Diversos Estados.**

Al igual que el apartado anterior tanto el Municipio como la Entidad Federativa, comparecen ante la Corte, con plena autonomía, en defensa de su interés constitucional, cabe mencionar que los municipios de diversos Estados, aún y cuando forman parte de diferentes ámbitos de competencia, comparecen ante la Corte con pleno uso de sus atribuciones conferidas por la Carta Magna, este supuesto se encuentra regulado en el inciso g de la fracción I del artículo 105 constitucional.

### **4.- Controversias entre un Estado y uno de sus Municipios.**

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

### 5.- Controversias entre un Estado y un Municipio de otro Estado.

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

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

La Federación

El Distrito Federal

**MUNICIPIO** vs. Un Municipio de otro Estado

El Estado al que pertenece

Un Estado al que no pertenece

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

También es necesario puntualizar, como una de las principales diferencias con respecto al juicio de amparo, que tratándose de controversias constitucionales que versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos referidos en los incisos c, h y k de la fracción I del artículo 105 (que se refieren a las controversias que se susciten entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste, o en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; sobre las controversias entre dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos ó disposiciones generales y las controversias entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos ó disposiciones generales.), los efectos de la sentencia que diriman tales controversias, tendrán efectos generales, bajo determinada condición; es decir que sus efectos se aplicarán a la totalidad de los habitantes que radiquen en la esfera de competencia respectiva, cuando dicha sentencia derivada de la controversia, sea aprobada por una mayoría calificada de ocho votos de los Ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De este modo, el legislador pretendió fortalecer la decisión mayoritaria de los Ministros de la Corte, para evitar que una norma general notoriamente inconstitucional se deje de aplicar parcialmente y

con efectos limitados al promovente del juicio, y dicha norma inconstitucional, se siguiera aplicando al resto de la población sujeta al ámbito de dicha jurisdicción; esta particular característica del nuevo juicio de controversia constitucional, lo vemos como un significativo avance en materia de control constitucional, que fortalece a la Suprema Corte.

A continuación realizaremos un análisis, de la legislación reglamentaria que complementa y da operatividad al juicio de controversia constitucional.

En primer término, tenemos a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la cual, en su sección segunda, establece las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, específicamente, el artículo 10 establece lo siguiente:

"Artículo 10.- La Suprema Corte de Justicia, conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."<sup>122</sup>

Este precepto, es de gran importancia, debido a que otorga facultades expresas al Pleno de la Suprema Corte, para conocer de las controversias, a las que hace referencia el artículo 105 de la Constitución Política.

---

<sup>122</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995, p. 3.

Por otro lado, con fecha 11 de mayo de 1995, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La citada Ley Reglamentaria esta compuesta de setenta y tres artículos, con cuatro transitorios, y está dividida en tres títulos, a saber:

- I. Disposiciones Generales.
- II. De las Controversias Constitucionales.
- III. De las Acciones de Inconstitucionalidad.

El título I relativo a las disposiciones generales, comprende nueve artículos, en los cuales se trata lo relativo a competencias, días hábiles, plazos, notificaciones, promociones y autorizaciones, y son aplicables tanto a las controversias constitucionales, como a las acciones de inconstitucionalidad.

El título II relativo a las controversias constitucionales, se subdivide en los capítulos y secciones siguientes:

- |              |                                          |
|--------------|------------------------------------------|
| Capítulo I   | De las partes                            |
| Capítulo II  | De los incidentes                        |
| Sección I    | De los incidentes en general             |
| Sección II   | De la suspensión                         |
| Capítulo III | De la improcedencia y del sobreseimiento |

Capitulo IV	De la demanda y su contestación
capitulo V	De la instrucción
Capitulo VI	De las sentencias
Capitulo VII	De la ejecución de sentencias
Capitulo VIII	De los recursos
Sección I	De la reclamación
Sección II	De la queja

El Título III, trata todo lo relativo a las acciones de inconstitucionalidad.

De los artículos transitorios de la citada ley reglamentaria; cabe señalar que la ley entró en vigor treinta días posteriores a su publicación, esto quiere decir que su vigencia comenzó a partir del 12 de junio de 1995.

Por otro lado, dichas disposiciones transitorias establecen que las controversias pendientes de resolución se tramitarán y resolverán en los términos establecidos en las disposiciones aplicables en el momento en que se iniciaron dichas controversias.

El artículo tercero transitorio, deroga los párrafos segundo a cuarto inclusive, del artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal, del cual ya hemos hecho mención anteriormente, asimismo, se derogan todas aquellas disposiciones, que vayan en contra de la Ley Reglamentaria.

### **3. Necesidad de las reformas.**

Como lo hemos afirmado a lo largo de la presente tesis, la necesidad de las reformas al artículo 105 constitucional, para los efectos de dar competencia a la Corte de conocer de los juicios de controversia constitucional que promueva el Municipio, eran impostergables.

Tomando en cuenta, que el juicio de amparo, en la mayoría de los casos, no resultaba un medio eficaz de defensa para el Municipio, ya que a éste no se le consideraba como sujeto de garantías individuales, y toda vez que al mismo Municipio, en diversas ejecutorias, se le negó el carácter de Poder para poder acceder al juicio de controversia constitucional y considerando los constantes cambios que se han dado en nuestro país en materia de democracia y pluralidad política, han llevado a la sociedad y al legislador, a pugnar por un medio de defensa que fortalezca el federalismo mexicano, y que refleje la nueva realidad que enfrenta nuestro país en la actualidad.

Las reformas han sido necesarias, debido a que el artículo 115 de nuestra Constitución General de la República, reconoce que el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, así como se ha reconocido que el Municipio constituye el gobierno directo de la comunidad básica, esto es una comunidad que cuenta con un territorio determinado, capacidad política, administrativa y personalidad jurídica propia, para llevar a cabo los procesos de cambio necesarios para el desarrollo integral de los Municipios.

Toda vez que la Constitución reconoce que el Municipio deberá ser administrado por un Ayuntamiento designado por elecciones directas

y sin la intervención de ninguna autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno Estatal y que se reconoce la personalidad jurídica y el patrimonio propio del Municipio mexicano, así como la administración libre de su Hacienda.

Por todo esto, consideramos contrario a toda lógica jurídica, la negación al Municipio de la posibilidad de defensa constitucional, por la vía de la Controversia Constitucional conforme al artículo 105, por no habersele considerado como Poder para tales efectos, tal parecía que en este país, el Municipio carecía de toda defensa constitucional frente la invasión de su competencia.

Por lo antes expuesto, consideramos que el juicio de controversia constitucional, es el medio idóneo, para salvaguardar y proteger los derechos constitucionales del Municipio.

La supervivencia de la constitucionalidad, es propósito fundamental de las reformas del 31 de diciembre de 1994; al respecto el Ministro Juventino V. Castro establece:

"En México tenemos la tendencia a confundir al juicio de amparo (proceso jurisdiccional prioritario), con el sistema total de defensa de la constitucionalidad. Podríamos caer en el vicio de querer defender toda la constitución Política, mediante el juicio de amparo...Podemos defender a nuestra Constitución, -y el nuevo artículo 105 constitucional, objeto de las reflexiones de esta obra, es un ejemplo de ello-, con otras acciones y otros procedimientos."<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> Juventino V Castro. "El artículo 105 Constitucional", Op. cit., p. 53-54.

A las consideraciones anteriores, cabe agregar las circunstancias políticas que dieron pauta para las reformas al artículo 105 constitucional.

A partir del sexenio pasado, iniciado en 1988, en nuestro país, se comenzó a dar un profundo cambio en materia de participación política y de apertura hacia la pluralidad, dando mayor participación a los diversos partidos políticos opositores en los escenarios de poder, lo cual ocasionó y ha venido ocasionando una notable disminución del control político a nivel central. De este modo, ha ocurrido que diversas e importantes gubernaturas, así como cabeceras municipales de relevancia, han sido ocupadas por partidos políticos distintos al que pertenece el Ejecutivo Federal, y por ende los conflictos que se han venido suscitando entre los Municipios y Gobiernos estatales de diferentes partidos, así como los suscitados entre Estados y Federación bajo estas mismas circunstancias, han propiciado el ambiente de cambio que entre otras dieron pie a las reformas constitucionales de 1994, y específicamente, las relativas a la controversia constitucional, para sí dar cause al creciente número de conflictos suscitados.

Era necesario dotar de facultades a la Suprema Corte de Justicia, para dar solución a controversias de tal importancia, como resultan ser, las relativas a la conservación del orden constitucional federal.

En este orden de ideas, y retomando el tema municipal, surgió cada vez con mayor vigor, la necesidad de dar plena vigencia a la reforma municipal del tres de febrero de 1983, para de esta forma, fortalecer la estructura política de los Ayuntamientos, dar plena protección a la hacienda municipal, robustecer las estructuras jurídicas del Municipio, respetando plenamente su personalidad jurídica y el derecho al manejo

de su patrimonio, otorgar seguridad a los trabajadores del Municipio, todo ello en el marco de la plena vigencia al artículo 115 constitucional

Tomando en cuenta lo anterior y en especial, la necesidad de nuestros Municipios de contar con medios efectivos para defender su autonomía afectada por un Gobierno de corte centralista, la reforma resulta de gran utilidad para contener de un modo eficaz, la excesiva actuación de una Federación o en su caso de un Gobierno estatal, que en ocasiones apabulla a las comunidades básicas, impidiendo un desarrollo armónico e integral.

Mediante el Juicio de Controversia Constitucional, se pretende dar plena vigencia a los preceptos de nuestra Carta Magna en cuanto a la relación que guardan los órganos del Estado, y hace de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el guardián máximo y protagonista por excelencia de tan elevada tarea Nacional.

#### **4. Crítica a las reformas.**

Hasta este punto, se ha analizado el Juicio de Controversia Constitucional, su evolución y características hasta las últimas reformas y sus alcances, se ha establecido también la importancia que representa para el Municipio, la reforma de diciembre de 1994, a continuación se analizará cuales son las críticas que se le hicieron al artículo 105 constitucional reformado, que en un momento dado pueden afectar directamente al municipio mexicano.

La reforma al artículo 105 constitucional, surge de la necesidad de fortalecer el federalismo, por lo que hace al Municipio, la reforma resuelve

la laguna que existía anteriormente y reconoce al Municipio de forma expresa, como sujeto legitimado para promover el juicio de controversia constitucional, otorgándole a la Corte la facultad de conocer de estos juicios.

La Reforma del 31 de diciembre de 1994, reconoce la complejidad y pluralidad del Pacto Federal beneficiando a los diversos niveles de gobierno al permitirles que cuando alguno de ellos se considere afectado en su esfera de atribuciones puedan ejercitar su defensa Constitucional ante la Suprema Corte.

Sin embargo, consideramos prudente hacer incapié en la necesidad de que las entidades federativas establezcan dentro del marco de su jurisdicción un procedimiento claro y eficaz a través del cual puedan resolver las controversias que se susciten entre Municipios y la misma entidad federativa dentro de su misma jurisdicción geográfica, entendiéndose así que los problemas que se susciten dentro del mismo estado, sean resueltos en primera instancia dentro del propio Estado.

Si bien es cierto, que el Artículo 105 de la Constitución, establece que las Controversias Constitucionales son improcedentes cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, también es cierto que a nivel local se requiere que las entidades federativas se ocupen de esta cuestión de manera más amplia, se precisa un medio de solución de conflictos desde la instancia local.

Debemos estar atentos a que el Municipio está expuesto a tener conflictos en forma cotidiana ya sea contra el Gobierno Estatal o con otros Municipios es por esto que resultaría inoperante que todos los conflictos fueran a dar al Pleno de la Corte, pues ello acarrearía una

excesiva carga de trabajo para ella, lo cual retrasaría el desahogo de las controversias, por lo cual consideramos apropiado que se establezca en cada entidad federativa un sistema que prevenga tales consecuencias.

Por otro lado, el artículo 105 constitucional previene la solución de los conflictos de carácter constitucional, es decir aquellos actos o normas que sean contrarios a la Constitución General, por ello es necesario el establecimiento del sistema de control interno de los Estados, que de cause a las controversias locales que se susciten y que no sean de carácter federal.

Se parte de la idea de que el Estado puede establecer dentro de su ámbito jurisdiccional, un mecanismo a nivel de su Constitución local, por medio del cual, el Tribunal Superior de Justicia del Estado pueda conocer en primera instancia, de las controversias que se susciten entre la entidad federativas y un municipio o entre diversos municipios.

A este respecto y a mayor abundamiento, cabe destacar que dentro de la enunciación que se realiza en la fracción I del artículo 105 constitucional, respecto de las partes que pueden intervenir en el juicio de controversia constitucional, se omite la posibilidad de que ante una controversia suscitada entre dos municipios de un mismo Estado se pueda acudir ante la Corte para solventar dicha Controversia, a nuestro juicio, este tipo de controversias es la que quizá con mayor frecuencia puedan suscitarse, debido a la gran interrelación que puede llegar a existir entre municipalidades de un mismo Estado, máxime si tomamos en cuenta al artículo 115 de la Constitución en su fracción III que establece que los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les

corresponda, este precepto Constitucional, puede dar lugar a una gran variedad de conflictos entre municipios de un mismo Estado, lo cual hace más necesaria la implementación de mecanismos de defensa a nivel local

En este mismo sentido, consideramos que el legislador no especificó claramente que el Juicio de Controversia Constitucional que se consagra en el artículo 105 de la Constitución procede sólo por violaciones a la Constitución General y no por violaciones a las Constituciones de cada entidad federativa, este aspecto, aunque parece del todo lógico, pudiera presentar problemas en la práctica, aun y cuando este tema ha sido resuelto por criterio jurisprudencial, se debió haber aclarado a nivel Constitucional.

Otro planteamiento que es conveniente señalar y que se desprende de los anteriores comentarios que se han venido virtiendo a lo largo de este apartado, es el relativo a la omisión por parte del legislador, de disponer que, procedimientos análogos al Juicio de Controversia constitucional, sean implantados igualmente en las Constituciones locales, toda vez que el fin último de este precepto es la protección del orden constitucional en todos los niveles de gobierno.

En otro orden de ideas, y otra de las críticas más comunes a las reformas realizadas al artículo 105 constitucional, es el relativo a la fracción I de este precepto, la descripción que se realiza respecto de quienes pueden ser parte en una controversia constitucional resulta casuística y se enfrasca en un listado específico de todos los casos en que se puede dar una controversia, en este sentido, se considera que la mejor forma de plasmar las bases que rigen el juicio de controversia deberían ser de forma más simple de tal modo que todas las posibles

hipótesis podrían dejarse a la legislación secundaria, así como las *descripciones específicas que resulten necesarias para la aplicación del precepto constitucional.*

Por otra parte, y partiendo de lo que establece el artículo 20 fracción primera de la Ley Reglamentaria, que establece que procederá el sobreseimiento cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales, si bien es cierto que esta fracción no permite el desistimiento cuando se trata de normas generales, cuestión perfectamente entendible debido a que la pretensión de este juicio es el salvaguardar el orden constitucional, consideramos que cuando se trata de actos que violenten el referido orden constitucional, no debería permitirse el desistimiento de la acción a menos que dicho acto hubiere cesado o ya no tenga efectos, debido a que es de mayor importancia impedir que el acto violatorio a la Constitución siga surtiendo efectos que el hecho de que el actor se haya desistido de la demanda por una diversidad de motivos, aún y cuando aún se siga violentando la Constitución con el referido acto.

Las anteriores consideraciones se hacen con el afán no de disminuir el mérito que representa la reforma, sino solamente sirva de aportación y quizá a manera de contribución al acervo que sobre esta materia se registra.

## **5. Perspectivas del Municipio ante las reformas.**

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

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

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

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

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

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

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

La renovación municipal, debe darse con el cambio y fortalecimiento de su marco jurídico y político, el desarrollo de su infraestructura administrativa además de una reestructuración en sus relaciones con los gobiernos estatal y federal, a este respecto, el decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, aborda el tema municipal y en el se expresa la siguiente idea:

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

governar de una manera legítima y administrativamente eficaz."<sup>124</sup>

En relación al Juicio de controversia constitucional, este representa un medio de defensa al más alto nivel, que permitirá al Municipio preservar sus atribuciones, así como proteger los derechos que constitucionalmente le han sido conferidos.

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

---

<sup>124</sup> Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de agosto de 1997, p.20.

## CONCLUSIONES

Al término de este trabajo, es conveniente hacer una recapitulación de las ideas medulares que dan sustento al mismo, para tales efectos y con el propósito de proporcionar al lector, las reflexiones finales del tema que nos ocupa, a continuación se presentan las conclusiones de la presente tesis:

En primer término, es necesario puntualizar que para poder concebir al Juicio de Controversia Constitucional, es necesario partir del principio de la División de Poderes y del establecimiento del sistema Federal en nuestro país, tomando como fundamento el Pacto Federal bajo el cual, los Estados miembros de la Unión, ceden en favor de la Federación parte de su soberanía, pero se reservan ciertas facultades y atribuciones que les son propias, en términos de la Carta Magna.

Para proteger los postulados de la Constitución en lo que hace a su parte orgánica, es decir, a la estructura, funcionamiento e interrelación de los órganos que componen al Estado, la Constitución contempla al llamado Juicio de Controversia Constitucional.

El Juicio de Controversia Constitucional, es aquel procedimiento jurisdiccional que se lleva en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por virtud del cual, las entidades u órganos de poder que se especifican en la Constitución, pueden impugnar aquellos

actos ó normas generales provenientes de otros organismos similares, que se consideren contrarios a la Constitución Federal

El objetivo principal del Juicio de Controversia Constitucional, es salvaguardar el Orden Constitucional Mexicano, así como nuestro Estado de Derecho.

Por lo que hace al tema central de este trabajo, que es la defensa del Municipio mexicano a través del Juicio de Controversia Constitucional, iniciaremos por destacar que nuestro Sistema Normativo Fundamental reconoce expresamente que la Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y que es voluntad de éste constituirse en una República Representativa, Democrática y Federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Constitución, se reconoce la personalidad jurídica de la Federación, de los estados y de los municipios.

De los conceptos antes vertidos, cabe destacar que los municipios en México, cuentan constitucionalmente con la capacidad para administrar sus recursos y otorgarse a sí mismos los órganos que habrán de administrarlos, consideramos que esta facultad es uno de los pilares sobre el cual descansa esta tesis, toda vez que al otorgarle la Constitución autonomía a los municipios, es principio fundamental que debe ser respetado por las demás entidades u órganos de Poder.

Es importante señalar la importancia de la facultad reglamentaria municipal, la cual define al Municipio como un verdadero órgano de gobierno que sin lugar a dudas, ejerce una función de poder frente a los habitantes de su localidad en el ámbito de su competencia, lo que hace

necesaria la existencia de un sistema de defensa constitucional, que proteja sus facultades y atribuciones emanadas de la propia Constitución.

Como se ha podido demostrar a lo largo del análisis del artículo 115 constitucional, la intención clara del legislador, ha sido el dotar al Municipio, con los elementos jurídicos necesarios para que pueda desarrollarse integralmente y constituirse cada vez con más solidez, como un verdadero gobierno directo de la comunidad básica, para de este modo, poder cumplir con las atribuciones de que por mandato constitucional, el Municipio es titular y que tienen como objetivo primordial, el avance y mejoramiento de las comunidades mexicanas, proveyéndolas de los elementos necesarios para su desarrollo integral.

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

La Suprema Corte de Justicia, a partir de las reformas constitucionales de 1994, quedó expresamente facultada para conocer de las Controversias que se susciten entre la Federación y un Municipio, el Distrito Federal y un Municipio, dos Municipios de diversos Estados, un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos

o disposiciones generales y un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Dicha facultad es claramente positiva debido a la evidente importancia que en México tienen los municipios ya que estos son la célula básica de nuestra organización política y administrativa.

Con la inclusión del Municipio dentro de la hipótesis normativa del artículo 105, se afirma un gran avance dada la posibilidad de defensa constitucional que se confiere a los Municipios, fortaleciendo nuestro federalismo, así como el Estado de Derecho.

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

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

Es por ello que consideramos la reforma del artículo 105 constitucional, altamente benéfica para el país, ya que representa un medio expreso de defensa al más alto nivel, que permitirá al Municipio

preservar sus atribuciones y proteger sus derechos constitucionales, ésta reforma, ha sido una victoria para el federalismo y para nuestros municipios.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- Arteaga Nava Elisur, "La Controversia Constitucional y La Acción de Inconstitucionalidad, el Caso Tabasco", Edit. Monte Alto, S.A. de C.V., México, 1996.
- 2.- Acosta Romero, Miguel. "Teoría General de Derecho Administrativo", México, Edit. Porrúa, S.A., 11ava ed., 1993.
- 3.- Apud Albi, Fernando. "Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico", España, Edit. Aguilar, 1955.
- 4.- Aragón Salcido, María I. "El Municipio en México, ¿Bases Normativas ó Reglamentos Autónomos?, Instituto Sonorense de Administración Pública, A.C., Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México, 1996.
- 5.- Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", México, Edit. Porrúa, Sexta ed., 1986.
- 6.- " " "El Juicio de Amparo", México, Edit. Porrúa, S.A., 1995.
- 7.- Calzada Padrón, Feliciano. "Derecho Constitucional", Edit. Harla, México, 1990.
- 8.- Camín Aguilar, Héctor. "La Frontera Nómada", México, Edit. Cal y Arena, 1997.
- 9.- Carpizo, Jorge. "Estudios Constitucionales", México, Edit. Porrúa, 1994.

- 10.- " " "El Presidencialismo Mexicano", México, Edit. Siglo Veintiuno Editores, S.A.de C.V., 11ava ed., 1993.
- 11 - Castro V Juventino. "El artículo 105 Constitucional", México, Edit. Porrúa, 1997.
- 12.- " " "Garantías y Amparo", México, Edit. Porrúa, S A., 1994.
- 13.- Díaz del Castillo Bernal. "Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España", Edit. del Valle de México, S.A. de C.V., México, 1988.
- 14.- Madrid Hurtado, Miguel de la. "Elementos de Derecho Constitucional", México, Edit. Instituto de Capacitación Política, 1982.
- 15.- Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo", México, Edit. Porrúa, S.A., 25a. ed., 1986.
- 16.- Fix Zamudio, Héctor. "El Juicio de Amparo", México, Edit. Porrúa, S.A., 1964.
- 17.- Góngora Pimentel, Genaro y Acosta Romero, Miguel. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", México, Edit. Porrúa, S.A., cuarta ed., 1992.
- 18.- Góngora Pimentel, Genaro. "Introducción el estudio del Juicio de Amparo", México, Edit. Porrúa, S.A., 1992.
- 19.- J.A.C. Grant. "El Control Jurisdiccional de las Leyes (Una Contribución de las Américas a las Ciencias Políticas)", México, Facultad de Derecho, UNAM, 1963.

- 20.- Martínez Morales, Rafael. "Derecho Administrativo, 1er Curso", México, Ed. Harla, 1991.
- 21.- Melgar Adalid, Mario (coordinador). "Reformas al Poder Judicial", México, Edit. UNAM., 1995.
- 22.- Moreno, Daniel. "Derecho Constitucional", 11ava ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1990.
- 23.- Ochoa Campos Moisés. "La Reforma Municipal", 4a ed., Porrúa, S.A., México, 1985.
- 24.- Quintana Roldán Carlos F. "Derecho Municipal". Edit. Porrúa, S.A., México 1995.
- 25.- Rabasa, Emilio. "El Pensamiento Político del Constituyente de 1856-1857", México, Edit. Porrúa, S.A., 7a ed., 1991.
- 26.- Ruiz Massieu, José Francisco. "Estudios Jurídicos en torno a la Constitución de 1917", México, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1992.
- 27.- Rendón Huerta, Teresita. "Derecho Municipal", México, Edit. Porrúa, 1985.
- 28.- Sánchez Riquelme, Juan. "Constituciones Mexicanas", México, Edit. Lux, S.A., 3a ed., 1947.
- 29.- Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México", 11ava ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1992.
- 30.- " " "Derecho Constitucional Mexicano" 21a, ed., Porrúa, S.A., México, 1985.
- 31.- Tamayo y Salmorán, Rolando. "Elementos para una Teoría General del Derecho:

Introducción al Estudio de la Ciencia Jurídica", México, Edit. Themis, 1992.

- 32.- V. Ugarte Cortés, Juan. "La Reforma Municipal", México, Edit. Porrúa, S.A., 1985.
- 33.- Vázquez del Mercado, Oscar. "El control de la Constitucionalidad de la Ley, México, Edit. Porrúa, S.A., 1978.

### Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Secretaría de Gobernación, 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 113a Edit., Porrúa, S.A., México, 1996.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995.

Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de mayo de 1995.

Nueva Legislación de Amparo Reformada, Alberto Trueba Urbina, Jorge Trueba Barrera, México, Edit. Porrúa, S.A., 63 ed., 1994.

Código Federal de Procedimientos Civiles

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de agosto de 1997, p.20.

Diario Oficial de la Federación.

### **Jurisprudencia**

Diversas Tesis Jurisprudenciales relativas al Municipio y al Juricio de Controversia Constitucional.

Sentencia y voto particular, respectivo, relativos a la controversia constitucional número 56/96, promovida por Germán Fernández Aguirre, en su carácter de Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal y en representación del C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en contra del Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara, Jal., publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 1997.

### **Enciclopedias y Diccionarios**

Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XIX, Buenos Aires 1991.

Diccionario Jurídico Mexicano, México, Edit. Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, 9a ed., 1996.

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

### **Publicaciones**

Ars Iuris. "La Reforma Constitucional de 1994 y Las Acciones de Inconstitucionalidad", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, México, No. 13, 1995.

"La Voluntad de nuestro Pueblo, Memoria de la LV Legislatura", H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, México, 1994.

Zedillo, Ernesto. "Seguridad y Justicia", Publicación, "Las Políticas al Bienestar", Revista editada por el Partido Revolucionario Institucional, México, 1994.

Quorum, Revista de la Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, No.32, 2a época, año IV, Enero-Febrero de 1995.

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

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

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