



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 180/2018

ACTOR: MUNICIPIO DE MALINALTEPEC,
GUERRERO

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD

En la Ciudad de México, a nueve de octubre de dos mil dieciocho, se da cuenta al **Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, instructor en el presente asunto, con el expediente de la controversia constitucional al rubro citada. Conste.

Ciudad de México, a nueve de octubre de dos mil dieciocho.

Vistos el escrito y los anexos de quien se ostenta como Síndica del Municipio de Malinaltepec, Guerrero, mediante los cuales promueve controversia constitucional contra los poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos de la entidad, en la que impugna lo siguiente:

"A).- Se reclama del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero el decreto Número 778 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero aprobado por el H. Congreso del Estado con fecha 17 de agosto del año 2018."

B).- Del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero se reclama el decreto 778 de fecha 24 de agosto de 2018 que se publicó en el periódico oficial del Estado de Guerrero, por virtud del cual ordenó la promulgación y publicación del mismo decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la ley número 701 de reconocimiento, derechos y cultura de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Guerrero."

Al respecto, se tiene por presentada a la promovente con la **personalidad** que ostenta¹, designando **delegados**, así como señalando **domicilio** para oír y recibir notificaciones en esta ciudad; esto, con fundamento en los artículos 11, párrafos primero y segundo², de la Ley

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

¹ En términos de la copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección de Ayuntamiento, expedida el cinco de julio de dos mil dieciocho, por el Consejo Distrital 28 del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de la entidad, que acredita a Evangelina Martínez Bernardo como Síndica del Municipio de Malinaltepec, Guerrero, exhibida en la diversa controversia constitucional 178/2018, de la que se desprende que la promovente fue electa con el carácter con el que comparece; lo que constituye un hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria y en términos del artículo 77, fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, que establece lo siguiente:

Artículo 77. Son facultades y obligaciones de los Síndicos Procuradores: [...]

II. Representar jurídicamente al Ayuntamiento y gestionar los negocios de la Hacienda Municipal, así como efectuar los cobros de los créditos a favor del Ayuntamiento;

[...]

² **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las

Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 305³ del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del numeral 1⁴ de la citada ley.

Ahora bien, del escrito de demanda se advierte que, el municipio actor pretende que se declare la invalidez del Decreto **778** por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley **701** de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero aprobado por el Congreso estatal el diecisiete de agosto de dos mil dieciocho.

Al respecto, resulta pertinente precisar, por principio de cuentas, que la improcedencia de una controversia constitucional puede resultar de alguna disposición de la ley reglamentaria de la materia, lo cual implica considerar no sólo las que específicamente prevé tal ordenamiento, sino, incluso, las que puedan derivar del conjunto de normas que rigen el sistema de control constitucional del que forman parte, toda vez que en términos del artículo 1 de la propia ley, la Suprema Corte de Justicia conocerá y resolverá las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece las bases de procedencia de este medio de control constitucional; siendo aplicable, a este respecto, la tesis siguiente:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ACTUALICE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, NO ES INDISPENSABLE QUE EXISTA Y SE VINCULE CON UNA DISPOSICIÓN EXPRESA Y ESPECÍFICA AL RESPECTO EN ESE ORDENAMIENTO JURÍDICO. Conforme a la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los

audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.
[...]

³ **Artículo 305.** Todos los litigantes, en el primer escrito o en la primera diligencia judicial en que intervengan, deben designar casa ubicada en la población en que tenga su sede el tribunal, para que se les hagan las notificaciones que deban ser personales. Igualmente deben señalar la casa en que ha de hacerse la primera notificación a la persona o personas contra quienes promuevan, o a las que les interese que se notifique, por la intervención que deban tener en el asunto. No es necesario señalar el domicilio de los funcionarios públicos. Estos siempre serán notificados en su residencia oficial.

⁴ **Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del código federal de procedimientos civiles.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Estados Unidos Mexicanos, la improcedencia del juicio debe resultar de alguna disposición de esa ley, esto es, que sea consecuencia de la misma, sin que sea necesario que expresa y específicamente esté consignada como tal en alguna parte del ordenamiento, pues siendo la condición para que dicha causa de improcedencia se actualice, que resulte del propio ordenamiento, ésta válidamente puede surtirse cuando del conjunto de disposiciones que integran a la citada ley reglamentaria y de su interpretación, en lo que se refiere a la controversia constitucional, en tanto delinean el objeto y fines de la propia figura procesal constitucional, se revelen casos en que su procedencia sería contraria al sistema de control constitucional del que forman parte o de la integridad y naturaleza del juicio mismo.”⁵

Por su parte, debe tenerse presente que la controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal y, por tanto, para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I⁶, de la citada Constitución Política tengan interés legítimo para acudir a esta vía constitucional, **es necesario que, con la emisión del acto o norma general impugnados, se cause, cuando menos, un principio de agravio.**

De este modo, el hecho de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconozca en su artículo 105, fracción I, la posibilidad de

⁵ Tesis aislada P. LXIX/2004, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, diciembre de dos mil cuatro, página 1121, registro 179955.

⁶ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

- a) La Federación y una entidad federativa;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;
- d) Una entidad federativa y otra;
- e) Se deroga.
- f) Se deroga.
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, 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) Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y
- k) Se deroga.

l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere 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.

iniciar una controversia constitucional cuando alguna de las entidades, poderes u órganos originarios del Estado estimen que se ha vulnerado su esfera de atribuciones, es insuficiente para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis de constitucionalidad de las normas o actos impugnados desvinculado del ámbito competencial del actor, ya que, **al no existir un principio de agravio, carece de interés legítimo.**

Por tanto, **si un ente legitimado promueve este medio de control constitucional contra una norma o acto que sea ajeno a su esfera de atribuciones** reconocida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **carecerá de interés legítimo para intentarlo, pues no existirá un principio de agravio**, forzosamente vinculado con aquél.

En ese sentido se pronunció la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los recursos reclamación **28/2011-CA**, **30/2011-CA** y **31/2011-CA**, fallados el ocho y quince de junio de dos mil once; en tanto la Segunda Sala de este Alto Tribunal resolvió en el mismo sentido el recurso de reclamación **51/2012-CA**, en sesión de siete de noviembre de dos mil doce; y el Tribunal Pleno lo hizo al resolver el dieciséis de agosto de dos mil once, el recurso de reclamación **36/2011-CA**.

Así, si bien es cierto que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación puede revisar la constitucionalidad de actos y normas emitidos por autoridades del Estado a través de este medio de control constitucional; para hacerlo, está siempre supeditada a la existencia de un principio de agravio en perjuicio de la esfera competencial del actor, pues, de no ser así, se desnaturalizaría la función de este medio impugnativo, permitiéndose la revisión de un acto que de ningún modo afecta la esfera de atribuciones del promovente, tuteladas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por tanto, ello también es insuficiente para la procedencia de la controversia constitucional.

En el caso, se advierte que el actor **acude en representación de las comunidades indígenas pertenecientes geográficamente al Municipio de Malinaltepec, Guerrero**, a combatir el **Decreto 778 por el que se reforman,**



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas de esa entidad, por considerar que

éste viola los derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tratados internacionales a favor de los pueblos indígenas, como lo son la libre autodeterminación y la autonomía, así como derecho de consulta previa, lo que de ninguna manera afecta la esfera de competencia y de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al municipio actor, por lo que la controversia constitucional que intenta resulta improcedente. En efecto, como se ha venido señalando, **la controversia constitucional es un medio de control abstracto que exige la existencia de una posible vulneración a competencias propias conferidas a un ente, poder u órgano.**

Sobre el particular, este Tribunal Pleno ya estableció que **los municipios carecen de interés legítimo para promover una controversia constitucional contra disposiciones generales que consideren violatorias de derechos de los pueblos y comunidades indígenas que habiten en su territorio, si no guardan relación con la esfera de atribuciones que constitucionalmente tienen conferidas.** En ese sentido, se dijo que sostener lo contrario desnaturalizaría la esencia de la controversia constitucional, pues podría llegarse al extremo de que la legitimación del municipio para promoverla, le permitiera plantear argumentos tendentes exclusivamente a la defensa de los gobernados que habitan en su territorio, sin importar si afectan o no su esfera competencial, o que, aun sin invadirla, exista un principio de afectación para la situación de hecho que detenten, esto es, como control abstracto, lo cual no es propio de la naturaleza de las controversias constitucionales. Lo anterior consta en la siguiente tesis de jurisprudencia:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS CARECEN DE INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA CONTRA DISPOSICIONES GENERALES QUE CONSIDEREN VIOLATORIAS DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS QUE HABITEN EN SU

TERRITORIO, SI NO GUARDAN RELACIÓN CON LA ESFERA DE ATRIBUCIONES QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS LES CONFIERE. La tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección a las atribuciones que la Constitución General de la República prevé para las entidades, poderes u órganos que señala su artículo 105, fracción I, para resguardar el sistema federal y para preservar la regularidad en el ejercicio de esas atribuciones constitucionales establecidas a favor de tales órganos, por lo que para que esa vía constitucional proceda, la norma o acto impugnado debe ser susceptible de causar un perjuicio o privar de un beneficio al promovente en razón de la situación de hecho en la que se encuentre, la cual necesariamente debe estar legalmente tutelada y, consecuentemente, los conceptos de invalidez deben dirigirse a demostrar que el acto o norma impugnado, cuando menos, le afecta como entidad, poder u órgano, mas no la afectación a cierta clase de gobernados. Por otra parte, del cúmulo de atribuciones que el artículo 115 constitucional confiere a los Municipios no se advierte la de defender los derechos de los pueblos o comunidades indígenas que se encuentran geográficamente dentro de su circunscripción territorial, en un medio de control constitucional, situación que tampoco se advierte del artículo 2º de la Ley Suprema, el cual impone una serie de obligaciones a cargo de los diferentes niveles de gobierno en relación con aquéllos; sin embargo, si bien es cierto que las facultades y obligaciones que dicho precepto constitucional otorga a los Municipios buscan la protección de los pueblos y de las comunidades indígenas, también lo es que se refieren a su propio ámbito competencial, sin llegar al extremo de que, vía controversia constitucional, puedan plantear la defensa de aquéllos. En esas circunstancias, los Municipios carecen de interés legítimo para promover una controversia constitucional contra disposiciones generales que consideren violatorias de derechos de los pueblos y comunidades indígenas que habitan en su territorio, si no guardan relación con la esfera de atribuciones que constitucionalmente tienen conferidas. Sostener lo contrario desnaturalizaría la esencia misma de la controversia constitucional, pues podría llegarse al extremo de que la legitimación del Municipio para promoverla, le permitiera plantear argumentos tendentes exclusivamente a la defensa de los gobernados que habitan en su territorio, sin importar si afectan o no su esfera competencial, o que, aun sin invadirla, exista un principio de afectación para la situación de hecho que detenten, esto es, como control abstracto, lo cual no es propio de la naturaleza de las controversias constitucionales.⁷

En esa tesitura, es claro que en el caso concreto se actualiza precisamente el supuesto identificado por el Tribunal Pleno, pues, en la especie, **el municipio alega la vulneración a los derechos de las comunidades indígenas que representa, sin embargo no establece cuál es la competencia municipal específica que se ve vulnerada con el decreto reclamado**, de ahí que, no se actualice el interés legítimo de la accionante para promover la presente controversia constitucional.

⁷ Época: Décima Época, Registro: 160588, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 83/2011 (9a.), Página: 429



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 180/2018

FORMA A-54

Por lo expuesto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 25⁸ de la ley reglamentaria de la materia, el Ministro instructor en una controversia constitucional puede válidamente desecharla de plano si advierte la existencia de una causa manifiesta e indudable de improcedencia y, en el caso, se actualiza la causal prevista en el artículo 19, fracción VIII⁹, de la referida ley, en relación con el 105, fracción I, inciso i)¹⁰, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que la promovente carece de interés legítimo para intentar este medio de control constitucional.

En consecuencia, la presente demanda debe desecharse de plano, al ser manifiesto e indudable que no existe un principio de agravio en relación con el ámbito competencial constitucionalmente asignado al actor.

Similar criterio sostuvo este Alto Tribunal al resolver las controversias constitucionales **2/2016**, **17/2016**, **263/2017** y **84/2018**.

No obstante lo anterior, conviene destacar que en contra del Decreto **778** por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley **701** de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, el suscrito Ministro admitió a tramite la acción de inconstitucionalidad **81/2018**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por la falta de consulta previa a las comunidades indígenas.

Por las razones expuestas, se



ACUERDA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

⁸ Artículo 25. El ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.

⁹ Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

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

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

¹⁰ Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

i). Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de uno de sus actos o disposiciones generales; [...].

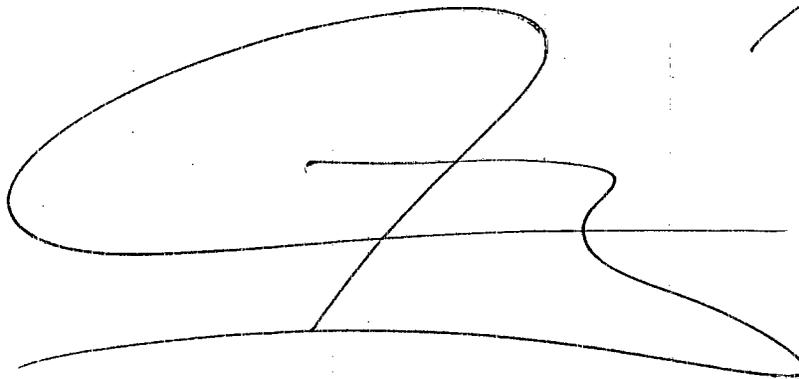
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 180/2018

PRIMERO. Se desecha de plano, por notoriamente improcedente, la demanda presentada en vía de controversia constitucional por el Municipio de Malinaltepec, Guerrero.

SEGUNDO. Sin perjuicio de lo anterior, se tiene a la promovente designando delegados y señalando domicilio en esta ciudad.

Notifíquese, y una vez que cause estado, **archívese este expediente como asunto concluido**.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, quien actúa con Leticia Guzmán Miranda, Secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, que da fe.



Esta hoja corresponde al proveído de nueve de octubre de dos mil dieciocho, dictado por el **Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, instructor en la controversia constitucional **180/2018**, promovida por el Municipio de Malinaltepec, Guerrero. Conste.