



VARIOS 2/84
CONTROVERSIA PROMOVIDA POR LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS DE CHIHUAHUA, HIDALGO DEL PARRAL, CAMARGO, CIUDAD JUAREZ, DELICIAS, MEOQUI Y CASAS GRANDES, TODOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, EN CONTRA DE LOS PODERES LEGISLATIVO EJECUTIVO DEL MISMO ESTADO.

MINISTRO PONENTE: JOSE MANUEL VILLAGORDOA LOZANO.
SECRETARIO: LICENCIADO JOSE LUIS MENDOZA MONTAÑEZ.

México, Distrito Federal.- Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente a la sesión del día ocho de mayo de mil novecientos noventa y uno.

VISTOS; y
RESULTANDO:

PRIMERO.- Mediante escrito que se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte con fecha veintitrés de octubre de mil novecientos ochenta y cuatro, los presidentes municipales, regidores de Hacienda y Gobernación y secretarios de Ayuntamiento, de los ayuntamientos de Chihuahua, Hidalgo del Parral, Camargo, Ciudad Juárez, Delicias, Mecoqui y Casas Grandes, todos del estado de Chihuahua, ocurrieron a este Alto-Tribunal "... a promover ante el Pleno de ese H. Máximo Tribunal, fundados en el artículo 105 de la Constitución Federal, CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL para que se resuelva la suscitada entre los Poderes Municipales y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua, respecto -



SECRETARIA
DE NOTARIA

"de los actos de éstos últimos, para que se declaren incons-
 titucionales las disposiciones contenidas en la Constitu-
 ción y Leyes del Estado, que abajo haremos referencia, por
 no ajustarse a la letra y a la interpretación jurídica del
 artículo 115 de la Constitución General, concretamente, en
 lo que respecta a sus fracciones de la I a la V; dichos --
 Poderes Locales tienen su domicilio en el Palacio de Go-
 bierno de la Ciudad de Chihuahua, Chihuahua".

En el capítulo de hechos de la demanda, los promo-
 ventes hicieron valer las siguientes consideraciones:-----

"A.- Reforma del artículo 115 de la Constitución Federal.--

"1o.- El seis de diciembre de mil novecientos ochenta y dos,
 el C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, envió --
 a la Cámara de Senadores una iniciativa de Ley para refor-
 mar el artículo 115 de la Constitución General de la Repu-
 blica. En la Exposición de Motivos de la Iniciativa, su --
 autor planteó la necesidad de la reforma como medio para --
 lograr "un cambio cualitativo en el desarrollo económic-
 o político y social, capaz de permitir un desarrollo inte-
 gral". Campea en dicha Exposición el convencimiento de que
 el Poder Municipal es la Célula básica de la organización
 política de la Federación Mexicana, amalgamando las dispo-
 siciones contenidas en el mismo artículo 115 con los ar-
 tículos 39, 40 y 41 de nuestra Norma Suprema, que atribuyen
 a dicho Poder Municipal la característica de ser una de --
 las formas mediante las cuales el pueblo ejerce su sobera-
 nía dentro de la circunscripción de cada una de las Enti-
 dades Federativas, siendo esa soberanía la fuente de donde-

SUPLENTE
 DE LA
 SECRETARIA GENERAL



"dicho Poder dimana; por ello, no puede considerarse al -
 "Poder Municipal como subordinado de los Poderes Federa--
 "les o de cualquiera de los Poderes Estatales, que es lo-
 "que persigue volver realidad la Iniciativa de referencia;
 "para alcanzar esa meta se propuso hacer cabalmente efec-
 "tiva la Institución del Municipio Libre, mediante un pro-
 "ceso que pueda sintetizarse en la eficacia de los medios
 "siguientes:- a).- La descentralización, que tolera una -
 "redistribución de competencias a través de la entrega o-
 "devolución al Municipio de todas aquellas facultades o --
 "atribuciones que habían venido siendo absorbidas por los
 "Estados y aún por la Federación.- b).- Para que el Muni-
 "cipio recupere la capacidad de realizar su función esen-
 "cial, "el Gobierno directo de la comunidad básica", debe
 "fortalecerse su desarrollo político y económico.- c).- Es
 "vital empezar por propiciar en favor del Municipio la --
 "vigorización de su hacienda, y por conferirle su libre -
 "administración, pues no podrá haber absoluta y cabal li-
 "bertad política Municipal, mientras los Ayuntamientos --
 "no cuenten con autosuficiencia económica.- d).- Ese for-
 "talecimiento Municipal es el camino único para mejorar -
 "las condiciones de vida de los Municipios poco desarro--
 "llados y para resolver, simultáneamente, los cada vez -
 "más graves problemas que enfrentan las concentraciones-
 "urbano industriales, pues los ciudadanos de cada comuni-
 "dad deben tomar las decisiones que correspondan para el-
 "adecuado desarrollo de su ámbito territorial y poblacio-
 "nal". e).- Para solucionar uno de los problemas más fre-

OS MEXICANOS
 DE JUSTICIA
 CION
 DE ACUERDOS

"cuentas y dramáticos que confrontan las comunidades Municipales, se deben precisar en la propia Constitución Federal y, correlativamente, en la Constitución Local, las fuentes de ingreso que deben tener los Ayuntamientos así como los servicios públicos que deban prestar por ser de la incumbencia Municipal, no obstante la diversidad de las necesidades de las diversas comunidades Municipales, en un vasto territorio como el nuestro.- 2o.- Aprobada por el Congreso de la Unión la iniciativa de Reformas del artículo 115 Constitucional por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, se envió a todas y cada una de las Legislaturas de los Estados, para que emitieran sus respectivos votos, y habiendo sido aprobadas por unanimidad, se envió al Ejecutivo Federal para su promulgación que llevó a efecto el dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, publicándose la Ley de referencia en el Diario Oficial de la Federación, correspondiente al día tres del mismo mes y año. Entre las reformas y adiciones al precepto constitucional, debemos señalar:- a).- Asignó a los Municipios la libre administración de su hacienda y les designó la percepción de las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles. Reservó a los municipios, el aprovechamiento de los ingresos por la prestación de servicios públicos. Otorgó a los propios Municipios, la facultad de celebrar

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
 SUPREMO TRIBUNAL DE LA ISLA
 SECRETARIA GENERAL



FORMA A 15

"convenios con el Estado para que éste se haga cargo --
"de algunas de las funciones relacionadas con la admi--
"nistración de esas contribuciones. Artículo 115 de la--
"Constitución Federal, fracción IV, incisos a) y b).----
"b).- Confirió a los Municipios, en los términos de las
"leyes federales y estatales relativas, facultades para
"dirigir y administrar su desarrollo urbano general, y--
"en forma específica, para formular, aprobar y adminis-
"trar la zonificación y planes de desarrollo urbano mu-
"nicipal; participar en la creación y administración de
"sus reservas territoriales; controlar y vigilar la uti-
"lización del suelo en sus jurisdicciones territoriales;
"intervenir en la regularización de la tenencia de la -
"tierra urbana; otorgar licencias y permisos para cons-
"trucciones 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 ter-
"cero del artículo 27 de esta Constitución, los facultó
"para expedir los reglamentos y disposiciones adminis--
"trativas que fueren necesarios. Artículo 115 de la --
"Constitución Federal, fracción V.- c).- Señaló como ser
"vicios públicos Municipales, los siguientes:- a).----
"Agua potable y alcantarillado;- b).- Alumbrado público;
"c).- Limpia;- d).- Mercados y centrales de abasto; ----
"e)Panteones; f).- Rastro;- g).- Calles, parques y jar-
"dines;- h).- Seguridad pública y tránsito;- i).- Los --
"demás que las legislaturas locales determinen y según -
"condiciones territoriales y socie económicas de los Mu-
"nicipios, así como su capacidad administrativa y finan-
"ciera.- Además, autorizó a los Municipios de un mismo --

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SECRETARÍA DE HACIENDA Y FOMENTO
COMISIÓN NACIONAL
GENERAL DE ACUERDOS

"Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con -
 "sujeción a la Ley, para coordinarse y asociarse para -
 "la más eficaz prestación de los servicios públicos que
 "les corresponda. Artículo 115 de la Constitución Fede-
 "ral, fracción V.- d).- Dispuso que los Estados estarán
 "facultados para celebrar convenios con sus municipios,-
 "a efecto de que éstos asuman la prestación de los ser-
 "vicios o la atención de las funciones a las que se re-
 "fiere el primer párrafo de esta fracción. Artículo -
 "115, de la Constitución Federal, fracción X.-- 3.- La-
 "Ley que reformó y adicionó el artículo 115, de la Cons-
 "titución Política de los Estados Unidos Mexicanos, --
 "concluyó con el contenido de los Artículos TRANSITORIOS
 "siguientes:- ARTICULO PRIMERO.- "El presente Decreto -
 "entrará en vigor al día siguiente de su publicación ^{SECRETARIA GENERAL}
 "en el Diario Oficial de la Federación".- ARTICULO SE--
 "GUNDO.- "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de
 "los Estados, en el plazo de un año contado a partir -
 "de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar
 "y adicionar las Leyes Federales así como las Constitu-
 "ciones y leyes locales, respectivamente, para proveer-
 "al debido cumplimiento de las bases que se contienen -
 "en el mismo. Las contribuciones locales y las partici-
 "paciones a que se refieren los incisos a) al c) de la-
 "fracción IV, se percibirán por los Municipios a partir
 "del 1o. de enero de 1984;- B.- Reformas a la Constitu-
 "ción Política del Estado de Chihuahua, e inadecuación -
 "a las mismas, por falta de reforma a uno de sus precep-

FORMA 84



VARIOS 2/84

- 7 -

"tos.- 4.- Para dar cumplimiento a lo establecido en --
 "el ARTICULO SEGUNDO Transitorio, antes transcrito, el-
 "C. Gobernador del Estado, envió al Congreso Local las
 "respectivas iniciativas y habiendo aprobado una de --
 "ellas este Cuerpo el doce de agosto de mil novecien--
 "tos ochenta y tres, y el veintiuno de diciembre del -
 "mencionado año, la otra, aparecieron publicadas como-
 "Decreto 794-83-10P. E-Bis y como Decreto 73-83, ambos
 "en el Periódico Oficial del Estado número 105 corres-
 "pondiente al treinta y uno de diciembre del mismo año.
 "Para el propósito de esta demanda, precisaremos que --
 "en la segunda de las Leyes de Reforma a la Constitu---
 "ción Local, que hemos citado, se modificaron los ar---
 "tículos 64, fracciones VIII y XI, párrafo C, 132, frac-
 "ción I, inciso A) y fracción II, inciso I, sub-incisos
 "3 y 4 párrafo final de dicha fracción, 133, 134 y 138,
 "fracción I, de la citada Constitución Local, ajustándo-
 "se a las Reformas hechas al artículo 115, de la Consti-
 "tución Federal, en algunos de sus aspectos. Sin embar--
 "go, respecto de la reforma llevada a cabo en el inciso
 "C), de la fracción IX del artículo 64 de la Constitu--
 "ción Local, la misma resulta contraria al espíritu de-
 "adecuación el contenido del artículo 115, de la Cons--
 "titución Federal, pues el mismo, en ninguna de las par-
 "tes que lo forman, dispone que los Gobernadores de los
 "Estados, podrán aun con la autorización de la Legisla-
 "tura local, suspender a los Municipios la facultad de
 "administrar y cobrar los ingresos que le corresponden

MEXICANA
 DE JUSTICIA
 FEDERAL
 DE AGUASCALIENTES

"ni aun temporalmente; como lo establece el inciso C), de
 "la fracción IX del artículo 64, de la Constitución Polí-
 "tica del Estado de Chihuahua. 5.- Las reformas para ---
 "adecuar al artículo 115 de la Constitución Federal la -
 "Constitución Local prefirieron en lo relativo a Impuestos
 "sobre la Propiedad Inmobiliaria, que corresponden a los
 "Municipios, al dejar de modificar y actualizar, o en el-
 "último caso, derogar la fracción XXXIII del artículo 93
 "de la Constitución Local, que señala como facultad del -
 "Gobernador del Estado, formar la Estadística y Catastro-
 "del Estado; siendo que tales funciones son la base --
 "primordial de los Impuestos a la Propiedad Inmobiliaria,
 "como por ejemplo que el valor catastral es el soporte-
 "para determinar el Impuesto Predial, el de Traslación SUPREMA CC
 "de Dominio y además, la historia y actualización de la DE LA
SECRETARIA GE
 "propiedad urbana y rústica comprendida dentro de la ju-
 "risdicción territorial del Municipio. Al dejar de haber
 "hecho la modificación y actualización correspondiente, -
 "o en último término, haber derogado la fracción XXXIII -
 "del artículo 93 de la Constitución Local; resulta que --
 "tal precepto quedó en abierta contradicción con el ar---
 "tículo 132, fracción I, inciso A), de la Constitución --
 "mencionada y con el artículo 115, fracción IV, inciso a),
 "de la Constitución Federal siendo inconstitucional fren-
 "te a ambas Normas.-- C.-- Inconstitucionalidad de las modi-
 "ficaciones a la Legislación Local, en materia de Impues--
 "tos sobre la Propiedad Inmobiliaria.-- 6.-- Con fecha nueve
 "de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, el C. --



"Gobernador del Estado, envió a la Legislatura Local una -
 "iniciativa tendiente a adecuar y complementar lo dispues-
 "to por la fracción I, inciso A), del artículo 132 de la -
 "Constitución Local reformada, y con ello, traspasar a fa-
 "vor de los Municipios, los Impuestos sobre la Propiedad -
 "Inmobiliaria, que hasta entonces tuvieron el carácter de -
 "impuestos o contribuciones Estatales; en ella se proponía
 "adicionar el Código Municipal con las disposiciones que -
 "reglamentan estas dos contribuciones, incluyendo la Sec--
 "ción Sexta del Impuesto Predial, incluida en el Capítulo-
 "Segundo del Título Quinto, relativa al catastro, que así-
 "se convertiría en una Oficina Municipal, y se derogaban -
 "al mismo tiempo las disposiciones sobre la misma materia-
 "contenidas en el Código Fiscal del Estado. Loable y ajus-
 "tada a la reforma Constitucional del artículo 132, frac--
 "ción I, inciso A) de la Constitución Local y del Artícu--
 "lo 115, fracción IV, inciso a) de la Constitución Federal,
 "era la iniciativa del Ejecutivo del Estado. -7.-La Legilatu
 "ra Local en sesión que tuvo lugar el treinta de diciem-
 "bre de mil novecientos ochenta y tres, modificó y con--
 "trarió la iniciativa de que iba a ocuparse, suprimiendo --
 "la Sección Sexta correspondiente al Impuesto Predial, que-
 "se iba a agregar al Código Municipal, relativo al Catas--
 "tro, y con ello, conservó en favor del Estado la facultad
 "de fermar y administrar la Oficina de Catastro, a cargo --
 "de la Tesorería General del Estado. La Ley de reformas ci-
 "tada, fue publicada como Decreto 93-83, en el Periódico --
 "Oficial del Estado, número 105, correspondiente al treinta

DOS ME
 RTE
 DE ACUERDOS

Handwritten scribbles and signatures in the center of the page.

"y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y tres. En
 "la misma Ley de Reformas, se llevó a cabo la adecuación-
 "a la fracción I, inciso A), del artículo 132 de la Cons-
 "titución Local y a la fracción IV, inciso a), del artícu-
 "lo 115, de la Constitución Federal, de los artículos 125,
 "126 y 149, fracción I del Código Municipal del Estado, -
 "atribuyendo en forma exclusiva a la Tesorería Municipal-
 "la facultad de fijar, determinar o modificar los valores
 "catastrales que constituyen la base y soporte de los im-
 "puestos Predial y sobre Traslación de Dominio de Bienes-
 "Inmuebles. En cambio los artículos 131, 132 y 144 del --
 "mismo Código Municipal, reformados mediante el citado --
 "Decreto 93-83, así como los numerales 112 a 131, que for-
 "man la Sección Sexta del Título Tercero del Código Fis-
 "cal del Estado de Chihuahua, que no fueron reformados --
 "o por lo menos derogados, tienen actualmente una redac-
 "ción contraria a la letra y al espíritu que informó las-
 "reformas al artículo 132, fracción I, inciso A), de la -
 "Constitución Política del Estado de Chihuahua, y al ar-
 "tículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución -
 "Federal, pues conservan para el Ejecutivo Local, a tra-
 "vés de una de sus Dependencias, la Tesorería General del
 "Estado, la facultad de fijar y modificar los valores ca-
 "tastrales, en algunos casos conjuntamente con la Tesore-
 "ría Municipal, y en otros en forma exclusiva. D.- In-
 "constitucionalidad de las Reformas a la Legislación Lo-
 "cal, en Materia de Asentamientos Humanos y Desarrollo --
 "Urbano.- 8.- Mediante Ley aprobada por la Legislatura --

ESTADO DE CHIHUAHUA
 SECRETARÍA DE LA
 SUPLENTE DEL GOBIERNO



VARIOS 2/84

- 11 -

"Local, publicada en el número 11 del Periódico Oficial --
 "del Estado, correspondiente al cinco de febrero de mil --
 "novecientos setenta y siete, se reformó y adicionó el --
 "Código Administrativo del Estado de Chihuahua, con la --
 "Parte Décima, titulada "Asentamientos Humanos", formada --
 "por un Libro Unico, un Título Unico y Siete Capítulos.--
 "Entre los artículos reformados mediante adición, deben--
 "señalarse los marcados con los números 1460, 1468, frac--
 "ción I, 1470, fracción VIII, 1476, fracciones II y IV, --
 "1481, fracción II, 1487, fracción II, 1488, fracciones --
 "I, IV y VII, 1490, 1491, 1492, 1494, 1510, 1517, 1518, --
 "1519, 1525, 1526, 1527, 1528 y 1530, ya que en todos --
 "ellos, se faculta al Ejecutivo Local para planear y or--
 "denar los destinos, usos y reservas de las áreas urbanas
 "y, consecuentemente, el desarrollo de las mismas activi--
 "dades que ejercía el Ejecutivo de acuerdo con el Progra--
 "ma de Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua, que es--
 "taría a cargo de un Organismo Público Descentralizado, --
 "con personalidad y patrimonio propios, y con atribucio--
 "nes para adquirir y enajenar bienes inmuebles, el cual --
 "fue creado por la propia Ley que se ha citado. Debe agre--
 "garse que el Código Administrativo del Estado de Chihua--
 "hua, contenía la Sección Cuarta del Capítulo IV de la --
 "precitada Décima Parte, titulada de "Los Fraccionamien--
 "tos Municipales", formada por los artículos del 1515 al--
 "1520, inclusive, en los que se atribuían al Municipio --
 "facultades exclusivas para adquirir espacios y destinar--
 "los a la dotación de lotes a jefes de familia de escasos

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
 SECRETARÍA DE ECONOMÍA
 DIRECCIÓN DE ACUERDOS

"recursos, mediante su venta y titulación por el propio -
 "Municipio, que recibiría el producto correspondiente.--
 "9.- El Código Municipal del Estado de Chihuahua, que --
 "entró en vigor el treinta de diciembre de mil novecien-
 "tos ochenta y dos, contiene diversas disposiciones que
 "facultan a los ayuntamientos para enajenar ---
 "los bienes inmuebles del dominio privado de los Municipi
 "pios, así como los terrenos Municipales, y para recibir
 "el producto de esas enajenaciones, como se comprueba -
 "de la lectura de los artículos 86, 87 y 92, fracción III,
 "del referido Ordenamiento; será de utilidad aclarar que
 "en virtud de las reformas, modificaciones y adiciones -
 "al Código Municipal, por Ley que apareció publicada co-
 "mo Decreto número 93-83 mencionado en el punto 7 del --
 "Capítulo de Hechos, se cambió el orden de la numeración
 "original de varios artículos, como por ejemplo, los nu-
 "merales 122, 133 al 135 y 154 al 159, pasaron a ser los
 "artículos 160, 171 al 173 y 192 al 197, respectivamente.
 "10.- Para supuestamente tratar de adecuar la legislación
 "ordinaria local al nuevo texto del artículo 115, frac---
 "ción V, de la Constitución Federal, la Legislatura Local
 "aprobó la Ley que fue publicada como Decreto número ----
 "105-84-1-P.E., en el Periódico Oficial del Estado núme-
 "ro 7 correspondiente al veinticinco de enero de mil no--
 "vecientos ochenta y cuatro, que tuvo por objeto refor--
 "mar y adicionar diversos artículos del Código Municipal,
 "y entre ellos, el numeral 25, fracción XXV, que señala -
 "en favor de los Ayuntamientos las mismas atribuciones --

SECRETARÍA DE GOBIERNO
 DE CHIHUAHUA



"en Materia de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano,
"pues las enumera una a una en forma idéntica a como apa-
"recen en la fracción V del Artículo 115 de la Constitu-
"ción Federal, logrando con ello a través de la reforma -
"una adecuación cabal a la fracción y numeral ~~constitucio~~
"nal antes puntualizado. No pudiendo decir lo mismo, la--
"mentablemente, de la reforma llevada a cabo por la mis-
"ma Ley, respecto de la reforma al segundo párrafo del --
"artículo 192, antes 154, que otorga al Estado interven-
"ción en lo relativo a fraccionamientos, facultad que an-
"tes correspondía exclusiva y singularmente a los Munici-
"pios, de donde resulta inconcuso que tal reforma no es -
"conforme con la fracción V del artículo 115, de la Cons-
"titución Federal.- 11.- Con el mismo propósito anterior,
"se aprobó por la Legislatura local, la Ley de Reformas -
"y Adiciones al Código Administrativo del Estado, publi-
"cado como Decreto número 106-84-I-P. en el Periódico -
"Oficial del Estado, correspondiente al veinticinco de --
"enero de mil novecientos ochenta y cuatro, por medio de-
"la cual, ~~se~~ reformaron los artículos 1463, fracción IV,-
"1467, fracciones I y II así como el párrafo último del -
"precepto, 1515 y 1520, pues el conjunto de esas disposi-
"ciones, atribuyen ahora, facultades al Ejecutivo del Es-
"tado, directamente o por medio del organismo público des-
"centralizado, denominado Programa de Desarrollo Urbano,-
"para la adquisición y enajenación de bienes inmuebles, -
"para su titulación en documento privado, y en general, --
"para la legalización de los asentamientos humanos; todo

ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE QUERÉTARO

"lo cual, implica una abierta y notoria contradicción con-
 "la fracción VIII del artículo 1488, del propio Código Ad-
 "ministrativo del Estado de Chihuahua, y a la vez, en ab-
 "soluta incoherencia con la fracción XXV del artículo 25 -
 "del Código Municipal, ambos numerales que asignan a los -
 "Municipios esa misma atribución. Pero también, conculcan-
 "la fracción V, del artículo 115 de la Constitución Fede--
 "ral, porque arrebató la legislación ordinaria local a ---
 "los Ayuntamientos, las facultades que la Constitución Fe-
 "deral les otorga; e igualmente violan la fracción I del
 "mismo artículo 115 por las atribuciones que conserva-
 "el Programa de Desarrollo Urbano y las que se le añaden
 "lo convierten en una autoridad intermedia entre los Muni-
 "cipios y el Gobierno del Estado.- Debe hacerse mención --
 "de que esta Ley de Reformas y Adiciones, modificó el TÍTULO
 "lo de la Sección Cuarta, del Capítulo IV de la Décima SECRETARÍA
 "te del mismo Código Administrativo del Estado de Chihua---
 "hua, que antes era: "De los Fraccionamientos Municipales"
 "y ahora es: "De los Fraccionamientos de Interés Público",
 "como ya lo habíamos apuntado, en el punto 8 del Capítulo
 "de Hechos de este escrito de demanda.- D.- Inconstitucio-
 "nalidad de las Reformas a la Legislación en Materia de ---
 "Agua y Saneamiento.- 12.- La Legislatura Local aprobó la-
 "Ley que reforma y adiciona el Código Administrativo del -
 "Estado de Chihuahua, publicada como Decreto número ---
 "519-82-6-P.E. En el Periódico Oficial del Estado, corres-
 "pondiente al veinticinco de agosto de mil novecientos ---
 "ochenta y dos, por virtud de la cual se adicionó al refe-
 "rido Código agregándole una Décimo Primera, formada por -



VARIOS 2/84

- 15 -

"un Libro Unico, denominado "servicios Públicos de Agua --
"y Saneamiento", que se prestarían a través de un Organismo
"Público Descentralizado, con personalidad jurídica y --
"patrimonio propios, que llevaría el nombre de Junta Cen--
"tral de Agua y Saneamiento; Organismo que fue investido --
"de atribuciones para la organización y funcionamiento de --
"los servicios indicados, siendo de aclarar que, aunque --
"se establecieron también, Juntas Municipales de Agua y --
"Saneamiento, éstas formaban parte de la Junta Central y --
"por lo mismo, no eran dependencias del Ayuntamiento, pues
"éste sólo tenía como facultad específica el designar --
"al secretario del Consejo Directivo de la correspondiente
"Junta Municipal y proponer una terna al Gobernador del --
"Estado para el nombramiento del Presidente del mismo Con--
"sejo Directivo, que estaba integrado además, por un Teso--
"rero y cinco Vocales. Es de importancia advertir que en --
"los términos del artículo 1560, introducido por la Ley de
"Reformas y Adiciones, de que venimos ocupándonos, el fun--
"cionamiento de la Junta Central y los gastos que demanda--
"ra la prestación de los servicios públicos a su cargo, se
"sufragaban íntegramente por el Ejecutivo del Estado y por
"las Juntas Municipales, sin que los Ayuntamientos tuvie--
"ran obligación de aportar cantidad alguna; de todo lo an--
"terior se ocupan los artículos 1551, 1552, fracciones I, --
"IV, V y VIII, 1564, fracciones I, II, y V, 1570 y 1571, --
"todos los cuales no han sido modificados o derogados a --
"la fecha, con la circunstancia por demás --
"aggravante, que el precepto últimamente citado es ---

ESTADO
LIBRO DE ACUERDOS

"tablece un impedimento para que los Municipios dispon--
 "gan de los ingresos provenientes de la prestación de --
 "los servicios públicos tantas veces mencionados.- 13.--
 "Con fecha nueve de diciembre de mil novecientos ochenta
 "y tres, el Ejecutivo del Estado, envió a la Legislatura
 "Local una iniciativa para reformar y adicionar diversos
 "artículos del Código Administrativo del Estado, con el
 "propósito de adecuarlo a los nuevos artículos 132, frac--
 "ción II, inciso I, subinciso 3, de la Constitución Po--
 "lítica del Estado de Chihuahua, y 115, fracción III, --
 "inciso a), de la Constitución Federal. De la lectura --
 "de las reformas y modificaciones propuestas, se conclu--
 "ye que la iniciativa se ajustaba intachablemente al es--
 "píritu y a la letra de los artículos reformados que ha--
 "mos citado de la Constitución Local y de la Constitución --
 "Federal, pues además, la misma iniciativa proponía la --
 "aprobación de una nueva Ley para la Prestación de los --
 "Servicios de Agua Potable y Saneamiento en los Municipios
 "del Estado de Chihuahua, que contenía cincuenta y un ar--
 "tículos, adecuados cabalmente al espíritu y a la letra -
 "del artículo 132, fracción II, inciso I, subinciso 3 --
 "de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, y -
 "115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.
 "14.- Contrariando la iniciativa anterior, la Legislatura
 "del Estado la modificó expidiendo la Ley de Reformas y -
 "Adiciones publicada como Decreto número 107-84-I-P.E. --
 "en el Periódico Oficial del Estado, correspondiente al -
 "veintiocho de enero de mil novecientos ochenta y cuatro. *



"En esa forma, la Ley citada modificó el Código Adminis--
 "trativo del Estado, con la adición de la fracción XII --
 "del artículo 1552 y con la reforma a los artículos 1558--
 "y 1560; con la reforma al artículo 1560, a pesar de que--
 "con arreglo a los restantes artículos que forman la Déci--
 "ma Primera Parte del Código Administrativo, que quedaron
 "sin modificación el servicio público de Agua y Saneamien--
 "to, se continuó prestando por el Ejecutivo por conducto--
 "de la Junta Central de Aguas, tal como lo venía haciendo
 "anteriormente; pero, se creó una obligación para el Mu--
 "nicipio, que antes no existía, de contribuir a la erogac--
 "ción por la prestación de dichos servicios lo que redun--
 "dará en una gravamen para su presupuesto erario y, con la--
 "amenaza de retención de las participaciones que le co--
 "rresponden, en caso de no cumplir con esa gratuita obli--
 "gación. F.- Inconstitucionalidad de las reformas a la --
 "Legislación Local en Materia de Tránsito.- 15.- El Cód--
 "igo Administrativo del Estado, en el Libro Segundo, Sép--
 "tima Parte, se ocupa "Del Tránsito Estatal", y en el ---
 "artículo 1306 establece una marcada división entre el -
 "tránsito del Estado y el Tránsito Municipal, facultando--
 "al Gobernador del Estado para regular y ordenar el pri--
 "mero de ellos, en forma exclusiva; por su parte, la Ley--
 "de Tránsito del Estado de Chihuahua, expedida con base -
 "y soporte en las anteriores disposiciones del Código ---
 "Administrativo, también distingue en su artículo 2o. en--
 "tre las vías públicas Municipales y las vías públicas --
 "Estatales, y en el Capítulo Tercero de su Título Tercero

DE LA
 A
 AL DE

Handwritten scribbles and annotations, including a large 'S' and various lines and arrows.

"Sección Segunda se ocupa "De la circulación urbana", --
 "en tanto que, la Sección Tercera se ocupa "De la circu-
 "lación foránea". En especial, deben citarse los artícu-
 "los 9, 10, 15, 16, 21, 24, 43, 92 a 104 y los demás que
 "entre sí se relacionan puesto que atribuyen al Ejecuti-
 "vo del Estado, directamente, o a través de algunas de --
 "sus Dependencias y subordinados, competencia y facultades
 "para organizar, controlar y administrar el servicio
 "público de Tránsito en los caminos Municipales, así --
 "como para percibir los ingresos correspondientes al ---
 "otorgamiento de tarjetas de circulación, licencias, con-
 "cesiones o permisos para automóviles de alquiler, sin --
 "itinerario fijo, imposición de multas y cobro de las --
 "mismas.- 16.- La Legislatura Local expidió la Ley de --
 "Reformas a la Ley de Tránsito, que se publicó como De--
 "creto número 109-84-I-P.E. en el Periódico Oficial del-
 "Estado, número ocho correspondiente al día veintiocho --
 "de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, concretón
 "dase a modificar el artículo 5o. de la citada Ley de --
 "Tránsito, que atribuyó a los Municipios, competencia --
 "para prestar ese servicio público únicamente en materia
 "de vialidad, agregando que lo prestarían con el concur-
 "so del Estado, a través de éste, en los términos de los
 "Convenios que llegaran a celebrarse para tal efecto; y
 "asignó al Municipio la recepción de recursos únicamen--
 "te, por multas derivadas de infracciones, por revisión-
 "mecánica de vehículos y por estacionamiento en la vía --
 "pública. Es decir, de acuerdo con el contenido de la re-
 "forma al artículo 5o. y el texto de los artículos men--



SUPLENTE
 DE LA
 SECRETARIA GEN



"cionados en el párrafo anterior, el servicio público -
 "de tránsito, se seguiría y se sigue prestando en las -
 "vías municipales en la misma forma en que lo ha venido
 "prestando el Estado sin intervención del Municipio; no
 "obstante, el propio artículo 50., reformado ~~en~~ ^{en} ~~car~~ ^{car}
 "go del Municipio la obligación que antes no existía, -
 "consistente en la aportación de recursos ~~financieros~~ ^{financieros} -
 "de su parte para la prestación de ese servicio público,
 "con la amenaza, también, de retención de las participa-
 "ciones que le correspondan, para cubrirse dichas pres-
 "taciones. Todo lo cual resulta ~~contraventor~~ ^{contraventor} del ar-
 "tículo 132, fracción II, inciso I, subinciso 4, de la
 "Constitución Política del Estado de Chihuahua y 115, -
 "fracción III, inciso h), de la Constitución Federal.--
 "G.- Ejercicio de la acción de amparo por el Poder Muni-
 "cipal en contra de los Poderes Legislativo y Ejecuti-
 "vo del Estado de Chihuahua.- 17.- Toda vez que con la-
 "actividad desplegada por la Legislatura Local y el Eje-
 "cutivo del Estado que usó la facultad promulgatoria de
 "las Leyes, varios Ayuntamientos de los diversos Munici-
 "pios del Estado de Chihuahua, estimaron que las refor-
 "mas y adiciones a los distintos artículos que se han ---
 "precisado en los puntos 7, 10, 11, 14 y 16 de este Ca-
 "pítulo de Hechos, así como algunos que no fueron refor-
 "mados ni modificados que se citan en los puntos 5, 7, -
 "8, 12 y 15 del referido Capítulo, por no ajustarse ni -
 "al espíritu ni a la letra, ni a la interpretación jurí-
 "dica de los nuevos artículos 132 de la Constitución -

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
 SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FERIA NACIONAL
 GENERAL DE ACUERDOS

Handwritten annotations including a large scribble and the initials "EJ" and "EK".

"Política del Estado de Chihuahua y 115 de la Constitución
 "Federal, era inconcuso que, tales actos de los Poderes --
 "Legislativos y Ejecutivos del Estado, eran violatorios --
 "de los numerales Constitucionales antes precisados.- Por-
 "tanto interpusieron juicio de amparo reclamando las co---
 "rrespondientes conculcaciones respecto de los Impuestos -
 "a la Propiedad Inmobiliaria y sobre Traslación de Dominio,
 "en lo que atañía a la materia de Asentamientos Humanos y
 "Desarrollo Urbano, en lo que se **constreñía** a prestación --
 "del servicio público de Agua y Saneamiento y, finalmente,
 "en cuanto al servicio público de Tránsito en las vías Mu-
 "nicipales.- 18.- La promoción de los juicios de amparo se
 "llevó a cabo no obstante el contenido de la Jurispruden--
 "cia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ^{SECRETARÍA DE}
 "establece que las autoridades no pueden acudir al juicio-
 "de garantías, sino cuando se afectan sus intereses patri-
 "moniales en los casos en que hayan intervenido como suje-
 "tos de derechos y obligaciones equiparables a los particu-
 "lares, y no cuando ocurren como entidades soberanas. En -
 "primer lugar, se partió del hecho incontrovertible de que
 "los casos que se presentaron en los Municipios del Esta--
 "do de Chihuahua como resultado de los actos del Legislati-
 "vo y del Ejecutivo Estatales que se consideraran inconstitu-
 "cionales, al afectar la Hacienda Municipal ponen de mani-
 "fiesto la necesidad de evolucionar la teoría del juicio -
 "de amparo para permitir que, aun cuando hayan actuado co--
 "mo entidades soberanas, los Municipios tengan acceso al --
 "juicio de garantías en contra de actos legislativos o ad--

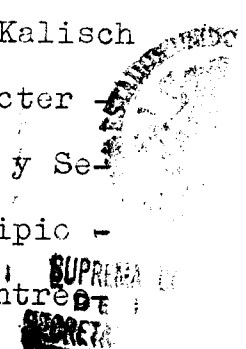


"ministrativos que afecten la Hacienda Municipal y, en --
 "general, los bienes y los recursos de dominio público o --
 "de dominio privado de los Municipios. Además, se tuvo en --
 "cuenta en forma relevante que a través del juicio Consti --
 "tucional se podía lograr la suspensión de los ~~actos~~ re --
 "clamados, porque la ejecución y aplicación de varias de --
 "las disposiciones legales que constituían ~~tales~~ actos --
 "impugnados, podía enervar el funcionamiento de los Ayun --
 "tamientos y privarlos en forma grave y definitiva de sus --
 "ingresos para la prestación de servicios públicos y otras --
 "actividades, que también son fuente de ingresos.- 19.---
 "Finalmente, conviene aclarar que algunos de los Ayunta --
 "mientos, aunque consideraron inconstitucionales las dis --
 "posiciones atacadas, ~~no~~ acudieron al juicio de amparo y --
 "que, por otra parte, tanto algunos de esos Ayuntamientos --
 "como otros de los que si promovieron el juicio de garan --
 "tías, han celebrado o están en pláticas para la celebra --
 "ción con el Ejecutivo Estatal de Convenios de Coordina --
 "ción, AUNQUE HACIENDO RESERVA EXPRESA PARA EL MUNICIPIO --
 "CONTRATANTE, DE SUS DERECHOS PARA IMPUGNAR DE INCONSTITU --
 "CIONALIDAD, LAS LEYES REFORMATORIAS Y ADICIONATORIAS DE --
 "LA LEGISLACION ORDINARIA CONTRARIAS A LOS TEXTOS DE LA --
 "CONSTITUCION LOCAL Y FEDERAL, QUE TANTAS VECES SE HAN ---
 "PRECISADO. 20.- El C. Juez Primero de Distrito en el Es --
 "tado de Chihuahua, que fue el que conoció y resolvió --
 "las doce demandas de amparo promovidas ---

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
 SECRETARÍA DE JUSTICIA
 FEDERAL DE AGUASCALIENTES

"por tres Municipios, resolvió oportunamente en el sentido de sobreseer en todos y cada uno de los juicios constitucionales promovidos, fundando su resolución en la aplicación y acatamiento de la Jurisprudencia que se mencionó en el punto 18, del Capítulo de Hechos de esta demanda".

SEGUNDO.- En diecinueve de junio de mil novecientos ochenta y cinco el presidente de esta Suprema Corte dictó el siguiente acuerdo: "Con el escrito de Luis H. - Alvarez, Pedro César Acosta Palonino, Samuel Gustavo Kalisch Valdez y Salvador Beltrán del Río Lozano, en su carácter de Presidente, Regidores de Gobernación y de Hacienda y Secretario, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio de Chihuahua; Gustavo Villarreal Posada, Oscar S. Rountree Figueroa, Rogelio Gómez Gutiérrez e Ing. María del Carmen J. de Avila, en su carácter de Presidente, Regidores de Gobernación y de Hacienda y Secretario, respectivamente, del Municipio de Hidalgo del Parral; Carlos Aguilar Canarigo, Armando Morales Almanza, Carmen Isela Yáñez de Talavera y P.D.D. María Lilia de los Santos Franco, en su carácter de Presidente, Regidores de Gobernación y de Hacienda y Secretario, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio de Canargo; Francisco Javier Barrios Terrazas, Alberto J. Torres Pérez, Rosa María Contreras de Pineda y Sergio Conde Varela, en su carácter de Presidente, Regidor de Gobernación, Regidora Suplente en funciones de Regidor de Hacienda y Secretario, respectivamente del Ayuntamiento del Municipio de Juárez; Horacio González de las Casas, Roberto Acosta Domínguez, Fabián Bolívar Ayala y Luis Fernando -





"Sevilla Aguilar, en su carácter de Presidente, Regidores
"de Gobernación y de Hacienda y Secretario, respectivamen
"te, del Ayuntamiento del Municipio de Delicias; Sergio -
"Mata Lazo, Manuel Esparza García, Miguel Miranda Morales
"y Efraín Payán Meléndez, en su carácter de Presidente, -
"Regidores de Gobernación y de Hacienda y Secretario, res
"pectivamente, del Ayuntamiento del Municipio de Meoqui;-
"Zenobio Maesse Martínez, Manuel Cruz Montes, Pablo Loera
"Ruiz y Esperanza Molina Hinojosa, en su carácter de Pre--
"sidente, Regidores de Gobernación y de Hacienda y Secre-
"tario respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio --
"de Casas Grandes; todos del Estado de Chihuahua, por el-
"que, con apoyo en lo dispuesto en el artículo 105 de la-
"Constitución General de la República, promueven contro--
"versia constitucional que, en su concepto, se ha suscita
"do entre lo que denominan Poderes Municipales y los Pode
"res Legislativo y Ejecutivo de aquel Estado; fórmese y -
"regístrese el expediente respectivo. Ahora bien, como la
"referida controversia constitucional se hace valer para-
"el efecto de que, según pretensión de los promoventes, -
"se declaren inconstitucionales algunas disposiciones de-
"la Constitución Política del referido Estado de Chihua--
"hua, así como diversas disposiciones de leyes secundarias
"expedidas por el Congreso de ese Estado, en razón de que,
"en su concepto, no se ajustan a la letra e interpreta--
"ción jurídica del artículo 115 de la Constitución Gene--
"ral de la República, concretamente en cuanto a las dis--
"posiciones contenidas en sus fracciones de la primera a
"la quinta, y toda vez que, como quiera, el trámite que -

"habrá de dictarse en relación con la procedencia o improce--
 "dencia de dicha controversia reviste trascendencia, por la --
 "forma y términos en que se plantea, es procedente, con apoyo
 "en lo dispuesto en el artículo 13, fracción VII, de la Ley -
 "Orgánica del Poder Judicial de la Federación, someter a la -
 "consideración del Tribunal Pleno el asunto para que dicte --
 "el trámite que corresponda. Por lo tanto, con apoyo, además--
 "en lo dispuesto en la fracción X del referido artículo 13 de
 "la Ley Orgánica citada, se acuerda: I.- Túrnese el presente-
 "asunto al señor Ministro Carlos del Río Rodríguez, a quien -
 "corresponde según el turno que se lleva en la Subsecretaría-
 "de Acuerdos de este alto Tribunal, para el efecto de que for-
 "mule el proyecto de resolución que corresponda en relación -
 "con el trámite que deba darse a la controversia constitucio-
 "nal planteada y, en su oportunidad, lo someta a la conside--
 "ración del Tribunal Pleno.- II.- Notifíquese".

TERCERO.- El acuerdo transcrito en el resultado se-
 gundo se notificó por lista fijada el día diecinueve de junio
 de mil novecientos ochenta y cinco y el expediente fue recibi-
 do por el ministro relator el día veinticuatro del mismo mes ^{SU}

Con fecha cinco de agosto de mil novecientos ochen- ^{SECRETARIA}
 ta y seis, se dió cuenta con este asunto al Tribunal en Pleno
 y el ministro ponente solicitó su aplazamiento; el siete de -
 agosto de mil novecientos ochenta y seis se dictó un acuerdo-
 mediante el cual se turnó el asunto para su estudio al minis-
 tro José Manuel Villagordoa Lozano, en virtud de que el mi-
 nistro ponente Carlos del Río Rodríguez pasó a hacerse cargo
 de la Presidencia de este Alto Tribunal.

C O N S I D E R A N D O :

PRIMERO.- Este Tribunal en Pleno es competente para-
 dictar el trámite que corresponda en el presente asunto de --
 conformidad con lo dispuesto por los artículos 11, fracción -
 XV y 13, fracción VII, párrafo segundo, de la Ley Orgánica --
 del Poder Judicial de la Federación.

VARIOS 2/84

- 25 -

SEGUNDO.- Las autoridades que integran los Ayuntamientos de los municipios de Chihuahua, Hidalgo del Parral, Camargo, Ciudad Juárez, Delicias, Meoqui y Casas Grandes, todos del estado de Chihuahua, promueven ante esta Suprema Corte de Justicia la controversia constitucional que a su juicio se ha suscitado entre los "poderes municipales" que ellos representan y los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua.

Como fundamento de su demanda invocan el artículo 105 de la Constitución Federal y solicitan que se declaren inconstitucionales diversas disposiciones de la Constitución del Estado de Chihuahua y algunas leyes secundarias de dicha entidad que fueron reformadas para cumplir con lo dispuesto por el artículo 2o. transitorio del Decreto de Reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres.

En el capítulo de consideraciones legales los promoventes expresan, textualmente, lo que sigue : "A.-Si hemos de ser precisos en el empleo de las palabras, diremos que **SUPREMACIA** dice la calidad de **SUPREMA**, que por ser emanación de la autoridad más alta corresponde a la Constitución; en tanto que **PRIMACIA** denota el primer lugar que entre todas las leyes ocupa la Constitución. Felipe Tena Ramírez Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición. México. 1944. Página 54.-- Si a pesar de los conceptos jurídico-constitucionales -- precedentes, la Legislatura Local y el Ejecutivo del estado de Chihuahua, expidieron y promulgaron leyes ordi--



CORTE DE JUSTICIA
A. J. GENERAL DE AJUERADOS

"narias secundarias contrarias no sólo a la Constitución --
 "del Estado, sino a la Constitución Política de los Estados
 "Unidos Mexicanos, tal actividad por inconstitucional, de--
 "be declararse nula, como desde hace más de doscientos años,
 "lo afirmó con su estilo brillante y agudo el constitucio--
 "nalista norte-americano Alejandro Hamilton, al decir: "No --
 ""hay proposición más evidente verdadera como la de que to--
 ""do acto de una autoridad delegada contrario a los térmi--
 ""nos de la comisión, en virtud de la cual lo ejerce, es nu--
 ""lo. Por lo tanto, ningún acto legislativo, contrario a la
 ""Constitución puede ser válido. Negarlo equivaldría a afir--
 ""mar que el delegado es superior a sus comitentes, que el--
 ""servidor está por encima de su amo, que los representantes
 ""del pueblo son superiores al pueblo mismo, que las perso--
 ""nas que obran en virtud de poderes, pueden hacer ^{SUP} ^{CORTE} ^N ^N
 ""lamente lo que esos poderes no los autorizan a hacer, sino
 ""aún lo que ellos les prohíben".- "El Federalista". Colec-
 : "ción Boucard et Jézc. París. 1902. Número LXXVIII.- B.-Esa
 "supremacía de la Constitución obedece, no sólo a que es la
 "expresión auténtica de la soberanía popular, sino también,
 "a que por serlo, está por encima de todas las leyes y de -
 "todas las autoridades: es la Ley que rige las leyes que --
 "autoriza a las autoridades.- Tal supremacía de la Constitu-
 "ción Federal la recoge y acentúa el artículo 133 de la ---
 "Constitución Federal, al decir en su primera parte: "Esta -
 ""Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emá-
 ""nen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con
 ""la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente-
 ""de la República, con aprobación del Senado, será la Ley -



VARIOS 2/84

- 27 -

"Suprema de toda la Unión". Sin embargo, aunque a primera vista pudiera pensarse, erróneamente, que no sólo la Constitución es la Ley Suprema, sino también las leyes federales y los tratados, la hermenéutica jurídica nos lleva a la correcta interpretación y conclusión de que, la Constitución es superior a las Leyes del Congreso de la Unión, o a las expedidas por las Legislaturas de los Estados, porque unas y otras deben emanar y estar a abordes con aquélla, sucediendo lo mismo con los tratados, que para su validez quedan condicionados, también a "estar de acuerdo" con la Constitución: queda pues, en esa forma, reiterado expresamente el principio de rigurosa subordinación de los actos legislativos a la Norma Fundamental y Suprema.- Por lo que hace a la obligación de los funcionarios públicos de respetar la supremacía de la Constitución, se desprende del contenido del artículo 128, de la propia Constitución Federal, al establecer: "Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen". Consecuentemente en la especie los integrantes de la Legislatura Local y el Gobernador del Estado de Chihuahua, por haber llevado a cabo actividad legislativa y promulgatoria contraria a la Constitución del propio Estado y a la Federal, han faltado en forma abierta y notoria a la protesta que rindieron en los términos del artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- C.- Es de explorado Derecho Constitucional que nuestra Norma Supre-



"tencia que dentro de él se pronuncia, es impotente para --
 "remediar lo que no sea agravio de un interés particular.-
 "En cambio, en el sistema de control DIRECTO, el Poder Ju-
 "dicial Federal y concretamente, el Pleno de la H. Suprema
 "Corte de Justicia de la Nación, debe ejercitar su función
 "de control en un juicio ordinario, iniciado por el Poder-
 "u Organo lesionados en sus facultades en virtud de un ac-
 "to inconstitucional llevado a cabo por otro u otros Podede-
 "res. La sentencia debe tener por objeto declarar la nuli-
 "dad del acto inconstitucional, con efectos "erga omnes".-
 "Por otra parte el control directo de la Constitución debe
 "ejercitarse sólo excepcionalmente, en aquellos casos en -
 "que el juicio de amparo resulta impotente para remediar -
 "a través del individuo, una situación general creada por-
 "la pugna de los Poderes u Organos.- Como en la Especie, la
 "acción de amparo ejercitada inicialmente, resultó impoten-
 "te, como lo hemos relatado en los últimos puntos del Capí-
 "tulo de Hechos de esta demanda, tenemos que ocurrir, como
 "lo hacemos, a poner en ejercicio el sistema de control --
 "DIRECTO de la Constitución, a través de la controversia -
 "constitucional, que ahora ejercitamos.- D.- Si bien es --
 "cierto que el artículo 105 de la Constitución Federal, es
 "tablece la competencia de la H. Suprema Corte de Justicia
 "de la Nación en exclusiva y única instancia para: "cono-
 ""cer 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 en--
 ""tre la Federación y uno o más Estados, así como de aqué-

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
 AL DE...
 AL DE...

"llos en que la Federación sea parte en los casos que --
 "establezca la Ley" lo cierto es que si se hace una in--
 "terpretación letrista sobre el concepto de Poderes, se --
 "llegaría a la ilógica y ajurídica conclusión de que sólo--
 "el Poder de un Estado podrá demandar en controversia cons--
 "titucional de otro u otros de los Poderes del propio Esta--
 "do, sobre la constitucionalidad de los actos de estos úl--
 "timos.- Sin embargo, usando de la hermenéutica jurídico--
 "constitucional, debe tenerse presente que en la controver--
 "sia constituciona el conocimiento y resolución de tal ac--
 "ción por la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se--
 "diferencia en nada del papel de juez ordinario, pues am--
 "bos resuelven entre partes que disputan sobre un derecho,
 "y cuando una de ellas es un Organó de Poder, se discute--
 "el derecho de ese Organó, pero no su autoridad; en tanto--
 "que los casos del juicio de amparo lo que se juzga y cali-
 "fica es la autoridad de un Poder, bien Federal o Local so-
 "metiendo su actuación en el crisol de la Ley Suprema en el
 "caso del juicio de amparo existe una contienda contra un -
 "Poder; en la controversia constitucional, los Poderes que-
 "intervienen no alegan su soberanía, sino su derecho como -
 "un particular cualquiera.- Consecuentemente, si los Ayun--
 "tamientos demandantes en la especie, tienen un derecho vi-
 "tal, como es el de percibir ciertas contribuciones, pres--
 "tar determinados servicios públicos y percibir los ingre-
 "sos por tal prestación, están discutiendo frente al Poder-
 "Legislativo y al Ejecutivo del Estado de Chihuahua, el de-
 "recho desconocido y lesionado por tales Poderes.- En el --
 "caso de la Constitución Política del Estado de Chihuahua,



FORMA 9

"el título V, denominado DE LA FORMA DE GOBIERNO, DIVISION
"DE PODERES Y SU RESIDENCIA, dispone que: ART. 30.- "El --
"Estado adopta para su régimen interior la forma de go---
"bierno republicana, representativa, popular, teniendo como
"base de su organización política y administrativa el Mu
"nicipio Libre".- ART 31.- "El Poder Público del Estado -
"se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y-
"Judicial, y se deposita: I.- El Legislativo en una asam-
"blea que se denominará "Congreso del Estado".- II.- El -
"Ejecutivo, en un funcionario con el nombre de "Goberna--
"dor del Estado". III.- El Judicial, en un "Supremo Tri-
"bunal de Justicia", y en los Jueces de Primera Instancia,
"Jueces Menores, Jueces de Paz y Jurados.- La Administra--
"ción Municipal se ejercerá por los Ayuntamientos, en la-
"forma que prescriba esta Constitución y las demás leyes".
"Es decir, la Constitución Local de Chihuahua incluye dentro
"del capítulo de la División de Poderes a los Ayuntamientos
"de los diversos Municipios, que forman el referido Estado,
"por lo que debe estimarse que en los términos de ese Códig-
"o Político Fundamental, queda legítimo como tal Poder el-
"Ayuntamiento que representa a cada uno de los Municipios --
"de esa Entidad Federativa.- En absoluta concordancia con -
"lo anterior, recuérdese que el Presidente De la Madrid, en
"la Exposición de Motivos de su Iniciativa de reformas al -
"Artículo 115 Constitucional parte del supuesto de que los-
"Ayuntamientos son auténticos Poderes dentro de cada Estado,
"y así llegó a calificarlos en forma expresa cuando se re--
"fiere al tema de la desaparición de los "Poderes Municipa--
"les.- Dada la trascendencia que esta controversia tiene, en

"los puntos petitorios solicitaremos se mande dar vista a --
 "la Procuraduría General de la República, para que el Titu--
 "lar de la misma formule dictamen jurídico, sin efectos vin--
 "culantes a requerimientos de los suscritos demandantes, en
 "términos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de --
 "la República, que establece tal situación en su artículo --
 "4o. y para cuyo efecto, se acompaña una copia simple de la--
 "presente demanda".

Los argumentos de referencia son inadmisibles y re-
 sultan contrarios a la tradición jurídica y a la legislación
 vigentes mexicanas por las razones que se expondrán a conti-
 nuación.

En efecto, el artículo 105 de la Constitución Ge-
 neral de la República, textualmente establece: "ARTICULO 105.
 "Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Na-
 "ción conocer de las controversias que se susciten entre ~~ESTADOS~~ GEN.
 "o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre --
 "la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos en--
 "tre la Federación y uno o más Estados, así como de aquéllas
 "en que la Federación sea parte en los casos que establezca--
 "la ley".

De conformidad con dicha disposición constitucio--
 nal corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Na-
 ción conocer de las controversias que se susciten entre los-
 poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de --
 sus actos, en cuya hipótesis se trata de encuadrar el plan--
 teamiento mencionado, pues los demandantes aducen que entre-
 los poderes municipales y los poderes Legislativo y Ejecuti-
 vo surgió la presente controversia por la inconstitucionalidad



, VARIOS 2/84

- 33 -

dad de los actos de los dos últimos consistentes en la expedición, promulgación y publicación de las reformas tendientes a adecuar su legislación al texto vigente del artículo 115 constitucional, por considerar que no se ajustaron a la letra y a la interpretación jurídica de dicho precepto.

Sin embargo, la controversia que en el caso se plantea (entre un municipio y dos poderes de un estado), no queda comprendida entre las señaladas en ese precepto, ya que no se trata de conflictos entre estados federados, entre la Federación y uno o más estados, ni de alguno en que la Federación sea parte. Tampoco está en presencia de una controversia suscitada entre los poderes de un mismo estado, pues no puede estarse que un municipio tenga ese carácter.

En efecto, tanto la Federación como los Estados que la componen adoptaron, para su forma de gobierno, el sistema de división de poderes, por cuyo motivo el Supremo Poder de aquélla y los de éstos se dividen, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 31, aplicable en el caso, de la del Estado Libre y Soberano de Chihuahua).

Confirma lo anterior el contenido del artículo 116 de la Constitución General de la República, que textualmente establece, en su parte conducente: "El Poder Público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un sólo individuo".

De lo establecido por los preceptos antes mencionados, resulta que, en el Estado de Chihuahua, y en cualquier estado de la Federación, el gobierno se ejerce por medio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, -- toda vez que no existe un Poder Municipal que pueda equipararse a los Poderes de la Unión o a los de los Estados, -- ya que de acuerdo con la verdadera naturaleza de los municipios, éstos son personas morales de derecho público que se organizan como entidades autónomas, sin que constituyan uno de los poderes a que se refieren los artículos 105 y 116 de la Constitución Federal, ni mucho menos sea un poder diverso de los tres que concretamente prevén las constituciones citadas.

A mayor abundamiento, es de advertirse que el artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, literalmente, establece: "El poder público del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y se deposita: I.- El Legislativo, en una Asamblea que se denominará "Congreso del Estado"; II.- El Ejecutivo, en un funcionario con el nombre de "Gobernador del Estado"; III.- El Judicial, en un "Supremo Tribunal de Justicia" y en los jueces de primera instancia, jueces menores, jueces de paz y jurados.- La administración municipal se ejercerá por los ayuntamientos, en la forma que prescriban esta Constitución y las demás leyes.- Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un sólo individuo".

Asimismo, se hace notar que en un título diverso, el XI de la propia Constitución Política del Estado de Chihuahua, de los artículos 125 al 142, se comprenden las disposiciones referentes al municipio libre.



VARIOS 2/84

- 35 -

Como se puede observar, el texto del artículo 116 de la Constitución Federal, coincide literalmente con el contenido del artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, razón por la que es de concluirse -- que el Municipio de ningún modo se puede estimar como un cuarto poder, toda vez que cada uno de los tres poderes -- de referencia, se encuentran perfectamente delimitados, -- señalándose en quien se deposita, sin que se pueda afir-- mar que el referido Municipio se constituya en uno de los tres poderes que mencionan dichos dispositivos.

En este sentido se pronunció el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el expe-- diente varios número 36/90, en el que se consultó respec-- to al trámite que debía seguir la demanda promovida por -- Enrique Juárez Pérez y Ventura Hernández Bravo, en su ca-- rácter de Síndicos del Ayuntamiento de San Luis Potosí, -- en contra del Congreso y del Gobernador del propio Esta-- do, determinando que se desechara, de plano, la demanda -- de referencia, con los argumentos antes indicados, por -- mayoría de doce votos de los señores ministros: de Silva Nava, Magaña Sárdenas, Alba Leyva, Castañón León, Fernán-- dez Doblado, Llanos Duarte, Rodríguez Roldán, Martínez -- Delgado, Villagorda Lozano, Moreno Flores, García Váz-- quez y Díaz Romero, y los señores ministros Rocha Díaz, -- Azuela Gutiérrez, López Contreras, Adato Green, Gil de Les-- ter, Schmill Ordóñez y Presidente en funciones González -- Martínez votaron en contra.

Dicho asunto se aprobó en sesión pública del día siete de agosto de mil novecientos noventa.

Sirven de apoyo también a la conclusión antes ex-- puesta los precedentes de este Alto Tribunal sustentados-- en los años de mil novecientos diecinueve, mil novecientos treinta, mil novecientos treinta y cinco y mil novecien-- tos treinta y seis, que dicen a la letra:

"CONTRROVERSIAS CONSTITUCIONALES.- El artículo 105 constitu-- cional, especifica claramente cuales pueden ser resuel--



VARIOS 2/84

- 37 -

"ID., ID.- Analizando 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 corresponde, respectiva-
 "mente, al Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial; sin -
 "que los municipios, por más que se consideren comprendi--
 "dos en alguna de las divisiones del Poder, puedan arro--
 "garse 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 cua-
 "lidades de independencia que las de los tres Poderes, --
 "en que está subdividido el Poder Público, es confundir -
 "la independencia de los Municipios con facultades y fun-
 "ciones que están muy lejos de su competencia".-(Semana--
 "rio Judicial de la Federación; Tomo IV, páginas 729 y --
 "730).

"MUNICIPIOS, PERSONALIDAD DE LOS.- Aun cuando la -
 "base de la división territorial y de la organización po-
 "lítica y administrativa de los Estados, es el Municipio-
 "Libre, conforme al artículo 115 de la Constitución Polí-
 "tica del País, y aun cuando los mismos forman un organis-
 "mo independiente del Poder Ejecutivo y un Poder Legisla-
 "tivo, y tienen, consiguientemente, personalidad jurídi-
 "ca para todos los efectos legales, ello no obstante, ta-
 "les condiciones no atribuyen a los municipios el carác-
 "ter 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 jurisdic
 "ción sobre todo el territorio del Estado, toda vez que-
 "aquella está limitada a una fracción del mismo, y la --
 "extensión de jurisdicción es la que da indiscutiblemen-
 "te a la Suprema Corte, competencia para intervenir en -
 "las aludidas controversias. MUNICIPAL, ORDEN DE CESARLOS,
 "EN SUS FUNCIONES.- La orden para que los miembros de un
 "ayuntamiento cesen en sus funciones, no puede ser exa--
 "minada por la Corte, al resolver una controversia cons-
 "titucional". (Semanario Judicial de la Federación; Tomo
 "XLV, IV, páginas 3577 y 3578).

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES ENTRE LOS PODERES
 "DE UN MISMO ESTADO.- Al disponer el artículo 105 consti-
 "tucional, que corresponde a la Suprema Corte de Justicia
 "de la Nación, conocer de las controversias que se susci-
 "ten entre los Poderes de un mismo Estado, sobre la cons-
 "titucionalidad de sus actos, presupone la existencia le-
 "gal, indudable, sin discusión alguna, de esos Poderes, -
 "supuesto que el motivo o materia de la controversia, sien
 "pre debe ser la constitucionalidad de sus actos, y no ---
 "es admisible la promoción de una controversia, por quien
 "pretende poseer los atributos del Poder, sin que éste ha
 "ya sido reconocido legalmente, ya que la controversia no
 "puede entablarse con un Poder presunto, sino con los Po-
 "deres cuyo origen está fundado en las normas constitu-
 "cionales y respecto de cuya legitimidad no existe asomo-
 "de duda; por tanto, la Suprema Corte de Justicia no tie
 "ne competencia para resolver la controversia promovida -

ESTADOS UNIDOS
 SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
 SECRETARIA GENERAL



VARIOS 2/84

- 39 -

"por las personas que se dicen miembros de un ayuntamien-
 "to, 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 pa--
 "labra está usada por el Constituyente; pues aun cuando -
 "la base de la división territorial y de la división polí-
 "tica y administrativa de los Estados, es el Municipio --
 "Libre, y aun cuando forma un organismo independiente del
 "Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, los ayuntamien-
 "tos carecen de jurisdicción sobre todo el territorio de-
 "un Estado, y tal extensión de jurisdicción es la que in-
 "discutiblemente da a la Suprema Corte de Justicia, compe-
 "tencia para intervenir en las aludidas controversias; --
 "los Poderes a que se contrae el artículo 105 de la Cons-
 "titución Federal, son exclusivamente el Legislativo, el-
 "Ejecutivo y el Judicial, y los Municipios Libres sólo --
 "forman la base de la división territorial y la organi-
 "zación democrática y política, en que los aludidos Pode-
 "res 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 adquiera todos los derechos y prerrogati-
 "vas de un cuarto Poder, ya que, de acuerdo con los ---
 "artículos 49, 50, 80, 94 y 115 de la Constitución Fede--
 "ral, el Supremo Poder de la Federación se divide en Eje-
 "cutivo, Legislativo y Judicial, que se depositan en un -
 "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, un Congreso-

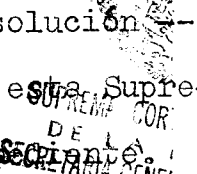
El Just.
 CIO:
 DE ACUERDOS

"General y la Suprema Corte de Justicia de la Nación".--
 "(Semanao Judicial de la Federaci3n; Quinta Epoca, Tomo
 "XLVIII, Primera Parte, p3gina 349 y 350).

De todo lo expuesto se desprende que en el caso-
 no existe una controversia entre **los poderes** del estado de
 Chihuahua a que se refiere el art3culo 105 de la Constitu-
 ci3n General de los Estados Unidos Mexicanos y, consecuen-
 temente, debe desecharse la demanda promovida por los ~~ayun-~~
 tamientos citados en el resultando primero de esta resolu-
 ci3n.

Por lo expuesto y fundado se acuerda:

UNICO.- Se desecha, por improcedente, la demanda-
 promovida por los ayuntamientos a que se refiere el resul-
 tando primero de esta resoluci3n.

Notif3quese; con testimonio de esta resoluci3n --
 vuelvan la demanda y anexos a la Presidencia de esta Supre-
 ma Corte y, en su oportunidad, arch3vese el expediente. 

As3 lo resolvi3 el Tribunal Pleno de la Suprema -
 Corte de Justicia de la Naci3n, por mayor3a de once votos
 de los se1ores ministros de Silva Nava, Maga1a C3rdenas, -
 Alba Leyva, Casta13n Le3n, Fern3ndez Doblado, Llanos Duar-
 te, Rodr3guez Rold3n, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, -
 Garc3a V3zquez y Chapital Guti3rrez; los se1ores ministros
 Rocha D3az, Azuela Guti3rtron, L3pez Contreras, Adato Green, -
 Gil de Lester, Gonz3lez Mart3nez, D3az Romero y Presidente
 Schmill Ord3ñez votaron en contra. Los se1ores ministros -
 Fern3ndez Doblado y Chapital Guti3rrez manifestaron su in-
 conformidad con algunas de las consideraciones del proyec-
 to, y la se1ora ministra Adato Green, manifest3 que vot3 -
 en contra por razones diferentes a las expuestas en la dis



VIARIOS 2/84

- 41 -

cusión del asunto. Los señores ministros Azuela Güitrón, Rocha Díaz y López Contreras manifestaron que formularán voto particular de minoría. No asistió el señor ministro José Martínez Delgado. Fue ponente el ministro José Manuel Villagordoa Lozano.

Firman los ministros presidente y ponente con el secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

EL MINISTRO PRESIDENTE:

Ulises Schmill Ordonez
ULISES SCHMILL ORDONEZ.

EL MINISTRO PONENTE:

Jose Manuel Villagordoa Lozano
JOSE MANUEL VILLAGORDOA LOZANO.

EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

Jose Javier Guillar Dominguez
JOSE JAVIER GUILLAR DOMINGUEZ.

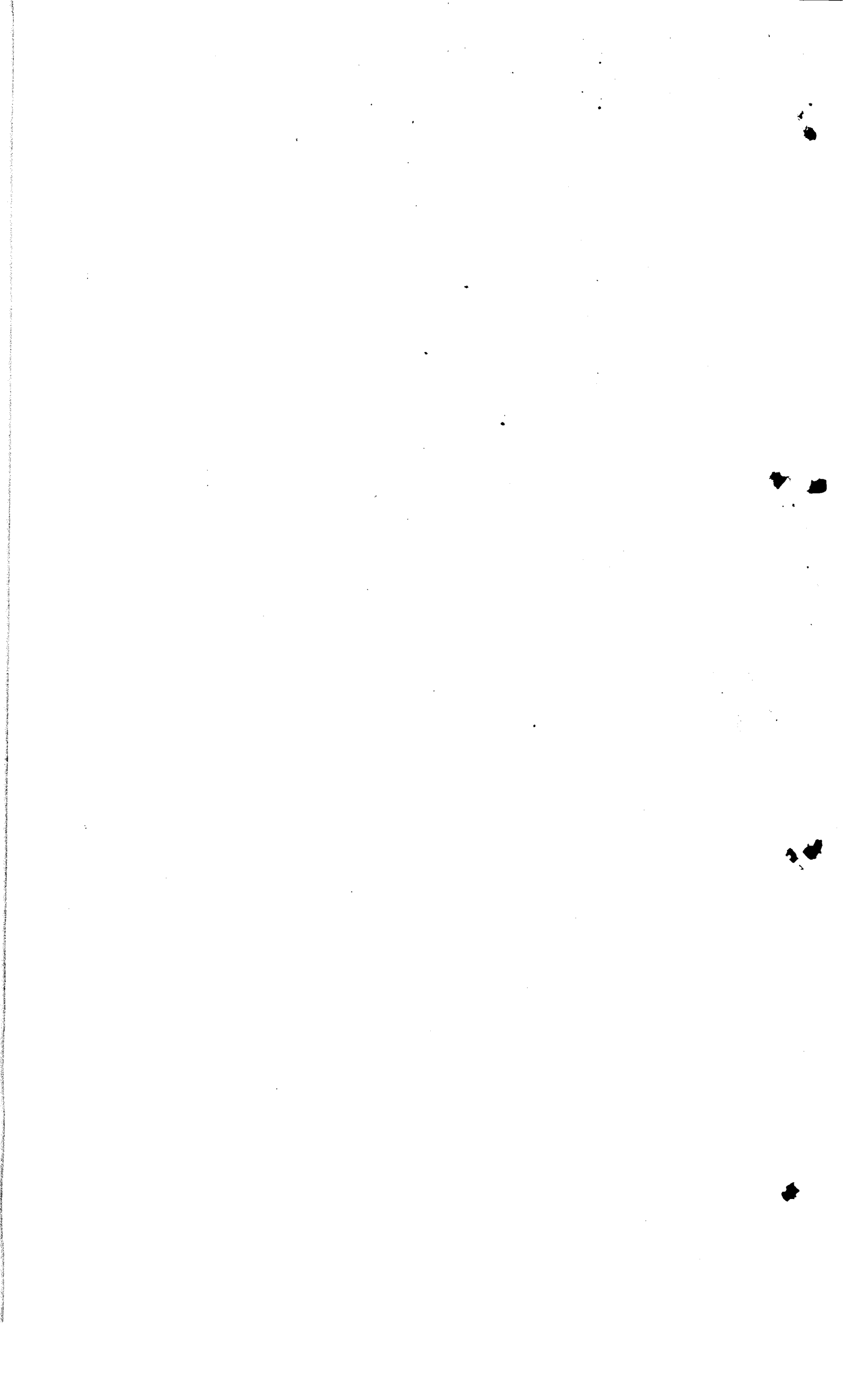
SE ANEXA VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO MARIANO AZUELA GUITRON EN RELACION CON EL EXPEDIENTE VIARIOS 2/84.

10 OCT. 1991

En y Por medio de lista, se notificó la resolución anterior a las partes y al Ministerio Público Federal. Conste.

[Signature]

DE JUSTICIA
ACUERDOS





PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO MARIANO AZUELA GUITRON EN RELACION A LA CONSULTA RESPECTO AL TRAMITE QUE DEBE SEGUIR EN EL EXPEDIENTE VARIOS 2/84 RESUELTA EL 8 DE MAYO DE 1991.

El presente voto particular, se elabora en virtud de que - no comparto la decisión mayoritaria que estimó que debe desecharse de plano la demanda de control constitucional promovida por - los Municipios de Chihuahua, Hidalgo del Parral, Camargo, Juárez, Delicias, Meoqui y Casas Grandes todos ellos del estado de Chihuahua, al no prevenirse en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el referido juicio de control constitucional, respecto de los municipios sino solo en relación a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial de los estados.

El voto mayoritario tiene como fundamento una interpretación sumamente restringida del artículo 105 constitucional, en relación con el numeral 116 del propio ordenamiento supremo sin observar lo que preceptúa concomitantemente el artículo 115 de la Carta Magna. Asimismo, se realiza una interpretación completamente literal del artículo 105 constitucional, sin establecer los verdaderos alcances del citado precepto.

Por otro lado la postura mayoritaria asume las ideas del Poder Constituyente que hizo la Constitución en 1917 al estimar que las posibles controversias entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, solamente pueden verificarse entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, sin considerar que dentro de cada entidad federativa, existe otro nivel de poder que es el municipal, que nace, vive y se desarrolla dentro del propio Estado y cuya condición hoy en día, es muy distinta a la de 1917, por lo que, resulta obsoleta cualquier interpretación referida a aquel entonces, originando con ello, limitantes a la actuación municipal dentro del contexto constitucional de 1990.

Cabe aclarar, al respecto, que el artículo 105 constitucional, prácticamente no ha sufrido alteración en su texto original; y en contraposición, el artículo 116 de la Ley suprema, ha sido reformado radicalmente respecto de su contenido primitivo, ya que en la actualidad, se previenen específicamente y de manera precisa, las bases sobre las cuales deben conformarse las entidades federativas.

El Constituyente de 1917 decidió adoptar el Federalismo como forma de Estado que regiría en los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, cuidó que la Federación tuviera reservadas para sí las facultades más trascendentales, por lo que llegó a existir prácticamente un centralismo.

Las entidades federativas tenían una actuación limitada a su espacio territorial sin tener en realidad ninguna injerencia en la vida política y jurídica del país.

Y qué decir de los municipios, quienes a pesar de que el Constituyente de Querétaro tuvo la voluntad política de establecer al municipio libre, como base de la división territorial y de la organización política del Estado mexicano, su ámbito de facultades fue todavía más limitado. No obstante, el constituyente de 1917 con gran visión creó desde el orden federal al municipio, como una institución, especificando las bases fundamentales que correspondían a su entorno normativo y a su estructura; bases que los Estados debían ampliar y desarrollar de acuerdo con sus propias y particulares circunstancias.

Es obvio que el Federalismo de 1917 fue instaurado como forma de estado adecuándose a las circunstancias de la época y al contexto real de ese entonces; por lo que las limitaciones y restricciones hacia las entidades federativas y municipios no fueron arbitrariedades o caprichos del Constituyente, sino que obedecieron a la idea de lograr la unidad del país, puesto

105

- 3 -



Todavía al expedirse la Constitución de 1917 México se en--
 contraba con una gran inestabilidad política que acarrearba ló--
 gicamente escisiones, rupturas, divisiones, como consecuencia -
 de la Revolución Mexicana; por tales motivos, se pretendió que
 la Constitución de Querétaro de 1917, fuese un instrumento uni--
 ficador de nuestro país entonces desunido y sumamente vilipen--
 diado, lo que orilló al Constituyente a centralizar funciones -
 y facultades en favor de la órbita federal.

Ante este panorama referido hace más de siete décadas, --
 resulta entendible la postura del Constituyente, quien a pesar
 de todo quiso dar alguna participación al municipio; sin embar--
 go, esta rígida posición no es admisible en nuestros días.

Inclusive, mucho antes de la expedición de la Corte de --
 1917, se sostenía que: "La autonomía de los municipios es el -
 primer paso en la vida práctica de la democracia" palabras de -
 Juan N. Vázquez quien fungió como Presidente de la Suprema Cor--
 te de Justicia y que en 1879 reconocía ya la potestad municipal
 en su "Curso de Derecho Público".

Puede aseverarse con justeza, que la soberanía popular --
 diseñó en la Constitución de 1917, un sistema de organización -
 política y social federalista, que ya preveía con visión de --
 largo plazo, la progresiva corresponsabilidad de tres órdenes -
 de gobierno federal, estatal y municipal en la tarea de promo--
 ver el desarrollo nacional. Sin embargo la realidad de ese mo--
 mento requería que el Gobierno Federal tuviera un peso especí--
 fico mucho mayor para unificar las fuerzas dispersas de la so--
 ciedad e integrarse en un Estado nacional. Para lograrlo, fue -
 necesario centralizar poder político y concentrar grandes re--
 cursos económicos y financieros en el orden federal y en un --
 grado mayor en el ámbito estatal. Ya para esta época, el tute--
 laje que ejercía la Federación respecto de los municipios a --

través de las Jefaturas Políticas se suprimió, siendo un avance significativo en la gubernatura propia del municipio; representando también logros de trascendencia para la autonomía municipal, la elección popular y directa de los ayuntamientos -- así como lo relativo a la hacienda municipal.

Como puede apreciarse, aún en 1917 se dejaba entrever un hábito de confianza hacia el municipio; es más en la 52a. sesión ordinaria celebrada el 20 de enero de 1917, se leyó el dictamen sobre los artículos 115 y 122 del proyecto de constitución en el que se advertía que "la diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del municipio libre -- como la futura base de la administración política y municipal de los estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que se debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc. Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida -- después de un largo período de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición sine qua non de vida y su independencia, condición de su eficacia".

Como puede advertirse desde 1917, el Constituyente reconoció la existencia del poder público municipal, que aunque -- incipiente en su organización y facultades, nació a la luz de



106

la Carta Magna como una institución plenamente reconocida y --
con características de poder.

Recuérdese que el poder público es el superior común de cada uno de los miembros de la comunidad, es un poder que se atribuye a la comunidad en su conjunto por lo que es considerado unitario. El marco geográfico del poder público es una comunidad política independiente, manifestándose dicho poder en comunidades políticas dependientes a través de las diver--
sas instancias de gobierno, atribuyendo a dicho poder la caracte--
rística de "imperium" con lo cual, ninguna persona puede --
sustraerse a su ejercicio, por lo que, el poder municipal in--
cuestionablemente representa una de las instancias del poder
público estatal.

Con el paso del tiempo y el surgimiento de nuevas nece--
sidades, aquella política centralizadora originó una apertura
que trastocó en primera instancia a las entidades federativas
y en la actualidad ha repercutido con gran fuerza a los muni--
cipios, con lo que se tornó indispensable efectuar el forta--
lecimiento de estos últimos a fin de lograr un desarrollo in--
tegral y un avance democrático más significativo. De esta ma--
nera resultaba imperioso incorporar a los municipios en la ta--
rea de gobernar como ya lo preveía la Constitución de 1917, --
así, el dinamismo jurídico que permite al Derecho adecuar sus
normas a las necesidades del contexto real, originó que el --
orden constitucional federal se reformara ajustando su arti--
culado a los requerimientos actuales del entorno municipal --
con el propósito fundamental de fortalecer política, jurídica,
financiera y autónomamente a la célula básica de la organiza--
ción federal. La iniciativa pretendió lograr estos objetivos
mediante un profundo proceso de descentralización en el que,

tanto el gobierno federal como el estatal cedían ciertos ámbitos de poder en favor del municipio, generándose un proceso dinámico y permanente de revisión y redistribución de competencias, facultades, funciones y responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno.

En el dictamen emitido por la Cámara de Senadores se estableció que:

"una auténtica descentralización nacional debe comenzar por reconocerle al municipio plenas facultades para impulsar la vida comunitaria y para la mejor prestación de los servicios públicos que les son propios. Fortalecer al municipio no es perjudicar a la Federación, sino enriquecerla. Al conocer la importancia de la vida municipal y al fortalecer su actividad política, indubitables también resultan los beneficios para la democracia. Esta es participación del pueblo en las tareas que incumben a la comunidad; y el núcleo elemental de la vida social y política es el municipio. En éste se desarrollan los individuos, adquieren sus conocimientos y entran en contacto con las autoridades. Una vida municipal consciente es lección permanente de educación cívica y la mejor aula de la democracia. Fortalecer la democracia de los municipios es fortalecer la democracia nacional: Democratización integral y descentralización de la vida nacional son imperativos que debemos atender para satisfacer los anhelos de nuestra Constitución y las exigencias de nuestra sociedad planteadas hoy día como exigencia popular ineludible".

Como puede apreciarse, la iniciativa de reformas constitucionales, tuvo el firme propósito de encaminar sus esfuerzos para brindar a la célula básica de la organización política de nuestro país, un auténtico fortalecimiento que le permitía realizar una actuación más amplia dentro del contexto fundamental,



107

teniendo como puntos de apoyo la autonomía financiera y política. Como correlación a este establecimiento, lógico es que el municipio deba tener acceso jurisdiccional para defender las prerrogativas que la reforma le confirió cuando sus intereses se vean lesionados ya que, sin esta garantía resulta ineficaz la reforma anterior. De ahí, que esta consulta al Pleno fuera de gran importancia, ya que el propósito esencial de esta reforma fue el de fortalecer la autonomía municipal y el sentido en el que se pronunció la mayoría plenaria vuelve prácticamente nugatorio -- el espíritu de la misma, pues al depender el municipio de la -- Legislatura local ésta puede apartarse de todas las prerrogativas que el artículo 115 constitucional establece en favor de la entidad municipal, por lo que, el no haberse admitido que el municipio acudiera a la controversia constitucional, se le impidió obtener la efectividad de las reformas consignadas por el referido numeral 115 constitucional.

Por otro lado, el voto mayoritario se inclinó por interpretar la segunda hipótesis contemplada en el artículo 105 constitucional que habla de las controversias que pudieran surgir entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, relacionándolo únicamente con el artículo 116 del propio ordenamiento supremo y realizando una interpretación estrictamente literal respecto del artículo 105.

Sobre el particular cabe apuntar que cualquier ordenamiento jurídico y con mayor razón la Carta Fundamental, debe interpretarse en su conjunto, de manera integral y no solamente parcial ya que esta última postura origina una óptica segmentada.

En este orden de ideas, el artículo 105 debe correlacionarse con los preceptos afines, el 116 que sí se vinculó, y el 115 que se omitió. Puede advertirse que el artículo 116 establece --

con precisión las bases sobre las cuales deben organizarse las entidades federativas. Por otro lado, del artículo 115 que regula -- la estructura sobre la cual debe sustentarse la institución municipal, puede inferirse su estrecha vinculación con el poder público de la entidad federativa, al ubicarse este numeral dentro del título Quinto referente a los Estados de la Federación, y principiar su texto consagrande que. "Los Estados adoptarán, para su -- régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de organización política y administrativa el municipio libre".

Como se advierte, existe una íntima vinculación entre el poder público de cualquier entidad federativa con la institución -- municipal y consecuentemente con el Poder Municipal, ya que, dentro de cada Estado existen los municipios y ello implica poderes -- municipales dentro de la propia entidad federada.

Incluso puede afirmarse que en la integración política de -- nuestro federalismo, los municipios participan en el poder de manera originaria, debido a su naturaleza anterior a la del Estado. En este sentido debe entenderse que el municipio goza de plena -- autonomía porque el origen de su ejercicio en cuanto a su organización y gobierno fue previo al de los Estados y la Federación, y que como forma de poder público de la sociedad debe cumplir debidamente las funciones administrativa, legislativa, ejecutiva, judicial, social y hacendaria, por lo que su autonomía debe expresarse en el ejercicio de sus derechos de autoadministración, auto -- desarrollo, autogobierno, autoimposición y autoseguridad, todo -- ello por decisión y a nombre de los integrantes que conforman la municipalidad.

Lo antes establecido, permite aseverar que el municipio no -- es creado por el legislador ni tampoco por el Constituyente, --

108



que es un hecho anterior al Estado con poder originario, -- que fué reconocido por la Constitución y regulado en la misma por tratarse de una institución nacida de la realidad mexicana y considerada indispensable para la vida política y el desarrollo integral del país.

El artículo 115 constitucional, da por descontada la existencia del municipio y le reconoce personalidad jurídica plena, estableciendo como órgano de gobierno al ayuntamiento, con lo que se solidifica aún mas la existencia del poder municipal, poder -- que resulta originario lo que se manifiesta en su autonomía.

De esta manera, y partiendo del concepto de Gobierno Constitucional así como de la noción unitaria de poder público, se puede aseverar que en el sistema federal mexicano, existen tres entes morales distintos: Federación, Entidades Federativas y Municipios, cada uno investido con personalidad jurídica plena y propia; asimismo, se puede hablar de tres ámbitos territoriales distintos sobre los cuales cada uno de ellos ejerce jurisdicción; -- igualmente se puede advertir la existencia de tres esferas de competencia disímbolas, con facultades atribuidas a la Federación, -- Estados y Municipios y consecuentemente, podemos también hablar de tres diferentes niveles de gobierno Federal, Estatal y Municipal, en estas tres instancias, se manifiesta el ejercicio del poder público, imperium soberano, poder irresistible del ente -- estatal que le da la facultad de mando y que la Federación, Estados y Municipios comparten, en diferentes planos pero con igual característica: PODER PUBLICO, que en el caso del municipio es -- ORIGINARIO y se localiza en su autonomía.

Las tres órbitas de competencia evidencian plena autonomía -- entre sí, son disímbolas pero al mismo tiempo guardan vinculación al formar la Federación, Estados y Municipios parte integrante del Estado Mexicano, y estar en posibilidad de establecer --

relaciones de coordinación mediante los convenios respectivos.

Por todo lo anterior, puede concluirse que resulta necesario interpretar el artículo 105 constitucional concomitantemente con los artículos 115 y 116 de la Ley Fundamental para poder establecer con claridad, precisión y de manera integral, el verdadero sentido y alcance que actualmente corresponde a la segunda hipótesis contemplada por el numeral 105. Una interpretación vinculada del 105 con un solo artículo el 115 ó el 116 nos brinda una visión parcial que conduce a una interpretación también parcial; en cambio una panorámica en conjunto de los artículos 105, 115 y 116 conlleva a una interpretación integral, que se traduce en considerar dentro de la segunda hipótesis del artículo 105 a las controversias que se pudieran suscitar entre los poderes de la entidad federativa y también los conflictos entre dichos poderes con el poder municipal, en virtud de que dentro de cada Estado existen los municipios lo que implica poderes municipales dentro del Estado, y consecuentemente se actualiza esta previsión dentro de la segunda hipótesis del artículo 105 constitucional.

En este sentido, y como un precedente de gran importancia que brindó pleno fortalecimiento al municipio, cabe citar el amparo en revisión 2144/88 resuelto por este H. Pleno de la Suprema Corte de Justicia con fecha ocho de febrero de 1990 en el que se consideró que existía una invasión de la esfera hacendaria municipal por parte del régimen local al trastocar este último un impuesto de exclusividad municipal, pronunciándose unánimemente el Pleno de esta Suprema Corte en dicho sentido, resolución con la que se fortaleció en gran medida la autonomía municipal. No obstante este trascendental antecedente, el voto que la mayoría emitió en la consulta que nos ocupa representa un criterio que corta de tajo las prerrogativas de las que goza el municipio con-



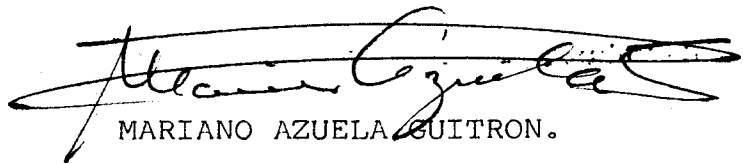
109

de al artículo 115 de la Carta Federal, al impedir que la célula político-administrativa básica ocurriera a la controversia constitucional.

En otro orden de ideas, debe dejarse apuntado que, en diversas entidades federativas, las constituciones locales previenen la posibilidad de que los municipios puedan concurrir ante el Tribunal Superior de Justicia del Estado correspondiente, a defender sus intereses cuando estos fuesen afectados por los órganos de la entidad federativa respectiva; en el caso del Estado de Chihuahua, - - la Constitución local no contiene dicha previsión ya que entre las facultades atribuidas al Tribunal Superior de Justicia, no se contempla que dicho órgano jurisdiccional pueda dilucidar este tipo de controversias, por lo que, si a esta omisión se auna la resolución adoptada por la mayoría pleneamente en la consulta referida, se hace prácticamente nugatorio para los municipios lograr la efectividad del artículo 115.

Por todo lo anterior, en el presente voto particular se formula para precisar que, el artículo 105 constitucional al prevenir que la Suprema Corte de Justicia conocerá de las controversias - suscitadas entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, debe interpretarse conjuntamente con los artículos 115 y 116 de la Carta Magna Federal, que fueron reformados substancialmente a fin de permitir el acceso del municipio a la controversia constitucional, en aras de hacer efectivo los derechos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce, interpretación que se ajusta además al espíritu de la reforma municipal y que se adecua a las condiciones y circunstancias que rodean al entorno municipal en la actualidad y no a un criterio que pudo ser válido en 1917. Habrá que esperar si la postura mayoritaria del Pleno se traduce en absoluta indefensión de los municipios en contra de actos de los

otros poderes que vulneren las prerrogativas que la Constitución Federal les reserva o si al menos, por elemental congruencia y - para no caer en esa indefensión se admite que el municipio al no ser poder tiene la vía de amparo para defenderse.



MARIANO AZUELA GUITRON.