



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

FORMA A-54

**CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 78/2013.  
ACTOR: MUNICIPIO DE EL MARQUÉS, ESTADO  
DE QUERÉTARO.  
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS  
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS  
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE  
INCONSTITUCIONALIDAD.**

En México, Distrito Federal, a veintidós de mayo de dos mil trece, se da cuenta al Ministro Instructor Luis María Aguilar Morales, con el escrito y anexos de Norma Liliana de Albino Escobedo, Síndico del Municipio de El Marqués, Estado de Querétaro, recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, registrado con el número 029293. Conste.

México, Distrito Federal, a veintidós de mayo de dos mil trece.

Visto el escrito y anexos de Liliana de Albino Escobedo, Síndico del Municipio de El Marqués, Estado de Querétaro, mediante el cual promueve controversia constitucional en contra del Congreso de la Unión, Poder Ejecutivo Federal, Secretario de Gobernación, así como del Congreso del Estado de Querétaro, en la que impugna lo siguiente:

**“1.- La aprobación, sanción, expedición, promulgación, publicación, vigencia y aplicación de la LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ley publicada en la Segunda Sección del Diario Oficial de la Federación, el martes 2 de abril de 2013 (...)**

**2.- Las demás normas y actos que se deriven o que sean consecuencia de los anteriormente señalados.**

**3.- SE DEMANDA TAMBIÉN LA INVALIDEZ DE LAS NORMAS GENERALES QUE SE IMPUGNAN EN VIRTUD DE VICIOS EN EL PROCEDIMIENTO DE SU CREACIÓN, sobresaliendo que el Congreso de la Unión, debiendo con fundamento en el artículo 1 constitucional, aplicar también control de convencionalidad y de constitucionalidad, en la creación de la Ley de Amparo, no lo hace; así mismo, es omiso en aplicar todos y cada uno de los artículos de la Carta Magna señalados en el punto respectivo, sobresaliendo, el artículo 115 y los artículos 108 a 114 que contemplan las únicas formas de separación de su cargo de los funcionarios públicos miembros de un ayuntamiento y de lección (sic) popular.**

**4.- Actos combatidos...---** En el caso concreto se combate la inminente VIOLACIÓN A LA INTEGRIDAD del Ayuntamiento del Marqués Querétaro, en virtud de la separación del cargo de la secretaria DE FINANZAS y del Presidente Municipal. Y por ello se endereza la presente controversia contra los actos que a continuación se precisan: --- La real e inminente determinación que inicia el trámite de separación de funcionarios del ayuntamiento culmina en el sentido señalado, determinación que será tomada en días próximos, por los jueces de distrito del XXII circuito en los amparos fiscales que en contra del Municipio del Marqués, se han instaurada (sic) a partir de la vigencia de la nueva Ley de Amparo y consistentes en el inicio del incidente de inejecución de sentencia que culmina con la separación del cargo del Presidente Municipal y de la Secretaria de Finanzas, porque no podrán cumplir en tiempo y forma con el pago a que dichas sentencias obligan en virtud de que todas las contribuciones municipales que se citan en la ley de ingresos para 2013 y detallan en los puntos del 1 al 7 del primero de los conceptos de invalidez, se han decretado inconstitucionales; y, por ende, no hay recaudación, el Municipio está Endeudado y las sentencias de amparo omiten solucionar el problema de inconstitucionalidad que genera la no recaudación e insolvencia, a mas (sic) que no existe partida presupuestal autorizada para lo que obligan la sentencias a que se alude...

**5.- Omisiones que se combaten. ---**Del congreso local, la omisión en legislar en materia de contribuciones municipales que no seas constitucionales dado que las vigentes, todas, por lo señalado y probado en los puntos del 1 al 7 del primer concepto de invalidez, se han decretado inconstitucionales. Y la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, que es desde 2008, es inconstitucional porque no posee refrendo por el secretario del ramo.

Del Congreso de la Unión, la omisión en realizar las adecuaciones legislativas para que el Congreso local pueda legislar en materia de energía eléctrica y el municipio pueda, constitucionalmente, cobrar derechos sobre alumbrado público...--- ...Hoy, en virtud del texto del artículo 1 de la carta magna, corresponde a todo (sic) autoridad, entre ellas al poder legislativo federal Y LOCAL, RESPETAR LOS DERECHOS HUMANOS Y LA EXISTENCIA DE LEYES FISCALES INCONSTITUCIONALES (SIC) LOS CONCULCAN POR LO QUE ES INDUDABLE LA EXISTENCIA DE LA OMISIÓN Y SU OBLIGACIÓN DE DESTERRAR LAS INCONSTITUCIONALIDADES QUE DICHA OMISIÓN ORIGINA ES DIAFANA Y EXISTENTE."



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

En el caso existe un motivo manifiesto e indudable de improcedencia que da lugar a **desechar de plano la demanda de controversia constitucional**, de conformidad con lo previsto por el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De la revisión integral de la demanda y sus anexos, se advierte que se actualiza la causa de improcedencia prevista en 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 Estados Unidos Mexicanos, que establece: *“Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: (...) VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley”*, en relación con la fracción I, incisos b) e i), del propio precepto constitucional, por falta de interés legítimo del Municipio actor.

Al respecto, la improcedencia de la controversia constitucional puede derivar de alguna disposición de la ley reglamentaria de la materia, lo cual permite considerar no sólo los supuestos que de manera específica prevé su artículo 19, sino también los que puedan derivar del conjunto de normas que la integran y de las bases constitucionales que la rigen, de conformidad con la tesis P. LXIX/2004 sustentada por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, Diciembre de 2004, página mil ciento veintiuno:

**“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 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 delimitan 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.”**

El Municipio actor impugna en primer lugar la expedición y promulgación de la nueva Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, considerando también como impugnación vicios del proceso legislativo que califica como omisión del Congreso de la Unión de aplicar control de convencionalidad y de constitucionalidad al expedir dicha ley, así como la omisión de considerar los supuestos que establecen los artículos 115 y 108 a 114 de la Constitución Federal, en lo relativo a la separación del encargo de los integrantes del Ayuntamiento municipal.



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

En relación con lo anterior, el Municipio actor carece de interés legítimo, respecto del cual esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido 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 I, de la citada Norma Fundamental cuenten con interés legítimo para acudir a esta vía constitucional, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio, en la esfera de competencia y atribuciones de la parte actora.

En ese sentido se pronunció la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia al resolver los recursos de reclamación 28/2011-CA, 30/2011-CA, 31/2012 y 51/2012, fallados los dos primeros el quince de junio de dos mil once, y los dos restantes el ocho de junio y el siete de septiembre del mismo año, respectivamente; asimismo, el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal al resolver en sesión de dieciséis de agosto de dos mil once, el recurso de reclamación 36/2011-CA.

De este modo, el hecho de que la Constitución Federal en su artículo 105, fracción I, reconozca legitimación para intervenir en una controversia constitucional a las entidades, poderes u órganos que el propio numeral menciona, es insuficiente para que, a instancia de alguno de ellos, la Suprema Corte de Justicia realice un análisis de constitucionalidad de las normas y actos impugnados desvinculado del ámbito competencial del poder actor. Por

tanto, si un ente legitimado promueve controversia en contra de una norma o acto que es ajeno a su esfera de facultades o atribuciones, no se da el supuesto de procedencia requerido, ya que al no existir un principio de agravio, carece de interés legítimo. Esto es, el interés legítimo forzosamente está vinculado con un principio de agravio en la esfera de competencia de la parte actora.

Si bien es cierto que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la controversia constitucional puede revisar la legalidad de actos y normas emitidos por autoridades del Estado, en tanto puede analizar cualquier tipo de violación a la Constitución Federal, esta revisión de legalidad está siempre supeditada a que exista un principio de agravio en la esfera competencial del actor, pues de no ser así, se desnaturalizaría la función de la vía de controversia constitucional, al permitirse la revisión en abstracto de normas o actos que de ningún modo se relacionan con quien pretende su revisión, convirtiendo a este Tribunal en un órgano de revisión de toda la legalidad de las actuaciones de las autoridades independientemente de la finalidad y estructura de la controversia constitucional, esto es, del principio de división de poderes y la salvaguarda del federalismo.

En el caso promueve controversia constitucional el Municipio de El Marqués, Estado de Querétaro, el cual impugna la nueva Ley de Amparo, publicada el dos de abril de dos mil trece, en el Diario Oficial de la Federación, particularmente los artículos 192 a 198 relativos al cumplimiento e inexecución de sentencias de amparo; sin embargo, dichas normas no son susceptibles de afectar la esfera de competencia y atribuciones del Municipio actor, en



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

términos del 115 de la Constitución Federal, en virtud de que el Congreso de la Unión ejerció una atribución propia en materia de iniciativa y formación de leyes federales, al expedir la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de amparo.

En ese sentido, la facultad de la Federación para expedir dicha ley a través de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales; en modo alguno puede afectar la esfera de competencia y atribuciones del Municipio en términos del artículo 115 constitucional; y si bien se pretende justificar la procedencia de la controversia constitucional invocando violación a la autonomía e integración del Ayuntamiento, por una eventual destitución de sus integrantes, que el promovente califica como actos inminentes, ante el incumplimiento de las sentencias dictadas en diversos juicios de amparo en materia fiscal, respecto de los cuales aduce que existe imposibilidad material para realizar la devolución de impuestos correspondientes, tales planteamientos no justifican un principio de agravio en la esfera competencial del Municipio susceptible de analizarse en esta vía, en razón de lo siguiente.

La esfera de competencia del Ayuntamiento del Municipio, que se encuentra protegida constitucionalmente en relación con procedimientos que pueden dirigirse en contra del propio órgano de Gobierno Municipal o de alguno de sus miembros, se encuentra prevista en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 115, que se refiere a procedimientos de suspensión o desaparición de Ayuntamientos o suspensión y revocación del mandato de alguno de sus miembros; y estos procedimientos se

7

protegen constitucionalmente de manera directa, mediante la exigencia del acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de las legislaturas locales, garantizándoles la posibilidad de rendir pruebas y alegatos que a su juicio convenga, lo que alude a la garantía de audiencia y posibilidad de revisión de la legalidad de tales procedimientos.

Sin embargo, los artículos de la Ley de Amparo impugnados no se refieren a los citados procedimientos, que encuentran estrecha vinculación con la integración democrática del Ayuntamiento, protegida en términos del artículo 115 de la Constitución Federal, sino que aluden al procedimiento de inejecución de sentencias de amparo y, por ende, a la responsabilidad en que pueden incurrir los titulares de las autoridades responsables por incumplimiento de tales sentencias, conforme a las bases que establece el artículo 107, fracción XVI, de la propia Norma Fundamental.

Cabe destacar que los efectos y consecuencias de las resoluciones jurisdiccionales emitidas por los tribunales de amparo en materia de ejecución de sentencias, no pueden ser materia de estudio en la controversia constitucional; y en realidad el promovente pretende que se tengan como primer acto de aplicación de las normas de amparo impugnadas, resoluciones jurisdiccionales de inejecución de sentencias que han sido dilucidadas conforme a la anterior Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 constitucionales.

Sin embargo, tales resoluciones jurisdiccionales relativas al cumplimiento o inejecución de sentencias que han estimado inconstitucionales las normas locales a que hace referencia el promovente, así como las cuestiones de legalidad relacionadas con la imposibilidad jurídica o material que pueda existir para el cumplimiento del fallo



constitucional, no son susceptibles de analizarse en vía de controversia constitucional. Tiene aplicación la jurisprudencia número P./J. 117/2000, cuyo rubro y texto

son los siguientes:

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

**“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES”** (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XII, correspondiente al mes de octubre de dos mil, página mil ochenta y ocho).

Aunado a lo anterior, no son inminentes los actos de separación del encargo de los integrantes del Ayuntamiento Municipal por incumplimiento de una sentencia de amparo, como lo pretende establecer el promovente, puesto que atendiendo al procedimiento de inejecución relativo, esa determinación corresponde exclusivamente a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación una vez ponderadas las causas del incumplimiento, lo cual hace más evidente o manifiesta la improcedencia de la controversia constitucional, ya que la resolución definitiva que pueda dictar este Alto Tribunal, en modo alguno puede constituir primer acto de aplicación de las normas impugnadas, atento lo previsto por el artículo 19, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia.

Por otra parte, el Municipio actor impugna la omisión del Congreso del Estado, de adecuar o reformar diversas leyes locales respecto de las cuales se han declarado inconstitucionales en la vía de amparo disposiciones inherentes a la recaudación de contribuciones municipales.

Al respecto, el promovente hace referencia a Leyes de Ingresos del Municipio El Marqués, Querétaro, de ejercicios fiscales anteriores, respecto de las cuales se declararon inconstitucionales artículos relativos al impuesto predial, impuesto sobre traslado de dominio, impuesto para la

educación y obras públicas municipales, y derechos por servicio de alumbrado público.

Asimismo, señala que la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, reiteradamente se ha declarado inconstitucional en diversos amparos, por falta de referendo del Secretario de Finanzas estatal, y que actualmente el Municipio se encuentra endeudado, sin poder recaudar ingresos con motivo de la inconstitucionalidad de las referidas contribuciones.

De esa forma, la impugnación de que se trata no alude a la inactividad de la autoridad legislativa estatal, respecto de una facultad legislativa de ejercicio obligatorio, que válidamente pueda impugnarse en controversia constitucional como omisión absoluta o relativa, bajo la premisa de que se han incumplido mandatos constitucionales de adecuar las leyes locales, sino que, por una parte el Municipio hace referencia a Leyes de ingresos municipales de ejercicios fiscales anteriores, cuya vigencia ha concluido y, por otra parte, la expedición de una nueva Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, que subsane o supere los vicios de inconstitucionalidad advertidos, no se relaciona con el ejercicio de una facultad legislativa de ejercicio obligatorio, por lo que independientemente de la responsabilidad política que pueda tener el Congreso del Estado, la omisión de que se trata no es susceptible de impugnarse vía controversia constitucional.

Resulta aplicable al caso, la tesis de jurisprudencia **P./J. 66/2009**, de rubro, texto y datos de identificación, siguientes:

***“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA “OMISIÓN” IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO***



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

**COMPROBAR SU INACTIVIDAD. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 43/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.", sostuvo que cuando en una controversia constitucional se reclamen omisiones, el plazo para promover la demanda es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada. Sin embargo, para que dicha norma de excepción creada por la jurisprudencia cobre aplicación, es menester que precisamente esa inactividad sea el motivo de la impugnación, de tal forma que la pretensión del actor sea que se llene un vacío legal o se materialice una obligación derivada de la ley, de manera que la sentencia que en su momento se dicte declare que la omisión de la demandada es contraria a las normas jurídicas aplicables, ante la evidencia de que no actuó como debía hacerlo; en la inteligencia de que no basta el incumplimiento de una norma general para que se actualice una omisión impugnabile en esos términos, pues para ello es necesario que con ese proceder se produzca un vacío legal o bien la falta absoluta de actuación de la autoridad, ya que de otra forma cualquier infracción a la ley implicaría la omisión y, por tanto, dejar de hacer debidamente lo ordenado bastaría para que el actor pudiera reclamarla sin sujetarse a un plazo, lo cual no puede ser aceptable, por lo que en este supuesto deben regir las reglas previstas en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional."**

(Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXX, correspondiente al mes de julio de dos mil nueve, página mil quinientas dos).

Por las razones expuestas, la impugnación que hace el promovente se traduce en su inconformidad respecto de la

A handwritten signature or mark at the bottom right of the page.

actitud pasiva o indiferencia que ha tenido el Congreso del Estado respecto del ejercicio de su función legislativa primordial, lo cual no se relaciona con una omisión absoluta o relativa respecto de una facultad legislativa de ejercicio obligatorio, de modo que no se actualiza el supuesto de procedencia de la controversia constitucional que prevé el inciso i) del artículo 105 constitucional..

En consecuencia, al ser evidente la inviabilidad de la acción, dada la falta de interés legítimo del Municipio actor, y no ser necesario un estudio de fondo para determinarlo, ésta debe desecharse al actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la fracción I, incisos b) e i), del propio precepto constitucional, la cual es manifiesta e indudable, dado que se refiere a una cuestión de derecho y se advierte de la simple lectura de la demanda y sus anexos, por lo que aun cuando se admitiera ésta y se sustanciaría el procedimiento, no sería factible llegar a una conclusión diversa, siendo aplicable la tesis jurisprudencial número P. LXXI/2004, de rubro:

***“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE SU DESECHAMIENTO DE PLANO SI LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA ESTRIBA EN UNA CUESTIÓN DE DERECHO NO DESVIRTUABLE CON LA TRAMITACIÓN DEL JUICIO.”***(Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XX, correspondiente al mes de diciembre de dos mil cuatro, página mil ciento veintidós).

Por las razones expuestas:



I. Se desecha de plano, por notoria y manifiesta improcedencia, la demanda presentada en vía de controversia constitucional por el Municipio de El Marqués,

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
Estado de Querétaro.

II. Una vez que cause estado este auto, archívese el expediente como asunto concluido.

Notifíquese por lista y mediante oficio al promovente, en el domicilio señalado en su escrito de demanda.

Lo proveyó y firma el **Ministro Instructor Luis María Aguilar Morales**, quien actúa con el licenciado Marco Antonio Cepeda Anaya, Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, que da fe.

*[Handwritten signature and stamp]*  
C  
U  
E  
A

Esta hoja corresponde al proveído de veintidós de mayo de dos mil trece, dictado por el **Ministro Instructor Luis María Aguilar Morales**, en la controversia constitucional **78/2013**, promovida por el Municipio de El Marqués, Estado de Querétaro. Conste.  
MCP