



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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 40/2013. FORMA A-54

ACTOR: MUNICIPIO DE EMILIANO ZAPATA, ESTADO DE MORELOS.

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS.

SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.

En México, Distrito Federal, a catorce de marzo de dos mil trece, se da cuenta al Ministro instructor José Ramón Cossío Díaz, con el escrito y anexos de Carlos Eduardo Martínez Varela e Ignacio Caspeta Hernández, en su carácter de Presidente y Síndico, respectivamente del Municipio de Emiliano Zapata, Estado de Morelos; recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal y registrado con el número 013877. Conste

México, Distrito Federal, a catorce de marzo de dos mil trece.

Visto el escrito y anexos de Carlos Eduardo Martínez Varela e Ignacio Caspeta Hernández, en su carácter de Presidente y Síndico, respectivamente del Municipio de Emiliano Zapata, Estado de Morelos, mediante el cual promueven controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como del Secretario de Gobierno y la Dirección General del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", de la citada entidad federativa, en la que impugnan lo siguiente:

"La invalidez constitucional de los artículos 40 fracción XLI y 136 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, aprobados por el H. Congreso del Estado de Morelos y promulgados y publicados por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, con fecha 23 de enero de 2013."

Como se verá más adelante, en el caso existe un motivo manifiesto e indudable de improcedencia que da lugar a desechar de plano la presente controversia constitucional, de conformidad con 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, que establece:

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

En relación con este precepto legal, el Tribunal Pleno emitió el siguiente criterio jurisprudencial:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA” PARA EL EFECTO DEL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA.” De conformidad con lo dispuesto en 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, el Ministro instructor podrá desechar de plano la demanda de controversia constitucional si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia. En este contexto, por "manifiesto" debe entenderse lo que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de ampliación, en su caso, y de los documentos que se anexen a tales promociones; mientras que lo "indudable" resulta de que se tenga la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trate efectivamente se actualiza en el caso concreto, de tal modo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería factible obtener una convicción diversa.”

(Tesis P./J. 128/2001, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de la Novena Época, tomo XIV, correspondiente al mes de octubre de dos mil uno, página ochocientas tres).

De la revisión integral de la demanda y sus anexos, se advierte de forma patente y absolutamente clara que en el caso 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, inciso a), del propio precepto constitucional, **por falta de interés legítimo del Municipio promovente.**

En este sentido, la improcedencia de una 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,



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

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 definen 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.”

Para el caso resulta relevante precisar que el criterio que actualmente sostiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el interés legítimo en 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 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, cuyo criterio confirmó 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 o 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 totalmente a su esfera de facultades o atribuciones, por el mero interés de preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales conferidas a otros órganos originarios del Estado, 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.

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, ya que el alcance de la controversia es sobre cualquier tipo de violación a la Constitución Federal, esta revisión de legalidad está siempre supeditada a que exista un principio de agravio a la esfera competencial del actor, pues de no ser así se desnaturalizaría la función de la vía de controversia constitucional permitiéndose una revisión de un acto que de ningún modo se relacione con quien pretende su revisión,



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

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. FORMA A-34

En el caso promueve controversia constitucional el Municipio de Emiliano Zapata, en la que impugna los artículos 40 fracción LXI y 136 de la Constitución Política del Estado de Morelos, reformados mediante Decreto número 268, publicado el veintitrés de enero de dos mil trece, en el Periódico Oficial del Estado, que establecen la facultad del Congreso del Estado de declarar si ha lugar o no a la formación de causa por delitos oficiales o del orden común en contra de los Diputados, Gobernador y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y Consejeros de la Judicatura; y el segundo de dichos artículos prevé que para proceder penalmente en contra de dichos servidores públicos *“por la comisión de delitos federales, durante el tiempo de su encargo el Congreso del Estado declarará por mayoría absoluta del total de sus miembros, previa audiencia del acusado por sí, por su defensor, o por ambos, si ha lugar o no a la formación de causa.”*

Al respecto, el Municipio actor aduce esencialmente que el sistema de distribución de competencias en materia del “Juicio de procedencia” o “Desafuero” contraviene lo establecido en los artículos 16, ~~41~~ 41, 108 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al contravenir el sistema de distribución de competencias y suplantar la competencia del Congreso de la Unión para substanciar dicho procedimiento por delitos federales.

En relación con lo anterior, el ministro instructor advierte de manera manifiesta e indudable que las normas impugnadas de ninguna manera violentan el ámbito competencial del municipio, ya que si bien es cierto que el artículo 136 establece procedimientos que pueden dirigirse a funcionarios municipales,

estos son procedimientos penales cuya responsabilidad recae directamente en los individuos de manera personal y directa por conductas realizadas. Hay que subrayar que la esfera de competencia del ayuntamiento 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, lo encontramos en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 115, procedimientos que se refieren a la suspensión o desaparición de ayuntamientos o suspensión y revocación del mandato de alguno de sus miembros. Estos procedimientos se protegen de manera directa constitucionalmente mediante la exigencia del acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de las legislaturas locales, garantizándoles la rendición de pruebas y alegatos que a su juicio convenga, lo que se traduce en garantía de audiencia y posibilidad de revisión de la legalidad de los procedimientos apuntados. Este tribunal ha entendido que esta es una protección a la integración democrática del ayuntamiento y es por ello que considera que el mismo se encuentra legitimado para impugnar este tipo de procedimientos.

Los artículos impugnados no se refieren a tales procedimientos, que encuentran estrecha vinculación con la integración democrática del ayuntamiento, sino a la responsabilidad penal individual de sus integrantes, a lo que en ningún momento se refiere el texto del artículo 115.

De este modo, es claro que la declaratoria a que se refiere el artículo 136 impugnado no tiene ninguna relación con el ámbito de atribuciones del Municipio protegido por la Constitución. Además, la demanda se refiere a una invasión competencial o suplantación del Congreso Federal, lo que en ningún momento es parte del ámbito de atribuciones del municipio, en cualquier caso tendría que ser el Congreso Federal el que reclamara esta pretendida invasión y no el municipio, el cual solamente se encuentra legitimado para



impugnar invasiones a su propio ámbito competencial y no así al ámbito de la Federación. FORMA A-34

Los artículos 40 y 41 de la Constitución establecen la estructura federal del Estado mexicano, sin embargo, en ningún momento se refieren estos al ámbito municipal; tampoco los artículos 108 y 111 se refieren a los municipios o a su ámbito de competencia, ni siquiera a los miembros de los ayuntamientos.

Si fuese cierto que la reforma al artículo 136 de la Constitución del estado duplicara el procedimiento federal, invadiendo así la esfera de la Federación y la no necesidad de la declaratoria por la comisión de delitos de los presidentes municipales, síndicos y regidores durante el tiempo de su encargo, esto de ninguna manera vulneraría el artículo 115 de la Constitución y, por tanto, el ámbito municipal. Es por ello que la presente demanda de controversia constitucional debe desecharse de plano al ser manifiesto e indudable que no existe un principio de agravio del ámbito competencial del municipio; y la impugnación de estos artículos por el principio de legalidad no tiene ningún sentido si no parte de una vulneración a este ámbito.

Por lo que se refiere a la impugnación de la reforma a la fracción XLI del artículo 40 de la Constitución del Estado de Morelos, este ni siquiera menciona al municipio o a sus miembros al establecer la declaración de si ha lugar o no a la formación de causa por delitos oficiales o del orden común, lo que hace aún más evidente la falta de afectación al ámbito competencial del municipio actor. La controversia constitucional no es un instrumento para la protección en abstracto de la estructura de competencias del orden jurídico de manera desvinculada al ámbito del actor, y las pretensiones de este deben contener al menos una indicación a esta vulneración, lo que no se da en el caso.

En ese sentido, para la procedencia de la controversia constitucional se requiere que exista una afectación a la esfera

de competencia y/o atribuciones del ente legitimado, en tanto no es factible la impugnación de todo tipo de actos o normas en forma abstracta por el mero interés de preservar la regularidad constitucional, sin atender, en cada caso, a una posible violación al principio de distribución de competencias en razón de la inobservancia o afectación a una atribución que constitucionalmente tenga conferida el ente u órgano promovente.

Reiterando lo antes dicho, aun si el párrafo final del artículo 136 impugnado incluye a los integrantes del Ayuntamiento como servidores públicos respecto de los cuales no se requiere declaratoria de procedencia del Congreso estatal por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, tal situación no tiene el alcance de considerar que constitucionalmente las normas impugnadas puedan afectar al Municipio en su esfera de competencia, pues si bien es cierto que provienen del Poder Revisor de la constitución local, al cual pertenece el propio Municipio en términos del artículo 147 de la Constitución Política del Estado de Morelos, también es cierto que el análisis de constitucionalidad en abstracto, sin afectación alguna para el ente municipal, sólo es factible en las acciones de inconstitucionalidad de conformidad con la jurisprudencia P.J./71/2000, de rubro: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIA ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.”**; en tanto para que proceda la vía de controversia constitucional se requiere que las normas sean susceptibles de afectar la esfera de atribuciones de la parte promovente, en razón de su especial situación frente al ordenamiento jurídico.

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, inciso i), del propio precepto constitucional.

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

Por las razones expuestas:

I. Se desecha de plano, por notoria y manifiesta improcedencia, la demanda presentada en vía de controversia constitucional por el Presidente y el Síndico del **Municipio de Emiliano Zapata, Estado de Morelos**.

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 José Ramón Cossío Díaz**, 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.

Esta hoja corresponde al proveído de catorce de marzo de dos mil trece, dictado por el **Ministro instructor José Ramón Cossío Díaz**, en la controversia constitucional 40/2013, promovida por el **Municipio de Emiliano Zapata, Estado de Morelos**. Conste.

RACYM