

423

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 15/97.****ACTOR: PRESIDENTE MUNICIPAL DE
TENANCINGO, ESTADO DE MEXICO****MINISTRO PONENTE: JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.****SECRETARIO: OSMAR ARMANDO CRUZ QUIROZ.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día doce de mayo de mil novecientos noventa y ocho.

Vo. Bo.

OFICINA DE
CERTIFICACIÓN
JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

Cotejó

**VISTOS; y
RESULTANDO:**

PRIMERO.- Mediante escrito presentado el veinte de junio de mil novecientos noventa y siete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juan Jaimes Serrano, en su carácter de Presidente Municipal Constitucional del Municipio de Tenancingo, Estado de México, y en representación del Ayuntamiento de ese propio Municipio, promovió demanda de controversia constitucional, contra las autoridades y por los actos que en seguida se precisan:

"a).- El Gobierno del Estado de México, cuyo titular
"es el gobernador de dicho estado a quien también
"se le señala como titular del Poder Ejecutivo que
"promulgó y mandó publicar el ordenamiento cuya
"inconstitucionalidad se reclama, con el Secretario
"General de Gobierno, que intervino en el refrendo
"ambas autoridades tienen su domicilio en el
"Palacio de Gobierno del Estado de México ubicado
"en las calles de Lerdo frente a la Plaza Cívica.---

"b).- La H. Legislatura del Estado de México con
"domicilio en el Palacio Legislativo ubicado en el
"lado oriente de la Plaza Cívica de la Ciudad de
"Toluca, México.---

c).- La Sala Superior del
"Tribunal de lo Contencioso Administrativo del
"Estado de México con domicilio en Avenida
"Morelos Pte. Número 7120, colonia Centro en la
"Ciudad de Toluca, México.---

d).- La Primera Sala
"Regional Toluca del Tribunal de lo Contencioso
"Administrativo del Estado de México con domicilio
"en la calle de José Vicente Villada número 202
"primer piso en la colonia Centro de la Ciudad de
"Toluca, Estado de México."

"NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE
"DEMANDA Y EL MEDIO OFICIAL EN QUE FUE
"PUBLICADA: Lo es, el Código de Procedimientos
"Administrativos del Estado de México que fue
"emitido mediante el Decreto número 11 de la H.



444

"LIII Legislatura del Estado de México y fue
"publicado en la Gaceta del Gobierno, que es el
"periódico oficial del Gobierno Constitucional del
"Estado de México, con fecha 7 de febrero del
"corriente año. Esta ley, cuya inconstitucionalidad
"se hace valer en vía de acción se reclama dentro
"del término de 30 días siguientes al acto de
"aplicación que causa perjuicio a la entidad, poder
"u órgano actor que ocurrió el día 20 de mayo del
"año en curso en el recurso de revisión 334/97 que
"fue tramitado en la Sala Superior del Tribunal de lo
"Contencioso Administrativo del Estado de México
"al ser emitida la resolución definitiva en dicho
"recurso que fue deducido de los expedientes
"acumulados 153/97 y 157/97 tramitados en la
"Primera Sala Regional Toluca del Tribunal de lo
"Contencioso Administrativo aludido. Esta ley es
"reclamada dentro del término a que se refiere el
"artículo 21 fracción II de la Ley Reglamentaria de
"las Fracciones Primera y Segunda del Artículo 105
"de la Constitución Política Federal."

SEGUNDO.- La parte actora fundó su demanda en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 1º, 10, 22 y demás relativos de su Ley Reglamentaria.

TERCERO.- Los antecedentes del caso son los siguientes:

"1.- El Síndico Municipal y los Regidores del H.
"Ayuntamiento Constitucional de Tenancingo
"Estado de México, de nombres Gilberto López
"Guerrero Morales, Froylán Velázquez Sánchez,
"David Soriano Oscos, Javier Mondragón Camacho
"y Manuel Luna García demandaron del Presidente
"Municipal y del Secretario del H. Ayuntamiento,
"ante la Sala Regional Toluca del Tribunal de lo
"Contencioso Administrativo, lo siguiente: ACTOS
"IMPUGNADOS a).- Los actos, acuerdos,
"decisiones, omisiones o abstenciones llevados a
"cabo en los que, han incurrido los integrantes del
"H. Ayuntamiento y el Presidente Municipal de
"Tenancingo, por los que se nos impide formar
"parte del cabildo o cuerpo colegiado del propio
"municipio. b).- El acta de sesión de cabildo
"celebrada el 10 de marzo de 1997, en el salón de
"cabildos del H. Ayuntamiento de Tenancingo
"México. Asimismo, señalaron textualmente lo
"siguiente: PRETENSION QUE SE DEDUCE: Que se
"declare la invalidez de los actos, acuerdos,
"decisiones u omisiones o abstenciones llevadas a
"cabo o en las que, han incurrido las autoridades
"señaladas como demandadas por las cuales se
"nos impide formar parte del cabildo o cuerpo
"colegiado del H. Ayuntamiento de Tenancingo,



"México.--- 2.- Con motivo de la demanda
"administrativa, fueron tramitados los expedientes
"acumulados 153/97 y 157/97 en la Primera Sala
"Regional Toluca del Tribunal de lo Contencioso
"Administrativo. Al contestar la demanda fueron
"controvertidos los hechos y se opusieron las
"excepciones y defensas que se consideraron
"oportunas, en los términos que en seguida se
"transcriben.--- Respecto de los hechos los actores
"señalan como actos impugnados los mencionados
"en el capítulo de antecedentes y aducen como
"pretensión que se declare la invalidez de los
"actos, acuerdos, decisiones, omisiones o
"abstenciones, llevadas a cabo o en las que han
"incurrido las autoridades señaladas como
"demandadas, por las que se les impide formar
"parte del cabildo o cuerpo colegiado del H.
"Ayuntamiento de Tenancingo México y en el
"apartado séptimo de su demanda exponen los
"hechos en los que motivan su pretensión y de la
"reconstrucción cuidadosa de los hechos que exponen los
"demandantes, se advierte con claridad que,
"quienes en su caso impiden a aquéllos integrar el
"cabildo o cuerpo colegiado del H. Ayuntamiento
"no es precisamente su presidente, secretario o
"miembros del H. Ayuntamiento demandado, sino
"un grupo de personas de la municipalidad de
"Tenancingo, México tal como se advierte en los

"párrafos tercero, cuarto, quinto y sexto del
"apartado señalado pues en ellos se subraya con
"insistencia que al acudir a las sesiones de cabildo
"a las que fueron convocados les fue impedido el
"acceso por un grupo de más de 150 personas que
"se encontraban fuera del lugar en donde se iba a
"llevar a cabo la sesión de cabildo, a esto debe
"agregarse que tan es así la situación que inclusive
"los propios demandantes reconocen que después
"del día 6 de marzo de 1997 fecha en la que se les
"impidió según su dicho la entrada por un grupo de
"más de 200 personas a la sesión de cabildo que
"fueron convocados, nuevamente los días 7 y 8 del
"mismo mes y año el Secretario del H.
"Ayuntamiento demandado los convocó a sesión
"de cabildo de donde se deduce que el H.
"Ayuntamiento de Tenancingo en ningún momento
"les impedía formar parte del cabildo puesto que
"como ellos mismos lo confiesan fueron
"convocados a asistir a dichas sesiones dejándose
"en evidencia que, quien en su caso les impide o
"impidió asistir a ellas lo fue un grupo de personas
"que acudieron a manifestarle su inconformidad.---
"De la misma forma debe resaltarse la ineficacia de
"los agravios planteados por los disconformes
"cuando señalan como acto impugnado el acta de
"sesión de cabildo celebrada el día 10 de marzo de
"1997 en el salón de cabildos del H. Ayuntamiento



"de Tenancingo por la razón de que en dichos
"agravios se plantean disconformidades dirigidas a
"la irregularidad de los actos u omisiones que les
"impiden formar parte del cabildo sin embargo
"ninguna apunta hacia lo irregular o regular del
"acto de mérito siendo que en la materia del
"contencioso debe existir relación directa entre el
"acto impugnado y los agravios que origina éste
"sin los cuales el acto impugnado debe subsistir en
"ausencia de disconformidad que objetivise su
"irregularidad y en los hechos que narraron los
"actores no se advierte alguno que aluda el acto
"que se impugna.--- Finalmente conviene traer a
"colación el argumento toral de los actores
"relacionado con su pretensión subrayada a través
"del cual patentizan que se les pretende privar de
"su derecho a formar parte del cabildo sin que
"exista mandamiento escrito y sin que se les haya
"otorgado garantía de audiencia y sin que se
"cumpla con la fundamentación y motivación que
"exigen los artículos 14 y 16 constitucionales a
"más de que el H. Ayuntamiento demandado carece
"de competencia.--- En la contestación de demanda
"en el capítulo de excepciones y defensas se
"hicieron valer las siguientes: la falta de
"competencia del Tribunal de lo Contencioso
"Administrativo para dinimir (sic) el presente
"conflicto, porque no se ha dado entre autoridades

"municipales demandadas y particulares sino que,
"las pretensiones de los demandantes se refieren a
"un conflicto político que en última instancia
"compete resolver a la Legislatura del Estado, pero
"no a la justicia administrativa. La falta de acto de
"autoridad por parte de las demandadas en contra
"de los actores que pudieran haber afectado sus
"derechos pues jamás se les separó de su cargo de
"elección popular, sino que simplemente, se llamó
"a los suplentes ante su inasistencia.--- 3.- Ahora
"bien la Primera Sala Regional del conocimiento
"con fecha 14 de abril del presente año pronunció
"la resolución de primer grado en los expedientes
"administrativos acumulados referidos en el hecho
"precedente en los términos de la parte
"considerativa, que en seguida se transcribe:--- 1.-
"Esta Primera Sala Regional de lo Contencioso
"Administrativo del Estado de México es
"competente para conocer de conformidad con lo
"que establecen los artículos 1, 201, 202, 226, 227
"fracciones I y V, 228, 272 y 273 del Código de
"Procedimientos Administrativos del Estado de
"México, así como del precepto 22 del reglamento
"interior de este organismo jurisdiccional.--- 2.-
"Previo al análisis de la litis planteada, por ser
"cuestión de orden público es menester analizar
"las causales de improcedencia que propone la
"autoridad demandada, la cual se hace consistir en



"la que se contempla en el numeral 267 fracción IX
"en relación con la fracción II del artículo 268 del
"Código de Procedimientos Administrativos del
"Estado de México, dicha causal de improcedencia
"es invocada por la autoridad demandada porque a
"decir de la misma los actos de invalidez que
"señalan los actores en sus demandas, no
"encuadran en ninguno de los supuestos
"contenidos en el artículo 229 del código citado,
"esto es que este tribunal carece de competencia
"para conocer del conflicto porque no se trata de
"actos administrativos que las autoridades
"demandadas hayan pronunciado en contra de los
"demandantes, ni como servidores públicos, ni
"como personas físicas. El argumento planteado no
"es atendible toda vez que contrariamente a las
"apreciaciones de las autoridades que invocan la
"causal de improcedencia que nos ocupa, este
"organismo jurisdiccional sí es competente para
"conocer y resolver la litis planteada en el presente
"asunto, en razón de que la fracción primera del
"numeral 229 del Código de Procedimientos
"Administrativos y Fiscales que dicten, ordenen,
"ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del
"Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de
"los organismos auxiliares de carácter estatal y
"municipal, por violaciones cometidas en los
"mismos o durante el procedimiento administrativo

"en este último caso cuando trasciendan al sentido
"de las resoluciones para el caso que nos ocupa
"los actores en el presente juicio señalaron como
"actos impugnados el oficio de fecha 9 de marzo
"del año en curso emitido por el Secretario del H.
"Ayuntamiento de Tenancingo México y de dicho
"oficio claramente se desprende que fue emitido
"por una autoridad administrativa municipal en
"ejercicio de atribuciones de tal naturaleza,
"asimismo también señaló como acto impugnado el
"acta de sesión de cabildo de fecha 10 de marzo de
"1997 la cual por ser un acto emitido por un cuerpo
"deliberante reúne las características de acto
"administrativo, por constituir una declaración
"unilateral en ejercicio de la función administrativa
"municipal no considerándose un acto político
"como lo afirma la demandada. En efecto el acto
"administrativo supone la existencia de una
"decisión unilateral previa por parte del titular del
"órgano de administración en ejercicio de la
"función administrativa y de que el mismo afecte al
"sujeto pasivo, su origen es una decisión
"unilateral, en efecto ha sido criterio sostenido por
"este órgano de justicia administrativa el que se
"aprecia en la jurisprudencia número 107 publicada
"en la edición denominada "Jurisprudencia del
"Tribunal Contencioso Administrativo".--- "ACTOS
"ADMINISTRATIVOS SU NOCION PARA EFECTOS



"DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO
"CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- Al amparo de
"los artículos 3 y 29 fracción I de la Ley de Justicia
"Administrativa Estatal el Tribunal de lo
"Contencioso Administrativo es competente para
"conocer de los juicios que se promuevan en
"contra de los actos administrativos que dicten,
"ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las
"autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de
"los municipios y de los organismos
"descentralizados de carácter estatal y municipal.
"Para efectos de la competencia de esta instancia
"jurisdiccional, son actos administrativos las
"declaraciones unilaterales de voluntad que dicten,
"ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las
"autoridades del Poder Ejecutivo en la entidad de
"los municipios y de los organismos
"descentralizados de índole estatal y municipal, en
"ejercicio de la función administrativa que
"producen efectos jurídicos de naturaleza
"particular. Serán pues actos administrativos tanto
"en el aspecto formal como en el material lo
"primero porque necesariamente han de provenir
"de un órgano de la administración pública estatal
"o municipal y lo segundo en cuanto que deben ser
"declaraciones unilaterales de voluntad de tal
"órgano, en ejercicio de la potestad administrativa,
"que crean, modifican, reconocen transmiten o

"extinguen situaciones jurídicas de alcance
"particular es decir de carácter no general. Por lo
"tanto no es atendible la causal de improcedencia
"planteada.--- III.- En términos del dispositivo 273
"fracciones II y III del Código de Procedimientos
"Administrativos del Estado de México, la litis en el
"presente juicio se circunscribe a resolver la
"validez o invalidez de: a).- Los actos, acuerdos,
"decisiones u omisiones o abstenciones, llevadas a
"cabo o en las que han incurrido los integrantes del
"H. Ayuntamiento y el Presidente Municipal de
"Tenancingo por lo que se les impide formar parte
"del cabildo del H. Ayuntamiento citado; b).- El acta
"de sesión de cabildo celebrado el día 10 de marzo
"de 1997; c).- El oficio sin número de fecha 9 de
"marzo de 1997, emitido por el Secretario del H.
"Ayuntamiento.--- IV.- Una vez hecho el análisis del
"escrito de demanda, la contestación a la misma y
"los alegatos formulados por las partes en
"contienda, así como fueron valoradas las pruebas
"ofrecidas por las mismas en términos de los
"numerales 32, 38 fracciones II, IV, VI y VII, 95, 100,
"105, 199 del Código de Procedimientos
"Administrativos de la entidad federativa, se
"analizarán en forma conjunta los actos
"impugnados señalados en los incisos a y b por
"encontrarse estrechamente relacionados y de los
"cuales diremos que esta sala juzgadora llega a la

449



"conclusión de considerar atendibles los
"conceptos de invalidez planteados por los
"demandantes en este juicio, dado que con la
"emisión de los actos impugnados se viola en su
"perjuicio lo contemplado por los artículos 14 y 16
"de la Constitución Federal que dicen: "Artículo
"14.- Nadie podrá ser privado de la vida, de la
"libertad o de sus propiedades, posesiones o
"derechos, sino mediante juicio seguido ante los
"tribunales previamente establecidos en el que se
"cumplan las formalidades esenciales del
"procedimiento y conforme a las leyes expedidas
"con anterioridad al hecho." "Artículo 16.- Nadie
"puede ser molestado en su persona, familia,
"domicilio papeles o posesiones sino en virtud de
"mandamiento escrito de la autoridad competente
"que funde y motive la causa legal del
"procedimiento. En base al anterior sustento legal,
"el acta de cabildo por esta vía combatida dista
"mucho de reunir los requisitos de fundamentación
"y motivación que todo acto debe reunir los
"suplentes de los cargos de síndico procurador y
"regidores que en el documento se citan, ni mucho
"menos se emitió disposición alguna a través de la
"cual se fundamentara la decisión tomada, en base
"a lo anterior para el caso que nos ocupa se
"configura la causal de improcedencia que
"contempla la fracción segunda del dispositivo 274

"del Código de Procedimientos Administrativos
"Estatutal ya que el acto en estudio no cumple con
"los requisitos formales que legalmente deben
"revestir, máxime que a los servidores públicos
"afectados no se les otorgó su garantía de
"audiencia a la que tenían derecho. Por otro lado y
"en relación al oficio de fecha 9 de marzo de este
"año el cual se encuentra dirigido al C. Froylán
"Velázquez Velázquez emitido por el Secretario del
"H. Ayuntamiento demandado, corre la suerte del
"acto impugnado señalado con anterioridad ya que
"como se desprende del oficio de referencia, la
"autoridad demandada no acreditó en el presente
"juicio que existiera una orden previa de autoridad
"competente ni que se le otorgara la garantía de
"audiencia a que tenía derecho para que se le
"aplicara el artículo 41 de la Ley Orgánica
"Municipal del Estado de México ni mucho menos
"en dicho oficio se adecuaron los fundamentos
"legales aducidos, con el motivo consistente en
"que la persona afectada ya no era miembro del H.
"Ayuntamiento multicitado. Bajo estas
"circunstancias es dable declarar la invalidez del
"oficio 9 de marzo de 1997 emitido por el Secretario
"del H. Ayuntamiento de Tenancingo con
"argumentos defensivos planteados por las
"autoridades demandadas al dar contestación a la
"instancia planteada en su contra éstos no son de



45

"tomarse en cuenta dado que los mismos forman
"parte del fondo de la litis planteada y como ya se
"dijo en líneas anteriores, los actos impugnados
"fueron omisos de los requisitos formales que todo
"acto de autoridad debe revestir y es por ello que
"no se pueden analizar cuestiones de fondo lo
"anterior encuentra su sustento legal en la
"jurisprudencia número 5 que se aplica por
"analogía.--- **FUNDAMENTACION Y MOTIVACION**
"**SU EXAMEN EXCLUYE EL ESTUDIO DE LAS**
"**CUESTIONES DE FONDO.-** Cuando en un juicio
"ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo
"del Estado de México, la Sala juzgadora advierta
"que el acto de autoridad reclamado es omiso de
"los requisitos de fundamentación y motivación
"legales, que exige el artículo 16 de la Constitución
"General de la República, debe abstenerse de
"estudiar las cuestiones de fondo y declarar la
"nulidad del acto impugnado con fundamento en lo
"dispuesto por el artículo 104 fracción II de la Ley
"de Justicia Administrativa de la misma entidad
"federativa.--- Al margen de lo anterior y en
"términos del artículo 276 del Código de
"Procedimientos Administrativos del Estado de
"México es de ordenarse al H. Ayuntamiento
"Presidente Municipal y Secretario del H.
"Ayuntamiento de Tenancingo a que en un término
"no mayor de 3 días hábiles contados a partir de

"que cause ejecutoria el presente fallo, restituyan
"en pleno goce de sus derechos afectados a los
"actores los cuales continuarán ejerciendo sus
"atribuciones constitucionales y legales
"respectivas.--- En mérito de lo expuesto y fundado
"se resuelve: PRIMERO.- No son atendibles las
"causales de sobreseimiento planteadas por las
"autoridades demandadas en este juicio.---
"SEGUNDO.- Se declara la invalidez de: a).- Los
"actos, acuerdos, decisiones y omisiones o
"abstenciones, llevadas a cabo o en los que han
"incurrido los integrantes del H. Ayuntamiento y el
"Presidente Municipal de Tenancingo por lo que se
"les impide formar parte del cabildo del H.
"Ayuntamiento citado. b).- El acta de sesión de
"cabildo celebrado el día 10 de marzo de 1997. c).-
"El oficio sin número de fecha 9 de marzo de 1997
"emitido por el Secretario del H. Ayuntamiento de
"referencia.--- TERCERO.- El H. Ayuntamiento,
"Presidente Municipal y Secretario del H.
"Ayuntamiento de Tenancingo deberá restituir en el
"goce de sus funciones constitucionales a los
"señores Gilberto López Guerrero Morales, David
"Soriano Oscos, Javier Mondragón Camacho,
"Manuel Luna García y Froylán Velázquez
"Velázquez dentro del plazo de 3 días hábiles
"posteriores al en que cause ejecutoria la presente
"sentencia.--- CUARTO.- Notifíquese personalmente



451

"a los autores y por oficio a las autoridades.--- Esta
"resolución fue impugnada en revisión por las
"autoridades municipales demandadas,
"expresando los agravios que en seguida se
"transcriben textualmente....5.- Con fecha 20 de
"mayo del presente año, la Sala Superior del
"Tribunal de lo Contencioso Administrativo,
"resolvió en definitiva el recurso de revisión
"334/97, conforme a la parte considerativa que en
"seguida se transcribe:....6.- Ahora bien de la
"aplicación del Código de Procedimientos
"Administrativos del Estado de México, que las
"autoridades demandadas en la controversia, se
"advierte que dicho ordenamiento es
"inconstitucional, pues, contraviene el artículo 115
"de la Constitución Política Federal, lo cual se hace
"valer mediante la Controversia Constitucional que
"ahora se pretende, en términos del artículo 105
"fracción I, inciso i) de la Constitución Política
"Federal. Asimismo, se hace valer la
"inconstitucionalidad de los actos de aplicación de
"las normas del Código de Procedimientos
"Administrativos aludido, que hicieron la Sala
"Superior del Tribunal de lo Contencioso
"Administrativo del Estado de México y su primera
"Sala Regional Toluca, en el respectivo ámbito de
"su competencia, porque resultan violatorios de los
"artículos 14 y 16 Constitucionales, en perjuicio de

*"los ahora actores, es decir del Municipio de
"Tenancingo y del Presidente Municipal y
"Secretario del H. Ayuntamiento."*

CUARTO.- Por auto de fecha veinte de junio de mil novecientos noventa y siete, el Ministro-Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente respectivo, y turnar el asunto al Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, quien por proveído de veinticuatro del citado mes y año, tuvo por admitida la demanda respectiva y ordenó emplazar a las partes respectivas.

QUINTO.- Substanciado el procedimiento en sus terminos, con fecha veinticuatro de octubre de mil novecientos noventa y siete, se celebró la audiencia a que se refieren los artículos 29 y 34 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, y se puso el expediente en estado de resolución.

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

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder



432

Judicial de la Federación, en virtud de que se trata de una controversia suscitada entre un Estado y uno de sus Municipios, por actos y disposiciones generales que se atribuyen al primero.

SEGUNDO.- Previamente a cualquier otra cuestión, procede analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente.

El artículo 21, fracciones I y II, de la Ley Reglamentaria de la Materia, dispone:

*"Art. 21.- El plazo para la interposición de la
"demanda será:--- I.- Tratándose de actos, de
"treinta días contados a partir del día siguiente al
"en que conforme a la ley del propio acto surta
"efectos la notificación de la resolución o acuerdo
"que se reclame; al en que se haya tenido
"conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en
"que el actor se ostente sabedor de los mismos.---
"II.- Tratándose de normas generales, de treinta
"días contados a partir del día siguiente a la fecha
"de su publicación, o del día siguiente al en que se
"produzca el primer acto de aplicación de la norma
"que dé lugar a la controversia, y"*

En el caso concreto se impugnan disposiciones generales del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, así como el acto concreto de aplicación consistente en la

sentencia de fecha veinte de mayo de mil novecientos noventa y siete, dictada en el recurso de revisión 334/97 por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

Por cuanto hace al acto concreto de aplicación, no obra en autos la constancia de notificación hecha a la parte actora de la sentencia impugnada; sin embargo, aun considerando que en la misma fecha de su emisión se notificó (no pudo haber sido con anterioridad a la de emisión del acto), se concluye que la demanda de controversia constitucional se presentó dentro del plazo legal de treinta días hábiles que, para la impugnación de actos concretos, otorga el artículo 21, fracciones I y II, de la Ley de la materia antes transcrito.

SUP
JUN

En efecto, la sentencia combatida, que constituye el acto concreto de aplicación de las disposiciones reclamadas, fue emitida el veinte de mayo de mil novecientos noventa y siete, por lo que, aun considerando que en esta misma fecha se haya notificado, se tiene que el plazo de treinta días hábiles para promover la demanda de controversia venció el dos de julio del mismo año, debiéndose descontar en el cómputo respectivo los días veintiuno de mayo (en que surtió efectos la notificación), sábado veinticuatro, domingo veinticinco y sábado treinta y uno de mayo, domingo primero, sábado siete, domingo ocho, sábado catorce, domingo quince, sábado veintiuno, domingo veintidós, sábado veintiocho y domingo veintinueve de junio, todos de mil novecientos noventa y siete, por ser inhábiles de conformidad



453

con lo dispuesto por los artículos 2º, 3º, fracciones I y II, y 6º de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

En consecuencia, si la demanda se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el día veinte de junio de mil novecientos noventa y siete, esto es, al vigésimo segundo día hábil, debe concluirse que la demanda se promovió dentro del plazo legal para tal efecto respecto del acto de aplicación.

Por cuanto hace al ordenamiento legal impugnado, al combatirse con motivo de un acto de aplicación, debe analizarse si el acto que la motiva es el primero, a efecto de establecer si la demanda se promovió oportunamente.

Al respecto, el Gobernador y el Secretario General de Gobierno del Estado de México, aducen que con anterioridad a la sentencia reclamada, ya se habían dado actos de aplicación, en virtud de que el Tribunal de lo Contencioso demandado ya había emitido resoluciones en juicios de los que conoció y a los que se sometió el Ayuntamiento actor y, además, el primer acto de aplicación sería, en todo caso, los autos de admisión de los juicios administrativos que motivaron el recurso de revisión 334/97 cuya sentencia ahora se combate.

El artículo 21, fracciones I y II, de la Ley Reglamentaria de las Fracción II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

***"Art. 21.- El plazo para la interposición de la
"demanda será:--- ...II. Tratándose de normas
"generales, de treinta días contados a partir del día
"siguiente a la fecha de su publicación, o del día
"siguiente al en que se produzca el primer acto de
"aplicación de la norma que dé lugar a la
"controversia, y"***

De conformidad con el precepto antes transcrito, el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional será de treinta días, en tratándose de disposiciones generales. Cuando la demanda se promueva con motivo de disposiciones generales, el plazo para su presentación se computará a partir de su publicación o de su primer acto de aplicación.

Debe destacarse que la posibilidad de impugnar una ley con motivo de su primer acto de aplicación, tiene su razón de ser, en virtud de que con ello se da una doble oportunidad para su impugnación cuando no se hizo valer a partir de su publicación o entrada en vigor, pero limitándose esa posibilidad a que se trate del primer acto de aplicación; esto es, esa segunda oportunidad no puede actualizarse o generarse a consecuencia de actos ulteriores de aplicación, sino que está restringido únicamente al



primer acto, de tal manera que, si el derecho de ejercer la acción no se hizo valer en alguno de estos dos supuestos (publicación o entrada en vigor de la disposición, o con motivo de su primer acto de aplicación), ya no podrá hacerse en virtud de actos posteriores aun y cuando constituyan también aplicación de la Ley combatida.

Ahora bien, en el caso concreto se señala como primer acto de aplicación de las disposiciones que se tildan de inconstitucionales, la sentencia de veinte de mayo de mil novecientos noventa y siete emitida por el multicitado Tribunal Contencioso, por lo que debe analizarse si con anterioridad a esta fecha ya se habían producido actos de aplicación en virtud de los cuales debió promover la parte actora su demanda de controversia en contra de las disposiciones impugnadas.

Obran en autos copia certificada de las sentencias emitidas por el citado Tribunal Contencioso, en los juicios números 508/97, 398/97 y 154/97; sin embargo, no ha lugar a tenerlos como primer acto de aplicación en virtud de lo siguiente:

Si bien tales resoluciones se fundan, entre otros, en los artículos 202 y 296, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que son las normas que expresamente se combaten de este ordenamiento legal, es el caso que las dos primeras sentencias se emitieron con fecha posterior a la de la resolución que ahora se combate, pues ésta se emitió el veinte de mayo de mil novecientos noventa y siete y

aquellas el veintidós de septiembre y el ocho de octubre del propio año, por lo que ninguna de éstas puede constituir el primer acto de aplicación; respecto de la tercer sentencia dictada en el juicio 154/97, si bien se emitió el catorce de abril del citado año, esto es, con anterioridad a la que ahora se impugna, es el caso que en ésta la parte demandada no es el Ayuntamiento del Municipio actor, sino una diversa autoridad.

No pasa desapercibido que esta autoridad es el Director de Desarrollo Urbano, Obras y Servicios Públicos, del propio Municipio de Tenancingo, Estado de México, y que, por ende, forma parte de la administración municipal; sin embargo, debe destacarse que en ese procedimiento no fue parte el Ayuntamiento como ente colegiado, sino una autoridad administrativa del propio Municipio, de tal manera que no puede decirse que el Ayuntamiento, como tal, haya tenido conocimiento cierto de dicha resolución y, por ende, no puede considerarse que sea el primer acto en el que se le hayan aplicado las disposiciones que ahora combate.

Por otra parte, respecto de que los autos de admisión de los juicios administrativos acumulados 153/97 y 157/97, que son el antecedente del recurso de revisión 334/97 de donde emana la sentencia que ahora se combate, cabe decir que tampoco pueden considerarse como los primeros actos de aplicación.

En efecto, obran en autos constancias de los aludidos proveídos de fechas catorce de marzo y dos de abril de mil



novecientos noventa y siete, dictados por el Magistrado Instructor de la Primera Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en el que consta que se aplicaron las disposiciones ahora impugnadas en los juicios administrativos de referencia.

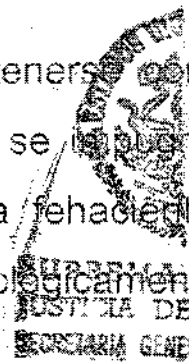
Sin embargo, tales proveídos no pueden tenerse como los primeros actos de aplicación para efectos de la presente controversia constitucional, en virtud de lo siguiente:

En primer lugar, ha sido reiterado por este Tribunal Pleno, que, acorde con la propia y especial naturaleza de las controversias constitucionales, sólo los poderes, entidades u órganos de los entes a que se refiere el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal (Federación, Estados Municipios, Distrito Federal o sus órganos, Congreso de la Unión o sus Cámaras o Comisión Permanente), son los que pueden ser parte en este tipo de procedimiento constitucional, carácter que no puede reconocérsele al Magistrado instructor de una Sala Regional de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, además de que con tal carácter no representa a un nivel específico de gobierno y que, por tanto, sus actos no podrían ser combatidos en esta vía de controversia constitucional.

En segundo lugar, el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de la materia, dispone que las controversias son improcedentes cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; por lo que, si

habiéndose incitado al órgano jurisdiccional administrativo con motivo del conflicto suscitado por la destitución del Síndico y Regidores del Municipio actor, debía esperarse la resolución final de los juicios administrativos iniciados, por un principio de definitividad y a efecto de establecer si la autoridad demandada (Tribunal Contencioso), ya en sentencia, daba solución al conflicto planteado, concretamente en relación con lo que se pretende en la presente controversia constitucional, respecto de la incompetencia planteada de ese órgano jurisdiccional que, inclusive, se hizo valer durante el procedimiento administrativo en vía de excepción y defensa.

Atento a todo lo considerado, debe tenerse como primer acto de aplicación la sentencia que ahora se impugna, por no haberse aportado al procedimiento prueba fehaciente de que haya actos previos de aplicación que cronológicamente puedan ser considerados como los primeros.



Por tanto, si respecto del acto de aplicación se consideró que la demanda fue promovida oportunamente, igualmente debe estimarse que la demanda se presentó dentro del plazo legal respecto de las disposiciones generales combatidas.

TERCERO.- P revio a la cuestión de fondo planteada debe analizarse la legitimación de quien promueve, por ser de orden público y de estudio preferente.



456

En el caso suscribe la demanda el Presidente Municipal Constitucional del Municipio de Tenancingo, Estado de México, a nombre propio y en representación del Ayuntamiento.

La parte demandada y el Procurador General de la República son coincidentes en señalar que el promovente carece de legitimación procesal para ejercer la acción de controversia constitucional, por corresponder tal facultad al Síndico del Ayuntamiento.

Resulta pertinente destacar que la doctrina y nuestro derecho positivo reconocen dos tipos de legitimación: en la causa y en el proceso.

La primera se suele identificar con la vinculación que existe entre quien invoca un derecho sustantivo y el derecho mismo, que hace valer ante los órganos jurisdiccionales cuando ese derecho se estima violado o desconocido; la segunda es un presupuesto procesal que se refiere a la capacidad de las partes para ejecutar válidamente actos procesales y, por tanto, es condición para la validez formal del juicio.

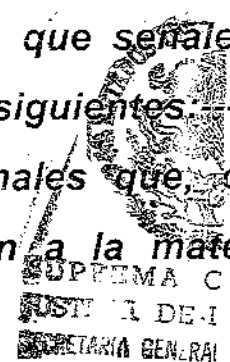
La legitimación en la causa se traduce, pues, en la afirmación que hace una parte sobre la existencia de un derecho sustantivo que estima le asiste, cuya aplicación y respeto pide al órgano jurisdiccional por considerar encontrarse frente a un estado lesivo a ese derecho y, por su parte, la legitimación procesal se identifica, no con el derecho sustantivo, sino con la

capacidad para realizar actos jurídicos de carácter procesal en un juicio determinado.

Ahora bien, respecto de la legitimación en la causa y en el proceso, para efectos de las controversias constitucionales, ésta se prevé de la siguiente manera:

Respecto de la primera, los artículos 105, fracción I, de la Constitución Federal y 10, fracción I, de su Ley Reglamentaria, al efecto disponen:

"Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: -- I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:



- a) "La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) "La Federación y un municipio;
- c) "El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; "aquel y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su "caso, la Comisión Permanente, sean como "órganos federales o del Distrito Federal;
- d) "Un Estado y otro;
- e) "Un Estado y el Distrito Federal;
- f) "El Distrito Federal y un municipio;
- g) "Dos municipios de diversos Estados;



- h) "Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la "constitucionalidad de sus actos o disposiciones "generales;
- i) "Un Estado y uno de sus municipios, sobre la "constitucionalidad de sus actos o disposiciones "generales;
- j) "Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre "la constitucionalidad de sus actos o disposiciones "generales; y
- k) "Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, "sobre la Constitucionalidad de sus actos o "disposiciones generales..."

"Art. 10.- Tendrán el carácter de parte en las "controversias constitucionales: I. Como actor, la "entidad, poderu órgano que promueva la "controversia:..."

De estos numerales se advierte que solamente tienen derecho para acudir a la vía de controversia constitucional las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal; de esto se sigue que son estos entes públicos a los que, con tal carácter, les asiste el derecho para ejercitar la acción de referencia.

Respecto de la legitimación en el proceso, ésta se regula en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, que permite que las

partes puedan ser formalmente representadas en el procedimiento.

Dicho numeral dispone:

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

En la norma transcrita se prevén dos medios para tener por reconocida la representación de quienes promueven a nombre de las partes, bajo los siguientes lineamientos:

1.- Representación consignada en ley:

a) El actor, el demandado y en su caso el tercero interesado, podrán comparecer en la controversia constitucional a través de sus funcionarios.

b) Dichos funcionarios deben tener facultades de representación.

c) Estas facultades deben estar contenidas en ley.



2.- Presunción de la representación:

d) En todo caso existe la presunción de que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo.

e) Esta presunción opera salvo prueba en contrario.

De lo anterior se desprende que, atento al texto de la norma y al orden de los supuestos que prevé, el órgano jurisdiccional primero debe analizar si la representación de quien promueve a nombre de la entidad, poder u órgano, se encuentra consignada en ley; y, en todo caso, podrá entonces presumirse dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario.

Esto lleva a considerar que la presunción aludida no puede darse de primer momento, si antes no se analiza si la representación y capacidad deriva de la ley, y sólo ante el evento de una situación excepcional que provoque duda, sea ésta por deficiente regulación o por una laguna legislativa o alguna situación análoga que no permita determinar de primer momento si el funcionario tiene o no dicha representación y capacidad, y existen elementos que permitan su presunción, entonces se presumirán éstas, salvo prueba en contrario.

Sería erróneo considerar que esa presunción opera en cualquier circunstancia y con independencia de las normas que reglamentan la legitimación del funcionario representante, pues esto llevaría al extremo de hacer nula la regla establecida en la primera parte del primer párrafo del artículo 11 transcrito, ya que

de nada serviría atender a la regulación normativa ordinaria si de cualquier manera se presumiría válida la representación en términos de la segunda parte de dicho dispositivo por el simple hecho de acudir a la vía y ostentarse con esas facultades. Por esto, no puede el promovente acogerse de manera arbitraria al segundo supuesto para que se presuma su legitimación, sino sólo ante el evento antes señalado.

Sirve de apoyo a lo anterior las tesis aisladas números XV/97 y XVI/97, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que al efecto dicen:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.

"LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA Y EN EL PROCESO.

"La legitimación en la causa, entendida como el

"derecho sustantivo para poder ejercer la acción y

"la legitimación en el proceso, entendida como la

"capacidad para representar a una de las partes en

"el procedimiento, son aspectos de carácter

"procesal que para el caso de las controversias

"constitucionales se cumplen de la siguiente

"manera: 1.- Conforme a lo dispuesto por el

"artículo 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria del

"Artículo 105 de la Constitución Federal, solamente

"tienen derecho para acudir a la vía de controversia

"constitucional las entidades, poderes u órganos a

"que se refiere el citado precepto fundamental; de

"esto se sigue que son estos ente públicos a los



"que, con tal carácter, les asiste el derecho para
"ejercer la acción de referencia; y, 2.- De
"conformidad con lo dispuesto por el primer
"párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria,
"atento al texto de la norma y al orden de los
"supuestos que prevé, el órgano jurisdiccional,
"primero debe analizar si la representación de
"quien promueve a nombre de la entidad, poder u
"órgano, se encuentra consignada en ley; y, en
"todo caso, podrá entonces presumirse dicha
"representación y capacidad, salvo prueba en
"contrario."

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA
"REPRESENTACIÓN DEBE PREVERSE EN LA
"LEGISLACIÓN QUE LO RIGE Y EN CASOS
"EXCEPCIONALES PRESUMIRSE. De conformidad
"con lo dispuesto por el artículo 11, primer párrafo
"de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del
"Artículo 105 de la Constitución Federal, existen
"dos formas para tener por acreditada la
"representación de las partes: a) Porque derive de
"la legislación que las rige; y b) Porque en todo
"caso se presuma dicha representación y
"capacidad salvo prueba en contrario. Atento a los
"dos supuestos que prevé la norma y conforme al
"orden lógico y jurídico en que los propone, para
"acreditar la representación de quien actúa en

"nombre del ente público, debe estarse primero a
"lo dispuesto por la legislación ordinaria que prevé
"las facultades y sólo, en caso de duda en virtud de
"la deficiente regulación o laguna legislativa o por
"alguna situación análoga y siempre que existan
"elementos que lo permitan, deberá presumirse
"dicha representación. Esto lleva a considerar que
"la presunción aludida no puede darse de primer
"momento, pues sería erróneo considerar que
"opera en cualquier circunstancia y con
"independencia de las normas que reglamentan la
"legitimación del funcionario representante, pues
"esto llevaría al extremo de hacer nula la regla
"establecida en la primera parte del primer párrafo
"del citado artículo 11, ya que de nada serviría
"atender a la regulación normativa ordinaria si de
"cualquier manera se presumiría válida la
"representación en términos de la segunda parte
"de dicho dispositivo por el simple hecho de acudir
"a la vía y ostentarse con esas facultades."

Ahora bien, procede ahora determinar si quien suscribe la demanda tiene legitimación en la causa, en tanto que promueve a nombre propio, o en el proceso, en tanto que promueve a nombre del Ayuntamiento, para ejercer la presente acción de controversia constitucional, conforme a los dispositivos legales y consideraciones anteriormente hechas.



Por cuanto a lo primero, este Tribunal considera que el Presidente Municipal carece de legitimación para ejercer la acción, toda vez que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, en relación con el 10, fracción I, de su Ley Reglamentaria, son los poderes, entidades u órganos de los respectivos niveles de gobierno los que tienen el derecho para ejercer la presente acción, en tanto que la posibilidad de impugnar actos o disposiciones generales deriva de la posibilidad de que se afecte su respectivo ámbito de competencia, por lo que son éstos los que pueden acudir a la vía, por conducto de sus representantes, y no sus integrantes por derecho propio, en tanto que el derecho alegado debe guardar relación directa con la esfera competencial del respectivo ente y no de sus funcionarios en lo particular.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial número 54/97 del Tribunal Pleno, que dice:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

"LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA INTERVENIR EN

"ELLA. NO LA TIENE CUALQUIER MIEMBRO

"AISLADO DEL AYUNTAMIENTO O CONCEJO

"MUNICIPAL. De lo dispuesto en los artículos 105,

"fracción I, de la Constitución Política de los

"Estados Unidos Mexicanos y 10 de la Ley

"Reglamentaria de las Fracciones I y II de dicho

"precepto constitucional, se advierte que para

"tener la calidad de parte (actora, demandada o
 "tercera interesada) dentro de una controversia
 "constitucional, es requisito indispensable que se
 "trate de una entidad, poder u órgano. En el caso
 "del municipio, éste es el titular exclusivo de la
 "acción de controversia constitucional, quien
 "puede hacerla valer -u oponerse a ella-, por medio
 "del ayuntamiento, o bien del concejo municipal,
 "por ser las instituciones en las que recae tal
 "representación, de conformidad con lo señalado
 "en el artículo 115 constitucional. Por ende, es
"inconcuso que cualquier miembro aislado, por sí
"mismo (presidente municipal, regidores o
"síndicos), del ayuntamiento o concejo municipal
"de un municipio carece de legitimación para
"intervenir, por derecho propio dentro de una
"controversia constitucional; y, si la pretensión
"fuera deducida en defensa de los intereses del
"municipio, resultaría ineficaz, pues la
"representación de ese ente corresponde sólo al
"ayuntamiento y, de modo extraordinario, al
"concejo municipal."

Por otra parte, respecto de la legitimación procesal del
 Presidente Municipal para promover en representación del
 Ayuntamiento, se considera que sí la tiene en virtud de lo que se
 pasa a considerar:



Los artículos 128, fracción V, de la Constitución Política del Estado de México y 48, fracción IV, 50 y 53, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal de la propia entidad federativa, disponen:

"Art. 128.- Son atribuciones de los presidentes
"municipales: ... V. Asumir la representación
"jurídica del municipio en los casos señalados por
"la ley;...".

"Art. 48.- El presidente municipal tiene las
"siguientes atribuciones: ... IV. Asumir la
"representación jurídica del municipio en los casos
"previstos por la ley;...".

"Art. 50.- El presidente asumirá la representación
"jurídica del ayuntamiento en los litigios, cuando el
"síndico esté ausente, se niegue a hacerlo o esté
"impedido legalmente para ello."

"Art. 53.- Los síndicos tendrán las siguientes
"atribuciones: I. Procurar, defender y promover los
"derechos e intereses municipales; representar
"jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios
"en que éstos fueren parte, y en la gestión de los
"negocios de la hacienda municipal;..."

De las disposiciones antes transcritas se desprende que el Síndico Municipal tiene la representación jurídica del Ayuntamiento, y el Presidente Municipal del Municipio igualmente puede asumir dicha representación, concretamente cuando el síndico esté ausente, se niegue a hacerlo o esté impedido legalmente para ello.

En estas circunstancias, la facultad corresponde al Síndico Municipal y por excepción al Presidente Municipal en los casos expresamente señalados por la Ley Orgánica Municipal.

Cabe destacar que en autos no está acreditado que el Síndico haya estado ausente, se haya negado a promover o que estuviera impedido legalmente para ello; sin embargo, se dan circunstancias particulares que obligan a considerar que el Presidente Municipal estaba en aptitud para promover la demanda a nombre y en representación del Ayuntamiento en la época en que lo hizo.

En efecto, en la demanda de controversia se señala que el acto y disposiciones que ahora se combaten y que se estima invaden la esfera de competencia del Municipio, tienen como antecedente el que el Síndico Procurador Gilberto López Guerrero Morales, y diversos Regidores, ante sus ausencias a las sesiones de Cabildo, llevó a tomar la protesta de los suplentes respectivos, como se corrobora de las copias certificadas de las actas de Cabildo de fechas seis, ocho, nueve y diez de marzo de mil novecientos noventa y siete (fojas 151 a 162 del expediente).



46

Destaca el contenido de las actas de Cabildo de fechas nueve y diez de marzo de mil novecientos noventa y siete, en las que respectivamente se dice:

"...No habiendo **QUORUM LEGAL** establecido por
"el Artículo 29 de la Ley Orgánica Municipal en
"vigor, el C. Secretario da cuenta de: ... 2° Con esta
"sesión cumplen su quinta falta consecutiva los
"C.C. Síndico Procurador, **GILBERTO LÓPEZ**
"**GUERRERO MORALES**,...En uso de la palabra el
"C. Presidente Municipal, **JUAN JAIMES SERRANO**,
"con el común acuerdo de los presentes ordena a
"la Secretaría que: Se cite a los suplentes del C.
"Síndico Procurador, ...y se convoque nuevamente
"a Sesión de Cabildo, con **TOMA DE PROTESTA** a
"los Suplentes antes mencionados para el día de
"mañana 10 de Marzo de 1997...".

"...ORDEN DEL DÍA: 1.- Toma de protesta a
"suplentes de Síndico Procurador y Regidores. ...
"El C. Presidente Municipal tomó la protesta de Ley
"a los siguientes miembros del H. Ayuntamiento: C:
"Moisés Nahmad Guadarrama, Síndico
"Procurador."

De lo anterior se desprende que al momento de la presentación de la demanda no se tenía conocimiento de que

hubiera Síndico en funciones, lo que llevó a admitir la demanda suscrita por el Presidente Municipal; y que, substanciado el procedimiento respectivo, se recabaron elementos de juicio que permiten determinar en forma cierta, que al momento de la presentación de la demanda sí había Síndico Municipal; lo que en principio podría llevar a considerar que éste debió promover la demanda y no así el Presidente Municipal.

Debe resaltarse que la demanda se presentó el veinte de junio de mil novecientos noventa y siete, y al Síndico Suplente se le tomó protesta desde el diez de marzo de ese mismo año, de lo que se colige que a la fecha en que se ejerció la presente acción de controversia, ya había Síndico en funciones.

Sin embargo, en el caso no debe determinarse que el Presidente Municipal carece de legitimación procesal, pese a lo anterior, toda vez que en la sentencia impugnada la materia de la litis versó sobre la destitución del anterior Síndico Propietario, en la que se resolvió declarar la nulidad de los actos que motivaron esa destitución y la reinstalación en el cargo que venía desempeñando, todo lo cual pone de relieve la subsistencia de un conflicto en cuanto al Síndico que legalmente podía representar al Ayuntamiento, en tanto que, por una parte, el Síndico suplente había tomado la protesta y venía fungiendo con tal carácter, y, paralelamente, al emitirse la sentencia impugnada, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo decretó la nulidad del acto por el que se destituyó al Síndico Propietario,



determinando que debía reinstalársele y, por ende, entrar en funciones.

Por lo tanto, si al momento en que se promovió la demanda de controversia constitucional, persistía una situación jurídica reconocida por el Tribunal Contencioso en favor del Síndico Propietario, y por el otro lado el Síndico Suplente con anterioridad a esa sentencia había entrado en funciones con tal carácter, se concluye que prevalecía en la fecha en que se ejerció la acción constitucional una situación de duda en cuanto a la legalidad o derecho que le asistía al Síndico Suplente y al Síndico Propietario para representar al Ayuntamiento.

En consecuencia, ante tal circunstancia y tomando en consideración que ninguno de los dos Síndicos ejerció la acción, y por el contrario fue el Presidente Municipal quien la hizo valer en representación del Ayuntamiento, debe presumirse, dadas las circunstancias particulares del momento en que se promovió la demanda, que el citado Presidente sí contaba en ese momento con la legitimación necesaria para promover a nombre y representación del Ayuntamiento, dado el conflicto suscitado respecto de la legal o ilegal destitución y reinstalación del Síndico Propietario, y que es precisamente la materia de la litis en la sentencia que ahora se combate.

CUARTO.- Previamente al estudio de los conceptos de invalidez propuestos, procede estudiar los motivos de improcedencia que invoquen las partes o que de oficio advierta

este Tribunal, por ser una cuestión de orden público de conformidad con lo dispuesto por el último párrafo del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

El Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, aduce que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la citada Ley Reglamentaria, respecto de los actos atribuidos a la Primera Sala del citado Tribunal, toda vez que esta Sala no emitió los actos que se combaten.

Es fundada la causal de improcedencia invocada.

Los artículos 10, fracción II, 19, fracción VIII, y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal disponen:

**"Art. 10.- Tendrán el carácter de parte en las
"controversias constitucionales: ... II. Como
"demandado, la entidad, poder u órgano que
"hubiere emitido y promulgado la norma general o
"pronunciado el acto que sea objeto de la
"controversia."**

**"Art. 19.- Las controversias constitucionales son
"improcedentes: ... VIII. En los demás casos en que**



463

"la improcedencia resulta de alguna disposición de esta ley."

"Art. 20.- El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ... II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;"

Del artículo 10, fracción II, antes transcrito, se desprende que será demandado en una controversia constitucional el poder, entidad u órgano que haya emitido y promulgado la norma combatida y quien haya pronunciado el acto reclamado.



CORTE DE
LA NACIÓN
RAL DE ACUERDOS.

En el caso, los actos impugnados se hacen consistir en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y en la sentencia de fecha veinte de mayo de mil novecientos noventa y siete dictada en el recurso de revisión 334/97 del índice de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México; actos que se atribuyen en forma directa, respectivamente, al Congreso y Gobernador del Estado de México, y a la citada Sala Superior.

Del análisis de los actos combatidos se desprende que el Congreso y Gobernador Estatales son los responsables de la emisión y promulgación del ordenamiento legal impugnado, y la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo fue quien emitió la sentencia combatida; por tanto, es claro que la

Primera Sala del referido Tribunal Contencioso no es responsable de dichos actos, por lo que no puede tener el carácter de parte demandada en la presente controversia y, consecuentemente, procede sobreseer respecto de esta autoridad con fundamento en lo dispuesto por el artículo 20, fracción II, en relación con el 10, fracción II, y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia.

Por otra parte, el Gobernador y Secretario General de Gobierno, ambos del Estado de México, invocan la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia y 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, en virtud de que las autoridades señaladas como demandadas no pueden tener tal carácter en la presente controversia, pues, en todo caso, debió tenerse como demandado al Estado de México como persona moral.

Es infundada la causal de improcedencia planteada.

El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, dispone:

"Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia

464



*"electoral, se susciten entre: ... i). Un Estado y uno
"de sus municipios, sobre la constitucionalidad de
"sus actos o disposiciones generales;"*

Si bien, de conformidad con el precepto Constitucional transcrito, pueden ser parte en las controversias los Estados, esto no significa que sólo el Estado como ente pueda ser parte en este tipo de procedimiento constitucional, ya que, en términos de lo dispuesto por el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, anteriormente transcrito, pueden ser demandados las entidades, poderes u órganos de los entes a que se refiere la citada disposición constitucional, cuando sean los que emitieron y promulgaron la disposición impugnada o pronunciado el acto objeto de la controversia.



ORTE DE
A NACION.
DE ACUERDO

Por tanto, si en el caso las autoridades demandadas son poderes u órganos del Estado, y son quienes emitieron y promulgaron el ordenamiento legal combatido, y pronunciaron el acto concreto de aplicación, es evidente que sí pueden ser demandados en lo particular en la presente controversia constitucional, sin que haya motivo o justificación para tener al Estado como ente demandado con motivo de dichos actos que particular y directamente se atribuyen a la Legislatura, Gobernador y Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, todos del Estado de México.

No advirtiéndose ningún otro motivo de improcedencia, se pasa al estudio de los conceptos de invalidez propuestos.

QUINTO.- Los conceptos de invalidez que se expresan en la demanda son:

"PRIMERO.- El Código de Procedimientos
"Administrativos del Estado de México, resulta
"anticonstitucional, al regular las normas
"contenidas en sus artículos 202 y 229 fracción I,
"porque dichos preceptos denotan que el Estado
"de México, por conducto del Tribunal de lo
"Contencioso Administrativo propicie la invasión
"de la esfera de competencia y atribuciones del
"Municipio de Tenancingo, con infracción del
"artículo 115 de la Constitución Federal. Además,
"dichos preceptos contravienen lo establecido en
"los artículos 103 y 107 de nuestra Carta Magna,
"porque el control de la legalidad y
"constitucionalidad de los actos de autoridad, es
"de competencia exclusiva de los tribunales
"federales, mediante el juicio de amparo, para
"tutelar las garantías individuales.--- En efecto, los
"artículos 202 y 229 fracción I, del Código de
"Procedimientos Administrativos del Estado de
"México, establecen que el Tribunal de lo
"Contencioso Administrativo tiene por objeto
"dirimir las controversias de carácter
"administrativo y fiscal que se susciten entre la
"administración pública del Estado, Municipio y



465

"Organismos Auxiliares con funciones de autoridad
"y los particulares. Que el juicio contencioso
"administrativo procede en contra de las
"resoluciones administrativas y fiscales que dicten,
"ordenen o traten de ejecutar las autoridades del
"Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios o de
"los organismos auxiliares de carácter estatal o
"municipal, por violaciones cometidas en las
"mismas o durante el procedimiento
"administrativo, en este último caso, cuando
"trasciendan al sentido de las resoluciones.--- De lo
"anterior se advierte que conforme a los artículos
"202 y 229 del Código de Procedimientos
"Administrativos, el Tribunal de lo Contencioso
"Administrativo del Estado de México, es un
"órgano de control de legalidad y de
"constitucionalidad contra actos de autoridades
"administrativas, lo cual es indebido, pues dichas
"facultades corresponden a los tribunales federales
"en materia de amparo, conforme a los artículos
"103 y 107 constitucionales, de manera exclusiva,
"para hacer respetar las garantías individuales de
"los gobernados, motivo por el cual los aludidos
"preceptos del Código de Procedimientos
"Administrativos, resultan inconstitucionales.---
"SEGUNDO.- Por otra parte, en lo referente a los
"actos de aplicación del Código de Procedimientos
"Administrativos del Estado de México, cabe



RTE DE
NACION.
E ACUERDOS.

"mencionar que la Sala Superior del Tribunal de lo
"Contencioso Administrativo, infringió en perjuicio
"del Municipio de Tenancingo y su H.
"Ayuntamiento, los artículos 221 fracción II, 285,
"286 y 288 del ordenamiento administrativo
"aludido, en relación con los numerales 202 y 229
"del mismo ordenamiento legal, porque se
"consideró competente al Tribunal de lo
"Contencioso Administrativo a pesar de carecer de
"jurisdicción, pues desde la contestación de la
"demanda de justicia administrativa, se hizo valer
"precisamente la falta de competencia para dirimir
"el conflicto de que se trata, porque la controversia
"no se ha dado entre las autoridades municipales
"de Tenancingo y particulares, sino entre dichas
"autoridades y miembros de su propio H.
"Ayuntamiento, que también tiene carácter de
"autoridades, en cuyo contexto, las pretensiones
"de los ahora terceros interesados, se refieren a un
"conflicto político que compete a la Legislatura del
"Estado de México, pero no a la jurisdicción
"administrativa, en cuyo contexto, se solicitó el
"sobreseimiento en términos del artículo 267
"fracción I, de la legislación administrativa en cita,
"lo cual pasó por alto la Sala Superior del Tribunal
"de lo Contencioso Administrativo del Estado de
"México e indebidamente invadió la esfera de
"competencia de la Legislatura, al dirimir el



"conflicto, a pesar de que los actos impugnados de
"los ahora terceros interesados no fueron en su
"carácter de particulares, sino como servidores
"públicos, miembros del H. Ayuntamiento. Esta
"actitud resulta violatoria de las garantías de
"legalidad en materia administrativa y de
"fundamentación y motivación, consagrada en los
"artículos 14 y 16 constitucionales, así como del
"propio artículo 115 de la Carta Magna, por atentar
"contra la autonomía del Municipio de Tenancingo.-

"-- TERCERO.- Por otro lado, en el capítulo de
"excepciones y defensas se hizo valer la falta de
"acto de autoridad por parte de las autoridades
"municipales de Tenancingo en contra de los actos
"que pudieran haber afectado los derechos del
"Síndico y Regidores inconformes, pues jamás se
"les separó de su cargo de elección popular, sino
"que simplemente se llamó a los suplentes ante su
"inasistencia injustificada. La Sala Superior del
"Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ni
"siquiera entró al análisis de dicha excepción e
"indebidamente consideró que la relación con el
"Síndico y Regidores inconformes no es como
"servidores públicos miembros del H.
"Ayuntamiento, sino como particulares al haberlos
"cesado de sus cargos, lo cual es inexacto, pues
"nunca hubo tal cese, sino que simplemente se
"llamó a los suplentes por su inasistencia



"injustificada.--- En el inciso B del considerando
"segundo del fallo del recurso de revisión, la Sala
"Superior del conocimiento adujo que en el caso
"concreto es indiscutible que se está en presencia
"de una controversia administrativa entre
"autoridades municipales y particulares atento a
"que al ser separados el Síndico y los Regidores o
"al impedirseles formar parte del H. Ayuntamiento
"de Tenancingo se les coloca en una situación de
"particulares, al estar precisamente en la
"imposibilidad de ejercer sus funciones de
"autoridad. Esta consideración es inexacta, pues la
"relación jurídica aludida de ninguna manera debe
"estimarse entre autoridades municipales
"particulares, sino entre autoridades municipales,
"que por tanto deben dirimir sus controversias ante
"la Legislatura del Estado, lo cual basta para poner
"de manifiesto ante la potestad de la Suprema
"Corte de Justicia de la Nación, la controversia
"constitucional planteada y la contravención de los
"preceptos de la Constitución Política Federal
"mencionados.--- CUARTO.- La Sala Superior del
"Tribunal de lo Contencioso Administrativo
"Infringió en perjuicio de las autoridades
"municipales de Tenancingo y particularmente del
"Presidente Municipal, la jurisprudencia definida
"del propio Tribunal Administrativo, pues al entrar
"al análisis de los actos administrativos



"impugnados, declaró su invalidez por falta de
 "motivación y fundamentación y por no haber dado
 "garantía de audiencia a los afectados, es decir,
 "por violaciones formales no de fondo.--- En estas
 "condiciones, no debió dar efectos restitutorios a
 "la sentencia, pues si las violaciones que estimó
 "para declarar la invalidez son de forma y no de
 "fondo, debió limitarse a que se respetaran las
 "garantías de legalidad relativas a la audiencia de
 "los afectados y a la fundamentación y motivación
 "de los actos administrativos, pero no restituirlos
 "como Síndico Municipal y Regidores, por ello
 "implica ir más allá de los alcances de un fallo que
 "invalida actos por vicios de forma y no de fondo,
 "además de invadir la esfera de competencia
 "municipal, conforme al artículo 115 constitucional
 "que flagrantemente fue violado, además de
 "infringir las garantías de legalidad consagradas en
 "los artículos 14 y 16 de la Carta Magna."



CORTE DE
 LA NACION
 SAL DE ACUERDOS.

SEXTO.- En síntesis, los conceptos de invalidez que se hacen valer en la demanda de controversia constitucional, son:

1.- Que los artículos 202 y 229, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, resultan violatorios del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que dichos preceptos permiten que el Estado, a través del Tribunal de lo Contencioso

Administrativo, invadan la esfera competencial y de atribuciones del Municipio actor, al autorizarlo a resolver las controversias de carácter administrativo que se susciten entre la administración pública del Estado, el Municipio, los organismos auxiliares y los particulares; además, dichos preceptos le dan al citado Tribunal el carácter de órgano de control de legalidad y constitucionalidad contra actos de autoridades administrativas, lo cual transgrede los artículos 103 y 107 Constitucionales, pues es a los Tribunales Federales a los que corresponde conocer de violación de garantías.

2.- Que la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, infringió lo dispuesto por los artículos 221, fracción II, 267, fracción I, 285, 286 y 288 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado, en relación con el 202 y 229 del propio ordenamiento, ya que consideró competente al citado Tribunal de lo Contencioso para conocer del conflicto que se sometió a su conocimiento, a pesar de carecer de jurisdicción, pues en el caso el conflicto no se dio entre autoridades municipales y particulares, sino entre estas autoridades municipales y los miembros de su Ayuntamiento, con lo que se violan los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Federal.

3.- Que la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo no entró al estudio de todas las excepciones y defensas que se hicieron valer en el juicio contencioso, concretamente la relativa a la falta de acto de autoridad de parte



de las autoridades municipales de Tenancingo, Estado de México, pues en la demanda administrativa se planteó la separación del cargo de elección popular de los actores, cuando simplemente lo que se hizo fue llamar a los suplentes ante su inasistencia injustificada.

4.- Que la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo infringió su propia jurisprudencia y los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Federal, pues declara la invalidez de los actos administrativos impugnados por falta de motivación y fundamentación y por violación a la garantía de audiencia, lo que constituyen vicios formales que, como tales, sólo podían provocar la reparación de esos vicios, pero no darle efectos restitutorios consistentes en la reinstalación del Síndico y de los Regidores.

RTE DE
NACION,
E ACUERDO

SÉPTIMO.- En el primer concepto de invalidez se aduce que los artículos 202 y 229, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado, viola lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Federal, al reconocer atribuciones en favor del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México para resolver controversias en que el Municipio sea parte, invadiendo con ello su esfera competencial; además, de que con ello se contravienen los artículos 103 y 107 Constitucionales, que en esa materia están reservadas a los Tribunales Federales por violación de garantías.

Es infundado el concepto de invalidez propuesto.

Los preceptos que se tildan de inconstitucionales disponen:

**"Art. 202.- El Tribunal tiene por objeto dirimir las
"controversias de carácter administrativo y fiscal
"que se susciten entre la Administración Pública
"del Estado, municipios y organismos auxiliares
"con funciones de autoridad y los particulares."**

**"Art. 229.- Procede el juicio contencioso
"administrativo en contra de: I. Las resoluciones
"administrativas y fiscales que dicten, ordenen,
"ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del
"Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de
"los organismos auxiliares de carácter estatal o
"municipal, por violaciones cometidas en las
"mismas o durante el procedimiento
"administrativo, en este último caso cuando
"trasciendan al sentido de las resoluciones."**

Este Tribunal Pleno considera que, conforme a las facultades que se otorgan al citado Tribunal Contencioso Administrativo, no se invade la esfera de competencia municipal.

En efecto, el hecho de que este órgano jurisdiccional conozca de diversos litigios en contra de resoluciones o hechos definitivos dictados por las autoridades municipales, no representa una limitación, afectación, merma o detrimento de las



facultades constitucional y legalmente asignadas a los municipios, en virtud de lo que se pasa a considerar:

El artículo 116, fracción IV, de la Carta Magna, dispone:

"Art. 116.- 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 solo individuo. Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:... IV.- *Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."*

Este precepto fue incorporado al texto constitucional mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de octubre de mil novecientos ochenta y siete, en la que fueron modificados los artículos 17, 46, 115 y

116. La Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma Constitucional plantea los siguientes conceptos:

*"El perfeccionamiento de la impartición de justicia
"en México ha sido una preocupación constante de
"la presente administración, para "satisfacer la
"necesidad permanente del pueblo de "disfrutar de
"legalidad, equidad, orden y seguridad, "que
"permitan el pleno desarrollo del individuo en su
"convivencia social.--- "La sociedad mexicana en
"su conjunto nos ha acompañado en el propósito
"de alcanzar una nueva concepción social del
"Estado y del derecho, y de establecer los
"instrumentos institucionales para la consulta
"popular en las tareas del desarrollo de la
"renovación de nuestro modelo de vida nacional.---
"El derecho se concibe, entre nosotros, como un
"instrumento de transformación social, por lo que
"la reforma jurídica, tan profunda como sea
"necesario, figura entre las grandes prioridades del
"presente.--- "México vive y se desarrolla con
"nuevas normas jurídicas, que permiten una vida
"individual más justa y segura y que han mejorado
"la calidad de nuestra vida social. Normas jurídicas
"en cuya elaboración ha participado el pueblo, no
"solamente por su aprobación formal por el H.
"Congreso de la Unión, sino porque son el
"resultado de un permanente proceso de consulta*



470



RTE DE
NACION.
E ACUERDOS.

"popular, que responde a la vocación democrática
"de los mexicanos.--- "El perfeccionamiento del
"orden jurídico y de los instrumentos de
"procuración e impartición de justicia es un
"proceso permanente y dinámico, en el que cada
"avance mejora la realidad social, provoca
"propuestas de mayor calidad y profundidad y
"alienta las aspiraciones de todos los mexicanos
"para proseguir en esta tarea, con tenacidad.--- "El
"bienestar del individuo inserto en su vida social,
"es el propósito central de nuestro proyecto
"nacional, plasmado en la Constitución; la
"organización y correcto funcionamiento del
"Estado y del poder público, deben contribuir al
"logro de este propósito, con estricto sometimiento
"a las normas constitucionales y leyes que de ellas
"emanan, pues ha sido y es decisión mexicana vivir
"en el sano ambiente de un estado de derecho.---
"La Constitución contiene el proyecto nacional del
"pueblo de México. En ella, la Nación expresa sus
"decisiones fundamentales y afirma su voluntad de
"conservar su identidad como comunidad, como
"cultura y como historia; conjuga los principios
"políticos de la Independencia, la Reforma y la
"Revolución que recogen lo mejor de nuestra
"historia y los anhelos de las mayorías; establece
"las bases que sustentan la estructura de un
"gobierno nacional viable y propone las formas de

"relación entre gobierno y sociedad, constitutivas
 "de la democracia.--- "El respeto a los derechos de
 "hombre y el principio de la división de poderes
 "son piezas estructurales en la concepción del
 "Estado mexicano, pues lo primero constituye el
 "propósito de las instituciones sociales y el límite
 "extrínseco de la actividad del Estado, garantía de
 "la libertad de los hombres, y el segundo contiene
 "la base orgánica de la estructuración del poder
 "estatal y es el límite intrínseco de su propia
 "actividad, pues el ejercicio de la potestad pública
 "debe estar íntegramente supeditado al orden
 "jurídico y su división forma parte del sistema
 "general de protección a la libertad.--- "La
 "necesidad de dividir el ejercicio de las potestades
 "del Estado no fue reconocida en la elaboración de
 "las Constituciones que surgieron de las
 "revoluciones democráticas y liberales en América
 "y Europa, por lo que el principio de la división de
 "poderes ha sido una de las bases fundamentales
 "de la doctrina constitucional moderna. En México,
 "ya la Constitución de Apatzingán, primer ensayo
 "constitucional mexicano, contiene la concepción
 "tripartita de la división de poderes, al establecer
 "que la atribución de la soberanía consistía en la
 "facultad de dictar leyes, en la facultad de hacerlas
 "ejecutar y en la facultad de aplicarlas a los casos
 "particulares, estableciendo, en consecuencia, tres



RTE DE
NACION.
E ACUERDOS.

"órganos de gobierno: Legislativo, Ejecutivo y
"Judicial.--- "El constitucionalismo mexicano a
"través de toda su historia, salvo la Constitución de
"1836, ha mantenido incólume el esquema clásico
"de la división de poderes, con la particularidad de
"que, debido a nuestra organización de carácter
"federal siempre ha existido similitud fundamental
"de este principio estructural entre la Federación y
"las entidades federativas.--- "La Constitución
"Federal Mexicana, en su doble aspecto de Ley
"Fundamental del Estado Federal y de estatuto
"nacional común a los Estados que lo integran,
"contiene preceptos que afirman la identidad de
"nuestros principios políticos fundamentales. Esta
"característica de nuestra forma de ser federal, es
"la base en donde se sostiene toda la organización
"política y social de México, principio rector que
"condiciona a la estructura política de los Estados.-
"-- "Dentro del marco de estos principios y para el
"perfeccionamiento de nuestro orden jurídico
"nacional, presentamos al Órgano Constituyente
"Permanente, por conducto del H. Congreso de la
"Unión, la Iniciativa de Reforma de los artículos 17,
"46, 115 y 116 de la Constitución Política de los
"Estados Unidos Mexicanos. 'El nuevo texto del
"artículo 116 que se propone se dedica a las
"normas relativas a los Poderes Legislativo,
"Ejecutivo y Judicial de los Estados, y sus

"fracciones I y II repiten el contenido actual de la
"fracción VIII del artículo 115 constitucional,
"dedicando la fracción I a las normas relativas al
"Poder Ejecutivo y la fracción II a las normas
"relativas al Poder Legislativo; la fracción III
"contiene las bases a que debe sujetarse la
"organización y funcionamiento del Poder Judicial;
"la fracción IV se dedica a señalar la posibilidad
"constitucional de la justicia administrativa en el
"ámbito local; y las V y VI repiten el contenido de
"las fracciones IX y X del texto vigente del artículo
"115 constitucional, relativas a las relaciones de
"trabajo entre los Estados y sus trabajadores y a la
"posibilidad de celebrar convenio entre
"Federación, los Estados y sus Municipios'....

En el dictamen de las Comisiones Unidas Primera de
Gobernación, de Puntos Constitucionales y Asuntos Relativos al
Pacto Federal del Senado de la República se afirma:

"La fracción IV del artículo 116, a juicio de quienes
"dictaminan, resulta relevante, pues, da base y
"fundamento para el establecimiento de Tribunales
"de lo Contencioso Administrativo en la esfera
"estatal, aplicando a estos tribunales los
"lineamientos establecidos en el párrafo segundo
"de la fracción I del artículo 104 constitucional. El



472

*"contenido de la fracción resulta positivo y
"proponemos su aprobación".---*

La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, sobre el tema en estudio, sostuvo:

*"En la fracción IV del artículo 116 se da base y
"fundamento al establecimiento de Tribunales de lo
"Contencioso Administrativo en la esfera estatal.
"Se aplican a éstos los mismos lineamientos
"establecidos en el párrafo segundo de la fracción I
"del artículo 104 constitucional para que gocen de
"plena autonomía y se establezcan normas de
"organización y funcionamiento. Con esto, es de
"esperarse su rápido desarrollo en la mayoría de
"las entidades como cimientos de un completo
"sistema de justicia administrativa".---*



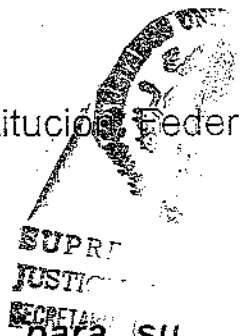
CORTE DE
LA NACION
RAL DE ACUERDOS.

Las transcripciones anteriores apuntan a establecer como teleología del precepto el de facultar a los Constituyentes Permanentes y a las Legislaturas de los Estados para expedir las normas que instituyan los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía con la competencia para dirimir las controversias entre los gobernantes y gobernados, pero como un mecanismo que fortalezca el respeto de las garantías individuales y el estado de derecho dentro de las entidades federativas. De lo anterior se sigue que, es inexacto que se trate exclusivamente de facultar a los órganos legislativos

locales para crear estos órganos jurisdiccionales para dirimir controversias entre los particulares y los órganos administrativos del Gobierno Estatal. La expresión "Administración Pública Estatal" no debe ser interpretada restrictiva y letrísticamente, en virtud de tratarse de mecanismos procesales que permiten la salvaguarda de los derechos constitucionales y legales de los gobernados. Asimismo, los dictámenes de las Comisiones de las Cámaras del Congreso hablan de "esfera estatal" y de "un completo sistema de justicia administrativa", lo que forzosamente implica el interpretar la inclusión de los actos de las autoridades municipales dentro de los actos revisables por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Por otra parte, el artículo 115 de la Constitución Federal dispone:

"Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las base siguientes:--- "1.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.--- "Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no





"podrán ser reelectos para el período inmediato.
"Las personas que por elección indirecta, o por
"nombramiento o designación de alguna autoridad
"desempeñen las funciones propias de esos
"cargos, cualesquiera que sea la denominación que
"se les dé, no podrán ser electas para el período
"inmediato. Todos los funcionarios antes
"mencionados, cuando tengan el carácter de
"propietarios, no podrán ser electos para el período
"inmediato con el carácter de suplentes, pero los
"que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser
"electos para el período inmediato como
"propietarios a menos que hayan estado en
"ejercicio.--- "Las Legislaturas Locales, por
"acuerdo de las dos terceras partes de sus
"integrantes, podrán suspender Ayuntamientos,
"declarar que éstos han desaparecido y suspender
"o revocar el mandato a alguno de sus miembros,
"por alguna de las causas graves que la ley local
"prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan
"tenido oportunidad suficiente para rendir las
"pruebas y hacer los alegatos que a su juicio
"convengan.--- "En caso de declararse
"desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o
"falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si
"conforme a la ley no procediere que entraren en
"funciones los suplentes ni que se celebraren
"nuevas elecciones, las legislaturas designarán



TE DE
NACION.
ACUERDOS

"entre los vecinos a los Consejos Municipales que
"concluirán los períodos respectivos.--- "Si alguno
"de los miembros dejare de desempeñar su cargo,
"será substituido por su suplente, o se procederá
"según lo disponga la ley.--- "II.- Los Municipios
"estarán investidos de personalidad jurídica y
"manejarán su patrimonio conforme a la ley.--- "Los
"Ayuntamientos poseerán facultades para expedir
"de acuerdo con las bases normativas que deberán
"establecer las Legislaturas de los Estados, los
"bandos de policía y buen gobierno y los
"reglamentos, circulares y disposiciones
"administrativas de observancia general dentro de
"sus respectivas jurisdicciones.--- "III.- Los
"Municipios, con el concurso de los Estados
"cuando así fuere necesario y lo determinen las
"leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios
"públicos:

- "a).- Agua potable y alcantarillado.
- "b).- Alumbrado público.
- "c).- Limpia.
- "d).- Mercados y centrales de abasto.
- "e).- Panteones.
- "f).- Rastro.
- "g).- Calles, parques y jardines.
- "h).- Seguridad pública y tránsito, e
- "i).- Los demás que las Legislaturas Locales
"determinen según las condiciones territoriales y



474

"socio-económicas de los Municipios, así como su
 "capacidad administrativa y financiera.--- "Los
 "Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo
 "entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley,
 "podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz
 "prestación de los servicios públicos que les
 "corresponda.--- "IV.- Los Municipios administrarán
 "libremente su hacienda, la cual se formará de los
 "rendimientos de los bienes que les pertenezcan,
 "así como de las contribuciones y otros ingresos
 "que las legislaturas establezcan a su favor, y en
 "todo caso:--- "a).- Percibirán las contribuciones,
 "incluyendo tasas adicionales, que establezcan los
 "Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su
 "fraccionamiento, división, consolidación,
 "traslación y mejora así como las que tengan por
 "base el cambio de valor de los inmuebles.--- "Los
 "Municipios podrán celebrar convenios con el
 "Estado para que éste se haga cargo de algunas de
 "las funciones relacionadas con la Administración
 "Pública de esas contribuciones.--- "b).- Las
 "participaciones federales, que serán cubiertas por
 "la Federación a los Municipios con arreglo a las
 "bases, montos y plazos que anualmente se
 "determinen por las Legislaturas de los Estados.---
 "'c).- Los ingresos derivados de la prestación de
 "servicios públicos a su cargo.--- "Las leyes
 "federales no limitarán la facultad de los Estados



CORTE DE
 LA NACION
 IL DE ACUERDOS

"para establecer las contribuciones a que se
"refieren los incisos a) y c), ni concederán
"exenciones en relación con las mismas.--- "Las
"leyes locales no establecerán exenciones o
"subsídios respecto de las mencionadas
"contribuciones, en favor de personas físicas o
"morales, ni de instituciones oficiales o privadas.
"Sólo los bienes del dominio público de la
"Federación, de los Estados o de los Municipios
"estarán exentos de dichas contribuciones.--- "Las
"Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes
"de Ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus
"cuentas públicas. Los Presupuestos de Egresos
"serán aprobados por los Ayuntamientos con base
"en sus ingresos disponibles.--- "V. Lbs
"Municipios, en los términos de las leyes federales
"y estatales relativas, estarán facultados para
"formular, aprobar y administrar la zonificación y
"planes de desarrollo urbano municipal; participar
"en la creación y Administración Pública de sus
"reservas territoriales; controlar y vigilar la
"utilización del suelo en sus jurisdicciones
"territoriales; intervenir en la regularización de la
"tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y
"permisos para construcciones, y participar en la
"creación y Administración Pública de zonas de
"reservas ecológicas. Para tal efecto y de
"conformidad a los fines señalados en el párrafo

475



"tercero del artículo 27 de esta Constitución,
 "expedirán los reglamentos y disposiciones
 "administrativas que fueren necesarios.--- "VI.-
 "Cuando dos o más centros urbanos situados en
 "territorios municipales de dos o más entidades
 "federativas formen o tiendan a formar una
 "continuidad demográfica, la Federación, las
 "entidades federativas y los Municipios
 "respectivos, en el ámbito de sus competencias,
 "planearán y regularán de manera conjunta y
 "coordinada el desarrollo de dichos centros con
 "apego a la ley federal de la materia.--- "VII.- El
 "Ejecutivo Federal y los gobernadores de los
 "Estados tendrán el mandato de la fuerza pública
 "en los Municipios donde residieren habitual o
 "transitoriamente.--- "VIII.- Las leyes de los Estados
 "introducirán el principio de la representación
 "proporcional en la elección de los Ayuntamientos
 "de todos los Municipios.--- "Las relaciones de
 "trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se
 "regirán por las leyes que expidan las Legislaturas
 "de los Estados con base en lo dispuesto en el
 "artículo 123 de esta Constitución, y sus
 "disposiciones reglamentarias."



ORTE DE
 A NACION.
 DE ACUERDO

El precepto reproducido pone de manifiesto que el Municipio Libre está sujeto a las bases ordenadas por el mismo artículo en lo relativo a la integración del Ayuntamiento y su desaparición. La

facultad legislativa de los Ayuntamientos también está sujeta a las bases normativas que deberán expedir las Legislaturas de los Estados. Pero más importantes para estos efectos, son las prescripciones contenidas en la fracción III del precepto en lo relativo a los servicios públicos que pueden prestar los Municipios, condicionados a los términos que "determinen las leyes". Son precisamente las Legislaturas Estatales quienes aprueban las Leyes de Ingresos de los Municipios y revisan sus cuentas públicas, de la misma manera, son las leyes federales y estatales las que regulan las facultades municipales en materia del destino de la propiedad inmobiliaria. Así, queda demostrado que el Municipio no es una entidad soberana, y por ende sin limitación, sino una persona de derecho público autónoma y de suyo limitada por las normas constitucionales y locales. La autonomía es el reconocimiento de una serie de facultades que pueden ser libremente ejercitadas por el ente en cuestión, sin embargo, estas potestades siempre son limitadas y en exceso de ellas imperan las normas generales, en este caso, las leyes federales y estatales. Al estar sujeto el Municipio a estos condicionamientos legislativos, es inexacto que se invada su esfera competencial por las normas constitucionales locales o por las leyes ordinarias de referencia y su aplicación, máxime que se trata del establecimiento de un órgano jurisdiccional que velará por el apego a la legalidad de los actos de las autoridades municipales, en salvaguarda de los derechos de los gobernados y en fortalecimiento del estado de derecho. Son los órganos de la entidad federativa constitucionalmente competentes para intervenir en el proceso de reforma a la Constitución Local o en la

SUPREMA
CORTA DE
SECRETARIA DE

476



aprobación de leyes estatales los que en general determina la forma en que se ejercitarán las facultades otorgadas a los Municipios, salvo que expresamente la Constitución General de la República, la de la entidad federativa o las demás leyes federales o locales, les otorgue expresamente el ejercicio de determinadas facultades en forma absoluta. En el presente caso no ocurre de esta manera, por lo que no puede considerarse que a través de la creación y operación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, primero a través de su Ley Orgánica y su Código Procesal y después elevando a rango constitucional la facultad expresa de la legislatura para instituir el tribunal, mermen, afecten, restrinjan o menoscaben las facultades del Ayuntamiento.

Sobre el contencioso administrativo, los tratadistas Eduardo García Rentería y Tomás Ramón Fernández, sitúan sus orígenes en el derecho francés y concretamente en las facultades del Consejo de Estado creado por Napoleón Bonaparte en la Constitución del año VIII sobre la huella del antiguo Consejo del Rey.

*"Como órgano consultivo máximo del Ejecutivo, no
 "tendrá poderes de decisión propios, sino
 "simplemente de propuesta al gobierno, que será
 "quien retenga las facultades de decidir, que
 "ejerce, en principio, en interés propio, con la
 "finalidad esencial de depurar las irregularidades
 "más chocantes de los administradores, los*

"verdaderos escándalos, cuya consolidación
 "perjudicaría la propia imagen pública de la
 "administración en su conjunto (Landon). El
 "contencioso administrativo nace pues, como un
 "autocontrol de la administración sobre sí misma,
 "carácter que conservará hasta la III República, en
 "que el sistema inicial de 'jurisdicción retenida'
 "será sustituido por el de 'jurisdicción delegada'
 "con la ley de 24 de mayo de 1872, que reconoce y
 "traspasa al Consejo esos poderes de decisión."
 "(Curso de Derecho Administrativo, segunda
 "Edición, Madrid, Editorial Civitas, 1989. Tomo II, p.
 "484).--- Sobre ese tópico, el tratadista español
 "Jesús González Pérez, en el Tomo I, página 271 de
 "su obra "Derecho Procesal Administrativo"
 "(Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España,
 "1963), al abordar el estudio del derecho procesal
 "administrativo francés apunta:--- "Cuando la
 "Revolución consagra lo que después se llamará
 "principio de la legalidad de la administración,
 "proclamando la exigencia de que las distintas
 "autoridades administrativas ajusten su actividad a
 "las normas legales, va a nacer un sistema -el
 "llamado sistema administrativo- en el que el
 "principio de la división de poderes se interpreta de
 "manera muy peculiar. La independencia de la
 "administración frente a los tribunales va a ser idea
 "capital en el pensamiento revolucionario, y se

SUPREMA
 DE LA
 SECRETARIA GENERAL

497



"formulará de modo categórico por los tratadistas
"posteriores hasta nuestros días. El principio de
"separación de las autoridades administrativas y
"judiciales prohíbe a los tribunales del orden
"judicial, siguiendo los mismos términos de las
"leyes de 16-24 agosto 1790 y del 16 fructidor del
"año III, perturbar (troubler) de cualquier manera
"las operaciones de los cuerpos administrativos y
"conocer los actos de la administración, de
"cualquier clase que sean.--- "Las consecuencias
"de este principio son claras; por lo pronto,
"sustraer el conocimiento de las pretensiones
"deducidas sobre actos y operaciones
"administrativas de los órganos judiciales. El
"particular que sufriera una lesión en su esfera
"jurídica como consecuencia de la actividad
"administrativa, no tenía otro camino que deducir
"sus reclamaciones ante órganos encuadrados en
"la propia administración, órganos que en un
"principio eran puramente administrativos, para
"devenir jurisdiccionales después de una lenta y
"progresiva evolución, que llegará a consagrar,
"junto al principio de la independencia de la
"administración respecto de los órganos de la
"jurisdicción ordinaria, el principio no menos
"importante de la independencia de los órganos de
"la jurisdicción administrativa respecto de la
"administración activa."

SECRETARÍA DE
JUSTICIA
FOLIO 102

Los estudiosos de la historia del derecho mexicano coinciden en afirmar que la introducción en nuestra tradición jurídica del contencioso administrativo, se debe a las ideas y gestiones del jurista del siglo pasado Teodosio Lares, quien, en sus célebres Lecciones de Derecho Administrativo dadas en el Ateneo Mexicano, establece por primera vez las características esenciales de la institución con las que se expidió la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su reglamento del año de mil ochocientos cincuenta y tres durante la última dictadura de Antonio López de Santa Anna. En el efímero Segundo Imperio, al crearse nuevamente el Consejo de Estado, como órgano de jurisdicción retenida y regulado por el artículo 18 del Decreto sobre Organización General de los Ministerios de doce de octubre de mil ochocientos sesenta y cinco, así como por la Ley sobre lo Contencioso Administrativo y su reglamento de ambos del primero de noviembre del mismo año, y que se aproximan a la legislación Lares de mil ochocientos cincuenta y tres, se trató también de manera infructuosa de implantar el contencioso administrativo en México.

La doctrina sostiene como punto de partida de la evolución del contencioso administrativo la disposición del artículo 97, fracción I de la Constitución Federal de cinco de febrero de mil ochocientos cincuenta y siete, que otorgó competencia a los tribunales de la Federación para conocer de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales; precepto que fue considerado por un sector importante



de la doctrina como el apoyo constitucional de dichos tribunales para conocer y decidir sobre los conflictos entre los administrados y la Administración Pública Federal; y éste fue el criterio que siguieron los Códigos Federales de Procedimientos Civiles del seis de octubre de mil ochocientos noventa y siete y del veintiséis de diciembre de mil novecientos ocho, al regular los procedimientos de los juicios seguidos por los administrados contra las autoridades administrativas federales en los campos de nacionalidad y extranjería, expropiación por causa de utilidad pública, y patentes de invención.



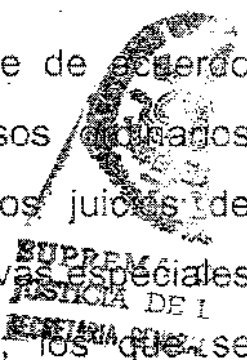
MINISTERIO DE
JUSTICIA
ACUERDOS

El artículo 104, fracción I de la Constitución vigente, del cinco de febrero de mil novecientos diecisiete, continuó el mismo sistema judicialista, en cuanto otorgó competencia a los tribunales de la Federación para conocer de todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento o aplicación de las leyes federales o de los tratados internacionales, incluyendo dicho precepto a la llamada "jurisdicción concurrente", cuando las citadas controversias sólo afecten intereses particulares, pues en ese supuesto pueden conocer de las mismas, a elección del actor, los Jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal.

Como ocurrió con el artículo 97, fracción I de la Carta Federal de mil ochocientos cincuenta y siete, no se hace referencia expresa a la materia administrativa, pero tanto la doctrina como la legislación y la jurisprudencia han estimado que se encuentra implícita en la referencia a las controversias civiles

entendidas en sentido amplio, y con este fundamento, tanto las Leyes Orgánicas del Poder Judicial Federal de mil novecientos treinta y cuatro, como la de mil novecientos treinta y seis, y la vigente de mil novecientos noventa y cuatro otorgaron a los Jueces Federales de Distrito la facultad de conocer en primer grado: "de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas" (artículo 52, fracción I de la Ley Orgánica de mil novecientos noventa y cinco).

La misma doctrina administrativa señala que de acuerdo con estos preceptos, se instauraron los procesos ordinarios federales en materia administrativa, denominados juicios de oposición, reglamentados por las leyes administrativas especiales de carácter federal, inclusive en materia fiscal, los que se tramitaban en primera instancia ante los Jueces Federales de Distrito, y en apelación ante los Tribunales Unitarios de Circuito. Contra la sentencia de segundo grado, podía intentarse ya sea el recurso de súplica (de acuerdo con la vieja denominación española) que se introdujo en el texto original de la citada fracción I del artículo 104 constitucional; o bien el juicio de amparo. Dichos medios de impugnación fueron regulados por la Ley de Amparo de mil novecientos diecinueve, en la inteligencia de que mientras los administrados podían elegir entre estos dos instrumentos, las autoridades únicamente podían utilizar el segundo, el que por este motivo constituye un antecedente del





recurso de revisión fiscal, introducido en el mismo texto constitucional, por reforma de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis.

Sin embargo, esta tradición que confirió a los tribunales ordinarios el conocimiento y resolución de las controversias en materia administrativa, empezó a modificarse de manera paulatina, tomando en consideración que el recurso de súplica se suprimió por reforma constitucional del dieciocho de enero de mil novecientos treinta y cuatro; que los juicios de oposición desaparecieron poco a poco de las leyes administrativas correspondientes y que surgieron algunos órganos de jurisdicción retenida, especialmente en materia fiscal, tales como el Jurado de Penas Fiscales creado por la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales, del quince de abril de mil novecientos veinticuatro; la Junta Revisora introducida por la Ley del Impuesto sobre la Renta del dieciocho de marzo de mil novecientos veinticinco; y en forma paralela otro Jurado de Revisión, en la Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal, del once de enero de mil novecientos veintinueve. Según la doctrina este desarrollo preparó el terreno para la transformación esencial que significó la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal del veintisiete de agosto de mil novecientos treinta y seis; ordenamiento que creó el Tribunal Fiscal de la Federación, y por ello insertó dentro del sistema tradicional de carácter judicialista descrito con anterioridad, elementos del contencioso administrativo de carácter continental europeo, y más



RTE DE
NACION.
ACUERDOS.

específicamente. francés. La creación del Tribunal Fiscal de la Federación fue el detonador del nuevo esquema del contencioso administrativo, por ello la evolución de este órgano resulta trascendente en la comprensión de esta institución en estudio. Se pueden señalar tres períodos esenciales en la evolución del Tribunal Fiscal Federal: el primero a partir de su creación en mil novecientos treinta y siete, hasta el mes de abril de mil novecientos sesenta y siete, en que entra en vigor su primera Ley Orgánica, ya que en esta etapa inicial el referido tribunal funcionó como órgano de jurisdicción delegada, tomando en cuenta que según el artículo primero de este ordenamiento, que se reitera en el 146 del Código Fiscal de mil novecientos treinta y ocho, el referido tribunal dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, aun cuando sería independiente de la Secretaría de Hacienda y cualquier otra autoridad administrativa.



Una segunda etapa se inicia con la citada Ley Orgánica del Tribunal Fiscal que entró en vigor el primero de abril de mil novecientos sesenta y siete, contemporáneamente con las disposiciones procesales del Código Fiscal Federal de la misma fecha, ya que el artículo primero de la citada Ley Orgánica dispuso que: "El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos con la organización y atribuciones que la ley establece"; esta disposición hace variar el carácter de organismo de jurisdicción delegada, asumiendo un carácter estrictamente judicial, si bien con algunos resabios de la situación anterior.



La situación actual se inició con la nueva Ley Orgánica del repetido Tribunal Fiscal, publicada el dos de febrero de mil novecientos setenta y ocho, y que entró en vigor ciento ochenta días después, es decir en agosto del mismo año, y que no sólo conserva la plena autonomía del organismo (artículo primero), sino que emprende la desconcentración de la justicia administrativa federal, al establecer una Sala Superior y varias Salas Regionales, distribuidas en las once regiones en las cuales se divide el territorio nacional (artículo 21), siguiendo en esta materia la tendencia hacia la desconcentración de la Justicia Federal, como ha ocurrido con los Tribunales de Circuito y con los grupos especiales de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con lo cual se pretende acercar los órganos judiciales a los justiciables.

TE DE
IACION.
ACUERDOS

En esta esquemática descripción del desarrollo de las facultades y organización del Tribunal Fiscal de la Federación, existe la tendencia hacia la creación de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tomando como base el propio Tribunal Fiscal, al cual se le ampliaron considerablemente sus atribuciones, para comprender el conocimiento genérico de las controversias administrativas federales de carácter nacional (es decir, excluyendo las del Distrito Federal), salvo algunas materias concretas.

Debe destacarse, la reforma del artículo 104, fracción I de la Carta Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el

veinticinco de octubre de mil novecientos sesenta y siete que entró en vigor en octubre de mil novecientos sesenta y ocho, la cual introdujo dos factores de gran importancia en esta materia: en primer término, constitucionalizó la jurisdicción administrativa especializada y autónoma, ya que durante los primeros años de actividad del Tribunal Fiscal de la Federación, que como hemos dicho se creó por la Ley de Justicia Fiscal de agosto de mil novecientos treinta y seis, se discutió la constitucionalidad de este organismo, por considerar un sector la doctrina que invadía la esfera de atribuciones del Poder Judicial Federal.

En efecto, la adición a la fracción I de artículo 104 constitucional disponía:

**"Las leyes Federales podrán instituir Tribunales de
"lo Contencioso Administrativo dotados de plena
"autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su
"cargo dirimir las controversias que se susciten
"entre la Administración Pública Federal o del
"Distrito Federal y los particulares, estableciendo
"las normas para su organización, su
"funcionamiento, el procedimiento y los recursos
"contra sus resoluciones..."**

Esta disposición pasó a formar parte de la actual fracción XXIX-H del artículo 73, mediante la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete.



481

El segundo aspecto esencial de la reforma de mil novecientos sesenta y ocho, que también modificó la parte conducente de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y la de Amparo, fue el establecimiento específico, con apoyo en el artículo 107, fracción V, inciso b) de la Constitución Federal, del amparo de una sola instancia contra sentencias definitivas pronunciadas por los tribunales administrativos, lo que significa el reconocimiento, para efectos del mismo derecho de amparo, de la naturaleza jurisdiccional de dichos tribunales, como órganos dotados de plena autonomía, superando la situación anterior, de organismos de jurisdicción delegada, que tenía el Tribunal Fiscal de la Federación desde su creación en mil novecientos treinta y seis hasta la expedición de la Ley Orgánica que entró en vigor en abril de mil novecientos sesenta y siete.

ANTE
NACION,
ACUERDOS.

Respecto a esta última innovación debe recordarse con anterioridad a la reforma constitucional indicada que las sentencias del mismo Tribunal Fiscal de la Federación se impugnaban en amparo de doble instancia, en los términos del artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo, por considerarse como actos formalmente administrativos.

Uno de los efectos inmediatos de la reforma constitucional de mil novecientos sesenta y ocho, por lo que se refiere a la adición de la fracción I del artículo 104 de la Carta Federal, fue la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por la ley promulgada el veintiocho de enero de mil

novecientos setenta y uno, reformada posteriormente en mil novecientos setenta y tres y mil novecientos setenta y nueve.

La creación de este tribunal implica otro paso adelante en el desarrollo de la jurisdicción administrativa mexicana, que se inicia con un organismo de jurisdicción delegada y con competencia restringida a la materia fiscal, y se dirige hacia el establecimiento de tribunales jurisdiccionales autónomos de competencia genérica para conocer y resolver, salvo excepciones, de las controversias entre la Administración Pública y los administrados, y que a través de la citada Ley de mil novecientos setenta y uno se logra para el ámbito del Distrito Federal, el cual significó un adelanto en relación de la regulación del Tribunal Fiscal Federal, en cuanto, por una parte dicho Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal posee facultad imperativa para imponer sus determinaciones y el orden en el procedimiento a través de las medidas de apremio y disciplinarias señaladas en el artículo 29 de su Ley Orgánica, así como en segundo lugar, para exigir el cumplimiento de la sentencia protectora del administrado, por conducto de un procedimiento de ejecución inspirado en el establecido por la Ley de Amparo, según el artículo 82 del citado ordenamiento de lo contencioso administrativo.

La evolución de la jurisdicción administrativa mexicana, ha culminado con el establecimiento creciente de organismos de justicia administrativa en las entidades federativas inspirados en el ejemplo del Tribunal Fiscal Federal y del Tribunal de lo



Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tomando en consideración que se hicieron algunos intentos infructuosos para crear tribunales fiscales de jurisdicción delegada, en Tamaulipas (1951); Colima (1955); y Guanajuato (1962-1963). De la misma manera, han ido apareciendo los siguientes órganos que incorporan la institución del contencioso administrativo en el nivel local: Tribunal Fiscal del Estado de México (1958); Tribunal Fiscal del Estado de Veracruz (1975); Tribunal Fiscal del Estado de Sinaloa (1976); Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora (1977); y los Tribunales de lo Contencioso Administrativo del Estado de Hidalgo (1979), de Jalisco (1983), Querétaro y Guanajuato (1985), Guerrero y Yucatán (1987).



RTE DE
NACIONES
ACUERDOS

La enmienda constitucional de mil novecientos ochenta y siete reconoce esta evolución y busca con la misma estructurar un sistema completo e integral de justicia administrativa. No es casual que en la iniciativa de reformas constitucional se haya presentado a consideración del órgano revisor de la Constitución, la modificación de varios artículos relacionados con la impartición de justicia. La reforma judicial de mil novecientos ochenta y siete busca perfeccionar el estado de derecho y los mecanismos procesales que lo hacen efectivo. Con razón se ha visto en los Tribunales de lo Contencioso Administrativo una pieza esencial del sistema actual de Administración Pública de justicia en México.

Por lo expuesto, sería contrario a la finalidad de la reforma el darle como contenido a la fracción IV del artículo 116 solo la

posibilidad de impugnar mediante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de las entidades federativas, los actos de las autoridades del segundo nivel de gobierno, siendo que dentro de los Estados, "como base de su división territorial y de su organización política y administrativa" se encuentra el Municipio Libre. De esta forma no puede interpretarse que merme, limite o impida el ejercicio de la esfera competencial constitucional y legal del Municipio.

Atento a todo lo antes considerado, se concluye que, el hecho de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo conozca de diversos litigios en contra de resoluciones o hechos definitivos dictados por las autoridades municipales no representa una limitación, afectación, merma o detrimento de las facultades constitucional y legalmente asignadas al actor. Esto es así en virtud de que, como ha quedado señalado en los párrafos precedentes, la teleología de la reforma introducida al artículo 116, fracción IV de la Ley Fundamental responde a estructurar un sistema integral de justicia administrativa que fortalezca el estado de derecho y por ende, el respeto de los derechos constitucionales y legales de los gobernados. Resulta inconcuso el establecer que una instancia que busca resolver de manera imparcial e imperativa las controversias entre los particulares y los Municipios, como un órgano garante de la legalidad de los actos de las autoridades pueda considerarse como atentatorio a la esfera competencial del Municipio actor. Por estas mismas razones deben desestimarse los argumentos del actor que sostienen que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo no

403



debió de conocer y tramitar el acto concreto de aplicación que por esta vía reclama.

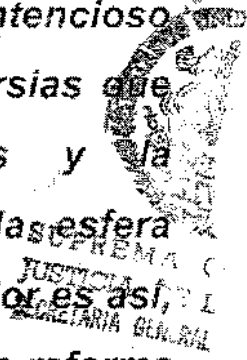
Similar criterio sostuvo este Tribunal Pleno al resolver en sesión de fecha cinco de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, por unanimidad de once votos, la controversia constitucional 1/95, promovida por el Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, siendo ponente el Ministro Mariano Azuela Güitrón, que motivó la formación de las tesis jurisprudenciales que se aplican por analogía al presente caso, números 100/97 y 101/97, visibles a fojas 540 y 539, respectivamente, del Tomo VI diciembre de mil novecientos noventa y siete, Tribunal Pleno, del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, que dicen:



ORTE DE
NACION.
DE ACUERDOS.

**"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRIBUNALES
"DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LAS
"CONSTITUCIONES Y LEYES LOCALES QUE LOS
"FACULTAN PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS
"ENTRE LOS PARTICULARES Y LA
"ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL, NO
"VULNERAN LA ESFERA DE COMPETENCIA DE
"LOS MUNICIPIOS.- De la interpretación
"sistemática y armónica de lo dispuesto en los
"artículos 115 y 116, fracción IV, de la Constitución
"Política de los Estados Unidos Mexicanos, así
"como de la exposición de motivos y de los
"dictámenes de las comisiones del Congreso de la
"Unión que intervinieron en el procedimiento de**

"reforma del último precepto citado, publicado en
"el Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo
"de 1987, se colige que al facultar el Poder Revisor
"de la Constitución a los Estados para instituir
"Tribunales de lo Contencioso Administrativo
"dotados de plena autonomía para dictar sus fallos,
"con el fin de dirimir las controversias que se
"susciten entre la administración pública estatal y
"los particulares, comprendió dentro de ésta,
"inclusíve, a la administración pública municipal,
"por lo que las Constituciones y leyes locales que
"facultan a los Tribunales de lo Contencioso
"Administrativo para dirimir las controversias que
"se susciten entre los particulares y la
"administración municipal no invaden la esfera
"competencial de los Municipios. Lo anterior es así,
"en razón de que la teleología de la aludida reforma
"constitucional fue la de instaurar un sistema
"integral de justicia administrativa que permitiera
"fortalecer el Estado de derecho, aunado a que si
"bien el Municipio es un nivel de gobierno con una
"esfera competencial propia, ella se encuentra
"constitucionalmente limitada, en diversas
"materias, a lo establecido en la legislación local de
"la entidad federativa en que se ubican, salvo el
"caso en que la Constitución Política de los
"Estados Unidos Mexicanos les otorga



404



"expresamente el ejercicio absoluto de
"determinadas facultades."

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRIBUNAL
"DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
"ESTADO DE NUEVO LEÓN. LOS ARTÍCULOS 63,
"FRACCIÓN XLV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
"DEL PROPIO ESTADO Y 15 DE LA LEY ORGÁNICA
"DE DICHO TRIBUNAL, NOVULNERAN LA ESFERA
"DE COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS.-
"Conforme a los citados preceptos corresponde al
"Congreso Local instituir el Tribunal de lo
"Contencioso Administrativo, dotado de autonomía
"plena en el pronunciamiento de sus fallos y con
"facultades para resolver los conflictos y
"controversias que se susciten entre el Estado, los
"Municipios, los órganos descentralizados y
"empresas de participación estatales o
"municipales, y los particulares, situación que no
"implica una invasión a la esfera competencial de
"los Municipios, ya que de la interpretación
"sistemática y armónica de lo dispuesto en los
"artículos 115 y 116, fracción IV, de la Constitución
"Política de los Estados Unidos Mexicanos, así
"como de la exposición de motivos y de los
"dictámenes de las comisiones del Congreso de la
"Unión, que intervinieron en el procedimiento de
"reforma del último precepto citado, publicado en



ORTE DE
A NACIÓN
DE ACUERDOS

"el Diario Oficial de la Federación de 17 de marzo
"de 1987, se colige que al facultar el Poder Revisor
"de la Constitución a los Estados para instituir
"Tribunales de lo Contencioso Administrativo
"dotados de plena autonomía para dictar sus fallos,
"con el fin de dirimir las controversias entre la
"administración pública estatal y los particulares,
"comprendió dentro de ésta, inclusive, a la
"administración pública municipal. Lo anterior es
"así, en razón de que la teleología de la aludida
"reforma constitucional fue la de instaurar un
"sistema integral de justicia administrativa que
"permitiera fortalecer el Estado de derecho, aunado
"a que si bien el Municipio es un nivel de gobierno
"con una esfera de competencia propia, ella se
"encuentra constitucionalmente limitada en
"diversas materias, a lo establecido en la
"legislación local de la entidad federativa en que se
"ubican, salvo el caso en que la Constitución
"Política de los Estados Unidos Mexicanos les
"otorga expresamente el ejercicio absoluto de
"determinadas facultades."

Asimismo, resulta aplicable por analogía al caso concreto, la tesis de jurisprudencia número 26/1998, Tribunal Pleno, pendiente de publicación, que dice:



485

"TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. SUS NOTAS
 "DISTINTIVAS PARA LA PROCEDENCIA DEL
 "AMPARO DIRECTO.- Los artículos 73, fracción
 "XXIX-H, 116, fracción V, y 122, Base Quinta, de la
 "Constitución Política de los Estados Unidos
 "Mexicanos, facultan al Congreso de la Unión, a las
 "Legislaturas Locales y a la Asamblea Legislativa
 "del Distrito Federal, respectivamente, para crear
 "Tribunales de lo Contencioso Administrativo con
 "plena autonomía para dictar sus fallos. De
 "conformidad con esas normas supremas, para
 "que una autoridad administrativa al realizar
 "funciones jurisdiccionales tenga la naturaleza de
 "Tribunal Administrativo y, por ende, sus
 "resoluciones sean susceptibles de reclamarse en
 "amparo uniinstancial, se requiere: a) Que sea
 "creado, estructurado y organizado mediante leyes
 "expedidas por el Congreso de la Unión o por las
 "legislaturas locales; b) Que el ordenamiento legal
 "respectivo lo dote de autonomía plena para fallar
 "con el fin de garantizar su imparcialidad e
 "independencia; y, c) Que su función sea la de
 "dirimir conflictos que se susciten entre la
 "administración pública y los particulares."



ORTE DE
 NACION.
 E ACUERDOS.

OCTAVO.- En los conceptos de invalidez segundo, tercero y cuarto, los que se analizan de manera conjunta con apoyo en lo dispuesto por el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las

Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, se alega que con la sentencia impugnada se violan los artículos 14, 16 y 115 de la Ley Fundamental, ya que se infringe lo dispuesto por los artículos 221, fracción II, 267, fracción I, 285, 286 y 288 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado, en relación con el 202 y 229 del propio ordenamiento, pues se consideró competente al citado Tribunal de lo Contencioso para conocer del conflicto que se sometió a su conocimiento a pesar de carecer de jurisdicción, pues en el caso el conflicto no se dio entre autoridades municipales y particulares, sino entre estas autoridades municipales y los miembros de su Ayuntamiento; que la Sala Superior responsable no entró al estudio de todas las excepciones y defensas que se hicieron valer en el juicio contencioso, concretamente la relativa a la falta de acto de autoridad, pues en la demanda administrativa se planteó la separación del cargo de elección popular de los señores, cuando simplemente lo que se hizo fue llamar a los suplentes ante su inasistencia injustificada; y, que en la sentencia no se consideró que la declaración de invalidez de los actos administrativos impugnados fue por falta de motivación y fundamentación y por violación a la garantía de audiencia, los que constituyen vicios formales que, como tales, sólo podían provocar la reparación de esos vicios, pero no darle efectos restitutorios consistentes en la reinstalación del Síndico y de los Regidores.

Tales conceptos de violación deben declararse inoperantes en virtud de que, si bien plantean la contravención a disposiciones fundamentales, lo cierto es que tienden a combatir



las consideraciones de la sentencia impugnada, lo cual no puede hacerse a través de la presente vía constitucional.

Los artículos 1º y 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia y 105, fracción I, de la Constitución Federal, disponen:

**"Art. 1º.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación
"conocerá y resolverá con base en las
"disposiciones del presente Título, las
"controversias constitucionales y las acciones de
"inconstitucionalidad a que se refieren las
"fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución
"Política de los Estados Unidos Mexicanos...."**

**"Art. 10.- Tendrán el caracter de parte en las
"controversias constitucionales:...II. Como
"demandado, la entidad, poder u órgano que
"hubiere emitido y promulgado la norma general o
"pronunciado el acto que sea objeto de la
"controversia."**

**"Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la
"Nación conocerá, en los términos que señale la
"ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I.- De
"las controversias constitucionales que, con
"excepción de las que se refieran a la materia
"electoral, se susciten entre:...i).- Un Estado y uno**

***"de sus municipios, sobre la constitucionalidad de
sus actos o disposiciones generales."***

De conformidad con las disposiciones antes transcritas, la presente acción es procedente con motivo de controversias que se susciten, entre otros casos, entre un Estado y uno de sus municipios, con motivo de actos o disposiciones generales; por otra parte, la parte demandada lo será la entidad, poder u órgano que emita el acto o disposición impugnado.

En estos términos, debe considerarse que no todo acto podrá ser materia de impugnación y no toda autoridad que lo emita, sea ente, poder u órgano, podrá ser demandada en esta vía, ya que la especialidad de estos procedimientos constitucionales tiende a preservar, esencialmente, la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno con estricto apego a las disposiciones de la Carta Fundamental, con el fin de garantizar y fortalecer el sistema federal, por lo que, acorde con la propia naturaleza de estas acciones y de los fines que persigue, sólo cuando exista afectación en este ámbito es que podrá ejercitarse la acción de mérito en contra de un acto y autoridad determinados.

Así lo informa la iniciativa correspondiente a la reforma del Artículo 105 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, que al respecto cita:



409

"...Consolidar a la Suprema Corte como tribunal de
"constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a
"sus decisiones; exige ampliar su competencia
"para emitir declaraciones sobre la
"constitucionalidad de leyes que produzcan
"efectos generales, para dirimir controversias entre
"los tres niveles de gobierno y para fungir como
"garante del federalismo....(foja III). ...LAS
"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y LAS
"ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.
"Aspectos generales y efectos de sus
"resoluciones....Hoy se propone que,
"adicionalmente, los órganos federales, estatales y
"municipales, o algunos de ellos, puedan promover
"las acciones necesarias para que la Suprema
"Corte de Justicia resuelva, con efectos generales,
"sobre la constitucionalidad e inconstitucionalidad
"de las normas impugnadas....Las controversias
"constitucionales. El artículo 105 del texto original
"de la Constitución le otorga competencia
"exclusiva a la Suprema Corte de Justicia para
"conocer de las controversias que se susciten
"entre dos o más estados, entre uno o más estados
"y el Distrito Federal; entre los poderes de un
"mismo estado y entre órganos de gobierno del
"Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus
"actos. Los mencionados supuestos del artículo



CORTE DE
LA NACIÓN
DE ACUERDO

"105 no prevén muchos de los conflictos entre los
 "órganos federales, estatales y municipales que la
 "realidad cotidiana está planteando. --- Una de las
"demandas de nuestros días es la de arribar a un
"renovado federalismo. Ello hace indispensable
 "encontrar las vías adecuadas para solucionar las
 "controversias que en su pleno ejercicio pueda
 "suscitar. Por este motivo, se propone la
 "modificación del artículo 105, a fin de prever en su
 "fracción primera las bases generales de un nuevo
 "modelo para la solución de las controversias
 "sobre la constitucionalidad de actos que surjan
 "entre la Federación y un estado o el Distrito
 "Federal, la Federación y un municipio; el Poder
 "Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y
 "cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso,
 "la Comisión Permanente, sea como órganos
 "federales o del Distrito Federal, dos estados, un
 "estado y el Distrito Federal, el Distrito Federal y un
 "municipio; dos municipios de diversos estados;
 "dos poderes de un mismo estado; un estado y uno
 "de sus municipios; y dos órganos del Distrito
 "Federal o dos municipios de un mismo estado. ---
 "Con la modificación propuesta, cuando alguno de
"los órganos mencionados en el párrafo anterior
"estime vulnerada su competencia por actos
"concretos de autoridad o por disposiciones
"generales provenientes de otro de esos órganos,




400

"podrá ejercitar las acciones necesarias para
"plantear a la Suprema Corte la anulación del acto
"o disposición general. El gran número de órganos
"legitimados por la reforma para plantear las
"controversias constitucionales es un
"reconocimiento a la complejidad y pluralidad de
"nuestro sistema federal. Todos los niveles de
"gobierno serán beneficiados con estas reformas."

Asimismo, la iniciativa correspondiente a la Ley
Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la
Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la
Federación el once de mayo de mil novecientos noventa y cinco,
informa lo siguiente:

"... Mediante los procedimientos de controversia
"constitucional y de acciones de
"inconstitucionalidad será posible garantizar
"plenamente la supremacía de la Constitución de
"una manera general, y no como hasta ahora había
"acontecido en nuestro orden jurídico, sólo por la
"vía del juicio de amparo en el caso de la violación
"de garantías individuales. La diferencia
"fundamental entre los procedimientos de amparo
"y del artículo 105 constitucional es muy clara: en
"el juicio de amparo se tutelan intereses directos
"de los gobernados y sólo de manera indirecta se
"protege a la Constitución, mientras que los

"procedimientos instituidos en las fracciones I y II
"del artículo 105 constitucional se conciben como
"instrumentos de protección directa de nuestra
"Carta Magna.... Igualmente, las nuevas
"atribuciones implican que la Suprema Corte de
"Justicia pueda llegar a determinar las
"competencias que correspondan a los tres niveles
"de gobierno que caracterizan a nuestro sistema
"federal, en tanto existe la posibilidad de que
"aquellos poderes u órganos que estimen que una
"de sus atribuciones fue indebidamente invadida o
"restringida por la actuación de otros, puedan
"plantear la respectiva controversia ante la
"Suprema Corte a fin de que la misma determine a
"cual de ellos debe corresponder."


SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACION
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

En este orden de ideas, se llega a la conclusión de que, por regla general, este tipo de acciones sólo procederá con motivo de controversias suscitadas entre dos o más niveles de gobierno (Federación, Estados o sus poderes, Municipio, Distrito Federal o sus órganos, Poder Ejecutivo, Congreso de la Unión o sus Cámaras o la Comisión Permanente), en que se tilden de inconstitucionales actos o disposiciones generales emitidos por una entidad, poder u órgano, cuando la cuestión de fondo debatida se refiera a la distribución o invasión de competencias que a cada uno corresponda.



409

Por tanto, la controversia constitucional deviene improcedente cuando una autoridad emite un acto respecto del cual no se cuestiona indebida atribución de facultades o afectación en la esfera competencial de otro nivel de gobierno distinto del que lo emite.

Así las cosas, si en la especie se combate una sentencia dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en un juicio administrativo en el que se resuelve que a los actores se les violó sus garantías de fundamentación, motivación y audiencia, es claro que no se debate invasión de facultades o competencias de un nivel de gobierno respecto de otro, sino simplemente se dirime un conflicto entre partes, que fue sometido al conocimiento del órgano jurisdiccional, quien en uso de sus facultades emitió la sentencia en el juicio respectivo y respecto de la cual se pretende combatir únicamente sus consideraciones.

No obsta a lo anterior el que en los conceptos de invalidez propuestos se aduzca invasión de competencias en perjuicio de la autonomía municipal, toda vez que del análisis integral de la demanda se aprecia claramente que lo que se controvierte, no es propiamente el que el órgano jurisdiccional demandado esté invadiendo por sí el nivel de gobierno municipal, sino las consideraciones propias de la sentencia en virtud de las cuales se dirime el conflicto suscitado entre las partes que se sometieron a su competencia jurisdiccional.

A mayor abundamiento y sin perjuicio de lo anterior, no puede sostenerse que la controversia constitucional constituya la vía idónea para impugnar las sentencias judiciales que recaigan en los juicios de los que conocen los órganos jurisdiccionales, toda vez que se haría de esta vía un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural, siendo que en la controversia constitucional sólo puede plantearse, esencialmente, contravención a disposiciones fundamentales por invasión o transgresión a los ámbitos competenciales que tutela, y no para impugnar las consideraciones de las sentencias que emitan los tribunales para establecer si se encuentran ajustadas a derecho.

Igual criterio fue sustentado por este Tribunal Pleno al resolver por unanimidad de once votos, en sesión del diez de marzo de 1997, la controversia constitucional número 16/95, interpuesta por el mismo Ayuntamiento de Chihuahua, Chihuahua, siendo ponente el Ministro Humberto Román Palacios.

Al haber sido desestimados los conceptos de invalidez expuestos en la demanda, lo que procede es declarar infundada la presente controversia constitucional.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:



PRIMERO.- Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional promovida por el Presidente Municipal del Ayuntamiento del Municipio de Tenancingo, Estado de México.

SEGUNDO.- Se sobresee en la controversia respecto de los actos que se atribuyen a la Primera Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

TERCERO.- Se reconoce la validez de los artículos 202 y 296, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y del acto de aplicación precisado en el Resultando Primero de esta sentencia.



CORTE
DE LA NAC
GENERAL DE ACUERDOS

CUARTO.- Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Aguinaco Alemán. Fue ponente en este asunto el señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.


PRESIDENTE.

MINISTRO JOSÉ VICENTE AGUINACO ALEMÁN.

PONENTE:


MINISTRO JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:


LIC. JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ.

SIENDO LAS CATORCE HORAS DE LA FECHA ANTES INDICADA, Y EN VIRTUD DE NO HABER COMPARECIDO LOS INTERESADOS A OIR NOTIFICACIONES SE LEA POR FECHA DICHA NOTIFICACION, POR MEDIO DE L.C.A.L. 057 LE

RECIBIDO DE LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

PARA NOTIFICACION EL 21 MAYO 1998

Esta hoja forma parte de la Controversia Constitucional 15/97, promovida por el Presidente Municipal de Tenancingo, Estado de México. Fallada el día doce de mayo de mil novecientos noventa y ocho, en el sentido siguiente: **PRIMERO.** Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional promovida por el Presidente Municipal del Ayuntamiento del Municipio de Tenancingo, Estado de México. **SEGUNDO.-** Se sobresee en la controversia respecto de los actos que se atribuyen a la Primera Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. **TERCERO.-** Se reconoce la validez de los artículos 202 y 296, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y del acto de aplicación precisado en el Resultando Primero de esta sentencia. **CUARTO.-** Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación. **Conste.**

22 MAYO 1998

notificó la resolución anterior a los interesados. Conste.

por lista de la misma fecha, se.