

ANEXOS

SENTENCIA DICTADA EN EL AMPARO EN REVISIÓN
4521/90, PROMOVIDO POR EL AYUNTAMIENTO
DE MEXICALI, BAJA CALIFORNIA

AMPARO EN REVISION 4521/90
AYUNTAMIENTO DE MEXICALI, BAJA CALIFORNIA

MINISTRO PONENTE MARIANO AZUELA GUITRON
SECRETARIA LIC. LOURDES FERRER MAC-GREGOR POISOT

México Distrito Federal, Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día siete de noviembre de mil novecientos noventa y uno

VISTO BUENO, VISTOS, Y
EL MINISTRO RESULTANDO

PRIMERO. Por escrito presentando el veintuno de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve, del que por razón de turno toco conocer al Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Baja California, Enrique Almaraz Tamayo, en su carácter de Síndico Municipal del Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, promovió juicio de amparo contra las autoridades y por los actos que a continuación se indican

A. De la H. Legislatura Constitucional del Estado de Baja California se le reclama la expedición y aprobación del decreto número 100, (sic) que aparece publicado en el Periódico Oficial del Estado con fecha 30 de noviembre de 1989, mediante el cual se abroga el decreto número 172 publicado en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de fecha 30 de agosto de 1989 como consecuencia del decreto abrogatorio también se reclama que los artículos tercero y cuarto de Ley de Coordinación Fiscal del estado se hayan reformado para quedar en los términos del texto original de la citada Ley, publicada en el Periódico Oficial del Estado de fecha 31 de diciembre de 1987, igualmente se reclama de esta autoridad el Artículo Único Transitorio del decreto número 10 ya mencionado con anterioridad, en el cual se establece que el decreto en cuestión entra en vigor el mismo día de su publicación en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Baja California (B) Del C. Gobernador Constitucional del Estado de Baja California se reclama la promulgación y publicación del decreto número 10 que aparece publicado con fecha de 30 de noviembre de 1989 en el Periódico Oficial del Estado de Baja California y asimismo su participación jurídica y material en el proceso legislativo que se le siguió con motivo de la expedición y aprobación del decreto número 10 en cuestión igualmente se reclama de esta autoridad los actos de ejecución y aplicación material y jurídica del decreto número 10 en todas y cada una de sus consecuencias (C) Del C. Secretario General de Gobierno se reclama su intervención en la promulgación y publicación del decreto número 10 que fue publicado con fecha 30 de noviembre de 1989 en el Periódico Oficial del Estado incluyendo en esta participación su intervención en el proceso de refrendo del acuerdo que haya tomado con el Gobernador Constitucional del Estado en el proceso legislativo que se siguió con motivo de la expedición y aprobación del decreto número 10 así como los actos de ejecución y aplicación material y jurídica del decreto número 10 (D) Del C. Secretario de Finanzas

* Sentencia emitida en la robusta mayoría de 8 votos por 2 votos de abstención de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El caso de Tabasco.

del Estado, se reclaman los actos de aplicación y ejecución jurídica y material del decreto número 10 que fue publicado con fecha 30 de noviembre de 1989 en el Periódico Oficial del Estado (E) De todas y cada una de las autoridades se reclaman las consecuencias jurídicas y materiales que se desprenden de la expedición y aprobación del decreto 10 que se impugna en esta demanda de amparo

SEGUNDO. La parte quejosá narró los siguientes antecedentes de los actos reclamados

"1. Con fecha 31 de diciembre de 1987 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California, la Ley de Coordinación Fiscal del Estado, la cual entró en vigor a partir del día 1 de enero de 1988, habiéndose previsto en el capítulo primero de las disposiciones generales que la Ley, tiene por objeto PRIMERO, establecer las bases de las participaciones Federales y Estatales que correspondan a los Municipios de la Entidad SEGUIDO Fijar las reglas de colaboración administrativa entre Autoridades Fiscales, Estatales y Municipales y, TERCERO Constituir los órganos en materia de coordinación fiscal, estatal y municipal, así como dar las bases de su organización y funcionamiento 2 En el capítulo segundo de las participaciones federales y estatales a los Municipios quedó establecido en los diversos artículos Tercero y Cuarto respectivamente el siguiente texto de Ley ' artículo 3 De las cantidades que perciba el Estado, dentro del ejercicio de que se trate, por concepto de participaciones federales derivadas de los fondos generales de participaciones y financiero complementario previsto en la Ley de Coordinación Fiscal Federal los Municipios recibirán el equivalente al 20% de dicha cantidad así como el 20% del total que perciba el Estado por concepto de participación federal derivada de la recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos que se obtenga en el territorio Estatal y el 100% del Fondo de Fomento Municipal Dichas cantidades serán distribuidas entre los mismos en los términos de la presente Ley " Artículo 4. Con el 2% del total que perciba el Estado derivado de los fondos General de Participaciones y Financiero Complementario el Gobierno del Estado constituirá un fondo único de participaciones federales a los Municipios el cual se incrementará con el 100% del Fondo de Fomento Municipal Las cantidades que a cada Municipio correspondan serán distribuidas de acuerdo con las siguientes reglas I. El 50%, en proporción a la recaudación obtenida en el Municipio de que se trate, por concepto de Impuestos Federales Coordinados e Impuestos Federales recaudados en las oficinas Federales de Hacienda correspondientes durante el año inmediato anterior a aquel para el que se hace el cálculo II. El 50% restante, en proporción a su población El dato de población se tomará de la última información oficial que al iniciarse cada ejercicio haya dado a conocer el Consejo Estatal de Población " 3 Con fecha 20 de agosto de 1989 se publicó en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Baja California el decreto número 172 mediante el cual se reforman los artículos 3 y 4 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Baja California para quedar como sigue ' artículo 3° De las cantidades que perciba el Estado, dentro del ejercicio de que se trate, por concepto de participaciones federales derivadas de los fondos generales de participaciones y financiero complementario previsto en la Ley de Coordinación Fiscal Federal, los Municipios recibirán el equivalente al 25% de dicha cantidad, así como el 20% del total que perciba el Estado por concepto de participación federal derivada de la recaudación del Impuesto Sobre Tenencia Uso (sic) de Vehículos que se obtengan en el Territorio Estatal y el 100% del Fondo de Fomento Municipal Dichas cantidades serán distribuidas entre los mismos en los términos de la presente Ley " Artículo 4° Con el 35% del total que perciba el Estado, derivado de los fondos generales de participaciones y financiero complementario, el Gobierno del Estado, constituirá un fondo único de participaciones federales a los Municipios, el cual se incrementará con el 100% del Fondo de Fomento Municipal Las cantidades que a cada Municipio correspondan serán distribuidas de acuerdo con las siguientes reglas I. ... II. ... 4. En el artículo 2 del decreto número 172 a que se hace referencia en el apartado anterior, quedó expresamente establecido que las Reformas que se señalan en el artículo Primero del decreto en cuestión entrarían en vigor a partir del 1 de diciembre de 1989. 5 Con fecha 30 de noviembre de 1989, Se publicó en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Baja California el decreto número 10, que fue expedido y aprobado por la XIII Legislatura Constitucional del Estado de Baja California precisamente en la misma fecha del 30 de noviembre de 1989, mediante el cual se abroga el decreto número 172, publicado en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Baja California de fecha 20 de agosto de 1989, y como consecuencia de la mencionada abrogación, se establece que los artículos 3 y 4 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado, quedan

en los términos del texto original de la citada Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado, de fecha 31 de diciembre de 1987, artículos que textualmente ya quedaron reproducidos en un apartado especial de antecedentes de esta demanda de amparo, que en obvio de repeticiones nos remitimos a ellos para los efectos consiguientes. 6. En el decreto número 10 a que se hace referencia en el apartado anterior, la XIII Legislatura Constitucional del Estado de Baja California, expidió y aprobó un artículo Único Transitorio en los siguientes términos: Artículo Único. El presente decreto entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Baja California." 7. El Decreto número 10 que expidió y aprobó la XIII Legislatura del Estado de Baja California, hemos ya manifestado que fue expedido y aprobado con fecha 30 de noviembre de 1989, e igualmente hemos manifestado que fue promulgado por el Gobernador Constitucional del Estado el mismo día 30 de noviembre de 1989, quien ordeno se imprimiera, publicara, observara y se le diera debido cumplimiento, habiéndose publicado el mismo día 30 de noviembre de 1989, de tal suerte que conforme a lo establecido en el Artículo Único Transitorio, el decreto número 10 que se impugna en esta demanda de amparo entró en vigor el día 30 de noviembre de 1989, de donde tenemos, pues, que en el mismo día 30 de noviembre de 1989 se dieron los siguientes actos: (A) Expedición y aprobación del decreto número 10; (B). Promulgación del decreto número 10, (C) Impresión, publicación, orden de observancia y debido cumplimiento del decreto número 10 y, 8. Con fecha 15 de diciembre del año 1989, se celebró en la Ciudad de Mexicali, B.C., una reunión para efecto de hacer la declaración de instalación de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, Estatales y Municipales, y en la referida reunión estando presentes el C. Gobernador Constitucional del Estado, el C. Secretario de Finanzas del Estado y la C. Directora de Ingresos del Estado se procedió a darnos un informe sobre el comportamiento y aplicación de las participaciones federales en el año de 1989, e igualmente las perspectivas de las participaciones a los Municipios por el año 1990, comportamiento y estimaciones con base en la aplicación de los artículos 3 y 4 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado, concretamente en la comunicación que se nos hizo en la referida reunión y que se nos entregó por escrito una copia del referido documento se nos da las explicaciones del comportamiento y perspectivas de las participaciones fiscales a favor de los Municipios, y de los montos que se señalan en los artículos, 3 y 4 de la referida Ley en consulta. 9. La abrogación del decreto número 10 que expidió y aprobó la XIII Legislatura Constitucional del Estado de Baja California, a partir de la iniciación de su vigencia se afectan los intereses patrimoniales de los Municipios, concretamente del Ayuntamiento de Mexicali Baja California, asimismo la aplicación material y en general cualquier otro acto de aplicación que se haga o pretenda hacer por el Gobernador Constitucional del Estado y el Secretario de Finanzas del mismo en base a los nuevos dispositivos que entraron en vigor conforme al decreto número 10 que se impugna, constituyen sin lugar a dudas actos violatorios de garantías individuales en perjuicio de la parte quejosa que represento.

TERCERO. La peticionaria de garantías señaló como violados en su perjuicio los artículos 14, 15, 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y formuló los conceptos de violación que estimó pertinentes.

CUARTO. Por diverso escrito presentado el veintiséis de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve Enrique Almaraz Tamayo, en su carácter de Síndico Municipal del Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, amplió la demanda de garantías en torno a los actos reclamados y a los conceptos de violación hechos vales. Respecto a los actos reclamados amplió los siguientes términos:

NUMERO 1. En relación al inciso (B) de LOS ACTOS RECLAMADOS del C. GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA en lo relativo a los actos de ejecución y aplicación material y jurídica del Decreto Número 10 en todas y cada una de sus consecuencias, se hace referencia a los actos que se pretendan llevar a cabo con motivo de la expedición y aprobación del Decreto Número 10 por esta autoridad. Respecto a lo señalado en el inciso (C) de los ACTOS RECLAMADOS del C. SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO y relativos a los actos de aplicación y ejecución jurídica de la expedición y aprobación del Decreto Número 10 debe entenderse que se trata de aquellos actos que se pretendan llevar a cabo con motivo de la expedición y aprobación del decreto igualmente, en los referente a los ACTOS que se reclamaron del C. SECRETARIO DE FINANZAS DEL ESTADO señalados en el inciso (D) de esta demanda de amparo y en que se

reclaman los actos de aplicación y ejecución material y jurídica del Decreto Número 10 de marras, debe entenderse de aquellos actos que se pretendan llevar a cabo por esta autoridad

QUINTO. El Primer Secretario del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Baja California, con residencia en la ciudad de Mexicali, en cargo del despacho por ministerio de ley, por auto de veintiséis de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve, admitió la demanda de garantías.

Por diverso auto de veintinueve de marzo de mil novecientos noventa, el Juez del conocimiento, en cumplimiento de la ejecutoria dictada por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito en el recurso de queja administrativo 1/90, interpuesto por el quejoso contra el auto de tres de enero de mil novecientos noventa que no admitió la ampliación de demanda, revocó el proveído, admitiendo la misma.

SEXTO. Substanciado el juicio en todos sus trámites legales, el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Baja California dictó sentencia definitiva el treinta y uno de mayo de mil novecientos noventa, misma que concluyó con el siguiente punto resolutive

UNICO SE SOBRESEE EN EL PRESENTE JUICIO DE GARANTIAS promovido por ENRIQUE ALMARAZ TAMAYO en su carácter de Sindico Municipal del H Ayuntamiento de la ciudad de Mexicali, Baja California en contra de los actos de las autoridades precisadas en el considerando primero que esta resolucio

SEPTIMO. Inconforme, Enrique Almaraz Tamayo en su caracter de Sindico Municipal del AYUNTAMIENTO DE Mexicali, Baja California, interpuso recurso de revision

El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nacion, por auto de diecisiete de agosto de mil novecientos noventa, admitió el recurso de revision

El agr ^{del} Ministerio Publico Federal pidio que se revocara la sentencia recurrida y se otorgara el amparo a la quejosa.

Por diverso proveído de trece de diciembre de mil novecientos noventa, el Presidente de este Alto Tribunal ordeno turnar el expediente al Ministro Mariano Azuela Guitrón, habiéndose recibido el expediente en la ponencia el mismo día

CONSIDERANDO

PRIMERO. Este Tribunal Pleno es competente para conocer y resolver el presente recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107 fracción VIII inciso (A) 84, fracción I inciso (A) de la Ley de Amparo y II fracción V inciso (A) de la Ley Organica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se interpone en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en la audiencia constitucional de un juicio de amparo en el que se reclamó la constitucionalidad del Decreto número 10 que reformo los artículos 3 y 4 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Baja California, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad el treinta de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve, y si bien por las consideraciones que seran expuestas con posterioridad se llega a la conclusión de que debe confirmarse el sobreseimiento en el juicio de amparo decretado por el Juez de Distrito, lo que actualizaría la hipótesis prevista en el punto primero, fracción I, del Acuerdo 1/88, dictado por el Tribunal Pleno el diecinueve de enero de mil novecientos ochenta y ocho, con fundamento en el artículo 12 fracción V y XXXVII de la Ley Orgánica de Poder Judicial de la Federación, para la remisión del asunto para su conocimiento y resolución a la Sala de la Suprema Corte de Justicia a la que se encuentra adscrito el Ministro ponente, este Pleno considera que existen razones que justifican que sea resuelto por el, por tanto, se sostenga su competencia originaria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12, fracción XXXVII, anteriormente citado pues, por una parte, el tema materia de la litis es de importancia relevante y, por la otra, el criterio que se sostiene en el propio Tribunal Pleno al resolver las consultas respecto al trámite que debían seguir los expedientes de Varios 36/90 y 2/84, en sesiones de siete de agosto de mil novecientos noventa y uno,

por lo que dicha variación de criterio solo puede ser realizada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia y no por sus Salas, quienes, inclusive podían surtir en criterios contradictorios.

SEGUNDO. La sentencia recurrida se sustenta en las siguientes consideraciones:

I. Con ciertos los actos reclamados a las autoridades responsables H. Legislatura Constitucional del Estado, Gobernador Constitucional del Estado, Secretario General de Gobierno del Estado, y Secretario de Finanzas del Gobierno del Estado todos con residencia en esta ciudad, por así desprenderse de sus informes justificados. II. De la lectura de los informes justificados que rinden las autoridades responsables. H. Legislatura Constitucional del Estado de Baja California, Gobernador de dicha entidad Secretario de Finanzas del Gobierno del Estado y Secretario General del Gobierno, se advierte que hacen valer diversas causales de improcedencia a que se refiere el artículo 73 de la Ley de Amparo, por lo que consideran que el presente juicio de garantías debe ser sobreesido. Debido a que las causales de improcedencia deben previamente analizar el fondo del amparo ser (sic) estudiadas lo aleguen o no las partes por ser de orden público conforme a la tesis de jurisprudencia número 153 visible en la página 262 del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Octava Parte Común al Pleno y las Salas de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación compilación 1917-1985 y que aparece debajo el rubro "IMPROCEDENCIA", deberá analizarse si las que invocan son operativas en los términos en que se hace valer. De las constancias que integran el juicio se advierte que en el caso se surte la causal de improcedencia a que se refiere la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo atendiendo a las siguientes consideraciones: El ayuntamiento es una Corporación Pública integrada por un Alcalde o Presidente Municipal y varios concejales, constituidos para la administración de los intereses del Municipio y que puede asumir dos personalidades distintas, que son (A) Personalidad como sujeto de derecho público y Entidad Soberana y abstracta, encargada de velar por el bien común por medio de dictados imperativos cuya observancia es obligatoria, (B) Personalidad como sujeto de derecho privado porque poseedora de bienes propios que le son indispensables para ejercer sus funciones, le es necesario también entrar en relaciones de naturaleza civil, con los poseedores de otros bienes o con personas encargadas de la administración de aquellos. Por otro lado de conformidad con el artículo 103 de la Constitución Federal y el artículo 1 de la Ley de Amparo, el juicio de garantías ha sido instituido para tutelar garantías individuales y las relaciones entre la Federación y los Estados, garantías que solamente se otorgan a las personas físicas o morales, sean privadas o públicas, pero siempre que estas actúan en defensa de derechos privados o patrimoniales frente a los abusos que pudiera cometer el Poder Público. Ahora bien en el presente caso que se analiza, se advierte que el quejoso H. Ayuntamiento de Mexicali al recurrir al juicio de garantías en contra de los actos que reclama, como son la promulgación, expedición, aprobación, publicación, ejecución y aplicación material del Decreto número 10 relativo al comportamiento y aplicación de las participaciones municipales y que fuera publicado el treinta de noviembre del año próximo pasado, lo hace como Entidad Soberana es decir como una Persona Moral de derecho público para protegerse de un acto que lesiona derechos públicos, lo cual hace improcedente la acción constitucional intentada si se toma en consideración como se precisó anteriormente, que el juicio de amparo es una defensa exclusiva de los particulares en contra de los abusos de poder de una autoridad. Luego entonces, el referido quejoso H. Ayuntamiento de esta ciudad, al intentar entablar el juicio de amparo en la forma precisada no lo hace como una Persona Moral Oficial o Entidad de derecho privado en defensa de sus derechos patrimoniales, única responsabilidad contemplada en la Ley de la Materia, en su artículo 9 que dice "Las personas Morales Oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclamen afecten intereses patrimoniales de aquellas", ya que con tal carácter no está ejerciendo actos propios de Soberanía sino como ya se dijo en defensa de sus bienes entendiéndose éstos como indispensables para ejercer sus funciones. Así, ante las relacionadas condiciones y advirtiéndose de las mismas que el quejoso H. Ayuntamiento de Mexicali compareció al presente juicio constitucional como una Persona Moral de derecho público, este Tribunal Federal estima que ésta carece de toda facultad para solicitarlo por lo que actualizándose la causal de improcedencia prevista en la fracción XVIII del artículo 73 en relación con la fracción III del artículo 74 a fin los de la Ley de Amparo, lo procedente es sobreeser en el presente juicio. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis número 7, relacionada con la jurisprudencia número 87, visible a fojas 108

del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación compilación 1917-1965, Tercera Parte, Segunda Sala, bajo rubro de "ESTADO, CUANDO ES PROCEDENTE EL AMPARO PROMOVIDO POR EL"

TERCERO. La quejosa recurrente hace valer los siguientes agravios

"1. En primer lugar, la resolución que ha pronunciado el Juez inferior de los autos ha dejado de observar lo previsto en los artículos 76, 77, 78 y 80 de la Ley de Amparo en vigor, en relación con lo previsto por los artículos 197 y demás relativos del Código Federal de Procedimientos Civiles aplicable supletoriamente a la materia de amparo en virtud de que al pronunciarse la sentencia que se recurre, el inferior procedió a decretar el sobreseimiento de la demanda de amparo fundándose en lo previsto por los artículos 73 fracción XVIII en relación con el artículo 74 fracción III de la Ley de Amparo en vigor sin tomar en consideración que en el caso específico no operaban las diversas consideraciones legales en que se fundó el inferior de los autos para decretar el sobreseimiento de la demanda de amparo que se formuló en contra de diversas autoridades responsables. En efecto, en la demanda de amparo formulada y en su ampliación, el Ayuntamiento de la ciudad de Mexicali BC reclamó de la Legislatura Constitucional del Estado de Baja California, del C. Gobernador Constitucional del Estado de Baja California, del C. Secretario General de Gobierno del Estado de Baja California y del C. Secretario de Finanzas del Estado de Baja California, la expedición y aprobación del Decreto No. 10 que apareció publicado en el Periódico Oficial del Estado con fecha 30 de noviembre de 1989, mediante el cual se abrogó el Decreto No. 172 que apareció publicado en el Periódico Oficial del Estado con fecha 20 de agosto del mismo año asimismo, se reclamó como consecuencia que los diversos artículos 3 y 4 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado se hayan reformado para quedar en los términos del texto original de la referida Ley, que fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el 31 de diciembre de 1987 igualmente se reclamó de inconstitucional el artículo Transitorio del Decreto No. 10 que ha quedado mencionado con anterioridad, en el cual se estableció que el Decreto en cuestión entraba en vigor el mismo día de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, concretamente también quedaron reclamados como actos en la demanda de amparo los relacionados con la promulgación y publicación del Decreto No. 10 ya señalado, incluyendo los actos de ejecución y aplicación material y jurídica que se haya hecho respecto de dicho Decreto y que se pretenda llevar a cabo en todas y cada una de sus consecuencias. En el caso que nos ocupa el inferior de los autos al examinar la demanda de amparo en el segundo considerando de su sentencia, procedió a estudiar previamente las causas de improcedencia respecto de la demanda planteada con base a lo previsto por la jurisprudencia número 158 del Apéndice último al Semanario Judicial de la Federación, Octava Parte, Comun al Pleno y a las Salas, compilación 1917-1985, y con base en la misma advirtió que en el caso se surtía la causal de improcedencia a que se refiere la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo en vigor apoyándose en las siguientes consideraciones: El Ayuntamiento es una corporación integrada por un Alcalde o Presidente Municipal y varios Concejales, constituidos por la administración de los intereses del Municipio y que puede asumir dos personalidades distintas que son: (A) personalidad como sujeto de derecho público y Entidad Soberana y abstracta, encargada de velar por el bien común por medio de dictados imperativos cuya observancia es obligatoria y (B) personalidad como sujeto de derecho privado porque, poseedora de bienes propios que le son indispensables para ejercer sus funciones le es necesario también entrar en relaciones de naturaleza civil con los poseedores de otros bienes o con personas encargadas de la administración de aquellos. Por otro lado de conformidad en el artículo 103 de la Constitución Federal y el artículo 1 de la Ley de Amparo el juicio de garantías ha sido instituido para tutelar garantías individuales y las relaciones entre la Federación y los Estados, garantías que solamente se otorgan a las personas físicas o morales sean privadas o públicas, pero siempre que estas acudan en defensa de derechos privados o patrimoniales frente a los abusos que pudiere cometer el poder público. "Ahora bien en el presente caso que se analiza, se advierte que el quejoso H. Ayuntamiento de Mexicali, al recurrir al juicio de garantías en contra de los actos que reclama, como son la promulgación, expedición, aprobación, publicación, ejecución y aplicación material del Decreto No. 10 relativo al comportamiento y aplicación de las participaciones municipales y que fuera publicado el 30 de noviembre del año proximo pasado las hace como Entidad Soberana, es decir, como una persona moral de derecho público para protegerse de un acto que lesiona derecho públicos, lo cual es improcedente la acción constitucional intentada si se toma en consideración, como se precisó anteriormente que el juicio de amparo es una defensa exclusiva de los particulares en

contra de los recursos de poder de una autoridad. Luego entonces, el intendido quejoso II Ayuntamiento de esta ciudad al intentar entablar el juicio de amparo en la forma precisada, y no lo hace como una persona moral o entidad de derecho privado con defensa de sus derechos patrimoniales única posibilidad contemplada en la Ley de la materia, en su artículo 2 que dice "Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o Ley que se reclama afecten intereses patrimoniales de aquéllas", ya que con tal carácter no está ejerciendo actos propios de soberanía sino como ya se dijo, en defensa de sus bienes entendiéndose estos como indispensables para ejercer sus funciones". Las consideraciones en que se apoya el inferior de los autos para determinar la causal de improcedencia de la demanda de amparo, son contrarias a lo previsto en los artículos 1, 14, 16, 115, y 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo previsto por los artículos 1, 5 fracción I y 73 fracción XVIII de la Ley de Amparo en vigor, y en relación con el artículo 25 fracción I del Código Civil en vigor por las razones que a continuación exponemos (A) En primer lugar no es correcto, como la sostiene el inferior de los autos que la base para negar la posibilidad de que el Ayuntamiento de la ciudad de Mexicali reclame en demanda de amparo los actos que se impugnan de las autoridades responsables se hagan consistir en el hecho de que carece de derecho el Municipio de Mexicali porque ha actuado como Entidad Soberana, y es falsa tal consideración porque los conceptos que razona en el inferior de los autos, aunque bien es cierto que pudieran ser aplicados al Estado como expresión de la Organización Jurídica y Política de la Comunidad Mexicana, en ninguna forma aceptamos que pudieran ser aplicables tales conceptos al Municipio, pues el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos claramente señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. De la disposición constitucional que se consulta relacionada con los diversos artículos 39 y 40 respectivamente en las cuales también se señala que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo y de que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este y siendo además voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática federal, compuesta de Estados Libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en la Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental, podemos preliminarmente concluir que el concepto de soberanía en el Estado Democrático Mexicano, se encuentra indisolublemente correlacionado con el sistema de división de Poderes y con el Sistema de Gobierno Federal, representativo y republicano que consigna nuestra Carta Magna Constitucional, de tal suerte que la soberanía se ejerce por los poderes legalmente constituidos, los que de acuerdo con nuestro sistema constitucional únicamente tiene el carácter de Poderes, los Poderes de la Unión y los Poderes de los Estados los que en ejercicio de sus funciones realizan permanentemente la soberanía del pueblo, consecuentemente, nuestra estructura Constitucional no reconoce que el Municipio Libre que es la base de la división territorial y de la Organización Política y Administrativa de los Estados, sean Entidades Soberanas con la estructura de poder establecer nuestra Constitución para los Poderes de la Unión y los Poderes de los Estados, aun cuando es necesario que nuestra Carta Magna Constitucional, en su artículo 115 que hemos venido consultando reconoce en el Municipio el gobierno directo de la comunidad básica esto es al Municipio como la comunidad social que posee territorios y capacidad política jurídica y administrativamente para que la comunidad organizada activamente participativa pueda asumir la conducción de un cambio cualitativo, en el desarrollo integral; por ello la disposición constitucional reconoce que el Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular y que no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado; reconoce, asimismo que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley, como corolario también, reconoce que los Municipios administran libremente su hacienda, reconoce por último que la base de la división territorial y de la Organización Política y Administrativa del Estado es el Municipio libre, el cual deberá sustentarse sobre una autonomía en un área descentralizada política y administrativamente hablando, en el que no se confunda al Municipio con el Estado pero que tampoco se considere al Municipio como una Organización Comunitaria aislada del Estado. Por lo tanto, rechazamos definitivamente y por ser contrario a nuestra tradición constitucional y a las normas que actualmente rige nuestra Carta Magna, que el Municipio sea una Entidad Soberana y por ende rechazamos que los conceptos que

ha aplicado en interpretación de diversos preceptos que ha aplicado en interpretación de diversos preceptos de la Constitución y de la Ley de Amparo el inferior de los autos, para negar la titularidad de la acción constitucional del amparo, con base en la teoría ficticia de la doble personalidad del Estado, como Entidad Soberana y como sujeto de derecho privado, sea una tesis que conjuntamente a sus conceptos le sea aplicable al Municipio que como célula fundamental de la comunidad establece el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (B) Precisamente porque el Municipio no constituye un poder de la Comunidad ni mucho menos constituye un Poder Soberano para que con ello se cualifique como Entidad Soberana y se le ligue el derecho constitucional de ejercer el juicio de amparo cuando se afecten sus intereses patrimoniales, ha sido necesario comprender que la defensa de los derechos del Municipio no se puede prevaler de lo previsto por el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la competencia de la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley. Qué absurdo que al Municipio se le niegue la posibilidad de una defensa constitucional que atenta contra su patrimonio, mediante la acción constitucional que atenta contra su patrimonio mediante la acción constitucional de amparo, cuando un poder soberano, como lo es un acto de Poder Legislativo, expide, aprueba y promulga una Ley que afecta a su estructura patrimonial, pretextando que el Municipio carece del derecho de esta acción constitucional de amparo porque es una Entidad Soberana, pero por otra parte también le niega al Municipio la posibilidad de solucionar sus controversias con los Poderes Soberanos conforme a lo establecido por el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisamente con la consideración de que el Municipio no es un poder, y por ende entidad soberana, lo que verdaderamente es paratológico ya que el municipio es entidad soberana o no es entidad soberana, o francamente hay que decirlo en forma lisa y llana en este País el municipio libre no tiene ningún medio de defensa constitucional contra los actos que arbitrariamente los estados ejecuten violentando el Estado o derecho mexicano y específicamente las normas de protección que como garantías públicas establece la constitución a favor del Municipio. Es ilustrativo transcribir los conceptos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido con anterioridad "Municipios personalidad de los. Aun cuando la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, es el Municipio Libre conforme al artículo 115 de la Constitución Política del País, y aun cuando los mismo forman un organismo independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, y tienen, consiguientemente personalidad jurídica para todos los efectos legales, ello no obstante, tales condiciones no atribuyen a los Municipios el carácter de "poder político", a que se contrae el artículo 105 Constitucional, para los efectos de dar competencia a la Suprema Corte con motivo de las controversias que se susciten entre el Ayuntamiento y los Poderes de un mismo Estado, por carecer los Ayuntamientos de jurisdicción sobre todo el territorio del Estado, toda vez que aquélla está limitada a una fracción del mismo, y la extensión de jurisdicción es la que da indiscutiblemente a la Suprema Corte competencia para intervenir en las aludidas controversias 2/35, suscitada entre el Ayuntamiento de la Ciudad de Mérida Yucatán, los Poderes Legislativo y Ejecutivo, del propio Estado, Carrillo Javier Arnaldo 26 de agosto de 1935, unanimidad de 17 votos. También es significativa la tesis de este Supremo Tribunal de nuestro País, que sobre lo particular ha dicho "Municipios. No obstante la autonomía y libertad que les ha concedido la Nueva Constitución, no tienen todos los privilegios de un Poder independientemente dentro del Estado. Id. Reconocerle el carácter de Poder independiente alteraría las doctrinas admitidas y sustentadas por todas las Constituciones que se han promulgado en el país. Id. El reconocimiento del municipio libre, como base de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación, no implica, en ninguna forma, el que los municipios adquieran todos los derechos y prerrogativas de un Cuarto Poder. Tomo IV, Pág. 729. Controversia constitucional entre el Ayuntamiento de Tezuitlán y la Legislatura del Estado de Puebla. Ayuntamiento de Tezuitlán, 29 de marzo de 1919, mayorías de 8 votos. (C) Es falsa la consideración del inferior de los autos cuando también sostiene que el juicio de garantías ha sido instituido para tutelar garantías individuales y las relaciones entre la Federación y los Estados, garantías que solamente se otorgan a las personas físicas o morales, sean privadas o públicas, pero siempre que estas acudan en defensa de derechos jurídicos o patrimoniales frente a los abusos que pudiere cometer el poder público, ya que tal aseveración ignora que el juicio de amparo es un medio para proteger las garantías individuales que se otorgan a favor de los gobiernos en nuestro sistema

jurídico nacional, y que amparan, las garantías individuales con para el gobernado derechos subjetivos, públicos, que se otorgan respecto de los actos positivos, negativos u omisor de las autoridades de nuestro sistema gubernativo nacional que vulneran tales garantías individuales. Por ello, rechazamos la afirmación de que a través del juicio de amparo las personas morales oficiales únicamente puedan defender derechos probados de carácter patrimonial, en primer lugar porque el patrimonio que le corresponde como entidad pública al municipio es un patrimonio de la comunidad que el propio municipio administra y que por disposición constitucional tiene la obligación de administrarlo, por conducto de su Ayuntamiento, quien estando investido de personalidad jurídica tiene la protesta de manejar su patrimonio conforme a la Ley en otros términos, el patrimonio que se le afecta al municipio como persona moral oficial y que constituye la base para ejercer la acción constitucional de amparo en los términos del artículo 9 de la Ley de Amparo en vigor, no puede producir limitaciones al ejercicio de esa acción constitucional la consideración previa de que el patrimonio sea privado o público, pues en realidad lo que determina el ejercicio o legitimación de la acción constitucional, es que al municipio como persona moral oficial se le afecte su patrimonio por un acto de autoridad, en la que esta tenga una relación de supra o subordinación con la entidad municipal, de tal suerte que ese acto teniendo las características de unilateralidad y coercitividad, evidentemente que producen la legitimación del municipio como entidad pública para ejercer la acción constitucional de amparo, no solo porque en este caso no este actuando como entidad soberana, sino porque fundamentalmente el acto que agravia a su patrimonio deviene de un acto de un poder soberano, como lo sería en el caso en concreto del Poder Legislativo. (D) Contrariamente a lo sostenido por ella que en su sentencia de que el Ayuntamiento de la ciudad de Mexicali carece de toda facultad para solicitar el juicio constitucional de amparo porque compareció a dicho juicio como una persona moral de derecho público indiscutiblemente que tal aseveración desconoce lo preceptuado por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde la fracción II reconoce que el municipio estará investido de personalidad jurídica y manejará su patrimonio conforme a la Ley, de suerte que tal concepción de la personalidad jurídica reconocida en nuestra Norma Suprema Constitucional indiscutiblemente que es una norma de interés público y social, lo que permite al municipio su cualidad jurídica de persona moral de derecho público, sobre todo si relacionamos la disposición constitucional que se invoca la disposición constitucional que se invoca con el artículo 25 del Código Civil en vigor, y no por el hecho de tener el municipio esta calidad jurídica, se le negará el derecho de ser titular de la acción constitucional de amparo, pues el artículo 9 la Ley de Amparo en vigor reconoce el derecho a favor de las personas morales oficiales, que no pueden ser otras que las personas (sic) morales de derecho público, cuando existan actos o leyes que afecten sus intereses patrimoniales y estos actos o leyes tienen que ser necesariamente producidos por entidades soberanas que en ejercicio de sus funciones realizan actos de imperio o de autoridad que al vulnerar garantías individuales de la persona moral oficial como gobernado, atentando a su patrimonio, condicionan el ejercicio y la aplicación de lo estatuido por el artículo 103, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consecuentemente, si al Ayuntamiento de la ciudad de Mexicali, el Poder Legislativo del Estado de Baja California al expedir el Decreto No. 10 que se le impugna afectó el patrimonio del propio municipio, reduciendo ilícitamente las participaciones del mismo, es indiscutible que tal acto hace procedente el ejercicio de la acción constitucional a favor del Ayuntamiento de la ciudad de Mexicali B.C. no solo porque el municipio es una persona moral oficial, sino también porque ha sido afectado mediante un acto legislativo en el patrimonio del municipio que también se encuentra protegido a favor por la fracción IV del artículo 115 del ordenamiento constitucional en consulta el cual reconoce que el municipio administrará libremente su hacienda y que formará esta última no solo con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, sino también con las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los municipios como arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados, lo que con ello nos permite deducir que el ejercicio de la acción constitucional acreditándose que se trata de un acto de autoridad que afecta a un patrimonio de una entidad que de ninguna manera aceptamos que sea soberana, aunque si una entidad de derecho público por esa sola circunstancia hace procedente y válida la legitimación para comparecer en el juicio de amparo pues resulta evidente que el municipio jamás podrá estar actuando como entidad soberana en un acto en el que el propio Poder Legislativo unilateralmente, imperativamente y en forma coercible lo ha negado reducido y abrogado los derechos que conforme a su patrimonio le corresponden al municipio y este

acto de la soberanía del Congreso si es un acto de autoridad, en el que resulta particularmente absurdo concebir que el municipio en ese específico acto esté participando como entidad soberana, pues ello implica desconocer que la relación jurídica entre el Congreso y el municipio, el primero como creador del acto legislativo y el segundo como destinatario de ese acto que conculcó su garantías individual de gobernado, constituye sin lugar a dudas una relación jurídica de supra a subordinación, en el que el Congreso al producir su acto legislativo soberanamente tomó su decisión de afectar y limitar las garantías individuales del municipio como entidad pública subordinada a los mandatos de la autoridad legislativa, por lo que en tales condiciones es innegable el derecho del municipio y Ayuntamiento de la ciudad de Mexicali para que a través de este medio constitucional se le respeten sus garantías de gobernado para posibilitar la libre e independiente administración de su patrimonio.

(E) Como consecuencia de lo manifestado con anterioridad, obviamente la jurisprudencia definida número 87 de la Compilación 1917-1965, común al Pleno y a las Salas, que se identifica en la actualidad a la número 143 de la Compilación 1917-1985 corresponde a una jurisprudencia aplicable al Estado, como Cuerpo Político de la Nación, al que la jurisprudencia conceptúa bajo la tesis tradicional de la doble personalidad del Estado, por un lado como entidad soberana y, por el otro, como entidad jurídica de Derecho Civil; conceptos éstos que no son aplicables al Municipio porque no es entidad soberana, y que aun cuando con la personalidad jurídica que le reconoce la Constitución, en sus diversos actos jurídicos habrá aquellos en donde exista una *jus imperium*; esta potestad no le deviene de ninguna forma porque obedezca al hecho de que el municipio se hacen conforme a los preceptos que la propia estructura normativa de tipo constitucional y estatal lo viene a regir, esto es, la potestad de mandar que le corresponde al municipio no es en función de que ejerza un acto de soberanía, sino en función de las atribuciones que le reconoce el legislador constituyente y ordinario para ejercer las funciones que le encomienda la Ley por ello además de estos actos que el municipio despliega, está sujeto a un orden jurídico y que de acuerdo con la estructura constitucional que lo rige, existen Poderes Soberanos, como los de los Estados que al producir sus actos pueden afectar la esfera patrimonial del municipio, de tal suerte que cuando éste se ve afectado por tales actos, tiene la obligación de respetar y obedecer el orden jurídico establecido, pero de igual forma como entidad jurídica que reconoce el derecho constitucional en su artículo 115 no le está vedado el derecho de defenderse contra los actos arbitrarios del Estado que atentan ilícitamente contra su patrimonio, reconociéndose de antemano que los medios de defensa constitucional para garantizar la autonomía y libertad de administración en su patrimonio son muy limitados en nuestro sistema jurídico nacional, porque la Constitución no le proveyó de medios específicos de defensa para el municipio. Sin embargo, debemos admitir que el legislador ordinario al reglamentar los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aceptó que las personas morales oficiales puedan impugnar mediante el juicio de amparo los actos o leyes de las autoridades que afecten los intereses patrimoniales de esas personas morales oficiales y evidentemente que una persona moral oficial es el municipio, que puede ser y de hecho es continuamente afectado en forma ilegal en su patrimonio por actos de las autoridades legislativas o administrativas, quienes en ejercicio de la soberanía a que se refieren los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, producen actos de autoridad unilaterales imperativos y coercitivos en contra del patrimonio de los municipios quienes mantienen en su relación jurídica contra tales decisiones autoritarias una relación de supra a subordinación, en donde el papel que juega la autoridad legislativa y administrativa es en un plano de supra ordenante mientras que el municipio mantiene el papel en un plano subordinado, esto es, como destinatario de la obligación que en tal sentido se adopte aun en su perjuicio. Por lo tanto, si en las relaciones jurídicas de supra subordinación el municipio de la ciudad de Mexicali, ha visto afectado su patrimonio por la reducción de participaciones federales mediante un acto autoritario de la Legislativa Local del Estado de Baja California, que desconoce y viola el artículo 15 Constitucional, de la Ley de Coordinación Fiscal Federal así como la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal y la Ley de Coordinación Fiscal del Estado es evidente que no puede negárselo el derecho de defenderse al Municipio de Mexicali mediante la exigencia de respeto a derechos subjetivos públicos que en aras de mantener el principio de legalidad consagran los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no siendo obstáculo para llegar a la conclusión el hecho de que las participaciones federales que le fueron reducidas al Municipio de Mexicali, no sean derechos privados patrimoniales, pues tal conceptualización desvirtúa el espíritu de protección que para las personas morales oficiales se establece en el artículo 9 de la Ley Reglamentaria del juicio de amparo dispositivo que no distingue la calidad del patrimonio que habrá

de protegerse a través de este medio de defensa constitucional ya que en todo caso su única limitación sería que la persona moral oficial afectada en sus intereses patrimoniales, haya sido por una Entidad Soberana que en forma unilateral imperativa y coercitiva le imponga limitaciones o restricciones a sus garantías que como gobernado le corresponde, tampoco puede ser pretexto para negar el derecho de la acción constitucional de amparo a favor del municipio de Mexicali, la circunstancia de querer ver en la decisión del Poder Legislativo y en perjuicio del municipio que represento de un posible conflicto de Entidades Soberanas que no es dable solucionar mediante el juicio de amparo, pues ya lo hemos manifestado hasta la sociedad, que el Municipio es una persona moral oficial con personalidad jurídica y patrimonio propio que aunque tiene libertad de acción para ejercer su autonomía en beneficio de los intereses de la comunidad a quien gobierna en forma directa y democrática. También es cierto que no hay precepto de nuestra Constitución y menos aun norma jurídica inferior a su alta jerarquía que pretenda conceptualizar al Municipio como Entidad Soberana, por lo que en tales condiciones la jurisprudencia que invoca el inferior de los autos para desestimar la legitimación en el ejercicio de la demanda de amparo sobreseyéndolo es contrario a todo lo preceptuado en las normas que hemos invocado, que de aceptarse desnaturalizan la esencia misma del juicio de amparo y del principio que como persona jurídica también deber ser respetado contra los actos arbitrarios que en perjuicio de su patrimonio vulneren y restrinjan las autonomías administrativas o locales de los Estados (F) Como corolario de lo argumentado en los párrafos precedentes y siendo que el Municipio de Mexicali en su demanda de amparo no sólo formuló actos de impugnación a la inconstitucionalidad del Decreto No. 10 que redujo participaciones federales que le corresponden al quejoso en base a ordenamientos que anteriormente establecieron tales derechos en su beneficio y que aun reconoce la Ley Organica de la Administración Pública Municipal del Estado de Baja California en su artículo 84, aún así en el último concepto de violación de la demanda inicial, se señaló que el Congreso del Estado y las autoridades administrativas al expedir, aprobar, promulgar y aplicar el Decreto No. 10 que se impugno de inconstitucional en otros diversos conceptos de violación de todas las formas el Congreso y, en consecuencia, el Gobernador del Estado y sus auxiliares en la función administrativa que a estos les corresponde, dejaron de observar lo previsto por el artículo 4 del Código Civil en vigor para el Estado en cuya disposición se establece que previamente a la iniciación de la vigencia de una ley deberá hacerse su publicación con anterioridad, de tal suerte que un requisito de obligatoriedad de la norma jurídica legislativa consiste en que ésta haya sido publicada con anterioridad, requisitos que en ninguna forma fueron observados por el Poder Legislativo ni por el Gobernador Constitucional del Estado ya que inobservaron los requisitos a que se refiere la disposición del Código Civil en consulta cuando el propio Artículo Único Transitorio del Decreto No. 10 señaló que entraba en vigor el mismo día de su publicación, lo que conlleva a concluir que si el Congreso del Estado y el Gobernador Constitucional del mismo Estado han aplicado un Decreto que atenta contra el patrimonio del Municipio de la Ciudad de Mexicali, reduciendo participaciones federales y desconociendo los derechos que la ley Organica de la Administración Pública Municipal otorga al quejoso, definitivamente tal conducta es una incautación al patrimonio municipal, pues si el Decreto No. 10 no observo lo previsto por el artículo 4 del Código Civil en vigor, debe considerarse que el mencionado Decreto No. 10 no es obligatorio y no tiene por qué observarse su aplicación por lo que si aun bajo tales consideraciones el Poder Legislativo y el Gobernador Constitucional del Estado aplicaron el mencionado Decreto, tal proceder violenta agresivamente nuestro Estado de derecho, porque al aplicarse el Decreto con el vicio establecido en el Artículo Único Transitorio se desconocío el derecho establecido a favor de la protección patrimonial que la Constitución de la Republica y las leyes del Estado otorgan a favor del Ayuntamiento de Mexicali, razón por la cual queremos destacar que el Municipio de Mexicali no pudo actuar como Entidad Soberana y menos aun puede considerarse impedida para ejercer la acción constitucional de amparo, ya que se el artículo 115 le reconoce la libertad de administración del patrimonio al Municipio Libre, le reconoce igualmente personalidad jurídica y autonomía para el ejercicio de sus funciones dentro de la comunidad con fundamento en el artículo 103 de la Carta Magna Constitucional y 2 de la Ley de Amparo en vigor, le corresponde al municipio como persona moral oficial que se le respete para defender constitucionalmente su patrimonio mediante uno de los escasos y de suyo limitadísimos supuestos establecidos en nuestro orden jurídico en orden para rechazar actos ilegales que afecten al patrimonio del Municipio Libre de Mexicali debiendo rechazarse cualquier asimilación que pretenda configurar al Municipio como Entidad Soberana ya que esto contraría nuestra tradición constitucional de hacer del Municipio la auténtica escuela primaria de la democracia como así nos lo

enseñó el Maestro Felipe Tena Ramirez Es de aplicarse en este caso lo que sobre el particular ha decidido en otra ocasion este Alto Tribunal de la Republica "Municipio, libre administración de los bienes por los Es de estimarse inconstitucional el acto de un Estado por el cual se incauta de los arbitros municipales, pues el constituyente ha querido que los Ayuntamientos, como expresión directa de la voluntad del pueblo, sean los administradores de sus intereses y constituyan la base de una organizacion política y administrativa de todo punto independiente, todo lo cual indica que no se le puede privar de su derecho para administrar los bienes municipales Además cualesquiera Ley en que se apoye un gobernante para sustituirse en las atribuciones administrativas de los Ayuntamientos, es enteramente anticonstitucional y no debe ser obedecida, por se contraria al artículo 115 Constitucional que sienta las bases de la organización política de México, sobre los principios del respeto al Municipio Libre y de la administración de sus bienes, sin intervención de ninguna otra autoridad Por lo tanto, debe concederse el amparo contra el acto del Gobernador, por ser éste violatorio de garantías y, asimismo, respecto a las autoridades ejecutoras, pues se trata de una ejecución inminente, que constituye una amenaza trascendental para las instituciones y para los derechos consagrados a favor de los Municipios" Tomo LXI Pág 5201 Amparo Administrativo en revisión 4000/39 Ayuntamiento de 'Alamo Temapachte Veracruz 29 de septiembre de 1939 Mayoria de votos."

CUARTO. Este Tribunal Pleno considera infundado el agravio único planteado por el recurrente por las siguientes razones

En el caso en estudio el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, promovió juicio de amparo contra órganos del Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California reclamando la expedición, aprobación, promulgacion y publicacion del Decreto No 10 que reformó los artículos 3 y 4 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Baja California, reduciendo el porcentaje que correspondía a los Municipios de las participaciones federales que percibiera el Estado por concepto de los fondos general de participaciones y financiero complementario previsto en la Ley de Coordinación Fiscal Federal, porcentaje que habia sido incrementado mediante el Decreto 172 quedando éste derogado y vigente el texto original, reforma que el Municipio considera es inconstitucional

Ahora bien en tanto el promovente del juicio de amparo es el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, debe determinarse si éste es el medio de defensa que un Municipio tiene contra actos que le afecten como entidad publica y que estime inconstitucionales provenientes de los poderes del Estado al cual pertenece

El artículo 103 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece

"Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite

"I. Por Leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales "

Los artículos 1 fracción I, y 9 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, establecen

"Artículo 1 El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales

"Artículo 9. Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes cuando el acto o la ley que se reclamen afecte los intereses patrimoniales de aquéllas "

Por su parte, el artículo 105 de la Constitución Federal dispone

"Corresponde solo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley"

De los anteriores preceptos legales transcritos se deriva, por una parte, que el juicio de amparo, cuyas bases se consagran en el artículo 107 Constitucional y se reglamentan por la Ley de Amparo, procede contra leyes o actos de autoridad que vulneren o restrinjan las garantías individuales y puede ser promovido por personas morales oficiales cuando el acto o la ley que reclamen afecte sus intereses patrimoniales, y, por la otra, que la controversia constitucional prevista en el artículo 105 de la Carta Magna procede, entre otros casos, cuando esta se suscite entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos.

Por lo tanto, en el caso en estudio debe determinarse si el Municipio constituye o no un Poder local a fin de establecer si debió haberse promovido una controversia constitucional por tratarse de un conflicto entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, o bien si es procedente el juicio de amparo por ser el Municipio de Baja California una persona moral oficial que al verse afectaría en sus intereses patrimoniales por los actos que reclama de los órganos del Poder Ejecutivo y Legislativo Local está legitimado para promoverlo. Es decir, debe determinarse si el Municipio constituye uno de los Poderes locales o si como gobernado por los Poderes del Estado, puede promover el juicio de amparo con fundamento en el artículo 9 de la Ley de Amparo contra los actos de autoridad que afecten sus intereses patrimoniales como una persona moral oficial.

Para esto debe señalarse que el análisis relativo a si el Municipio constituye o no un Poder, debe realizarse a la fecha actual, tomando en cuenta la evolución en nuestra organización política y jurídica que ha llevado a reformas constitucionales en esta materia.

El constituyente de 1917 decidió adoptar el Federalismo como forma de Estado que regiría en los Estados Unidos Mexicanos en virtud de las circunstancias y el contexto real de esa época. México se encontraba con una gran inestabilidad política que acarrearía lógicamente escisiones, rupturas, divisiones, como consecuencia de la Revolución Mexicana. Por ello, se pretendió que la Constitución de Querétaro de 1917 fuese un instrumento unificador de nuestro país, entonces desunido, lo que llevó a centralizar funciones y facultades a favor de la órbita federal a la cual se reservaron las facultades más trascendentes que dieron lugar a la existencia prácticamente de un centralismo. Las entidades federativas tenían una actuación limitada a su espacio territorial sin tener en realidad ninguna injerencia en la vida política y jurídica del país. Las facultades del Municipio fueron todavía más limitadas a pesar de que el Constituyente de Querétaro tuvo la voluntad política de establecer el Municipio Libre como base de la división territorial y de la organización política del Estado mexicano, especificando las bases fundamentales que correspondían a su entorno normativo y a su estructura, bases que los Estados debían ampliar y desarrollar de acuerdo con sus propias y particulares circunstancias.

Incluso, mucho antes de la expedición de la Constitución de 1917, se sostenía que "La autonomía de los municipios es el primer paso en la vida práctica de la democracia", palabras de Juan N. Vázquez, quien fungió como Presidente de la Suprema Corte de Justicia y que en mil ochocientos setenta y nueve reconocía ya la potestad municipal en su "Curso de Derecho Público".

Puede aseverarse que la soberanía popular diseñó en la Constitución de mil novecientos diecisiete, un sistema de organización política y social federalista que ya preveía con visión de largo plazo, la progresiva corresponsabilidad de tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal en la tarea de promover el desarrollo nacional. Sin embargo, la realidad de este momento requería que el Gobierno Federal tuviera un peso específico mucho mayor para unificar las fuerzas dispersas de la sociedad e integrarse en un Estado nacional. Para lograrlo fue necesario centralizar poder político y concentrar grandes recursos económicos y financieros en el orden federal. Ya para esta época, el tutelaje que ejercía la Federación respecto de los municipios a través de las Jefaturas Políticas se suprimió, siendo un avance significativo en la gubernatura propia del municipio, representando

también logros de trascendencia para la autonomía municipal, la elección popular y directa de los ayuntamientos, así como lo relativo a la hacienda municipal.

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

Con el paso del tiempo y el surgimiento de nuevas necesidades, aquella política centralizadora originó una apertura que trastocó, en primera instancia, a las entidades federativas y en la actualidad ha repercutido con gran fuerza sobre los municipios, con los que se tornó indispensable efectuar el fortalecimiento de estos últimos a fin de lograr un desarrollo integral y un avance democrático más significativo. De esta manera, resultaba imperioso incorporar a los municipios en la tarea de gobernar, como ya lo preveía la Constitución de 1917, así, el dinamismo jurídico, que permite al Derecho adecuar sus normas a las necesidades del contexto real, originó que el orden constitucional federal se reformara ajustando su artículo 115 a los requerimientos actuales del entorno municipal con el propósito fundamental de fortalecer política, jurídica, financiera y autónomamente a la célula básica de la organización federal. La iniciativa pretendió lograr estos objetivos mediante un profundo proceso de descentralización en el que tanto el gobierno federal como el estatal cedían ciertos ámbitos de poder a favor del municipio, generándose un proceso dinámico y permanente de revisión y redistribución de competencias, facultades, funciones y responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno.

En la exposición de motivos correspondientes a la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional se estableció que:

"El Municipio, sociedad natural domiciliada, ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana una institución profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo, en su cotidiano vivir y que hacer político. Nuestra historia es rica en sus manifestaciones, pues lo encontramos ya delineado en los Calpulis de los aztecas, en las organizaciones tribales de las culturas mixteco-zapotecas y en los clanes de la adelantada civilización maya. Fue base política de la conquista donde la fundación del Ayuntamiento de la Villa Rica de Veracruz en el año de 1519. El Municipio indígena compartió con el español, de profundas raíces romana, visigótica, la prolongada época colonial, existió en las etapas de la Independencia y de la Reforma, peiduro, aunque desvirtuado por las negativas actuaciones del prefecto o jefe político, durante el régimen porfiriano, y devino como decisión fundamental del pueblo mexicano en el Municipio Libre en la Constitución de 1917. Su naturaleza, de índole social y natural, encontró regulación como unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional como una de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana. En el Constituyente de Querétaro motivó apasionados debates cuando se pretendió establecer desde el punto de vista constitucional su autonomía económica y política, traducidos a la postre en el texto del artículo 115. El municipio Libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política, pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que más que como doctrina como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la Nación. Es evidente que nuestra práctica política

dio al federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza y elevar el crecimiento económico y el desarrollo social y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional. La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios, procesos que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del Gobierno Constitucional. Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará para entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica. El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional: nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral. La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional; indudablemente ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución: tenemos la del Municipio. Como un gran reclamo nacional surgido a través de la nueva campaña de la Revolución Mexicana en que el pueblo me confirió el mandato presidencial, y de la intensa consulta popular realizada, podemos sintetizar la necesaria descentralización de la vida nacional, con la firme voluntad política de avanzar por los mejores caminos de nuestra historia, conforme a nuestra sólida tradición federalista y con la conciencia clara de que dicha descentralización deberá fundamentarse en el ejercicio pleno del Municipio Libre, que los ciudadanos de cada comunidad deben tomar las decisiones que correspondan realmente a esta instancia en el marco de las leyes de la República, que deben respetarse y situarse con claridad los legítimos intereses locales, en el gran marco del interés nacional, y que solo avanzaremos hacia la cabal descentralización de la vida nacional cuando hayamos logrado la descentralización política hacia la comunidad. Por todo ello, el fortalecimiento municipal no solo es de considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los Municipios poco desarrollados sino también para resolver simultáneamente los cada vez más graves problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales. El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal sino nacional, en toda la extensión del vocablo. A este respecto, ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el Municipio, aun cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político, por lo que como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de las estructuras disociadas al amparo de la Constitución vigente, a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo la célula municipal tanto en autonomía económica como política. Estamos conscientes que los Municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que solo podremos lograr su vigorización como estructura y célula política confiándole desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principales republicanos, traducidos en los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios. Así también sostenemos que los procesos de cambio, como postulados sociales, deben darse no solo en lo administrativo sino también en las normas que se contienen en la Constitución como ley fundamental de la República, ya que las leyes, y con mayor razón la Constitución como ley suprema, pueden y deben cambiarse rectamente en cuanto dicho cambio sea necesario para el mayor beneficio del pueblo. Pero ante la rigidez de nuestro sistema constitucional requerimos de previas meditaciones sobre las posibles modificaciones que pudieran hacerse a nuestro Código Político, por su indudable permanencia e irreversibilidad, pues al ser partidario de un cambio necesario a nuestra Constitución, lo debemos hacer con la clara definición de los objetivos que pretendemos en los que no debe pivar la alteración de sus principios y naturaleza, haciéndonos eco en este sentido del pensamiento de Montesquieu cuando sustentaba que "cuando cambia la Constitución, conservando sus principios es reforma; es corrección;" cuando pierde sus principios, se degenera, el cambio es corrupción". Dentro de estos grandes lineamientos como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida

republicana y federal, hacer algunos cambios al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación. La libertad municipal, conquista revolucionaria habían venido quedando rezagada en relación con las otras dos grandes conquistas de la Revolución en materia agraria y laboral, pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el Municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que superando el centralismo que se había venido dando a este respecto los ciudadanos se reencuentren con sus Municipios. En la fracción I, recogiendo los principios electorales que se consignan en el actual texto constitucional, se apoya y robustece la estructura política de los ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos. Nos alentó para esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las Constituciones de los Estados y al mismo tiempo preservar a las instituciones municipales de injerencias o intervenciones en sus mandatos obligados directamente para el pueblo pretendiendo consagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica que responda a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los municipios, sin alterar, por otra parte, la esencia de nuestro federalismo. Cabe destacar como principal innovación de esta fracción, la obligada instauración de un previo procedimiento como derecho de defensa para los afectados ajustando a requisitos legales, antes de interferir sobre el mandato que los ayuntamientos ejercen por decisión del pueblo a través del sufragio directo, o dicho sea en otras palabras el establecimiento de la garantía de audiencia para la observancia en el caso de los principios de seguridad jurídica y de legalidad. Así también se pretenden incluir a las entidades federativas para que en sus Constituciones locales y leyes relativas, señalen con toda precisión cuales deban ser las causas graves que puedan ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros de los ayuntamientos, y en otro aspecto, la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos que deban cubrirse para la toma de tan trascendente decisión. En la fracción II se reitera la personalidad jurídica de los Municipios, se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la ley, a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional, inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes y decisión de las comunidades municipales. Se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijen 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. Con esta medida, a la par que la anterior, se busca el robustecimiento político y jurídico de los Municipios. Conscientes de la gran heterogeneidad de los Municipios del país y de la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, hemos considerado como necesidad capital precisar los servicios que deba tener la incumbencia municipal y que aún con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio puedan y deban ser comunes a todas y cada una de ellas. Así, en la fracción III, se delimitan como servicios públicos: limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además dicha característica de servicios públicos aquellos otros que se fijen por las legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas, de los Municipios así como su capacidad administrativa y financiera. En el entendido de que esta problemática no ha sido privalva de nuestra Nación, acudimos a las experiencias de otras latitudes, recogiendo por sus reconocidos resultados positivos el derecho de los Municipios de la misma entidad de coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de sus servicios públicos con la sola sujeción a las leyes de la materia. Por su amplia reiteración y sustentación en toda la consulta popular, se concluyó en la necesidad de la economía municipal, entendiendo como así también lo proclamaron los Constituyentes de Querétaro que no podrá haber cabal libertad política en los Municipios mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica. Por ende, en este renglón, fundamental para la subsistencia y desarrollo de los Municipios, consignamos en la fracción IV de la iniciativa, en primer término, como concepto originario el artículo 115 la libre administración de su hacienda por parte de los Municipios, pero por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de

competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones inclusive con tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamientos, division, consolidacion, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudacion y administracion de tales contribuciones que los Municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que estos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administracion contributiva. Se atribuyen igualmente a los Municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y los otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y fundamentalmente también los ingresos provenientes de la prestacion de los servicios publicos a su cargo. Por ultimo, en esta area hacendaria, se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los Municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se les asignen, disponiendose la obligacion de las Legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la Federacion debe cubrir a los Municipios dichas participaciones. Como una disposicion importante para la seguridad de los ingresos municipales, se consigna la obligacion del pago de sus contribuciones para toda persona física o moral constituciones oficiales o probadas, sin exenciones o subsidios, e irando de esta manera a nivel constitucional. Las practicas de exentar a diversas personas o empresas del sector público, que por si solas se explican, se exceptuo de estas reglas a los bienes del dominio publico de la Federacion, Estados y Municipios. Otro importante aspecto en el que la reforma municipal y el Municipio Libre habian venido quedando postergados, es el desarrollo urbano tan necesario para su planeacion y crecimiento nacional, por lo que en la fraccion V se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificacion y planes de desarrollo urbano municipales, en la creacion y administracion de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularizacion de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervencion como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evaluacion urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creacion y administracion de zonas de reservas ecologicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el parrafo tercero del articulo 27 de la propia Constitucion. En la fraccion VI se reitera la intervencion de los Municipios para la formacion de zonas conurbadas, como lo dispone el texto de la fraccion V del articulo 115 vigente, e igualmente se repite el contenido del actual segundo parrafo de la fraccion III, ahora como fraccion VII de la iniciativa, en lo referente a la jerarquia de los cuerpos de seguridad publica entre los tres niveles de gobierno. En lo tocante a la fraccion VIII, que correspondiera a los Estados, se reproduce en sus terminos el texto tal y como se encuentra dispuesto en los párrafos relativos a la fraccion III del actual articulo 115, con la sola variante relacionada con la integracion de los ayuntamientos mediante el principio de representacion proporcional, suprimiendo el limite poblacional establecido en el texto vigente del precepto, por considerar que el avance de la reforma politica y la madurez civica alcanzada por los ciudadanos hacen innecesario el limite actual de trescientos mil habitantes o mas en un Municipio para tener derecho a elegir a los miembros del Cabildo mediante el principio de representacion proporcional, máxime que algunas Constituciones locales, reconociendo esa circunstancia, han eliminado o disminuido aquel limite, en uso de las facultades de los poderes estatales. Un relevante renglon de la iniciativa es la propuesta contenida en la fraccion IX sobre la necesaria regulacion de las relaciones de los trabajadores tanto al servicio de los Estados como de los Municipios, lo que para corresponder cabalmente a los principios de tutela laboral consagrados en el articulo 124 de la Constitucion Federal, deben estar igualmente protegidos, y consecuentemente se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con proteccion legal en un regimen juridico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las Constituciones locales y en las leyes estatales, mismas que deben observar como principios basicos la garantia de los derechos minimos de sus servidores, la implantacion de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la funcion publica, la proteccion al salario, la seguridad social, la inclusion de normas que garanticen la eficacia de los servidores publicos en el ejercicio de sus funciones, y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuados para la solucion juridiccional de controversias. En la fraccion X se propone la facultad para que la Federacion y los Estados, así como también los Municipios, puedan celebrar convenios para el ejercicio de sus funciones, ejecucion y operacion de obras así como la prestacion eficaz de servicios publicos cuando el desarrollo económico y social hiciera necesario.

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

Así, en el Diario Oficial de la Federación de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres apareció publicada la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El nuevo texto constitucional trajo consigo importantes innovaciones que, en esencia, radican en reconocer y fortalecer lo que doctrinalmente se ha calificado como autonomía financiera municipal.

En efecto, los objetivos fundamentales de la reforma aludida se pueden sintetizar en cuatro aspectos básicos:

1. El apoyo y el fortalecimiento de la estructura política de los ayuntamientos, estableciendo requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos.

2. La protección de la hacienda municipal, mediante la fijación de los productos mínimos de la recaudación fiscal que deben corresponder a los Municipios para lograr su autosuficiencia económica y la libertad en la administración de su hacienda

3. El robustecimiento jurídico de los Municipios mediante el reconocimiento de su personalidad jurídica, del derecho a manejar su patrimonio y la facultad explícita para expedir, de acuerdo con las bases que fijan 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

4. La seguridad en las relaciones de los trabajadores al servicio de los Municipios, mediante su regulación en las constituciones locales y en las leyes estatales teniendo como base lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Federal y sus disposiciones reglamentarias

La iniciativa de reforma al artículo 115 Constitucional y los principios básicos de la misma anteriormente señalados, permiten ver que la intención del legislador fue la de constituir un auténtico poder municipal, otorgándole las características propias de un verdadero poder

El artículo 39 Constitucional establece que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y su ejercicio a través de los poderes constituidos, en términos de los artículos 49 y 116 de la Carta Magna se divide en tres funciones: Legislativa, ejecutiva y judicial. Ahora bien, estas tres funciones en que se divide el ejercicio de la soberanía que dimana del pueblo se realiza a tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Es decir, a nivel federal existen los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial federales que realizan las tres funciones de soberanía, de igual manera, a nivel estatal de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de cada entidad federativa realizan estas tres funciones, y, el Municipio, que es el tercer nivel de gobierno, realiza las mismas funciones que, por tanto lo caracterizan como verdadero Poder

El municipio libre forma parte integrante del gobierno. En la exposición de motivos de la reforma al artículo 115 Constitucional claramente se señala que: "la descentralización exige de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios, para un mejor equilibrio entre las tres instancias del Gobierno Constitucional " que " los Municipios, por su estrecho y directo contacto con la población constituyen auténticas escuelas de la democracia y que solo podremos lograr su vigorización como estructura y célula política confiándole desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios " y que la libertad municipal había venido quedando rezagada pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la

actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el Municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deben corresponderles como primer nivel de gobierno .”

Es especialmente significativa para recalcar el sentido político de la reforma al artículo 115 frente a la concepción del municipio como un mero fenómeno de descentralización administrativa, la parte en que se dice “ ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el Municipio, aun cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político, por lo que como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo nos planteamos la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente *a fin de instrumentar un proceso de cambio que hace efectiva en el federalismo la célula municipal tanto en autonomía económica como política*”.

Esto significa que se reconoce al Municipio como un nivel de gobierno, en el cual se realizan las tres funciones propias que son manifestaciones activas de la soberanía en la potestad concedida por el pueblo a sus mandatarios para ejercerlas

El municipio tiene facultades para prestar determinados servicios públicos, para administrar libremente su hacienda, para emitir normas de carácter general, obligatorio y coactivo en relación con la comunidad que integra su jurisdicción, es decir funciones ejecutivas, legislativas y también judiciales, pues la justicia municipal es parte de nuestra organización judicial. En efecto, el último párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal atribuye a los Municipios, en forma directa, la facultad legislativa, según las bases normativas que deben expedir las legislaturas de los Estados, al establecer que los ayuntamientos poseerán facultades para expedir los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”, de igual manera, realizan los Municipios funciones ejecutivas, pues a su cargo estará la aplicación de tales disposiciones legislativas que expidan, prestaran los servicios públicos que especifica la fracción III del citado precepto constitucional y administraran libremente su hacienda que se integra en los términos previstos por la fracción IV del mismo dispositivo de la Carta Magna, y, finalmente también se realiza la función judicial a través de la justicia municipal

En este último aspecto señalado debe decirse que los antecesores de los actuales jueces municipales lo fueron los llamados ‘alcaldes constitucionales’ establecidos por los artículos 275, 282 y 283 de la Constitución de Cádiz de 1812. Durante la época independiente los jueces municipales conservaron las características de los establecidos por la Carta de Cádiz y solamente cambiaron constantemente de nombre, puesto que fueron designados como jueces de cuartel y de manzana en 1846, después, en 1849, recuperaron su nombre de alcaldes, hasta que en 1853 recibieron la denominación de jueces menores, que conservaron por bastante tiempo. El texto original de la Constitución Federal de cinco de febrero de mil novecientos diecisiete que actualmente nos rige, sólo reguló la situación de los jueces municipales en el Distrito y en los Territorios Federales, ya que los mismos se dividían en Municipalidades a cargo de un Ayuntamiento de elección popular (artículo 73 fracción VI, bases 1 y 2). La reforma constitucional de veinte de agosto de mil novecientos veintiocho al citado artículo constitucional suprimió la organización municipal en el Distrito y en los Territorios Federales y modificó el sistema de nombramiento de los jueces de paz y de los menores.

En la actualidad, los jueces municipales reciben diversos nombres tales como jueces municipales de paz, alcaldes menores, auxiliares, etc., y son designados en la mayor parte de las entidades federativas, por el Tribunal de Justicia respectivo, como es el caso de Baja California

En materia laboral existe una larga tradición en la justicia municipal, pues a partir de la creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en la fracción XX del artículo 123 de la Constitución Federal de 1917 a 1927 de acuerdo con el texto primitivo del propio artículo 123 Constitucional y posteriormente una vez centralizada la materia laboral en el Congreso Federal en la reforma 1929, en la Ley Federal del Trabajo de veintisiete de agosto de mil novecientos treinta y uno, se regularon las Juntas Municipales de Conciliación, de carácter transitorio que se integraban con motivo del

surgimiento de los conflictos, con un representante del Gobierno designado por el Ayuntamiento o el Consejo Municipal, uno del trabajador y otro del patron afectados (artículo 336) La Ley Federal del Trabajo que entró en vigor el primero de mayo de mil novecientos setenta sustituyó las anteriores Juntas Municipales por las locales de Conciliación con carácter permanente y que deben instalarse en los municipios o zonas económicas que determine el Gobernador a quien corresponde también, designar al representante del gobierno como presidente de las citadas juntas

Con anterioridad a la reforma al artículo 115 Constitucional de diciembre de 1982, las entidades federativas habían regulado en forma disímola las relaciones de los trabajadores de los Estados y de los Municipios. A partir de la mencionada reforma se ha iniciado ya la solución legislativa de los congresos locales y entre los ordenamientos expedidos recientemente se puede mencionar la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Municipios del Estado de Sinaloa, publicada en el periódico oficial de veintiuno de marzo de mil novecientos ochenta y cuatro, en el cual se establecen los Tribunales Municipales de Conciliación y Arbitraje

Lo anteriormente expuesto permite concluir que el Municipio constituye un poder, pues ejerce las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, propias de un verdadero Poder Político. Si de manera analítica se llama Poder Político a uno de los órganos que ejerce una de las funciones de soberanía, con mayor razón puede atribuírsele al Municipio tal carácter, de manera sintética, al ser un órgano que ejerce las tres funciones de gobierno

El Municipio como forma de poder público de la sociedad debe cumplir debidamente las funciones administrativa, legislativa, ejecutiva, judicial, social y hacendaria, por lo que su autonomía debe expresarse en el ejercicio de sus derechos de autoadministración, autodesarrollo, autogobierno, autoimposición y autoseguridad, todo ello por decisión y a nombre de los integrantes que conforman la municipalidad

El artículo 115 Constitucional reconoce al Municipio personalidad jurídica plena, estableciendo como órgano de gobierno al ayuntamiento, con lo que se solidifica la existencia del poder municipal, poder que se manifiesta en su autonomía y en el ejercicio de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, propias de un Poder

De esta manera, y partiendo del concepto de Gobierno Constitucional, así como de la noción unitaria de poder público, se puede aseverar que en el sistema federal mexicano existen tres entes morales distintos: Federación, Entidades Federativas y Municipios, cada uno investido con personalidad jurídica plena y propia, asimismo, se puede hablar de tres ámbitos territoriales distintos sobre los cuales cada uno de ellos ejerce jurisdicción. Igualmente se puede advertir la existencia de tres esferas de competencia disímolas, con facultades atribuidas a la Federación, Estados y Municipios y, consecuentemente, es posible también hablar de tres diferentes niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal.

Las tres órbitas de competencia evidencian plena autonomía entre sí; son disímolas, pero al mismo tiempo guardan vinculación al formar la Federación, Estados y Municipios, parte integrante del Estado mexicano, y estar en posibilidad de establecer relaciones de coordinación mediante los convenios respectivos

Una interpretación de los artículos 105, 115 y 116 Constitucionales en forma relacionada para desentrañar su verdadero sentido y alcance, permiten concluir que al ser el Municipio en la actualidad un poder, está facultado para promover una controversia constitucional al fin de defender las prerrogativas que la reforma le confirió, cuando sus intereses se vean lesionados por otro de los Poderes del Estado, al prevenir el primero de los artículos citados que la Suprema Corte de Justicia conocerá de las controversias que se susciten entre los Poderes de un mismo Estado sobre constitucionalidad de sus actos

El artículo 116 Constitucional establece "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 "

Cabe aclarar que el artículo 105 Constitucional prácticamente no ha sufrido alteración en su texto original y en contraposición, el artículo 116 de la Ley Suprema ha sido reformado radicalmente, definiéndose en él de manera precisa las bases sobre las cuales deben conformarse las entidades federativas y relacionándolo con el artículo 115 que regula la estructura sobre la cual debe sustentarse la institución municipal, permite inferir su estrecha vinculación con el poder público de la entidad federativa, al ubicarse este numeral dentro del título Quinto referente a los Estados de la Federación y principiar un texto consagrando que "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", de lo que deriva que existe una íntima vinculación entre el poder público de cualquier entidad federativa con la institución municipal y, consecuentemente, con el Poder municipal ya que dentro de cada Estado existen los municipios y ello implica poderes municipales dentro de la propia entidad federativa

Debe advertirse en este sentido, que ante la inminencia de dejar indefensos a los municipios respecto de los derechos que se les reconocieron en la reforma constitucional y el claro propósito que informó la iniciativa de que el Municipio recibiera las garantías que históricamente comprendido al Municipio dentro de los Poderes a que alude el artículo 105 Constitucional, no siendo, por tanto, necesaria su reforma. Si este precepto no fue reformado cabe inferir que fue en la medida en que no se estimó necesario, pues si bien su texto se había interpretado conforme a la división de poderes tradicional referida a los Poderes Legislativo Ejecutivo y Judicial así como, por otra parte a los Poderes Federales y Estatales, no existe impedimento alguno para interpretar conforme a todas las consideraciones expuestas que se entiende dirigido a todo Poder en sentido genérico dentro de cuyo concepto queda comprendido el Municipio. Lo contrario implicaría que la reforma al artículo 115 sería nula, ya cuando alguno de los otros poderes de un Estado realizara acciones que vulneraran las prerrogativas que la Constitución Federal otorga a los Municipios pues al tratarse de prerrogativas que se reconocen en su calidad de entidad de derecho público y no garantías o derecho individuales de gobernados, no tendría el derecho de acudir al juicio de amparo para defenderse. Esto significaría que hacer una interpretación diversa a la contenida en esta resolución volvería a colocar al municipio en la situación en que se encontraba antes de la última reforma al artículo 115 de la Constitución, que fue lo que a los ésta trato de solucionar

De lo anteriormente expuesto deriva que el análisis histórico de nuestra evolución política y jurídica, por una parte, y la interpretación relacionada de los artículos 105 115 y 116 Constitucionales, por la otra, permiten concluir que a partir de la reforma al primero de los numerales citados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, se puede aseverar que en el sistema federal mexicano existen tres diferentes niveles de gobierno en los que se manifiesta el ejercicio del poder público Federal Estatal y Municipal. En efecto tal reforma, que otorgó autonomía financiera a los Municipios a fin de lograr un desarrollo integral y un avance democrático más significativo como respuesta a dicha evolución, da lugar a interpretar que aunque las reformas que se han hecho a los artículos 105 y 116 de la Carta Magna nunca ha sido para considerar expresamente al Municipio como uno de los niveles en los cuales se divide el ejercicio del poder público de los Estados cabe interpretar que existen razones para que se considere incluido dentro de los mismos porque, por una parte al habersele otorgado al Municipio las características de un verdadero poder y al existir una estrecha vinculación entre el Municipio y el poder público de las entidades federativas según se deriva de lo consignado en el artículo 115, debe desprenderse como consecuencia lógica que constituye uno de los poderes de los Estados y por otra, que resultaba innecesario hablar del poder municipal en el artículo 116 pues en él se regula el poder estatal como segundo nivel de gobierno y ya en el artículo 115 se encuentra regulado lo relativo al poder municipal como tercer nivel de gobierno

Lo considerado permite concluir que la interpretación del artículo 105 Constitucional dentro de nuestra evolución y sin apartarse del propio contexto constitucional, sino apegándose a la

interpretación sistemática del mismo, lleva a determinar que al establecer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias que se susciten entre otros casos, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, permite el acceso del Municipio a la controversia constitucional porque éste, en la actualidad y a partir de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, debe ser considerado como un poder, aunque desde luego, diferente a los poderes legislativo, Ejecutivo y Judicial, que con sus propias características se dan en los tres niveles de gobierno. Es decir, interpretando el artículo 105 Constitucional concomitantemente con los artículos 115 y 116 de la Ley Fundamental para poder establecer de manera integral y con claridad y precisión su verdadero alcance, se llega a la conclusión de que dentro de la segunda hipótesis de este numeral se comprenden las controversias que pudieran suscitarse entre los poderes de la entidad federativa y también los conflictos entre dichos poderes con el poder municipal.

Conviene recalcar que interpretar en forma aislada el artículo 105 Constitucional o exclusivamente con el numeral 116, pero no así relacionándolo con el 115, llevaría a hacer prácticamente nugatorio el espíritu de la reforma constitucional a este último dispositivo, especialmente en los casos en que con mayor claridad se vea la necesidad de la reforma de que se ha tratado a saber cuando los poderes de un Estado pretenden vulnerar las prerrogativas que dicho numeral establece a favor de la entidad municipal y al no tener acceso jurisdiccional el Municipio para defender sus prerrogativas cuando sus intereses se vean lesionados, pues no podría promover el juicio de amparo ni tampoco la controversia constitucional prevista en el artículo 105, resultaría ineficaz la reforma. Cualquier ordenamiento jurídico y con mayor razón, la Carta Fundamental, debe interpretarse en su conjunto, de manera integral y no solamente parcial, ya que esta última postura originaría una óptica segmentada, es decir una visión parcial que conduciría a alcanzar los objetivos perseguidos por la norma constitucional.

Por lo tanto, este Tribunal Pleno considera que el artículo 105 Constitucional al prevenir que la Suprema Corte de Justicia conocerá de las controversias suscitadas entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, debe interpretarse conjuntamente con los artículos 115 y 116 de la Carta Magna Federal y de ello concluir que el Municipio constituye con sus propias peculiaridades, uno de los poderes que existen en las entidades federativas al cual debe permitírsele el acceso a la controversia constitucional en aras de hacer efectivos los derechos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce, interpretación que se ajusta, además, al espíritu de la reforma municipal y que se adecua a las condiciones y circunstancias que rodean el entorno municipal en la actualidad y no con un criterio que pudo ser válido en mil novecientos diecisiete, pues estimar que las posibles controversias entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, solo puede verificarse entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, sin considerar que dentro de cada entidad federativa existe otro nivel de poder que es el municipal y que nace, vive y se desarrolla dentro del propio Estado y cuya condición hoy en día es muy distinta a la de mil novecientos diecisiete, resulta obsoleto y origina limitantes a la actuación municipal dentro del contexto constitucional actual.

La única forma de garantizar la efectividad de los objetivos perseguidos con la reforma al artículo 115 Constitucional, concretamente el de la autonomía municipal, es la de abrir la vía de la controversia constitucional al Municipio cuando se vean vulnerados o restringidos los derechos públicos que le fueron reconocidos. Lo contrario, es decir, al impedir el acceso del Municipio a la controversia constitucional, llevaría a sostener que no obstante que el propósito de la reforma aludida fue el garantizar la autonomía municipal, no se dieron los elementos para que ésta fuera una realidad al no prevener un medio de defensa para que los Municipios pudieran atacar los actos que vulneren sus prerrogativas.

En efecto, si bien en diversas entidades federativas las constituciones locales previenen la posibilidad de que los Municipios puedan acudir ante el Tribunal Superior de Justicia del Estado correspondiente a defender sus intereses cuando éstos son afectados por los órganos de la entidad federativa respectiva, en el caso del Estado de Baja California, al que se refiere este asunto, la Constitución local no contiene dicha prevención ya que entre las facultades atribuidas al Tribunal

Superior de Justicia, no se contempla que dicho organo jurisdiccional pueda dilucidar este tipo de controversias

De igual manera si se considera que el articulo 9 de la Ley de Amparo faculta a las personas morales oficiales a acudir al juicio de amparo, pero solo en defensa de sus intereses patrimoniales, es decir, cuando éstas actúen como personas de derecho privado y no así como entidades publicas en defensa de sus intereses patrimoniales, es decir, cuando éstas actúen como personas de derecho privado y no así como entidades publicas en defensa de los derechos que como tales les corresponden tendria que incluirse que el juicio de amparo seria improcedente cuando, como en el caso, el Ayuntamiento lo promoviera en sus funciones de derecho publico para reclamar actos de otra autoridad que lesionen sus intereses y derechos publicos establecidos por imperativo constitucional, en la especie la participacion que de las contribuciones federales como Hacienda Publica Municipal le corresponden

Si a lo anterior se uniera la circunstancia de que se considerara que el Municipio no es un Poder y que, por ende, no puede promover la controversia constitucional a que alude el articulo 105 de la Carta Magna, practicamente se haria nugatorio para los Municipios lograr la efectividad del articulo 115 Constitucional, al dejárselo indefenso frente a los actos que transgredieran su autonomia

La necesidad de darle al Municipio como celula politica inmediata y básica de la comunidad mexicana, la posibilidad de tener un medio de defensa constitucional de sus intereses y de su autonomia, es condicion indispensable para que se cumplan los objetivos de la reforma constitucional

Por lo tanto ante la necesidad de dar al Municipio dicho medio de defensa para hacer efectivos los derechos que la reforma constitucional le reconoce y el claro espíritu del legislador de darle las características de un verdadero Poder este Tribunal Pleno considera que el Municipio esta facultado para promover la controversia constitucional establecida en el articulo 105 de la Carta Magna cuando alguno o algunos de los demás poderes del Estado le afecten sus prerrogativas y que, por lo tanto aunque con fundamento en las consideraciones anteriores que precisan las dadas por el Juez de Distrito, debe considerarse correcto el sobreseimiento que en la sentencia recurrida se decreto en el juicio, con fundamento en el articulo 73 fraccion XVIII en relacion con el articulo 1 fraccion I de la Ley de Amparo porque al ser el Municipio un poder del Estado no esta legitimado para promover juicio de amparo con tal carácter, no puede entenderse comprendido dentro de las personas morales oficiales a que alude el articulo 9 de la Ley de Amparo al no estar actuando como una persona moral de derecho privado, es decir, al no acudir al juicio de amparo como una persona moral de derecho civil que como poseedora de bienes que le son propios y que entabla relaciones con otros particulares está en aptitud de utilizar los medios que la ley le concede para defender sus derechos en esas relaciones, sino como uno de los organos en los cuales se divide el ejercicio del poder publico de los Estados contra actos de otros organos de la propia entidad federativa que estima lesionan los derechos que la Constitucion le otorga como tal organo de Poder

Concomitentemente al constituir en la actualidad el Municipio uno de los poderes del Estado, por tener facultad de gobierno y de imperio no esta legitimado para promover juicio de amparo cuando esté actuando como tal, contra actos de los demás poderes del propio Estado que menoscaben sus prerrogativas constitucionales lesionando sus intereses, como acontece en el caso en estudio, pues para ello el articulo 105 de la Carta Magna establece la controversia constitucional como el medio especial para dirimir tal conflicto

Atento a lo manifestado, este Tribunal Pleno considera que al ser infundado el agravio unico planteado por el recurrente, debe confirmarse la sentencia recurrida y sobreseerse en el juicio

Por lo expuesto y con fundamento ademas en los articulos 90 y 91 de la Ley de Amparo, se resuelve

PRIMERO Se confirma la sentencia recurrida

SEGUNDO. Se sobresee en el juicio de amparo 2190/89 promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, contra las autoridades y por los actos precisados en el primer resultado de esta ejecutoria

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, vuelvan los autos al Juzgado de origen y, en su oportunidad, archívese el toca

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de siete de noviembre de mil novecientos noventa y uno, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros De Silva Nava, Magaña Cárdenas, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Moreno Flores, García Vázquez, Azuela Guitrón y Presidente Schmill Ordóñez, en contra de seis votos de los señores Ministros Lanz Cárdenas, Cal y Mayor Gutiérrez, especificó que su voto dejaba a salvo la posibilidad de que se sobreseyera en caso de que se comprobara que la ley reclamada no llegó a entrar en vigor

Considerando el Pleno que no existía mayoría en cuanto a las consideraciones en las que debía sustentarse el sobreseimiento, se sometió a votación ese punto, sobre la base de que la decisión anterior obligaba a pronunciarse a todos los ministros asistentes. En este aspecto, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Lanz Cárdenas, López Contreras, Cal y Mayor Gutiérrez, González Martínez, Villagordo Lozano, Azuela Guitrón, Díaz Romero, Chapital Gutiérrez y Presidente Schmill Ordóñez, en contra de seis de los señores Ministros De Silva Nava, Magaña Cárdenas, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Moreno Flores y García Vázquez, se resolvió que las consideraciones que debían regir el sobreseimiento en el juicio de amparo eran las del proyecto original, con las modificaciones aceptadas por el Ministro ponente

Fue ponente el señor Ministro Mariano Azuela Guitrón. El señor Ministro Lanz Cárdenas se reservó su derecho para formular voto particular y el señor Ministro Villagordo Lozano se adhirió al mismo

Estuvieron ausentes los señores Ministros Alba Leyva, Castañón León, Adato Creon, Rodríguez Roldán y Gil de Lester

Firman los CC. Presidente y Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

MTRO. ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ

EL PONENTE

EL SECRETARIO GRAL. DE ACUERDOS

MTRO. MARIANO AZUELA GUITRÓN

LIC. JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 1/95 AYUNTAMIENTO DE MONTERREY, NUEVO LEON

PONENTE: MARIANO AZUELA GUITRON
SECRETARIA: LIC. IRMA RODRIGUEZ FRANCO
Proyectó: Lic. Ariel Alberto Rojas Caballero

INDICE:

	Págs
SINTESIS	311 a 312
TESIS QUE SE PROPONE	313
AUTORIDADES DEMANDADAS	314 a 315
CONCEPTOS DE INVALIDEZ	314 a 315
HECHOS	315 a 318
TRAMITE DE LA CONTROVERSIA	318 a 319
CONTESTACIONES	319 a 326
CONSIDERACIONES DEL PROYECTO	326 a 344
PUNTOS RESOLUTIVOS	344

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 1/95 AYUNTAMIENTO DE MONTERREY, NUEVO LEON

MINISTRO: MARIANO AZÚELA GUITRÓN
SECRETARÍA: LIC. IRMA RODRIGUEZ FRANCO
Proyectó: Lic. Ariel Alberto Rojas Caballero

SINTESIS

TEMA PRINCIPAL ¿Las autoridades que intervinieron en el procedimiento legislativo que creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo Leon invadieron la esfera competencial del municipio de Monterrey?

PROBLEMAS JURIDICOS QUE SE ABORDAN:

1 - ¿Qué disposiciones constitucionales y legales deben aplicarse en la resolución de la presente controversia constitucional?

2 - ¿Tiene legitimación activa el Municipio de Monterrey (Nuevo Leon), para acudir en vía de controversia constitucional?

3 - ¿Resulta inconstitucional que la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y su Código Procesal hayan sido expedidos con anterioridad a la reforma de la Constitución local que facultó expresamente a la legislatura local para expedirlos?

4 - ¿Atenta contra la esfera competencial del municipio la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo Leon, con facultad para dirimir las controversias entre los gobernados y los órganos de la Administración Municipal?

5 - ¿Que debe entenderse por "Administración Pública Estatal" para los efectos de la fracción IV del artículo 116 Constitucional que establece la facultad de las legislaturas locales para crear los Tribunales de lo Contencioso Administrativo para resolver los conflictos que se presenten entre los particulares y aquella?

6 - ¿El Tribunal de lo Contencioso Administrativo es una instancia intermedia entre el Municipio de Monterrey y el Gobierno del Estado, violando la fracción I del artículo 115 que lo prohíbe?

7 - ¿El Tribunal de lo Contencioso Administrativo sustituye a autoridades municipales?

CONSIDERACIONES FUNDAMENTALES DEL PROYECTO:

1 - Se demuestra que las disposiciones constitucionales y legales que deben aplicarse para resolver la presente controversia son las vigentes con anterioridad al diez de junio de mil novecientos noventa y cinco, fecha en que entró en vigor la reforma al artículo 105 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, derivado de que en esta misma fecha entra en vigor la Ley Reglamentaria de dicho artículo constitucional.

2 - Se plantea que el Municipio si tiene legitimación activa para acudir en vía de controversia constitucional en virtud de la resolución interlocutoria dictada en la presente controversia constitucional que dio origen la excepción de la incompetencia hecha valer por las autoridades demandadas al considerar que para los efectos del artículo 105 el Municipio debe considerarse como un poder y procedente la vía de la controversia constitucional para dirimir los conflictos que surjan con los otros poderes del Estado

3 - Se establece en el proyecto que la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León y su Código Procesal fueron expedidos en uso de las facultades generales que otorga la Constitución local a la legislatura y que la reforma de mil novecientos noventa y dos a la Constitución local instituyó la facultad específica, solo particularizó la competencia general. Además, la fracción IV del artículo 116 de la Constitución General de la República se refiere a que las Constituciones o Leyes de los Estados establecerán este tipo de Tribunales, en reforma indistinta

4 - Se propone que la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León no vulnera, restringe, merma o limita la esfera competencia del Municipio, ya que es un órgano autónomo que salvaguarda el respeto de los derechos de los gobernados fortaleciendo el Estado de Derecho.

5 - Se considera que dentro del concepto "Administración Pública Estatal" debe incorporarse a las autoridades municipales, en virtud de que en el proceso de reforma constitucional que modificó la fracción IV del artículo 116 se hablo de crear un sistema integral de justicia administrativa, abarcando el ámbito local

6 - Se establece que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo no es una instancia intermedia entre el gobierno estatal y los municipios, toda vez que sólo opera a instancia de parte agraviada salvaguardando los derechos de los gobernados. Además a lo anterior, por disposición del artículo 1º de su Ley Orgánica el Tribunal es parte de la Administración Pública Estatal y por ende del Gobierno del Estado de Nuevo León

7 - Se postula que el Tribunal no sustituye a las autoridades municipales porque son funciones son jurisdiccionales

SENTIDO DEL PROYECTO: Se propone a consideración de los Señores Ministros declarar procedente la controversia constitucional intentada, que el actor no probó su acción y decretar la validez de los actos impugnados