

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA y dos votos concurrentes, relativos a la controversia constitucional 54/2004, promovida por el Municipio de Tepatitlán de Morelos, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 54/2004

**ACTOR: MUNICIPIO DE TEPATITLAN DE MORELOS,
ESTADO DE JALISCO.**

MINISTRA PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.

SECRETARIO: VICTOR MIGUEL BRAVO MELGOZA.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día treinta de junio de dos mil cinco.

VISTOS; Y,

RESULTANDO:

PRIMERO.- Por oficio presentado el trece de abril de dos mil cuatro, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Leonardo García Camarena y José Uriel Barba, quienes se ostentaron, respectivamente, como Presidente y Síndico del Municipio de Tepatitlán, Estado de Jalisco promovieron controversia constitucional en representación del propio Municipio, en la que demandaron la invalidez de la norma y del acto que más adelante se precisan, emitidos por las autoridades que a continuación se señalan:

"NOMBRE Y DOMICILIO DE LOS DEMANDADOS:--- a. "En cuanto al Poder Legislativo del Estado de Jalisco, "tiene su domicilio en la Avenida Hidalgo Número 222, "doscientos veintidós, en la Zona Centro de la Ciudad "de Guadalajara, Jalisco.--- b. En cuanto al Titular del "Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, el C. "Gobernador Constitucional del Estado Libre y "Soberano de Jalisco, tiene su domicilio Corona S/N, "sin número, en el Palacio de Gobierno, ubicado en la "Zona Centro de la Ciudad de Guadalajara, Jalisco.--- "ACTO RECLAMADO DE INVALIDEZ:--- a. Del Poder "Legislativo del Estado de Jalisco, el inconstitucional "Decreto número, 20,500, veinte mil quinientos, "emitido el día 22 de enero del 2004, dos mil cuatro, "así como la totalidad de actos y actuaciones que se "llevaron a cabo previos al mismo en el que Crea el "Municipio Libre de Capilla de Guadalupe, con una "superficie de 469.32 Km., cuatrocientos sesenta y "nueve punto treinta dos kilómetros cuadrados, así "como los límites y localidades que se determinan en "el propio decreto y que a su vez reforman el numeral "4, cuatro, de la Ley de Gobierno y la Administración "Pública Municipal del Estado de Jalisco. Este "Decreto fue publicado en el Periódico Oficial 'El "Estado de Jalisco', el día 6, seis de marzo del año "2004, dos mil cuatro, mismo que anexamos al "presente escrito, y por ello, la interposición de la "Presente CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL se "encuentra presentada en el Plazo que la ley establece "para tal efecto.--- b. Del Ejecutivo del Estado de "Jalisco, se reclama la ilegal publicación en el "Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco', de fecha 6, "seis de marzo del año 2004, dos mil cuatro, bajo el "número 12, doce, sección II, dos."

Además, de los conceptos de violación que esgrime el Municipio actor se desprende que, impugna el artículo 6 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal para el Estado de Jalisco.

SEGUNDO.- La parte actora expuso como antecedentes del caso, los siguientes:

"PRIMERO: La Región de los Altos de Jalisco se ha "caracterizado desde siempre por su amor al terruño, "y por un intenso sentido de pertenencia a los lares "que vieron nacer a su gente, y hoy que esos "sentimientos se ven amenazados por una "fragmentación innecesaria, que va a quebrantar la "identidad étnica, política, social, económica y "religiosa que hemos venido disfrutando por "generaciones, como unidad compacta y homogénea, "no podemos menos que deplorar semejante

"despropósito.-- A través de los siglos, Tepatitlán de "Morelos ha demostrado su viabilidad como "Municipio, al grado de convertirse en motor regional "y no es quebrantando su unidad como vamos a "mejorar.-- Aparte de la globalización que viene "borrando fronteras ideológicas, políticas y sociales; "desdibujando tradiciones y diluyendo principios "ancestrales, un nuevo peligro se cierne sobre "nosotros y viene desde dentro, desde una pequeña "parte de nuestra gente, y desde quienes juraron ser el "sostén más firme de nuestra integridad; nuestros "diputados.-- Nos llevó más de 50 años de "prolongada labor para borrar las pequeñas-grandes "rivalidades microrregionales: Arandas contra "Tepatitlán; Pegueros contra Valle de Guadalupe; San "Miguel contra San Julián, para que ahora resurjan "antagonismos artificialmente provocados con "motivo de la proyectada división territorial, que ha "venido a poner a flor de piel sentimientos dormidos.--" Con lágrimas en los ojos han venido pobladores de "la zona amenazada de secesión, para pedirnos que "los defendamos, porque tradicionalmente han "sentido el orgullo de ser de Tepa (sic), y al escuchar "en lejanas tierras las notas de 'Las Alteñitas' se ha "expandido su corazón, y ahora algo se desgarró allá "muy dentro, al pensar que existe la posibilidad de "perder su pertenencia a un terruño entrañablemente "amado, porque Tepatitlán ha sido símbolo de Jalisco, "como Jalisco ha sido paradigma de México.-- Esto, "que podría parecer cosa de juego, indudablemente "que no lo es, porque se sienten traicionados por un "pequeño número de aspirantes a políticos, "animados por sentimientos de protagonismo, a "quienes poco les importan los sentimientos de la "mayoría, con tal de obtener logros políticos.-- Todos "sabemos que el amor por México, la patria grande, se "despierta y se sintetiza en 'La Patria', que invocara "Luis González y González; en el pedacito de tierra "donde vimos la primera luz, y que habrá de abrigar "nuestra tumba cuando pasemos a engrosar el "número de los que fueron y ya no son mas.-- ¿Por "qué alentar el separatismo en aras de las "ambiciones de unos cuantos, que podrían aparecer "como legítimas, pero pervirtieron los procedimientos, "y que llevan en sí el estigma de la codicia? ¿Acaso "dividiendo aún más la ya de por sí fragmentada "superficie de Jalisco, se va a incentivar el desarrollo "que México necesita para su viabilidad como "nación? Jamás se sumará dividiendo...-- Estamos "apelando en nombre de la mayoría silenciosa hasta "ahora, y que nos pide seamos su voz, para protestar "porque nadie les pidió su opinión, y porque desde "un escritorio se trazó una línea caprichosa sobre el "mapa sin tomar en cuenta el sentir profundo de esa "gente.-- Guardadas las debidas proporciones, "recordemos la división entre La India y Pakistán, "Palestina e Israel, por sólo mencionar algunos, que "la repartición indiscriminada despertó animosidades "que van a persistir para siempre.-- Es necesario "tomar en cuenta el sentir de todos, y si tras de una "auscultación válida; un plebiscito, por ejemplo, "hemos de resultar perdedores, entonces caeremos "como caen los atletas, con la frente hacia el "adversario, pero sonriendo, soñando siempre en la "victoria.-- SEGUNDO: Tenemos conocimiento que "desde hace algún tiempo se integró una Asociación "Civil denominada 'Unidos por Capilla A. C.' quienes "se han dedicado a promover la creación de un nuevo "municipio en el territorio que actualmente ocupa la "Delegación de Capilla de Guadalupe, en alguna parte "de dicho proceso se incluyó también a la Delegación "de San José de Gracia. Las actividades realizadas "por la Asociación Civil antes mencionada culminaron "con una solicitud presentada con fecha 25, "veinticinco, de abril del año 2002, dos mil dos, ante el "Honorable Congreso del Estado de Jalisco mediante "la cual solicitaron se elevara a la categoría política "de municipio libre la delegación de Capilla de "Guadalupe y la de San José de Gracia.-- TERCERO: "Seguidos diversos trámites, finalmente con fecha 21, "veintiuno, de enero de 2004, dos mil cuatro, las "Comisiones conjuntas de Gobernación, y de "Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y "Reglamentos emitieron proyecto de decreto en el "cual se aprobó la creación del municipio libre de "Capilla de Guadalupe, con la extensión, localidades y "límites que se determinan en el propio Decreto y "además reformó el artículo 4, cuatro, de la Ley de "Gobierno y la Administración Municipal del Estado de "Jalisco y sus Municipios. Al día siguiente, 22, "veintidós, de enero de 2004, dos mil cuatro, el "Honorable Congreso del Estado de Jalisco en Pleno "emitió el Decreto número 20,500 veinte mil "quinientos, mediante el cual se ratificó el Proyecto de "dictamen que se presentó.-- Posteriormente, y con "fecha 6, seis, de marzo de 2004, dos mil cuatro, el C. "Gobernador Constitucional del

Estado de Jalisco "publicó en el Periódico Oficial 'Estado de Jalisco', "dicho Decreto.- -- CUARTO.- Como se ha venido "señalando la emisión de dicho Decreto se realizó sin "consultar al municipio que representamos, no "obstante que con motivo de ello, se le "privará de una "extensión importante de territorio y de ciudadanos "que ahí habitan, lo anterior sin que se nos haya "otorgado garantía de audiencia alguna, por lo que en "esa razón, no quedan satisfechos los requisitos que "establece la ley para el caso; en efecto, las "consideraciones que realiza el Legislativo son meras "suposiciones, creencias, que no se encuentran "debidamente sustentadas. La resolución vulnera el "sistema Constitucional Federal en virtud que está "creando un nuevo municipio sin que se hayan "satisfecho los requisitos mínimos que señala la Ley.--" Por ello, queda establecido que la emisión de este "Decreto constituye una violación y atentado directo "contra nuestro Orden Constitucional y de manera "específica al Sistema Municipal que establece el "artículo 115, ciento quince, de nuestra Carta Magna.--" Además, del análisis de las constancias que se "acompañaron al Congreso del Estado de Jalisco "para acreditar los extremos que la ley fija para que "pueda establecerse un nuevo municipio, se puede "constatar la existencia de inconsistencias que ponen "de manifiesto que no se satisfacen plenamente los "requisitos de ley. Lo mismo puede indicarse respecto "a las constancias que se hacen llegar al Congreso "del Estado de Jalisco por su propia cuenta, de lo "anterior no puede resolverse la petición de la "Delegación de Capilla de Guadalupe en virtud que no "fue debidamente integrado su expediente.-- También "debemos señalar que con la aprobación de este "nuevo territorio nuestro municipio se vería afectado "en varios aspectos, desde luego los que tienen que "ver con población, territorio e ingresos. Por esta "razón debimos ser parte del procedimiento desde su "inicio, debimos de gozar la oportunidad de rendir "pruebas, verificar las presentadas por la "contraparte, impugnar u objetar las mismas, verificar "su legalidad, alegar lo que en derecho corresponda y "en general que se nos hubiera escuchado en defensa "de nuestros intereses situación que no se cumplió "por lo que de esta razón debemos comparecer ante "esta Honorable Corte para hacer valer nuestros "derechos a través de este procedimiento "Constitucional para que por medio de él se obligue a "las autoridades Estatales a cumplir la totalidad de los "principios que establece nuestra Carta Magna, por "lo que este procedimiento resulta procedente y esta "Honorable Suprema Corte de Justicia resulta "competente para resolver el conflicto entre nuestro "Municipio y el Poder Legislativo del Estado de "Jalisco, por conductas y omisiones que derivaron "en la emisión de un Decreto Inconstitucional por "violación clara a los principios que establece nuestra "Carta Magna, en especial las que se señalan en los "artículos 14, catorce y 16, dieciséis; cobra aplicación "lo que establece la Tesis que a continuación nos "permitimos transcribir:--- 'CONTROVERSIA "CONSTITUCIONAL. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO "DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS "UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTEN "VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON EL "ACTO O LA LEY RECLAMADOS. Resulta procedente "el estudio del concepto de invalidez invocado en una "controversia constitucional, si en él se alega "contravención al artículo 16 de la Constitución "Federal, en relación con otras disposiciones, sean de "la Constitución Local o de leyes secundarias, "siempre que estén vinculadas de modo fundamental "con el acto o la ley reclamados, como sucede en el "caso en el que se invocan transgresiones a "disposiciones ordinarias y de la Constitución Local "dentro del proceso legislativo que culminó con el "ordenamiento combatido que, de ser fundadas, lo "invalidarían. Lo anterior es acorde con la finalidad "perseguida en el artículo 105 de la Carta Magna, de "someter a la decisión judicial el examen integral de "validez de los actos impugnados'.--- QUINTO.- A raíz "de que en fecha 22, veintidós, de enero de este año, "el Honorable Congreso del Estado aprobó el Decreto "de creación del nuevo municipio una gran cantidad "de ciudadanos de las Delegaciones de Capilla de "Guadalupe y San José de Gracia ha acudido a las "oficinas de la Presidencia Municipal a manifestar su "oposición a formar parte del nuevo municipio, "inclusive de manera voluntaria y espontánea se "organizaron con objeto de recabar firmas en contra "de la mencionada municipalización, las cuales nos "fueron entregadas, mismas que acompañamos a este "escrito, no con un valor jurídico específico, pero si "con un valor moral para acreditar que existen "muchos

ciudadanos que se oponen a separarse del "Municipio de Tepatitlán de Morelos, Jalisco. En este "sentido, cabe hacer el señalamiento de que el "Gobierno Municipal no participó en este proceso de "oposición al nuevo municipio, al contrario en "muchos casos hemos solicitado a los vecinos de "esos lugares que se abstengan de recabar firmas en "contra del Decreto que aquí se está combatiendo, lo "anterior con la finalidad de evitar enfrentamientos y "una división aún mayor; en todo caso "manifestamos que nuestro Ayuntamiento es "respetuoso de la ley y por tanto tendremos que "agotar los medios de impugnación que la misma "establece y de ninguna manera promover divisiones "o enfrentamientos entre nuestros vecinos."

TERCERO.- El Municipio actor hizo valer como conceptos de invalidez, los siguientes:

"PRIMERO.- Inconstitucionalidad del Artículo 6, seis, "de la Ley de Gobierno y la Administración Pública "Municipal del Estado de Jalisco que a la letra dice: 'El "Congreso del Estado puede constituir nuevos "Municipios, de acuerdo con las bases siguientes:--- I. "La superficie territorial, en donde se pretenda "constituir, no sea menor de 180 kilómetros "cuadrados;--- II. La población que habite en esa "superficie, sea mayor de 20,000 habitantes;--- III. Lo "soliciten, cuando menos, la mitad de los ciudadanos "que radiquen en la región en donde pretenda "establecerse un nuevo Municipio;--- IV El poblado "que se elija como cabecera municipal, tenga una "población no inferior a 10,000 habitantes; y--- V. El "poblado cuente con los servicios públicos "indispensables, y que tenga además, suficiente "capacidad económica para atender a los gastos de "la administración pública municipal.--- El Congreso "del Estado puede declarar la extinción, o la fusión de "los municipios, cuando no alcancen la población "requerida, modificando, para ello, los límites de los "municipios existentes, y concediendo previamente "el derecho de audiencia y defensa a los "Ayuntamientos de que se trate'.--- Como se "desprende del Artículo antes mencionado, para la "creación de nuevos municipios no se le da "intervención a los ya existentes, lo cual resulta "notoriamente violatorio del Sistema Constitucional "Mexicano y en especial de lo que establecen los "Artículos 14, catorce y 16, dieciséis, de nuestra Carta "Magna, toda vez que resulta evidente que para la "creación de un nuevo municipio se estaría "afectando, necesariamente, a uno o varios de los ya "existentes; en sus diversos elementos como son: "Territorio, Población, Ingresos, etc., lo cual "constituye, como ya se indicó una flagrante violación "a la garantía de Audiencia; en este caso resulta "aplicable lo que establece la Tesis que a continuación "transcribimos:--- 'AUDIENCIA. EL CUMPLIMIENTO DE "DICHA GARANTIA POR EL LEGISLADOR NO "IMPLICA LA POSIBILIDAD ILIMITADA DE PROBAR. "La garantía de audiencia tiene como parte medular "el respeto de las formalidades esenciales del "procedimiento, las que han sido definidas por este "alto tribunal como aquellas etapas o trámites que "garantizan una adecuada defensa. Lo anterior no "implica que el legislador esté obligado a establecer "en los ordenamientos procesales la facultad ilimitada "de ofrecer pruebas y el consiguiente deber jurídico "del órgano jurisdiccional de desahogaras y "valorarlas, ya que es lógico que el propio legislador, "en aras de un adecuado equilibrio procesal y por "respeto a la garantía de administración de justicia "expedita y a los principios procesales de economía y "celeridad, establezca límites a la actividad "probatoria, los cuales no pueden ir, desde luego, al "extremo de dejar sin defensa a las partes. De esta "forma, las formalidades esenciales del procedimiento "se traducen en una serie de reglas que permiten a las "partes probar los hechos constitutivos de su acción o "de sus excepciones y defensas, dentro de un justo "equilibrio que, por un lado, no dejen en estado de "indefensión a las partes y, por el otro, aseguren una "resolución pronta y expedita de la controversia.'--- De "conformidad con la Tesis antes transcrita debemos "entender que 'las formalidades esenciales del "procedimiento se traducen en una serie de reglas "que permiten a las partes probar los hechos "constitutivos de su acción o de sus excepciones y "defensas, dentro de un justo equilibrio que, por un "lado, no dejen en estado de indefensión a las partes "y, por el otro, aseguren una resolución pronta y "expedita de la controversia' como ya indicamos "anteriormente resulta notoriamente inconstitucional "el artículo 6, seis, que venimos analizando, toda vez "que establece un procedimiento de afectación a los "municipios sin que les garantice un derecho para "intervenir en el mismo. A mayor abundamiento "también nos vamos a permitir transcribir la siguiente "Tesis:--- 'CONTROVERSIA

CONSTITUCIONAL. EL "DECRETO NUMERO 18060 EMITIDO POR EL "CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO Y "PUBLICADO EL DIECISEIS DE DICIEMBRE DE MIL "NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE, QUE DECLARA "LA DESINTEGRACION DEL CABILDO DEL "AYUNTAMIENTO DE ZACOALCO DE TORRES, SIN "CONCEDER DERECHO DE AUDIENCIA Y DEFENSA "A LA PARTE AFECTADA, ES INCONSTITUCIONAL. "De lo dispuesto en los artículos 115 de la "Constitución Federal, 76 de la Constitución Política "del Estado de Jalisco y 28 de la Ley Orgánica "Municipal de esa entidad federativa, se advierte que "previamente a la declaración de desintegración de un "Ayuntamiento debe otorgarse a los afectados el "derecho de audiencia y defensa, el cual debe "considerarse como aquél en que se concede a los "interesados el conocimiento del trámite, la "oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, así "como la de alegar en su favor, conociendo de los "elementos que pudieran motivar su desintegración, a "fin de obtener, al emitirse la determinación "correspondiente, un pronunciamiento específico "sobre su defensa. Ahora bien, si por virtud de la "presentación de la renuncia de varios regidores "miembros del Ayuntamiento de Zacoalco de Torres, "Estado de Jalisco, ante el órgano legislativo "correspondiente, se inició el procedimiento que "culminó con la emisión del Decreto Número 18060, "en el que se declaró la desintegración del Cabildo de "dicho Ayuntamiento y la instalación, en su lugar, de "un Concejo Municipal, sin que se llevara a cabo un "procedimiento en el que se garantizara la defensa "adecuada de la parte afectada, notificándole el inicio "del procedimiento y sus consecuencias, y dándole la "oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, así "como de alegar, es inconcluso (sic), que el "mencionado decreto es inconstitucional.'--- De "igual manera resulta inconstitucional el artículo "transcrito en virtud que no establece un "procedimiento que señale plazos y términos para que "las partes que se vean involucradas puedan "comparecer y hacer uso de su derecho o en su caso "manifestar lo que crean conveniente. Ese Estado de "Indefensión por el cual resulta que puede llevarse a "cabo el procedimiento que ahí se establece sin la "intervención y sin el conocimiento del Municipio o "Municipios afectados, resulta un contrasentido y "una flagrante violación a los principios que establece "nuestra Carta Magna. Sin lugar a dudas, que el "Congreso del Estado de Jalisco no puede expedir "una ley y en especial un artículo que viole "flagrantemente la garantía de Debido Proceso. La "garantía de audiencia es un derecho que establece la "Constitución a favor de todos los mexicanos y "asumiendo que hay una igualdad entre los "particulares y las personas jurídicas respecto a sus "derechos. Debemos de concluir que no existe "ningún motivo para que se vulnere la misma en "contra de nuestros municipios, e inclusive podríamos "pensar que resulta de mayor relevancia social el que "se garantice plenamente dicha garantía a los entes "públicos por su repercusión de mayor importancia "en la Sociedad.--- SEGUNDO: El Decreto número "20,500, veinte mil quinientos, emitido por el "Congreso del Estado de Jalisco el día 22, veintidós "de Enero del 2004, dos mil cuatro, y publicado por el "Ciudadano Gobernador del Estado de Jalisco el día "6, seis de marzo del 2004, dos mil cuatro, en el "Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco', es "inconstitucional desde su origen en virtud de que el "mismo pretende ajustarse a lo que establece el "artículo 6, seis, de la Ley de Gobierno y la "Administración Pública Municipal del Estado de "Jalisco, a que hacemos mención en el punto anterior, "toda vez que como ya se mencionó el mismo no se "ajusta a los Principios que establece nuestra Carta "Magna en sus numerales 14, catorce, y 16, "dieciséis.--- Todo procedimiento, todo acto que "atente o vulnere la existencia de nuestro Municipio "debe sujetarse a un debido proceso legal en el que se "nos otorgue la garantía de comparecer para aportar "los medios de prueba necesarios y manifestar lo que "a nuestro derecho corresponda; por ello, debió de "corrérse nos traslado con la totalidad de documentos "que se integraron en este asunto, tal como lo "pedimos en oficio 11-092/04 de fecha 08, ocho de "marzo del 2004, dos mil cuatro mismo que recibí "contestación así mismo debió de desahogarse con "nuestra intervención, es decir, que no basta una "simple notificación, sino que era necesario que nos "entregarán todos los elementos de que se componía "este asunto, para que de esa manera estuviéramos "en posibilidad de manifestarnos al respecto.--- Como "se podrá advertir lo anterior no aconteció. Hemos "sido ajenos al mismo y solamente recibimos algunos "comunicados de manera muy genérica sin que se "incluyera los documentos, informes, estudios, "dictámenes y demás elementos para que de esa

"manera estuviéramos en posibilidad de conocer la "totalidad del expediente y con base en ello, hacer "valer los derechos de nuestro Municipio. En ese "sentido, nos permitimos transcribir la siguiente "Tesis:--- 'PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO "SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO, FORMALIDADES "ESENCIALES EN EL. Para que se estime cabalmente "cumplida la garantía de audiencia contenida en el "artículo 14 constitucional, en un procedimiento "administrativo seguido en forma de juicio, en el que "no se establecieron minuciosa y detalladamente las "formalidades esenciales, es necesario que, ante el "imperativo del precepto citado, la autoridad "responsable dé vista a la contraparte con las "pruebas rendidas por la oferente, a efecto de que esté "en aptitud legal de realizar las objeciones que "considere convenientes en relación con tales "probanzas, esto es, para que pueda controvertirlas o "impugnarlas, en aras de un adecuado equilibrio "procesal entre las partes.'--- Continuando con el "análisis respecto de los requisitos que se deben "satisfacer en un procedimiento administrativo "seguido en forma de juicio resulta procedente "transcribir la siguiente Tesis.--- 'TERCERO "EXTRAÑO A UN PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN "FORMA DE JUICIO. SE EQUIPARA AL TERCERO NO "LLAMADO A JUICIO, POR TENER EN AMBOS CASOS "LA MISMA FINALIDAD Y POSIBILIDAD DE "AFECTACION. Es característica propia de los juicios "o de los procedimientos seguidos en forma de juicio, "estar integrados por las siguientes fases: a) Previo al "juicio; b) Instrucción del juicio; c) Sentencia; y d) "Ejecución. Análogamente se aprecia que en los "procedimientos en materia tributaria se dan iguales "etapas o fases a las indicadas, siendo éstas: a) "Fiscalización; b) Determinación de créditos fiscales; "y, c) Ejecución. En esa tesitura, y tomando en cuenta "que la posibilidad de justificar actos privativos en "cualquiera de estos momentos se presenta cuando "previamente se satisfagan las formalidades "esenciales del procedimiento, lo cual constituye la "garantía de audiencia tutelada en el artículo 14 "constitucional, que implica que la persona que "pueda ser afectada: 1) Sea emplazada; 2) Ofrezca y "rinda pruebas; 3) Formule alegatos; y, 4) Que se le "dicte una sentencia o decisión que contemple los "extremos de legalidad previstos en los artículos 14 y "16 constitucionales. Con relación a lo anterior, "resulta que la institución del tercero ajeno, ignorado "o no llamado a juicio, tiene como características: a) "No haber figurado como parte en sentido material "(sea en un juicio o procedimiento); b) Sufrir un "perjuicio durante la secuela procesal o en su "ejecución; c) Que desconozca las actuaciones "relativas; y, d) No haber tenido oportunidad de ser "oído en su defensa; lo que implica afectación a su "esfera jurídica al ser una auténtica y directa violación "a la garantía de audiencia prevista en el párrafo "segundo del artículo 14 constitucional, donde la "propia Carta Magna en su artículo 107, fracción III, "inciso c), párrafo segundo, permite la procedencia "inmediata del juicio de amparo sin necesidad de "cumplir con el principio de definitividad. En "consecuencia, si tanto en los juicios como en los "procedimientos seguidos en forma de juicio, se da la "misma finalidad y posibilidad de afectación (actos de "privación) -mediante la emisión de resoluciones "vinculatorias entre las partes y declarativas o "constitutivas de derechos, exigibles mediante el "imperio y la coerción-. Por tanto, resulta que, por "identidad de razón, rigen en ambas las mismas "garantías de defensa (formalidades esenciales del "procedimiento) y, en ese tenor, es obvio que también "en ambos casos debe de regir la institución del "tercero extraño y sus consecuencias cuando aquellas "formalidades son violentadas. Siendo así que al "sujeto al que se cobra un crédito mediante el "procedimiento administrativo de ejecución y que no "ha sido llamado a comparecer y deducir sus "derechos oportunamente dentro del procedimiento "de determinación del crédito, es equivalente a un "tercero no llamado a juicio, por identidad de razones "y la finalidad de afectación. Luego entonces, resulta "claro que está facultado para ocurrir directamente al "juicio de amparo sin necesidad de agotar recursos "ordinarios que específicamente puedan existir, toda "vez que para que sea válido iniciar en su perjuicio el "procedimiento administrativo de ejecución, se "requiere que previamente haya sido citado a "comparecer y defenderse en el procedimiento de "determinación y, de no ocurrir así, es evidente que "se trata de un tercero no llamado a un procedimiento "seguido en forma de juicio, con características y "efectos semejantes a las de un tercero extraño a "juicio en sentido estricto.'--- TERCERO: Con "independencia de los conceptos de invalidez que "hemos mencionado en el punto primero y segundo, "también vamos a

adentramos en el Decreto que se "está impugnando para advertir que ni siquiera se ajusta al artículo 6, seis, a que hemos venido "haciendo referencia, en efecto; primero vamos a "referirnos a cada fracción:--- 1. I. 'La superficie "territorial, en donde se pretenda constituir, no sea "menor de 180 kilómetros cuadrados';--- De "conformidad con lo que establece el Decreto número "19,156, diecinueve mil ciento cincuenta y seis, "emitido por el Honorable Congreso del Estado de "Jalisco el día 20, veinte de septiembre de 2001, dos "mil uno, y publicado por el Ciudadano Gobernador "Constitucional del Estado de Jalisco en el Periódico "Oficial 'El Estado de Jalisco', el día, 25 veinticinco de "octubre de 2001, dos mil uno, relativo a 'DECRETO "QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO DE "DELIMITACION Y DEMARCAACION TERRITORIAL DE "LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE JALISCO', dicho "ordenamiento establece, entre otras cosas, en su "artículo 6, seis, que 'el Congreso remitirá a cada uno "de los municipios la información territorial y el "manual de procedimientos aportados por el "Instituto, vía correo certificado con acuse de recibo, "para efecto de que éstos estén es posibilidad de "estudiar la información mencionada, y en un plazo "de 60 días naturales, contados a partir del día "siguiente a la recepción de la información territorial, "las Autoridades municipales harán llegar al "Congreso la valoración de la información recibida'. Y "en su artículo 8, ocho, menciona: 'para el caso en "que la Autoridad municipal esté en desacuerdo "parcial o total con los límites propuestos en la "información territorial aportada por el Instituto, en el "plazo que señala el artículo 6 de este Decreto, deberá "presentar al Congreso los argumentos en los que "apoya su postura... Además el numeral 10, diez, "establece que: 'La autoridad municipal podrá "solicitar la ampliación del plazo para presentar sus "manifestaciones y documentación, hasta por 30, "treinta, días naturales, misma que será resuelta por "la Comisión'. Como se podrá advertir, de las "constancias que integran el Decreto combatido, "mismas que deberán remitir la autoridad señalada "como Responsable, al Ayuntamiento que "representamos no se le concedió la intervención que "establece dicho Decreto en comento, y de manera "especial, podremos hacer referencia al oficio sin "número de fecha 13, trece de enero del 2004, dos mil "cuatro, mediante el cual el Diputado Lic. José Luis "Leal Sanabria, Presidente de la Comisión de "Gobernación, remite oficio al L.C.T.C. Leonardo "García Camarena, Presidente Municipal de "Tepatitlán de Morelos, Jalisco mediante el cual envía "copia del Plano de los límites propuestos para la "Municipalización de Capilla de Guadalupe, "concediéndole un plazo no mayor a 5, cinco, días "naturales a partir de la fecha de la notificación para "que remita su opinión, desde luego, que es "notoriamente contradictorio con lo señalado "anteriormente, puesto que para la delimitación se da "un plazo mucho mayor, cuanto más para la creación "de un nuevo municipio lo cual nos deja nuevamente "en estado de indefensión. El plazo que se otorga al "municipio de Tepatitlán resulta insuficiente toda vez "que en 5, cinco, días resulta imposible atender la "problemática relacionada con la delimitación de un "nuevo municipio al cual se está asignando un "territorio cercano a los 500, quinientos kilómetros "cuadrados, ahora bien, resulta además absurdo que "el mismo remitente del oficio establezca que el plazo "comenzará a correr a partir de la fecha de la "notificación, cuando por regla general se establece "en todos los casos que los términos comienzan a "correr a partir del día siguiente. Como también podrá "advertirse de las constancias que remite el Honorable "Congreso del Estado el Ayuntamiento que "representamos con fecha 19, diecinueve, de enero "del 2004, dos mil cuatro, mediante el oficio número "10-015/04 compareció ante el Lic. José Luis Leal "Sanabria en su carácter de Presidente de la Comisión "de Gobernación solicitando se ampliara el plazo en "virtud que el término de 5, cinco, era notoriamente "insuficiente para emitir una opinión técnica al "respecto, sin embargo, dicha solicitud nunca fue "acordada en ningún sentido, y nunca se nos "comunicó acuerdo alguno.--- Con independencia de "lo señalado anteriormente, es el caso que el "Decreto que establece el procedimiento de "Delimitación y Demarcación Territorial de los "municipios del Estado de Jalisco hace referencia en "su articulado, que va del 1, uno al 20, veinte, una "serie de procedimientos y trámites que "necesariamente deberán agotarse para fijar límites "municipales y como podrá advertirse de las "constancias que remite el H. Congreso del Estado de "Jalisco en ningún momento se ajustaron a lo que "establece dicho Decreto, por tanto, no solamente "estamos hablando de la cuestión relativa a los "términos, sino al procedimiento mismo que

"establece para fijar los límites municipales, violando "la garantía de legalidad que establece el artículo 16, "dieciséis de nuestra Carta Magna.--- Si bien es "cierto, que la Autoridad demandada podrá alegar que "el Decreto a que hemos venido haciendo referencia "sólo aplica para la delimitación de municipios ya "existentes, dicho alegato resulta notoriamente "improcedente porque, si ese derecho se concede a "los municipios ya existentes para dirimir sus "controversias territoriales, con mucha mayor razón "deberá seguirse el procedimiento para el "establecimiento de un nuevo municipio y por ende, "de nuevos límites territoriales.--- Al fijarse los límites "del nuevo municipio del Capilla de Guadalupe no se "hizo conforme a los Decretos que establecen los "límites para las Delegaciones de San José de Gracia "y Capilla de Guadalupe, tanto es así, que los nuevos "límites invaden al municipio de San Miguel el Alto, "Valle de Guadalupe, y además varias rancherías de la "delegación de Pegueros del municipio de Tepatitlán, "sin que para ello exista motivo o justificación toda "vez que con el propio territorio de las delegaciones "de Capilla de Guadalupe y San José de Gracia "bastaría para satisfacer el requisito de 180, ciento "ochenta kilómetros cuadrados. El Decreto combatido "es excesivo al establecer una superficie de cerca de "500, quinientos kilómetros cuadrados, casi tres veces "más del mínimo antes señalado, por lo que en esa "razón deberá decretarse su nulidad toda vez que no "se encuentra debidamente fundado ni motivado, a la "vez que es incongruente con los límites históricos de "ese Territorio.--- CUARTO.- Continuando con el "esquema señalado en el anterior concepto de "invalidez, vamos a analizar lo relativo a la fracción "segunda del numeral 6, seis, de la Ley de Gobierno y "la Administración Pública Municipal para el Estado "de Jalisco y sus municipios que a continuación "transcribo:--- II. La población que habite en esa "superficie, sea mayor de 20,000 habitantes; para "poder determinar lo relativo a este punto, era "indispensable que previo a darle curso a la solicitud "de los ciudadanos, se hubiera determinado el "territorio que iba a conformar el nuevo municipio; "esto tiene relevancia para establecer si era "procedente darle trámite a esta solicitud. Sin "embargo, resulta notorio y evidente que al iniciarse el "procedimiento de municipalización no se pudo, ni se "contempló a varios habitantes en virtud que en un "principio no se encontraban contemplados en este "proyecto de nuevo municipio, tal es el caso de los "habitantes que se encuentran radicados en el "territorio del municipio de San Miguel el Alto, Valle de "Guadalupe, y en las rancherías de la Delegación de "Pegueros del municipio que representamos. En "efecto, estas personas fueron y son ajenas a este "procedimiento de municipalización. Jamás se les "preguntó su parecer, sin embargo, sí se les está "contemplando para satisfacer el requisito que "establece la fracción que venimos comentando. Los "habitantes de estos territorios jamás fueron tomados "en cuenta por la asociación civil promotora del nuevo "municipio de Capilla de Guadalupe, por la obvia "razón de que estas personas jamás apoyarían ese "proyecto. De conformidad con lo que aquí se expone, "llegamos a la conclusión que la población que habita "exclusivamente el territorio de las actuales "Delegaciones que se propone que integren el nuevo "municipio no llegan a 20,000, veinte mil, habitantes, "por lo tanto resultaba improcedente darle trámite a la "petición y por ende, el Decreto impugnado resulta "nulo desde su origen.--- La autoridad responsable "señala que con la finalidad de constatar este "requisito giró atento oficio en fecha 15, quince, de "enero del 2004, dos mil cuatro, a la ciudadana María "Antonieta Rosales y Jaime, Secretaria Técnica del "Consejo Estatal de Población del Estado de Jalisco, "solicitando datos respecto a la población con que "cuentan las Delegaciones municipales de Capilla de "Guadalupe y de San José de Gracia, este comunicado "menciona que fue contestado en fecha 19, "diecinueve, de enero de 2004, dos mil cuatro, y el "Decreto impugnado se emitió en día 21, veintiuno, de "enero de 2004, dos mil cuatro, por las Comisiones "conjuntas de Gobernación y de Estudios "Legislativos, Puntos Constitucionales y Reglamentos "de lo cual se establece que sólo existe un término de "1, un, día, el día 20, veinte, de enero de 2004, dos mil "cuatro, para que se valorara dicha prueba, lo cual si "bien es cierto, que no es imposible, también es cierto, "que resulta un procedimiento precipitado y que tan "sólo se trató de sacar de manera inmediata, porque "en un lapso de 6, seis, días se giró el oficio, se "recibió la contestación y se emitió el Decreto, lo cual "abona mucho a una eficiencia del Congreso del "Estado de Jalisco, la cual sin embargo, no es la regla "para mayoría de los asuntos de menor relevancia, "tanto más éste que es de

mucho mayor impacto "dentro de la Región de los Altos.--- QUINTO.- El "numeral 6, seis, de la Ley de Gobierno y la "Administración Pública Municipal para el Estado de "Jalisco y sus municipios que a continuación "transcribo: III. Lo soliciten, cuando menos, la mitad "de los ciudadanos que radiquen en la región en "donde pretenda establecerse un nuevo Municipio; En "relación con este requisito, cabe hacer los siguientes "conceptos de invalidez:--- a) Para establecer este "requisito, era indispensable que en primer lugar se "partiera del territorio que iba a integrar el nuevo "municipio, de otra manera era imposible establecer la "población que lo habitaba y por lo tanto, saber cuál "era la mitad de los ciudadanos que establece la Ley "deberían presentar la solicitud. Como se estableció "en el concepto de invalidez anterior, resulta claro y "evidente que al iniciarse el proceso de "municipalización no pudo contemplarse y no se "contempla con diversos territorios que forman parte "de otros municipios y también de otras delegaciones, "por lo que obviamente, tampoco se consideró a los "ciudadanos que ahí habitaban resultando de nueva "cuenta ilegal dicho procedimiento.--- b) El Decreto "combatido establece que la solicitud para la creación "del municipio de Capilla de Guadalupe, fue avalado "por 15,760, quince mil setecientos sesenta, firmas "pertenecientes a ciudadanos domiciliados en la "Región donde se pretende establecer el nuevo "municipio, sin embargo, también establece que la "Asociación Civil denominada 'Unidos por Capilla de "Guadalupe' presentó la solicitud antes mencionada "de lo cual se desprende que la solicitud para "constituir el nuevo municipio se presentó por una "Asociación Civil y no por la mitad de los Ciudadanos "que residen en el territorio correspondiente. En este "sentido, es importante establecer que la Ley es muy "clara y establece como un requisito indispensable "que la solicitud se plantea de manera directa por los "interesados quienes además deberán acreditar su "carácter de ciudadanos residentes del lugar, desde "luego, que este requisito no se satisface "plenamente, porque los ciudadanos no están "presentando la solicitud de manera directa.--- c) El "Decreto impugnado establece una cantidad de firmas "para tener satisfecho el requisito que venimos "analizando, sin embargo, en ningún momento "establece plenamente cómo se acreditaron los "requisitos de la ciudadanía, la residencia y la "autenticidad de dichas firmas. Resulta absurdo que "en un trámite de este tipo, desahogado por el órgano "competente para hacer las leyes, lo haga sin "satisfacer ninguna de las formalidades que a todas "luces resultan obvias, tales como el requisito de que "todos los ciudadanos que comparecieron debieron "acreditar su residencia con la constancia respectiva "expedida por la Autoridad competente, de igual "manera, debieron acreditar su ciudadanía de "conformidad con lo que establece el artículo 34, "treinta y cuatro, de nuestra Carta Magna y finalmente "debió satisfacerse el requisito de la autenticación de "las firmas, las cuales debieron extenderse ante "alguna autoridad que las certificara o bien ante "cualquier otro fedatario público. En el presente caso "no fue satisfecho ninguno de dichos requisitos, lo "cual es un contrasentido viniendo de la autoridad "que se encarga de establecer las Normas Jurídicas "para el Estado de Jalisco. La simple mención de una "cantidad de firmas de ninguna manera satisface "plenamente el requisito que establece la fracción que "se está comentando, por lo que de nueva cuenta, "resulta inválido el Decreto que se combate.--- d) El "Decreto que se combate establece que en las "delegaciones de Capilla de Guadalupe y San José de "Gracia a diciembre de 2003, dos mil tres, existían "12,741 doce mil setecientos cuarenta y una, personas "en Padrón Electoral, y 12,417 doce mil "cuatrocientos diecisiete, en lista nominal, lo que "posteriormente se correlaciona con la cantidad de "firmas que avalaron la solicitud para la creación del "nuevo Municipio. En este punto cabe señalar que en "ningún lugar se establece la cantidad de ciudadanos "que radican en territorio de las delegaciones antes "señaladas, ya que, si bien es cierto, una referencia "importante resulta el Padrón Electoral, también es "cierto que éste no es definitivo y además que de "acuerdo con lo que establece nuestra Carta Magna "en su numeral 34, treinta cuatro, sólo pide 2 "requisitos para ser ciudadanos mexicanos, como "son:--- I.- Haber cumplido 18 años, y--- II.- Tener un "modo honesto de vivir.--- Por lo que en esa razón, "resulta que no todos los empadronados son "ciudadanos mexicanos, pues una cosa es ser "ciudadano mexicano y otra muy diferente ejercer sus "derechos políticos que son discrecionales para lo "cual es necesario estar inscrito en el Padrón "Electoral del Instituto Federal Electoral. Por ello, no "toda persona empadronada es ciudadano y no toda "persona

que no esté empadronada no es ciudadano, "para ello, establecer quiénes y cuántos son los "ciudadanos mexicanos residentes en el territorio que "se pretendía para el nuevo municipio, era requisito "indispensable que se realizara un censo especial "exclusivo para ello. Sólo de esta manera podría "haberse establecido la cantidad real de ciudadanos "del lugar, sin importar si estaban o no "empadronados.--- e) La autoridad señala que el "requisito que estamos analizando quedó satisfecho "con la petición formulada por la Asociación Civil "'Unidos por Capilla A.C.' señalando que el Instituto "Federal Electoral informó que dentro del territorio "donde se proyecta el nuevo Municipio se encuentran "registrados en la Lista Nominal de Electores, 12,417, "doce mil cuatrocientos diecisiete ciudadanos, "concluyendo con ello que el umbral de población "marcado por la ley es de 6,209, seis mil doscientos "nueve, ciudadanos y por lo tanto, que al ser 15,760 "quince mil setecientos sesenta, los solicitantes que "firmaron apoyando la creación del nuevo Municipio, "quedó debidamente cubierto dicho requisito. Sin "embargo, cabe hacer las siguientes observaciones a "este razonamiento: La autoridad vuelve a confundir "las personas empadronadas con el concepto de "ciudadanos, lo cual como ya se indicó líneas arriba "no es correcto. También señalan que fueron 15.760. "quince mil setecientos sesenta, los solicitantes, sin "establecer y acreditar los requisitos que para cada "uno de ellos establece la ley. También señala que "estas firmas apoyaron la creación del nuevo "municipio, lo cual como ya se ha venido indicando es "incorrecto, porque la Ley no pide que apoye la "creación, sino que pide que expresamente hagan la "solicitud para ello. Adicionalmente jamás se les "explicó a los firmantes los pro y los contra de esta "decisión.--- SEXTO.- La fracción quinta de la Ley en "comento, que a la letra menciona lo siguiente:--- V. El "poblado cuente con los servicios públicos "indispensables, y que tenga además, suficiente "capacidad económica para atender a los gastos de la "administración pública municipal.--- La autoridad "señalada como responsable, el H. Congreso del "Estado de Jalisco, establece diversos aspectos para "satisfacer el requisito fijado en esta fracción, "básicamente, al estudio elaborado por la Universidad "de Guadalajara, Centro Universitario de los Altos, "donde informan diversos aspectos relacionados con "los servicios y recaudación de las Delegaciones de "Capilla de Guadalupe y San José de Gracia, sin "embargo, en ninguna parte del Decreto se analiza de "manera amplia, detallada y suficiente cuáles son los "gastos de la Administración Pública municipal de "esos lugares. El análisis se limita exclusivamente al "aspecto de los servicios existentes, pero no hace una "proyección de lo que se requiere. El estudio es "incompleto, no está en posibilidades de determinar si "realmente cuenta con los servicios públicos "indispensables y tiene además suficiente capacidad "económica para atender a los gastos de la "Administración Pública Municipal. Los estudios que "se realizaron debieron enfocarse en dos aspectos "fundamentales, primero con lo que se cuenta, y "segundo lo que se requiere para establecer si hay "equivalencia, de otra manera el estudio es "incompleto. En todo el cuerpo del Decreto que se "combate se omite, salvo en una ocasión, hacer "mención al Municipio que representamos, sin "embargo, consideramos que era indispensable que "nuestro Ayuntamiento interviniera aportando la "información real respecto de los servicios públicos "municipales en los lugares, su administración, sus "costos, su recaudación, su plantilla laboral, sus "haberes en materiales y equipo, etc, etc. Esta "información resultaba indispensable para que el "Congreso del Estado de Jalisco estuviera en "posibilidades de tener por acreditado este requisito, "sin embargo, en ninguna parte se nos solicitó esa "información, y desde luego, que tampoco nos "preguntaron cuáles eran las necesidades con que "cuentan dichas delegaciones, por lo que, otra vez, "como se ha venido mencionando, resulta violatorio "dicho Decreto de lo que la misma Norma establece "como requisito indispensable.--- SEPTIMO.- En el "punto número 7, siete, relativo a las consideraciones "de las Comisiones conjuntas de Gobernación y de "Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y "Reglamentos señalan lo siguiente: 'con los "elementos referidos con anterioridad y debidamente "valorados, así como las comunicaciones recibidas de "los Ayuntamientos de Tepatitlán de Morelos, San "Miguel el Alto, Atotonilco, Arandas, Tototlán y Valle "de Guadalupe, todos del Estado de Jalisco, mismas "que se originaron por la solicitud hecha por la "Comisión de Gobernación el 17, diecisiete, de enero "de 2004, dos mil cuatro, a efecto de dar la debida "audiencia y defensa a los mencionados municipios, "en las cuales ningún

Ayuntamiento, de los arriba "citados, aporta elemento idóneo que haga presumir "que la propuesta territorial que se les presentó a "efecto de dar certeza a la nueva conformación "municipal, invada territorio de su jurisdicción; no "obstante su manifestación en el sentido de que se les "invade territorio'. Resulta absurdo que el Honorable "Congreso del Estado pretenda satisfacer el derecho "de audiencia de nuestro Municipio concediéndonos "un término de 5, cinco, días naturales para que nos "manifestáramos respecto al territorio del nuevo "Municipio; resulta evidente que ese término es "insuficiente y de ninguna manera se ajusta a la "garantía de audiencia, defensa y legalidad que "establece nuestra Carta Magna. Por economía "procesal vamos a omitir transcribir las Tesis "Jurisprudenciales señaladas al principio de este "escrito, pero solicitamos se nos tengan por "reproducidas en su totalidad.--- OCTAVO.- Por otra "parte, el decreto referido a lo largo de este escrito, "debe ser invalidado porque viola en perjuicio de "nuestra representada lo dispuesto por el artículo 14 "de la Constitución Política de los Estados Unidos "Mexicanos, en la parte que refiere que 'Nadie podrá "ser privado de la vida, de la libertad o de sus "propiedades, posesiones o derechos, sino mediante "juicio seguido ante los tribunales previamente "establecidos, en el que se cumplan las formalidades "esenciales del procedimiento' en la especie, y como "se desprende del contenido del Decreto, el Congreso "del Estado de Jalisco, sin cumplir con la garantía de "audiencia y debido procedimiento legal al "Ayuntamiento de Tepatitlán, le priva de diversas "superficies de terreno como son las precisadas en el "cuerpo de dicha resolución, sin seguir ninguna clase "de juicio y sin establecer un procedimiento por el "que se delimite, de común acuerdo, los límites que "tendría el nuevo Municipio, lo anterior en una "trasgresión al orden Federal, que motiva de por sí su "invalidez.--- Con la segregación planteada, nuestro "Municipio sufre un impacto en lo económico, "territorial y poblacional, mismo que no fue "suficientemente considerado, sobre todo en la parte "relativa a la Hacienda Municipal. En efecto, las "contribuciones, impuestos, productos, "aprovechamientos y participaciones se verán "disminuidas, siendo ésta una afectación directa a la "Hacienda Municipal, ya que al tener un ingreso "menor, existe la posibilidad de que se haga inviable a "nuestro municipio, lo cual debió de quedar "suficientemente analizado en el proceso de creación "del nuevo Municipio, es decir, que si bien es cierto "que hay requisitos que deben satisfacerse para la "creación de éstos, no menos cierto es que, aunque "no lo establezca el artículo 6, seis, de la Ley de "Gobierno y la Administración Pública Municipal para "el Estado de Jalisco y sus Municipios, de ninguna "manera pueden crearse nuevos municipios "destruyendo los existentes, por eso, debió de "analizarse y contemplarse en el dictamen y proyecto "de Decreto la situación en la que quedaría nuestro "Municipio. La inevitable disminución de recursos "para el Municipio de Tepatitlán de Morelos repercutirá "de manera directa en la capacidad para otorgar los "servicios públicos municipales, así como la "posibilidad de realización de nuevas obras y "equipamiento en general del Municipio. De igual "manera, no quedó plenamente establecida la parte "relativa a las cargas con que cuenta el Municipio y "cuáles de éstas se integrarían al nuevo. Con la "afectación que se está haciendo a nuestro Municipio, "se están violando los principios de Libertad "municipal, Libertad administrativa, y Libertad "financiera que se consagran en el artículo 115, ciento "quince, de nuestra Carta Magna. Aquí de nueva "cuenta se evidencian los múltiples vicios en que "incurrió el Congreso del Estado de Jalisco para "emitir el Decreto que se combate, toda vez que para "ellos el Municipio que representamos resultó "inexistente e irrelevante para llevar a cabo sus fines.--" NOVENO.- El Gobernador Constitucional del Estado "de Jalisco publicó en el Periódico Oficial 'El Estado "de Jalisco', con fecha 6 de marzo, de 2004, dos mil "cuatro, el Decreto que se combate, sin embargo no "obstante que en su artículo primero transitorio, "establece lo siguiente: 'Publíquese íntegramente el "presente Decreto, incluyendo sus consideraciones en "el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco', es el caso "que únicamente se publica la parte resolutive y no así "las consideraciones que se tomaron en cuenta para "arribar a dicho Decreto, por lo que en esa razón, "dicha publicación resulta inválida.--- DECIMO.- La "Dirección de Procesos Legislativos del H. Congreso "del Estado de Jalisco, por conducto de los CC. "Diputados Ricardo Rodríguez Oropeza, y Ena Luisa "Martínez Velasco, remitieron al Ciudadano "Gobernador para su publicación minuta de Decreto "número 20,500 veinte mil

quinientos, sin embargo "fueron omisos en acompañar las consideraciones tal "como se señala (sic) el artículo primero transitorio, "por lo que en esta razón también resulta contrario a "lo que allí se menciona, e inválido para todos los "efectos legales a que haya lugar.".

CUARTO.- Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la parte actora estima infringidos son 14, 16, 25, 26, 41 y 115, fracciones I, II, III, inciso i), IV y V.

QUINTO.- Por acuerdo de catorce de abril de dos mil cuatro, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional con el número 54/2004, la cual por razón de turno correspondió conocer a la Ministra Margarita Betriz Luna Ramos como instructora del procedimiento.

Mediante auto de diecinueve de abril de dos mil cuatro, la Ministra instructora admitió la demanda de controversia constitucional únicamente por lo que hace el Síndico del Municipio actor, no así por el Presidente; ordenó emplazar a las autoridades demandadas y, dar vista a los terceros interesados y al Procurador General de la República.

SEXTO.- El Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco al contestar la demanda manifestó que es cierto que se ordenó la publicación del "Decreto 20500" que contiene la creación del Municipio de Capilla de Guadalupe y que dicha publicación se llevó a cabo con fundamento en lo dispuesto por el artículo 50, fracción I de la Constitución Política de la entidad.

SEPTIMO.- El Poder Legislativo de la entidad, en síntesis, adujo que:

1.- En lo referente a la impugnación del artículo 6 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19 fracción VII, en relación con el 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; toda vez que dicha ley fue aprobada mediante "Decreto 18503" y publicada en el periódico oficial de la entidad el cinco de octubre de dos mil; asimismo, el tres de abril de dos mil uno se reformó la fracción V del aludido artículo 6, mediante Decreto 18986 que fue publicado el veintiuno de abril de ese mismo año; y el once de noviembre de dos mil tres se adicionó una fracción VI, por medio del Decreto 20253, publicado el dieciséis de diciembre de dos mil tres; por tanto, la impugnación de dicho artículo tomando en consideración la fecha de su publicación es extemporánea.

Asimismo, el "Decreto 20500" por el que se crea el Municipio de Capilla de Guadalupe, no constituye el primer acto de aplicación de dicho precepto impugnado, pues el primer acto fue el Decreto 20371 por el que se crea el Municipio de San Ignacio Cerro Gordo en el Estado de Jalisco, el que fue aprobado el cuatro de diciembre de dos mil tres y publicado el treinta siguiente.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis cuyo rubro es: **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. OPORTUNIDAD PARA PROMOVERLAS CUANDO SE IMPUGNEN NORMAS GENERALES"**.

2.- Mediante fe de erratas publicada el veintinueve de abril de dos mil cuatro, se publicó íntegro el "Decreto 20500" con sus consideraciones, por tanto no es inválido el Decreto impugnado ya que si bien la publicación de seis de marzo de dos mil cuatro fue incompleta debido a que sólo se publicaron los resolutivos, faltando la publicación de las consideraciones, como se ordenó en el artículo primero transitorio, esto se subsanó con la segunda publicación.

Sirve de apoyo la tesis de rubro: **"RESOLUCION PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. EL HECHO DE QUE SE HAYA DADO A CONOCER EN ESE MEDIO EN FORMA INCOMPLETA, NO IMPLICA QUE CAREZCA DE EFECTOS JURIDICOS, NI QUE SE TRATE DE UNA NUEVA CUANDO SE SUBSANA CON UNA FE DE ERRATAS POSTERIOR."**

3.- El "Decreto 20500" se apega al marco constitucional, ya que si bien, dentro del orden jurídico estatal se consagra la figura del Municipio conforme lo dispone el artículo 115 de la Constitución General, dentro del orden jurídico estatal los municipios no deben de considerarse como un orden independiente del local pues, en el caso, se reconoce a cargo de las legislaturas locales las facultades de: creación, suspensión o desaparición de Municipios y Ayuntamientos; asimismo, el artículo 35 de la Constitución Política del Estado de Jalisco le otorga la facultad al Congreso local de fijar la división territorial, política y administrativa del Estado, así como la denominación de los municipios y localidades que lo compongan, facultad que contiene distintos supuestos, como son: a) La creación de nuevos municipios, para lo cual es indispensable que se les asigne territorio, fijándose sus límites en relación con los circundantes; b) La extinción o desaparición de municipios; y, c) La solución de conflictos de competencias jurisdiccionales.

Lo anterior acorde a las tesis cuyo rubros son: **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION INCLUYE TAMBIEN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ORGANOS DE PODER."** y **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ORDEN JURIDICO ESTATAL COMPRENDE LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES LOCALES Y SUS MUNICIPIOS."**

4.- Es cierto que las comisiones de Gobernación y de Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Reglamentos del Congreso estatal, el veintiuno de enero de dos mil cuatro suscribieron el proyecto de decreto relativo a la creación del Municipio de Capilla de Guadalupe y reforma del artículo 4 de la Ley del Gobierno y Administración Municipal de la entidad, y que el veintidós siguiente fue emitido el Decreto impugnado por el Congreso del Estado; lo anterior en virtud de que el veinticinco de abril de dos mil dos la Asociación Civil Unidos por Capilla de Guadalupe presentó la solicitud para erigir a categoría política de Municipio Libre a la Delegación de Capilla de Guadalupe y la de San José de Gracia, la cual fue turnada a las aludidas comisiones, las que de conformidad con los artículos 32, fracción II y 33, fracción I, 93 y 94 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, presentaron su dictamen a consideración del Congreso; dictamen que fue sujeto a primera lectura en la primera sesión ordinaria de veintidós de enero de dos mil cuatro; asimismo, en la tercera sesión ordinaria de ese mismo día, fue sometido a la segunda lectura y aprobado en sus términos, en atención a lo dispuesto por los artículos 95 y 100 de la citada Ley.

5.- De los antecedentes del "Decreto 20500" se desprenden sus motivos y fundamentos, así como que el Municipio actor participó en dicho procedimiento ejerciendo el derecho de audiencia y defensa a su favor, como se desprende de la documental que presentó la Asociación Civil Unidos por Capilla de Guadalupe, anexa a su iniciativa, relativa al Acuerdo 436-01/03 del Ayuntamiento de Tepatitlán de Morelos, en la que se otorgó la anuencia para que llevara a cabo los trámites necesarios para realizar las gestiones y trámites necesarios a efecto de "hacer municipio a la delegación de Capilla de Guadalupe"; asimismo, mediante oficio de trece de enero de dos mil cuatro, dirigido al Presidente Municipal de Tepatitlán de Morelos, Jalisco, notificado el catorce siguiente, se envió copia del plano de los límites propuestos para la municipalización de Capilla de Guadalupe, solicitándole que remitiera su opinión en un plazo no mayor de cinco días naturales a partir de la fecha de notificación; y, por último, con lo oficios 10-015/04 y 10-018, signados por el aludido funcionario municipal de diecinueve de enero de dos mil cuatro y veintiuno del mismo mes y año, respectivamente en los que manifestó, en el primero, que no era suficiente el plazo concedido para realizar una auscultación del parecer de los habitantes de la zona y, en el segundo, remitió un nuevo legajo de firmas de las personas que se oponían a la creación y anunció la remisión de nuevos listados.

Asimismo, que la notificación realizada al Municipio actor a través de su Presidente es legal, de conformidad con lo establecido en la tesis de rubro: **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL EMPLAZAMIENTO AL PROCEDIMIENTO PARA DIRIMIR UN CONFLICTO DE LIMITES TERRITORIALES ENTRE MUNICIPIOS, DIRIGIDO AL PRESIDENTE MUNICIPAL, COMO REPRESENTANTE POLITICO DE UNO DE LOS AYUNTAMIENTOS INVOLUCRADOS, ES LEGAL, SI EN LA NOTIFICACION RESPECTIVA SE ESPECIFICA LA CUESTION DE QUE SE TRATA (LEGISLACION DEL ESTADO DE MORELOS)."**

6.- No le asiste la razón al actor cuando afirma que el artículo 6 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco es inconstitucional porque no establece un procedimiento que señale plazos y términos para que las partes puedan comparecer en su defensa; ya que, por principio, el actor cita el texto anterior al vigente, además del propio artículo se advierte la intención de los legisladores locales de salvaguardar el derecho de audiencia de los ayuntamientos que se vean afectados con las resoluciones del Congreso en lo relativo a sus límites. Que por otra parte, el hecho de que el precepto legal no contenga los plazos y términos para hacer uso de ese derecho, no significa que se le coarte su derecho de audiencia, pues éste sí establece que deberá de oírse a los ayuntamientos; además de que la determinación de los plazos queda al arbitrio de la autoridad, tomando en cuenta las características del caso, lo anterior con apoyo en la tesis de rubro: **"AUDIENCIA. CUANDO LA LEGISLACION APLICABLE NO PREVE EL PLAZO QUE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBA CONCEDER A LOS PARTICULARES PARA ESCUCHARLOS EN DEFENSA, QUEDA AL ARBITRIO DE ESTA DETERMINARLO."**

7.- El actor manifiesta que debió corrérsele traslado con la totalidad de los documentos que integraron este asunto; sin embargo, tal solicitud la hizo posteriormente a la expedición del "Decreto 20500", por lo que fue extemporánea.

8.- Ese órgano legislativo, al emitir el Decreto que se combate, se cercioró de que se cumplieran con los requisitos establecidos en el artículo 6 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal de la entidad, lo anterior se desprende de las consideraciones del propio Decreto impugnado.

9.- La creación de nuevos municipios no debe entenderse como un atentado al territorio de los municipios, sino como una redistribución de jurisdicción.

10.- El procedimiento de delimitación y demarcación territorial de los municipios en la entidad, parte de la existencia formal y jurídica de los municipios, es decir, que dichos entes contienen: población, territorio y gobierno; sin embargo, se requiere que mediante un procedimiento se delimite y demarque de forma clara y precisa su espacio físico; por lo que era necesario hacerlo mediante la base de una tecnología que diera certeza; este procedimiento es diferente al de creación de nuevos municipios, pues en éste no existe jurídicamente el municipio y por ende, el procedimiento consiste en darle vida legal dotándolo de territorio, y este procedimiento, se encuentra contemplado en el artículo 6 de Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal. Por lo anterior, los términos y plazos que se contemplan en el primero no pueden aplicarse al procedimiento de creación de nuevos municipios, ya que cada supuesto jurídico guarda sus particularidades procedimentales.

11.- Como se desprende del propio dictamen de decreto y de las constancias que fueron remitidas, se concedió el derecho de audiencia a los Ayuntamientos de San Miguel El Alto, Atotonilco, Arandas, Tototlán, Valle de Guadalupe y al actor, con los límites propuestos para la configuración del nuevo municipio, se valoraron sus argumentos y fueron tomados en cuenta los límites de los citados municipios.

Que la base que establece el multicitado artículo 6 en su fracción I, es un parámetro mínimo en la extensión territorial, lo que significa que no existe un parámetro máximo, y entonces se puede determinar que sea mayor de ciento ochenta kilómetros cuadrados la dotación territorial.

12.- No tiene razón el actor cuando señala que era indispensable que, previo a darle curso a la solicitud de los ciudadanos, se hubiera determinado el territorio que iba a conformar el nuevo municipio, ya que ello es tanto como prejuzgar la petición que se elevó a este ente; además de que la Asociación Civil Unidos por Capilla de Guadalupe anexó a su solicitud diversos ocursos mediante los cuales acompañó diferentes constancias de pruebas, reafirmando su petición; por lo que, ese órgano legislativo estudió la información que se le allegó, así como la que recabaron las comisiones dictaminadoras.

13.- Contrario a lo que manifiesta la actora, sí se cubrió el requisito de la solicitud de los habitantes de ese territorio, pues la petición fue avalada por quince mil setecientos sesenta firmas pertenecientes a ciudadanos domiciliados en la región en la que se constituyó el Municipio de Capilla de Guadalupe. Asimismo, que la Secretaría Técnica del Consejo Estatal de Población, remitió la documentación en la que consta que la población existente en las ciento diecisiete localidades que fueron anexadas a la petición, al catorce de febrero de dos mil, era de veintiún mil seiscientos setenta y ocho.

14.- La base para la constitución de nuevos municipios, establece que procederá cuando lo soliciten cuando menos, la mitad de los ciudadanos que radiquen en la región en donde pretenda establecerse un nuevo municipio, para lo cual, como consta en el decreto impugnado, se infiere la operación matemática para saber el número de ciudadanos que conforma al menos la mitad de ciudadanos, que según la información proporcionada por el Instituto Federal Electoral, la lista nominal es de doce mil cuatrocientos diecisiete ciudadanos, de donde se deduce que la solicitud debió ser firmada cuando menos, por seis mil doscientos nueve y los solicitantes fueron quince mil setecientos sesenta.

15.- No le asiste la razón a la actora, cuando afirma que la solicitud debió plantearse de forma directa por los interesados; ya que, si bien se hizo por conducto de una asociación civil, ello no significa que los que signaron dicha solicitud no hicieron suya esa petición, pues al firmar la solicitud de creación del Municipio de Capilla de Guadalupe, lo hicieron a nombre propio.

16.- Se argumenta que en el decreto impugnado no se establece cómo se acreditaron los requisitos de la ciudadanía, la residencia y la autenticidad de firmas, por lo que resulta inválido; sin embargo, sí se valoró la información correspondiente al Censo General de Población y Vivienda y la información proporcionada por el Instituto Federal Electoral, entre otras; además, el actor no aportó medio o prueba alguna que acreditara su dicho, sino que lo basa en una suposición fáctica.

17.- También se señala que en el Decreto impugnado no se establece la cantidad de ciudadanos que radican en el territorio de las delegaciones de Capilla de Guadalupe y San José de Gracia; pero, contrario a ello, la Secretaria Técnica del Consejo Estatal de Población dio cuenta de la población con que cuenta las citadas delegaciones, así como de las demás localidades.

18.- Es infundado también el argumento de que se confundió las personas empadronadas con el concepto de ciudadanos; ya que del propio decreto, se desprenden los razonamientos en los que se manejó el número de habitantes con la información que proporcionó la Secretaría Técnica del Consejo Estatal de Población, y los ciudadanos electores con la información proporcionada por el Instituto Federal Electoral, cifras que fueron analizadas y valoradas.

19.- No le asiste la razón a la actora, cuando afirma que el análisis realizado se limitó exclusivamente al aspecto de los servicios existentes, pero no se hizo una proyección de lo que se requería, ya que esa valoración se realizó tomando como base el estudio elaborado por la Universidad de Guadalajara, en relación a los datos socioeconómicos de la región que en el propio dictamen de decreto se plasmaron.

20.- El actor no hizo en su momento el argumento consistente en que, se le privó de diversas superficies de terreno, sufriendo con ello un impacto en lo económico, territorial, poblacional y en la hacienda municipal, probando la afectación, pues únicamente se limitó a contestar que el término para rendir su opinión acerca de los límites propuestos le era insuficiente; además de que, la facultad del Congreso estatal en lo relativo a fijar la división territorial, política y administrativa del Estado, efectivamente incide en el territorio municipal, lo que no debe de entenderse como un atentado a su territorio sino una redistribución de jurisdicción; por lo tanto, también es inoperante el argumento de la supuesta afectación a su hacienda pública.

OCTAVO.- El Municipio de San Miguel El Alto, Estado de Jalisco, tercero interesado en el presente asunto, medularmente señaló que:

I.- El Decreto impugnado viola en su perjuicio las garantías de legalidad y de debido proceso, consagrados en el segundo párrafo del artículo 14 y en el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Federal; debido a que, tanto del procedimiento de estudio y del dictamen que realizaron las Comisiones de Gobernación y de Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Reglamentos, así como del propio Decreto impugnado, se desprende que no se cumplió con el requisito señalado en la fracción VI del artículo 6o. de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, ya que la dotación territorial que se hace al Municipio de Capilla de Guadalupe le afecta en noventa y uno punto setecientos cincuenta y dos kilómetros cuadrados de su territorio, y además se deja incomunicada otra parte de su territorio.

II.- También se violan en su perjuicio las garantías de legalidad y debido proceso consagrados en los preceptos citados, debido a que la demandada, no funda ni motiva la causa legal de las afectaciones que le provoca con el Decreto impugnado y tampoco cumple con las formalidades esenciales del procedimiento; por lo que, el Decreto impugnado priva inconstitucionalmente al tercero interesado del patrimonio que representan las extensiones territoriales afectadas y le impide ejercer su soberanía en dicho territorio y por tanto se invade su esfera de competencia.

III.- El oficio de catorce de enero de dos mil cuatro, que el Congreso local dirigió al Presidente Municipal de San Miguel el Alto Jalisco, no está debidamente fundado y ni motivado, ya que no se desprende de su contenido el fin que persigue con el requerimiento que contiene, a qué procedimiento se vincula o cuál es la sanción de no atenderse; con lo que se le deja en estado de indefensión.

IV.- Para determinar la constitucionalidad del Decreto impugnado se debe estudiar la facultad que tiene el Congreso del Estado para crear nuevos municipios; ya que la Constitución Federal no señala a que autoridad le corresponde la facultad de crear nuevos municipios, por tanto tiene aplicación lo previsto en el artículo 124 que faculta a los Estados a crear nuevos municipios, mas no a los Congresos locales; por lo que, la atribución de crear municipios debió indicarse en el texto de la Constitución del Estado de Jalisco, dado que la concesión de facultades sólo la puede hacer el Constituyente local. Consecuencia de lo anterior, deviene inconstitucional el artículo 6o. de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, pues otorga una atribución no prevista en la Constitución Federal ni en la Constitución local y, al auto asignarse el Congreso local tal atribución rompe con el pacto federal y viola el artículo 133 de la Constitución Federal.

V.- Con el Decreto impugnado se afecta el patrimonio del tercero interesado sin que se justifique tal afectación, ya que de conformidad con lo que establece el artículo 115 de la Constitución Federal el territorio de un municipio además de ser el ámbito de validez de la normatividad que emite un ayuntamiento, es el patrimonio de un municipio, el que junto con la hacienda municipal son elementos económicos que fortalecen su autonomía.

VI.- El procedimiento de creación del Municipio contiene las siguientes irregularidades, que lo hace inválido:

a) Para satisfacer el requisito previsto en la fracción III del artículo 6 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, se tomó como base un documento que fue avalado "supuestamente" por quince mil setecientos sesenta firmas, pertenecientes a ciudadanos domiciliados en la región; sin embargo, esto es incongruente con la propia información obtenida por el Congreso local en la que se establece que en dicha localidad están registrados en la lista nominal de electores doce mil cuatrocientos diecisiete ciudadanos, por lo que el aludido documento no puede ser considerado válido para satisfacer ese requisito.

b) Para tener por acreditado el requisito establecido en la fracción IV del citado artículo 6, la autoridad demandada se basó en un dictamen elaborado por la Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de los Altos; sin embargo, debido a que ésta es una institución educativa que no tiene la facultad ni la función de realizar los dictámenes necesarios para la creación de nuevos municipios, el dictamen es impertinente e impreciso.

NOVENO.- El Municipio de Capilla de Guadalupe, Estado de Jalisco, tercero interesado, no hizo manifestaciones con relación al presente asunto.

DECIMO.- El Procurador General de la República al formular su opinión, manifestó esencialmente que:

A) Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto, que la demanda fue promovida por persona legitimada para ello; y, que resulta oportuna su presentación.

B) De la interpretación conjunta de los artículos 41 y 115 de la Constitución Federal, 35 de la Constitución local y 6o. de la aludida Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, se desprende que el Congreso del Estado está facultado para crear nuevos municipios en la entidad; asimismo, si bien no existe un

procedimiento específico al que deba constreñirse para la creación de municipios, pues sólo en el artículo 6o. de la Ley del Gobierno y la Administración Municipal referida, se establecen una serie de requisitos que se deberán cubrir previamente a la declaratoria de dicha creación, lo cierto es que existe un procedimiento para el quehacer legislativo contemplado en la Constitución local y en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, de los que se aprecia que el procedimiento para la creación de nuevas municipalidades es el procedimiento legislativo ordinario.

De la simple lectura de la fracción VI del artículo impugnado, se advierte que se respeta la garantía de audiencia, pues establece que "El Congreso de Estado puede constituir nuevos Municipios, de acuerdo con las bases siguientes: ...Tener la opinión de los municipios afectados mediante acuerdo de los ayuntamientos respectivos."

C) El artículo 6o. de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal establece los requisitos para que el Congreso local pueda constituir un nuevo municipio; sin embargo, de las constancias que obran en autos se desprende que el Congreso local, al emitir el Decreto impugnado, cumplió sólo con los requisitos contenidos en las fracciones I, II, IV y V del aludido artículo 6o.; por lo que devienen fundados los argumentos del actor, en el sentido de que no se cumplió con los requisitos que estipulan las fracciones III y VI del citado artículo 6o., debido a que el legajo de firmas que avalan la solicitud de creación del Municipio de Capilla de Guadalupe carece de certeza jurídica, pues si bien en dichos documentos aparece el nombre, domicilio y firma de los solicitantes, tal circunstancia no hace prueba plena, dado que son documentos privados cuyo contenido no fue verificado por el Congreso de la entidad, pues no existe constancia de que haya corroborado la identidad de las personas que suscribieron la solicitud.

Asimismo, no se cumplió con el requisito previsto en la citada fracción VI, que establece como requisito el tener la opinión de los municipios afectados mediante acuerdo de los ayuntamientos respectivos; lo anterior, debido a que si bien es cierto que el Congreso local giró oficios a los Presidentes de los Municipios de Tepatitlán de Morelos, Valle de Guadalupe, San Miguel el Alto, Arandas, Tototlán y Atotonilco el Alto, todos del Estado de Jalisco, para su conocimiento y opinión del plano donde se proyectó la superficie territorial que pretendía ser del nuevo Municipio; lo cierto es que no obran constancias de los acuerdos de los Ayuntamientos de los Municipios indicados, ya que únicamente obran diversos oficios signados por los Presidentes Municipales, pero no la opinión de los Ayuntamientos como cuerpos colegiados.

Al no satisfacerse dos de los requisitos necesarios para la creación de un nuevo Municipio, al expedir el Decreto impugnado, se violó el principio de legalidad previsto en el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, con apoyo en la tesis de rubro: **FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURIDICA DE LOS PARTICULARES.**

D) Es fundado el argumento en el que se aduce que al afectar su territorio se disminuyó su patrimonio, así como la hacienda municipal, toda vez que, al no observarse dos de los requisitos previstos para crear el Municipio de Capilla de Guadalupe, se segregó arbitrariamente parte del territorio del Municipio actor, provocando que no sólo su patrimonio económico, sino también su jurisdicción, se vean menoscabadas.

E) Al ser parcialmente fundados los conceptos de invalidez esgrimidos, procede declarar la invalidez del "Decreto 20500", mediante el cual se crea el Municipio de Capilla de Guadalupe.

DECIMO.- Substanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en los artículos 29, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, en la que, en términos del artículo 34, del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio de Tepatitlán, Estado de Jalisco y los Poderes Ejecutivo y Legislativo del mismo Estado.

SEGUNDO.- A continuación procede analizar la oportunidad de la demanda, por ser una cuestión de orden público.

De la lectura integral de la demanda de controversia constitucional y con apoyo en lo que establece el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de la materia, se deduce que la parte actora impugna lo siguiente:

a) El artículo 6 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.

Cabe señalar que el artículo 6 impugnado, reviste las características de una norma general, ya que contiene hipótesis creadoras de situaciones jurídicas de carácter general, abstracto y de observancia obligatoria.

b) El "Decreto 20500", por el que se crea el Municipio de Capilla de Guadalupe, y se reforma el artículo 4 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal de la entidad, de veintidós de enero de dos mil cuatro, publicado en el periódico Oficial el seis de marzo de dos mil cuatro.

Debe precisarse la naturaleza del citado Decreto, dado que éste contiene dos hipótesis distintas, que corresponden tanto a un acto como a una norma.

En efecto, el artículo primero del "Decreto 20500" corresponde a un acto, consistente en la creación del Municipio de Capilla de Guadalupe en el que se establece su superficie, coordenadas geográficas, localidades que la comprenden y su cabecera municipal; ya que se refiere a situaciones concretas que tienen un destinatario determinado que es la nueva entidad política que se integra a la geografía estatal.

Apoya lo anterior, la tesis de jurisprudencia 102/2004, pendiente de publicar, que se aprobó por este Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 15/2003, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DECRETO "POR EL QUE UNA LEGISLATURA ESTATAL CREA "UN MUNICIPIO ES UN ACTO CONDICION POR LO "QUE EL PLAZO PARA IMPUGNARLO SE RIGE POR "LAS REGLAS RELATIVAS A LOS ACTOS EN "SENTIDO ESTRICTO. El acto de creación de un "Municipio dentro de un Estado, similar al en que la "Federación forma un nuevo Estado dentro de los "límites de los existentes a que se refiere la fracción III "del artículo 73 de la Constitución Política de los "Estados Unidos Mexicanos, tiene las características "de un acto condición, porque desde antes de la "emisión del decreto existe un régimen jurídico que le "es aplicable, integrado con las disposiciones "relativas de la Constitución Federal –"fundamentalmente su artículo 115 que sienta las "bases del Municipio Libre–, con los preceptos "relativos de la Constitución Política Local y con la ley "orgánica municipal respectiva, marco jurídico que se "apodera del nuevo Municipio desde que nace, "rigiendo su organización interna, la competencia de "sus órganos, sus relaciones con los gobernados, así "como con los demás Municipios, con el gobierno del "Estado y con la Federación. Ahora bien, toda vez que "la creación de un Municipio constituye un acto "administrativo desde el punto de vista material, "porque se limita a verificar el cumplimiento de los "requisitos fácticos, financieros, jurídicos y políticos "exigidos para aquélla, con cuya declaración se agota, "esto es, se trata de un acto en sentido estricto o "norma jurídica individualizada, porque tiene un "destinatario perfectamente determinado, que es la "nueva entidad política que se integra a la geografía "estatal, se aplica a un caso concreto y se refiere a "una situación particular, el plazo para impugnar su "validez se rige por el artículo 21, fracción I, de la Ley "Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo "105 de la Constitución Política de los Estados Unidos "Mexicanos, conforme al cual, tratándose de actos, el "plazo para la interposición de la demanda es de "treinta días contados a partir del siguiente al en que "conforme a la ley del propio acto surta efectos la "notificación de la resolución o acuerdo que se "reclame, al en que se hubiera tenido conocimiento de "ellos o de su ejecución, o al en que el actor se "ostente sabedor de los mismos."

Asimismo, el artículo segundo del Decreto impugnado, contiene una norma, ya que mediante éste se reformó el artículo 4 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal de la entidad, con el objeto de incluir en el listado de Municipios que se contiene en dicho artículo, al Municipio recién creado; el cual prevé situaciones jurídicas de carácter general, abstracto y de observancia obligatoria.

Ahora bien, toda vez que el actor en su demanda impugna tanto normas como actos, debe atenderse a lo que al respecto señalan las fracciones I y II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia, que señala:

"ARTICULO 21.- El plazo para la interposición de la "demanda será:

"I.- Tratándose de actos, de treinta días contados a "partir del día siguiente al en que conforme a la ley "del propio acto surta efectos la notificación de la "resolución o acuerdo que se reclame, al en que se "haya tenido conocimiento de ellos o de su "ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de "los mismos;

"II.- Tratándose de normas generales de treinta días "contados a partir del día siguiente a la fecha de su "publicación o del día siguiente al en que se "produzca el primer acto de aplicación de la norma "que dé lugar a la controversia, y..."

De conformidad con las fracciones I y II del precepto legal transcrito, el plazo para la promoción de la demanda de controversia constitucional será:

1) Tratándose de actos; de treinta días contados a partir del día siguiente: **a)** al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; **b)** al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; **c)** o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

2) Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente: **a)** a la fecha de su publicación, **b)** o al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

Del oficio de demanda se deduce que el artículo 6 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, se impugna con motivo un primer acto de aplicación, consistente en el "Decreto 20500".

En virtud de lo anterior, en primer lugar debe analizarse si el acto impugnado es o no un acto de aplicación de la norma impugnada y después si, cronológicamente, tal acto constituye su primer acto de aplicación.

Para determinar ese aspecto, es conveniente tener en consideración que un acto constituye la aplicación de una norma general, siempre y cuando tenga su fundamento en dicha norma y en ésta se encuentre previsto el caso concreto que se identifica o se contiene en el acto señalado como el de su aplicación, de tal forma que a través de este último se materialice el presupuesto normativo que contiene la disposición general.

El artículo 6 de la mencionada Ley, vigente al dieciséis de diciembre de dos mil tres, cuya invalidez se solicita, establece:

"Artículo 6. El Congreso del Estado puede constituir "nuevos Municipios, de acuerdo con las bases "siguientes:

"I. La superficie territorial, en donde se pretende "constituir, no sea menor de 180 kilómetros "cuadrados;

"II. La población que habite en esa superficie, sea "mayor de 20,000 habitantes;

"III.- Lo soliciten, cuando menos, la mitad de los "ciudadanos que radiquen en la región en donde "pretenda establecerse un nuevo Municipio;

"IV. El poblado que se elija como cabecera municipal "tenga población no inferior a 10,000 habitantes; y

"V. El poblado cuente con los servicios públicos "indispensables y, que tenga además, suficiente "capacidad económica para atender a los gastos de la "administración pública municipal.

"El Congreso del Estado puede declarar la extinción, o "la fusión de los municipios, cuando no alcancen la "población requerida, modificando, para ello, los "límites de los municipios existentes, y concediendo "previamente el derecho de audiencia y defensa a los "Ayuntamientos de que se trate.

El precepto transcrito faculta al Congreso de la entidad para constituir nuevos municipios y establece los requisitos que se deben cubrir para que proceda dicha creación; asimismo, establece lo relativo a la extinción y la fusión de los municipios.

Ahora bien, del contenido del "Decreto 20500", se desprende que para la creación del nuevo municipio se fundamentó, entre otros, en el artículo 6 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco (fojas quinientas ochenta y siete a quinientas noventa y ocho del Tomo III del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por el Poder Legislativo de la entidad).

En efecto, en la parte considerativa del Decreto impugnado, en lo que interesa, señala:

"Consideraciones.--- I. Que de conformidad con lo "dispuesto por el artículo 33 fracción I de la Ley "Orgánica del Poder Legislativo del Estado, "corresponde a la Comisión de Gobernación conocer "de los asuntos que se relacionen con la división "territorial del Estado y de los Municipios.--- ...--- VII. "Con los elementos referidos con anterioridad y "debidamente valorados, así como las "comunicaciones recibidas de los Ayuntamientos de "Tepatitlán de Morelos, San Miguel el Alto, Atotonilco,

"Arandas, Tototlán y Valle de Guadalupe todos del "Estado de Jalisco, mismas que se originaron por la "solicitud hecha por la Comisión de Gobernación el 17 "de enero de 2004, a efecto de dar la debida audiencia "y defensa los (sic) mencionados municipios, en las "cuales ningún Ayuntamiento de los arriba citados, "aporta elemento idóneo que haga presumir que la "propuesta territorial que se les presentó a efecto de "dar certeza a la nueva conformación municipal, "invada territorio de su jurisdicción; no obstante su "manifestación en el sentido de que se les invade "territorio...--- VIII.- Una vez estudiados los puntos "que integran la iniciativa en comento, las comisiones "unidas de Gobernación y Estudios Legislativos, "Puntos Constitucionales y Reglamentos proponen lo "siguiente:--- Que efectivamente en el Estado de "Jalisco son requisitos para constituir un nuevo "Municipio los enumerados en el referido artículo 6 de "la Ley del Gobierno y la Administración Pública "Municipal que señala como tales los siguientes:--- I. "La superficie territorial en donde se pretenda "constituir, no sea menor de 180 kilómetros "cuadrados;--- II La población que habite en esa "superficie, sea mayor de 20,000 habitantes;--- III. Lo "soliciten, cuando menos la mitad de los ciudadanos "que radiquen en la región en donde pretende "establecerse un nuevo Municipio;--- IV. El poblado "que se elija como cabecera municipal, tenga una "población no inferior a 10,000 habitantes;--- V. El "poblado cuente con los servicios públicos "indispensables y, que tenga además, suficiente "capacidad económica para atender a los gastos de "la administración pública municipal.--- Como constan "en el expediente el día 25 de abril del año 2002, la "asociación civil denominada Unidos por Capilla de "Guadalupe, elevó a esta Soberanía solicitud para "erigir a la categoría política de Municipio Libre la "Delegación de Capilla de Guadalupe y la de San José "de Gracia, actualmente integrante del Municipio de "Tepatitlán de Morelos, Jalisco documento que fue "avalado por 15,760 firmas pertenecientes a "ciudadanos domiciliados en la región en donde se "pretende establecer el nuevo Municipio. Por lo que es "procedente a juicio de las Comisiones unidas que "dictaminan dar curso a la solicitud de erección del "nuevo Municipio de Capilla de Guadalupe.--- a) Que la "Comisión de Gobernación llevó a cabo los estudios "pertinentes para llegar a la certeza del cumplimiento "de la primera fracción del artículo 6 de la Ley del "Gobierno y Administración Pública Municipal, por lo "que basándose en las localidades que componen la "delegación de Capilla de Guadalupe y San José de "Gracia, concluyó que el territorio tiene una superficie "de 469.32 kilómetros cuadrados y compuesta de un "perímetro de 161.20 kilómetros, lo anterior "comprendido por las siguientes localidades:--- b) "Con la finalidad de constatar el cumplimiento del "requisito dispuesto en la fracción II, del artículo "invocado, la Comisión de Gobernación giró atento "oficio de fecha 15 de enero del 2004, a la ciudadana "María Antonieta Rosales y Jaime, Secretaría Técnica "del Consejo Estatal de Población, solicitando datos "respecto a la población con que cuenta las "Delegaciones Municipales de Capilla de Guadalupe y "de San José de Gracia, Municipio de Tepatitlán de "Morelos, así como de las diferentes localidades que "integrarían el nuevo Municipio. De regreso mediante "oficio 09/04 del 19 de enero de 2004, dicha "dependencia informó que la población al 14 de "febrero de 2000, fecha del levantamiento del XII "Censo General de Población y Vivienda es de 21,565 "habitantes. Por tratarse de un documento público "estas Comisiones le otorgan validez probatoria plena, "dando por justificado el requisito de población fijado "en la fracción señalada. En el entendido de que hoy "en día y cuando se de la vigencia de lo decretado el "próximo Municipio sobradamente cumplirá con el "requisito de mérito.--- c) El requisito establecido en la "fracción III del artículo 6 se satisface con la prueba "documental siguiente, a petición formulada por "Unidos por Capilla de Guadalupe A. C., el Instituto "Federal Electoral informó que dentro del territorio "donde se proyecta el nuevo Municipio se encuentran "registrados en la lista nominal de electores 12,417 "ciudadanos, donde se colige que el umbral de "población marcado por la ley es de 6,209 ciudadanos "por lo que como se señala en líneas anteriores, "fueron 15,760 los solicitantes que firmaron apoyando "la creación del nuevo Municipio visible lo anterior en "las hojas de firmas aportadas por la asociación "solicitante, por lo que está debidamente cubierto el "señalado requisito.-- d) Por lo que hace a la IV "fracción del artículo en estudio hay que señalar que "el estudio llevado a cabo por la COEPO establece que "el poblado denominado Capilla de Guadalupe que al "mismo tiempo es cabecera de la delegación del "mismo nombre

y se pretende sea cabecera "municipal, contó con 11,825 habitantes en febrero del "año 2000 y debe tener con el índice de crecimiento "pasado los 12,000 habitantes en el 2003 por lo tanto "superado ampliamente para el último día del año "2005.--- e) Para satisfacer el requisito fijado en la "fracción V del artículo en cita, las Comisiones que "dictaminan toman en consideración el estudio "elaborado por la Universidad de Guadalajara, Centro "Universitario de los Altos, donde se informa que la "circunscripción donde se pretende erigir el nuevo "Municipio existen 40 aulas de preescolar, 70 aulas de "primaria, 45 aulas de secundaria y 16 aulas de "preparatoria; así mismo existe una cobertura de "21,391 de derechohabientes de los servicios de "salud, tanto del I.M.S.S., como de la Secretaría de "Salud del Estado, de igual manera se informa que en "las Delegaciones de Capilla de Guadalupe y de San "José de Gracia durante el ejercicio fiscal del 2001 se "obtuvo una recaudación de 5 millones de pesos.--- "Además la Comisión de Gobernación constató que "en la Delegación de Capilla de Guadalupe se cuenta "con los servicios de agua potable y alcantarillado; "alumbrado público con una cobertura mayor del 96% "de la población; Mercado, Tianguis y bodegas de "almacén; rastros municipales, panteones, calles y "calzadas; caminos y carreteras; servicio de aseo "público, servicio de seguridad pública, en parques y "jardines, oficinas públicas (registro civil, obras "públicas, cementerios, tesorería, oficina de "recaudación fiscal y de catastro), bibliotecas, "telefonía, transmisión de televisión abierta y por "cable, y 16 templos religiosos.--- VII. Por ello se "propone adicionar el Municipio número 126 del "artículo 4 de la Ley del Gobierno y la Administración "Pública Municipal del Estado de Jalisco, agregando "Capilla de Guadalupe como nuevo Municipio libre...".

Así, es claro que el Decreto impugnado se fundamenta en el artículo 6, el que incluso se transcribe para fijar su contenido normativo; a excepción del último párrafo del artículo en comento, ya que se refiere a hipótesis diversas a la creación de un municipio, como lo son la extinción o fusión de municipios; por consiguiente, este Tribunal Pleno estima que el "Decreto 20500", es un acto de aplicación del artículo 6 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, con la excepción hecha, toda vez que por medio de dicho Decreto se crea el Municipio de Capilla de Guadalupe.

Ahora bien, como lo argumentó el Congreso del Estado de Jalisco al formular contestación de demanda, de las constancias que obran en el expediente se desprende que el Congreso del Estado de Jalisco, al crear el diverso Municipio de San Ignacio Cerro Gordo mediante Decreto 20371 de cuatro de diciembre de dos mil tres, aplicó en perjuicio del actor el artículo 6 impugnado (fojas 564 a 638 del Tomo I del cuaderno principal); lo anterior debido a que, para crear el aludido Municipio, el órgano legislativo se basó en los requisitos que establece el citado numeral; y, dio vista al municipio actor a efecto de que emitiera su opinión respecto de tal creación.

El Municipio actor desahogó la vista dada por medio del oficio 7-377/03, signado por el Secretario General del Ayuntamiento, en los siguientes términos:

"Tepatitlán de Morelos, Jalisco.--- Número 7-377/03--- "Dependencia SECRETARIA GENERAL--- Asunto "NOTIFICACION ACUERDO DEL H. AYUNTAMIENTO--- "DIPUTADO OCTAVIO FRANCISCO NAVARRO "PRIETO.--- ESTUDIOS LEGISLATIVOS.--- PRESENTE.-"--- El suscrito Licenciado Pedro Villalobos Barba, "Secretario General del H. Ayuntamiento "Constitucional de Tepatitlán de Morelos, Jalisco.--- "Por este conducto me dirijo a usted para hacer de su "conocimiento, que en sesión ordinaria del H. "Ayuntamiento, de fecha 12 doce de noviembre de "2003 dos mil tres, y mediante acuerdo aprobado por "mayoría absoluta de los Regidores que integran el H. "Ayuntamiento, se rechazó ceder terreno para el "presunto Municipio de San Ignacio Cerro Gordo.--- "Particularmente en las comunidades de Cerro Gordo "y Jaquetas, donde este H. Ayuntamiento ha "realizado obras de infraestructura para el servicio de "esos poblados y que reconocen a Tepatitlán como su "Municipio y es donde pagan su impuesto predial y "votan para elegir los gobernantes de este Municipio.--"--- Sin otro particular de momento, aprovecho la "ocasión para enviarle un cordial saludo.--- "Atentamente.--- Sufragio Efectivo No Reelección.--- "Tepatitlán de Morelos, Jal., noviembre 13 del 2003.--- "El Secretario General.--- Lic. Pedro Villalobos Barba."

No obstante tal oposición, en el aludido "Decreto 20371", se determinó crear el Municipio de San Ignacio Cerro Gordo comprendiendo entre otras localidades la de Cerro Gordo y Jaquetas, lo anterior se evidencia del texto del propio decreto, el que, en la parte que interesa, dice:

“...DECRETO.--- Que crea el Municipio Libre de San Ignacio Cerro Gordo con la extensión, localidades y límites que se determinan.--- Artículo Primero. El “Municipio Libre de San Ignacio Cerro Gordo se constituye con una superficie de 228.01 kilómetros cuadrados, con las localidades y límites siguientes:---”- Los Adobes de Abajo, Los Adobes, Agua Nueva, El Alto, Las Animas, Bajío del Indio, La Barranca, El Belen, Bellavista, El Bimbatete, Boca de Leones, El Bordo, La Calzada, La Capacha, El Caracol, Cerro Gordo, El Codito, Colorines, Coscusillo, Los Coyotes, Las Cruces, Los Dolores, El Durazno, Las Galeras, La Grulla, Higuierillas, El Hongo, Jaquetas, La Ladrillera, Loma Alta, La Loma de los Amoles, Loma Verde, La Loma, El Madroño, La Malilla, El Mezquite, El Mirador, El Ocote de Abajo, El Ocote, La Olla, Palenque, Pastores, El Plan de las Gallinas, Presa de Barajas, otra Presa de Barajas, La Providencia, El Pueblito, El Refugio, otro El Refugio, El Regladero, Sacamecate, El Salero, San Antonio, San Francisco de Ocotes, San Ignacio Cerro Gordo, San Nicolás, San Vicente, Santa Ana, Santa Rita, otra Santa Rita, otra Santa Rita, El Saucito, otro El Saucito, La Tepoza, Terrero Chico, Terrero Grande, Tres Palos, La Trinidad, otra Trinidad, la Troja, Tuna de Abajo, Tuna de Arriba, Tuna de en Medio y la Virgencita...”

De lo anterior se desprende que el artículo 6 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, se aplicó en perjuicio del Municipio de Tepatlán de Morelos de la aludida entidad, en el “Decreto 20371”, de cuatro de diciembre de dos mil tres.

No pasa inadvertido por este Alto Tribunal, el que el artículo en comento haya sido reformado en su fracción V y adicionado con una fracción VI, mediante decreto publicado el dieciséis de diciembre de dos mil tres, entrando en vigor dichas reformas el diecisiete del mismo mes y año, ya que de las constancias que obran en el expediente se desprende que el procedimiento seguido por el Congreso local para la creación del Municipio de Capilla de Guadalupe, se llevó a cabo conforme al texto del aludido precepto anterior a dicha reforma y adición, pues a esa fecha el procedimiento había casi concluido; además, tal circunstancia se corrobora con el contenido del Decreto controvertido, en el que, en forma detallada se especifica la plena satisfacción de cada uno de los requisitos que para la creación de un municipio, se prevén en las cinco fracciones con las que únicamente contaba la disposición legal en comento; esto es, no se hace señalamiento expreso al requisito que contempla la fracción VI, adicionada, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 6. El Congreso del Estado puede constituir nuevos Municipios, de acuerdo con las bases siguientes:

“... ”

“VI. Tener la opinión de los municipios afectados mediante acuerdo de los ayuntamientos respectivos.”

Por lo que, como se dijo, el artículo 6 de la ley que sirvió de base para la emisión del Decreto impugnado, se aplicó en perjuicio del Municipio actor en Decreto 20371, por el que se determinó crear el Municipio de San Ignacio Cerro Gordo, Estado de Jalisco.

No obsta a lo anterior, el hecho de que dentro del procedimiento legislativo seguido para la creación del Municipio de Capilla de Guadalupe, cuya resolución se contiene en el Decreto impugnado en esta vía, se pidiera al Municipio actor su opinión al respecto, toda vez que aún y cuando tal requisito no se contemplaba en el texto del artículo 6, antes de la reforma, sí era una práctica común dentro de este tipo de procedimientos, como puede advertirse del contenido del aludido “Decreto 20371”, por el que se determinó crear el Municipio de San Ignacio Cerro Gordo como se desprende del Decreto y de la opinión que al respecto dio el propio Municipio.

Consecuencia de todo lo anterior, y al haberse evidenciado que el acto impugnado no es acto de aplicación del último párrafo, y que respecto del primer párrafo y sus fracciones, dicho acto no constituye el primer acto de aplicación, procede sobreseer en la presente controversia constitucional respecto del artículo 6 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco; toda vez que al no acreditarse que se impugna por su primer acto de aplicación, su impugnación resulta extemporánea ya que se debe atender a la fecha de su publicación en el Periódico Oficial de la entidad, lo cual ocurrió el cinco de octubre de dos mil; así como su reforma a la fracción V, el veintiuno de abril de dos mil uno; por tanto, el plazo de treinta días a que se refiere la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia, transcurrió en exceso, dado que, como se dijo, la demanda se presentó en este Alto Tribunal el trece de abril de dos mil cuatro, por tanto su impugnación con motivo de su publicación resulta extemporánea.

Los artículos 19, fracción VII y el 20, fracción II, establecen lo siguiente:

"ARTICULO 19. Las controversias constitucionales "son improcedentes:

"...VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los "plazos previstos en el artículo 21, y..."

"ARTICULO 20. El sobreseimiento procederá en los "casos siguientes:

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere "alguna de las causas de improcedencia a que se "refiere el artículo anterior;..."

De acuerdo con lo anterior, y al acreditarse que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, se sobresee en la presente controversia constitucional respecto del artículo 6 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, de conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 20 del mismo ordenamiento legal.

Procede ahora determinar si el citado "Decreto 20500", se impugnó oportunamente.

Debe precisarse que para efectos de la oportunidad en la impugnación del "Decreto 20500", aún y cuando contiene dos hipótesis que constituyen un acto y una norma, se tomará en cuenta la fecha de su publicación, ya que el actor manifiesta que tuvo conocimiento el seis de marzo de dos mil cuatro, fecha en la que se publicó en el Periódico Oficial de la entidad, por lo que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del ocho de marzo al veintiuno de abril de dos mil cuatro, debiéndose descontar los días trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de marzo, tres, cuatro, diez, once, diecisiete y dieciocho de abril, todos de dos mil cuatro, por corresponder a sábados y domingos y ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; además del siete al nueve de abril del mismo año, en los que por acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se suspendieron las labores en este Alto Tribunal.

Por consiguiente, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el trece de abril de dos mil cuatro, según se desprende de los sellos que aparecen al reverso de la foja dieciséis de autos, es inconcuso que respecto del Decreto en cita fue promovida con oportunidad.

TERCERO.- En seguida, se procede a analizar la legitimación de la parte actora, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda José Uriel Barba Paredes, en su carácter de Síndico del Municipio de Tepatitlán, Estado de Jalisco, lo que acredita con la copia certificada de la Constancia de Mayoría de trece de julio de dos mil tres, expedida por el Consejo Electoral de la entidad (foja 19 del tomo I del cuaderno principal).

Los artículos 86, último párrafo, de la Constitución Política y 52, fracción III, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, ambas del Estado de Jalisco, a la letra indican:

"Artículo 86. Corresponde al Presidente Municipal o a "quien haga sus veces, la aplicación de las leyes, "reglamentos, decretos, acuerdos y demás "disposiciones normativas en el ámbito municipal, así "como el ejercicio de la administración del municipio y "la prestación de los servicios públicos que estén a "cargo del mismo, en la forma y términos que "determinen las leyes.

...

"Corresponde al síndico la representación jurídica del "municipio, acatando en todos los casos las "decisiones del Ayuntamiento.

"Artículo 52. Son obligaciones del Síndico:

...

"III. Representar al Municipio en todas las "controversias o litigios en que éste sea parte, sin "perjuicio de la facultad que tiene el Ayuntamiento "para designar apoderados o procuradores "especiales;

Los preceptos transcritos establecen que corresponde al síndico la representación jurídica del municipio; por lo que cuenta con la personería para suscribir la demanda en representación del Municipio actor. Igualmente, el mencionado Municipio cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional, al ser uno de los entes legitimados para ello, de conformidad con el inciso i) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal.

CUARTO.- Ahora bien, las autoridades demandadas en esta vía, son los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco.

En cuanto al primero, suscribieron la contestación de demanda en representación del Congreso de la entidad, Ramiro Hernández García, María del Rocío Corona Nakamura y Ricardo Ríos Bojórquez, ostentándose como Presidente y Secretarios de la Mesa Directiva del Congreso local, lo que acreditan con copia certificada del acta de la junta preparatoria del órgano legislativo celebrada el veinticinco de enero de dos mil cuatro (fojas 286 a 289 del tomo I del cuaderno principal), de la que se desprende que fueron electos con tal carácter.

El artículo 35, numeral 1, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, establece:

"Artículo 35.

"1. Son atribuciones de la Mesa Directiva:

"V. Representar jurídicamente al Poder Legislativo del "Estado, a través de su Presidente y dos secretarios, "en todos los procedimientos jurisdiccionales en que "éste sea parte, ejercitando de manera enunciativa "mas no limitativa todas las acciones, defensas y "recursos necesarios en los juicios: civiles, penales, "administrativos, mercantiles o electorales, así como "los relativos a los medios de control constitucional "en todas sus etapas procesales, rindiendo informes "previos y justificados, incluyendo los recursos que "señala la Ley de Amparo y la Ley Reglamentaria de "las fracciones I y II del artículo 105, de la Constitución "Política de los Estados Unidos Mexicanos y la demás "legislación aplicable en la materia, y con las más "amplias facultades para pleitos y cobranzas para toda "clase de bienes y asuntos e intereses de este Poder, "en la defensa de sus derechos que la ley le confiere "en el ámbito de sus atribuciones. La mesa directiva "puede delegar dicha representación de forma "general o especial;..."

De lo anterior se desprende que, la representación jurídica del Poder Legislativo de la entidad recae en la Mesa Directiva a través de su Presidente y dos Secretarios, por lo que quienes suscribieron la aludida contestación tienen la representación del órgano legislativo.

Por su parte, da contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo de la entidad, Francisco Javier Ramírez Acuña, con el carácter de Gobernador, lo que acredita con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de Jalisco de primero de marzo de dos mil uno, en el que se publicó la resolución del Consejo Electoral de la entidad en la que se le declara electo en ese cargo (fojas 133 a 139 del tomo I del cuaderno principal).

El artículo 36 de la Constitución Política local, es del tenor siguiente:

"Artículo 36. El ejercicio del Poder Ejecutivo se "deposita en un ciudadano que se denomina "Gobernador del Estado."

De conformidad con dicho numeral, el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un ciudadano que se denomina Gobernador del Estado; por lo que se infiere quien contestó la demanda tiene la representación de ese poder.

Por último, debe considerarse que tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo, cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que expedieron y publicaron respectivamente el decreto y la norma impugnados.

QUINTO.- Al no existir causa de improcedencia alegada por las partes o que de oficio se advierta, diversa a la ya analizada, se procede al estudio de los conceptos de invalidez.

SEXTO.- En el considerando segundo del presente fallo se decretó el sobreseimiento del artículo 6 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, por lo que este Tribunal Pleno únicamente se ocupará del estudio de los conceptos de invalidez tendentes a demostrar la inconstitucionalidad del "Decreto 20500".

En los conceptos de invalidez esgrimidos al respecto por el Municipio actor, medularmente se señala que:

a) Todo acto que atente o vulnere la existencia del Municipio actor debe sujetarse a un debido proceso legal, en el que se les otorgue la oportunidad de comparecer para aportar los medios de prueba necesarios y manifestar lo que a su derecho corresponda, por lo que debió de corrérseles traslado con la totalidad de las constancias que integraban el expediente, ya que no basta con una simple notificación, sino que era necesario que contarán con todos los elementos para estar en posibilidad de manifestarse al respecto.

Que lo anterior se apoya en las tesis bajo el rubro: **“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO, FORMALIDADES ESENCIALES EN EL.”** y **“TERCERO EXTRAÑO A UN PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. SE EQUIPARA AL TERCERO NO LLAMADO A JUICIO, POR TENER EN AMBOS CASOS LA MISMA FINALIDAD Y POSIBILIDAD DE AFECTACION.”**

b) El Decreto impugnado no se ajusta a lo establecido en los artículos 1 a 20 del “Decreto que Establece el Procedimiento de Delimitación y Demarcación Territorial de los Municipios del Estado de Jalisco”, que contempla una serie de procedimientos y trámites que deben agotarse para fijar límites municipales, los cuales no fueron observados al emitir el Decreto impugnado; lo anterior, debido a que de las constancias que integran el Decreto combatido se desprende que no se le concedió a la actora la intervención que establece dicho Decreto, toda vez que mediante oficio de trece de enero de dos mil cuatro, se le envió copia del plano de los límites propuestos para el nuevo municipio y se le concedió únicamente un plazo no mayor a cinco días naturales contados a partir de la notificación, para que remitiesen su opinión, siendo que para la delimitación municipal se da un plazo mayor; por lo que, el plazo otorgado fue insuficiente, ya que en dicho término resulta imposible atender a la problemática relacionada con la creación de un nuevo municipio; por tanto, mediante oficio 10-015/04 se solicitó al Congreso local se ampliara el plazo concedido, lo cual nunca fue acordado.

c) Al fijarse los límites del nuevo Municipio de Capilla de Guadalupe no se hizo conforme a los Decretos que establecen los límites para las Delegaciones de San José de Gracia y Capilla de Guadalupe, por lo que incluso se violan dichos decretos, ya que los nuevos límites invaden al Municipio de San Miguel el Alto y varias rancherías de la Delegación de Pegueros del Municipio actor, sin que esto se justifique, pues con el territorio de las delegaciones de Capilla de Guadalupe y San José de Gracia bastaría para satisfacer el requisito de ciento ochenta kilómetros cuadrados.

d) El Decreto combatido es excesivo al establecer, sin justificación alguna, una superficie de cerca de quinientos kilómetros cuadrados, casi tres veces más del mínimo requerido por la Ley aplicable, con lo cual indudablemente se afecta de forma innecesaria al Municipio actor, dado que esa superficie fue segregada de su territorio.

e) En la creación del nuevo Municipio no se satisfizo el requisito previsto en la fracción II del artículo 6 de la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal, que establece que la población que habite en esa superficie debe ser mayor a veinte mil habitantes; lo anterior, debido a que para poder determinar este punto, era necesario que previo a darle curso a la solicitud, se hubiera determinado el territorio que iba a conformar el nuevo municipio, y al no haberlo hecho así, no se tomó en consideración a los habitantes radicados en el Municipio de San Miguel el Alto, Valle de Guadalupe, y en las rancherías de la Delegación de Pegueros; por lo que si la población que habita en las Delegaciones que integran el nuevo municipio no llega a veinte mil, era improcedente darle trámite a la solicitud.

f) El Congreso local también inobservó lo previsto en la fracción III del aludido artículo 6 de la Ley en comento, que establece como requisito para la creación de un municipio, el que lo soliciten cuando menos la mitad de los ciudadanos que radiquen en la región en donde se pretenda establecer éste, debido a que:

1.- Para satisfacer ese requisito era indispensable que, en primer lugar, se estableciera el territorio que iba a integrar el nuevo municipio, para así poder saber cuál es la población que radica en esa región y, consecuentemente, qué población se requería para formular la solicitud respectiva.

2.- La solicitud para la creación del Municipio de Capilla de Guadalupe fue presentada por la Asociación Civil denominada “Unidos por Capilla de Guadalupe A. C.”, y no directamente por la mitad de los ciudadanos que residen en el territorio correspondiente, siendo que la Ley es muy clara al establecer que la solicitud deberá ser presentada directamente por los interesados. Asimismo, en el Decreto impugnado se establece que la solicitud fue firmada por quince mil setecientos sesenta personas, pero no se establece cómo se acreditaron los requisitos de ciudadanía, residencia y autenticidad de dichas firmas.

3.- El “Decreto 20500” establece que en las delegaciones de Capilla de Guadalupe y San José de Gracia, a diciembre de dos mil tres, existían doce mil setecientos cuarenta y un personas, registradas en Padrón Electoral, lo que posteriormente se correlaciona con la cantidad de firmas que avalaron la solicitud para la creación del nuevo Municipio; sin embargo, no se precisa la cantidad de ciudadanos que ahí radican, ya que si bien el Padrón Electoral es una referencia, lo cierto es que éste no es definitivo, pues el artículo 34 de la Constitución Federal sólo establece como requisitos para ser ciudadano, ser mexicano, haber cumplido dieciocho años de edad y tener un modo honesto de vivir. Por lo que no todos los empadronados son ciudadanos mexicanos, y para establecer quiénes y cuántos ciudadanos existían se debía realizar un censo especial y exclusivo para ello.

g) Para la emisión del Decreto controvertido, no se observó lo previsto en la fracción V del artículo en comento, ya que para acreditar que el poblado contaba con los servicios públicos indispensables y que tenía suficiente capacidad económica para atender los gastos de la administración pública municipal, la Legislatura

demandada se basó en el estudio elaborado por la Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de los Altos; sin embargo, no se analiza cuáles son los gastos de la Administración Pública municipal de esos lugares, dado que el análisis se limita a los servicios existentes sin hacer una proyección de lo que se requiere, por lo que el estudio es incompleto, pues cabe precisar que el Municipio actor es el único que cuenta con la información real respecto de los servicios públicos municipales en esos lugares, su administración, sus costos, su recaudación, su plantilla laboral, sus haberes en materiales y equipo, etcétera, pero nunca se solicitó esa información.

h) No pueden crearse nuevos municipios destruyendo los existentes, por ello debió de analizarse que la disminución de recursos para el Municipio actor repercutiría en la capacidad para otorgar los servicios públicos municipales, con lo que se violan los principios de libertad municipal, administrativa y financiera que se consagran en el artículo 115 Constitucional.

i) La publicación del "Decreto 20500" en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco de seis de marzo de dos mil cuatro, es incompleta, ya que el artículo primero transitorio del aludido Decreto establece que debía publicarse íntegramente, incluyendo sus consideraciones, por lo que al no hacerse así, dicha publicación resulta inválida.

De lo anterior se destaca, que el promovente aduce que el "Decreto 20500" por el que se crea el Municipio de Capilla de Guadalupe en el Estado de Jalisco y se reforma artículo 4 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal de esa entidad, es inconstitucional debido a que todo acto que lo afecte y lo prive de sus atribuciones o facultades, debe sujetarse a un debido proceso legal, en el que se les otorgue la oportunidad de comparecer para aportar los medios de prueba necesarios y manifestar lo que a su derecho corresponda; sin embargo, en el procedimiento que culminó con la creación del citado Municipio, no se le otorgó al actor esa oportunidad, ya que únicamente, al final del procedimiento se le dio vista por cinco días naturales, sin que se le emplazara al procedimiento con la solicitud de creación del municipio y con copia de la totalidad de las constancias que integraban el expediente, para estar en posibilidad de manifestarse al respecto con los elementos necesarios.

Dado el contenido de los planteamientos hechos valer por la actora y con el objeto de estar en condiciones de analizar la constitucionalidad del Decreto impugnado, se hace necesario realizar un estudio sobre lo que en materia territorial municipal establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que dicho estudio debe partir del análisis a su artículo 115, ya que este precepto es el que regula sustancialmente lo que se refiere al ámbito municipal, en dicho cuerpo normativo.

El citado artículo 115 de la Constitución Federal, en lo que al caso interesa, que señala:

"Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su "régimen interior, la forma de gobierno republicano, "representativo, popular, teniendo como base de su "división territorial y de su organización política y "administrativa el Municipio Libre, conforme a las "bases siguientes:

"I.- Cada Municipio será gobernado por un "Ayuntamiento de elección popular directa, integrado "por un Presidente Municipal y el número de regidores "y síndicos que la ley determine. La competencia que "esta Constitución otorga al gobierno municipal se "ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y "no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el "gobierno del Estado.

...

"Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos "terceras partes de sus integrantes, podrán suspender "ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido "y suspender o revocar el mandato a alguno de sus "miembros, por alguna de las causas graves que la ley "local prevenga, siempre y cuando sus miembros "hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las "pruebas y hacer los alegatos que a su juicio "convengan.

...

"II.- Los municipios estarán investidos de "personalidad jurídica y manejarán su patrimonio "conforme a la ley.

"Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, "de acuerdo con las leyes en materia municipal que "deberán expedir las legislaturas de los Estados, los "bandos de policía y gobierno, los reglamentos, "circulares y disposiciones administrativas de "observancia general dentro de sus respectivas "jurisdicciones, que organicen la administración "pública municipal, regulen las materias, "procedimientos, funciones y servicios públicos de su "competencia y aseguren la participación ciudadana y "vecinal.

"El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo "anterior será establecer:

...

"III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones "y servicios públicos siguientes:

...

"IV.- Los municipios administrarán libremente su "hacienda, la cual se formará de los rendimientos de "los bienes que les pertenezcan, así como de las "contribuciones y otros ingresos que las legislaturas "establezcan a su favor, y en todo caso:...

"V.- Los Municipios, en los términos de las leyes "federales y Estatales relativas, estarán facultados "para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y "planes de desarrollo urbano municipal;

"b) Participar en la creación y administración de sus "reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de "desarrollo regional, los cuales deberán estar en "concordancia con los planes generales de la materia. "Cuando la Federación o los Estados elaboren "proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la "participación de los municipios;

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del "suelo, en el ámbito de su competencia, en sus "jurisdicciones territoriales;

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la "tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas "de reservas ecológicas y en la elaboración y "aplicación de programas de ordenamiento en esta "materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de "programas de transporte público de pasajeros "cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

"i) Celebrar convenios para la administración y "custodia de las zonas federales.

"En lo conducente y de conformidad a los fines "señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta "Constitución, expedirán los reglamentos y "disposiciones administrativas que fueren necesarios;

"VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en "territorios municipales de dos o más entidades "federativas formen o tiendan a formar una "continuidad demográfica, la Federación, las "entidades federativas y los Municipios respectivos, "en el ámbito de sus competencias, planearán y "regularán de manera conjunta y coordinada el "desarrollo de dichos centros con apego a la ley "federal de la materia.

"VII.- La policía preventiva municipal estará al mando "del presidente Municipal, en los términos del "reglamento correspondiente. Aquélla acatará las "órdenes que el Gobernador del Estado le transmita "en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza "mayor o alteración grave del orden público..."

De lo anterior se desprende que en el sistema constitucional se consagra al Municipio libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, reconociéndoles a aquéllos prerrogativas específicas en materia territorial, como son el formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; participar en la formulación de planes de desarrollo regional; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial, y celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Asimismo, se prevé expresamente que cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.

Por último puntualiza que, en el caso de que dos o más centros urbanos situados en territorios municipales formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán en coordinación con los gobiernos federal y locales el desarrollo de esos centros con apego a la ley federal de la materia.

Consecuentemente se evidencia la intención del órgano reformador de la Constitución de reconocer a los municipios primordialmente como base de la división territorial de los Estados, destacándose que es a partir de el territorio que los conforman como su ámbito jurisdiccional que se desprende su razón de ser, ya que es a partir de esa división territorial que se va a determinar la población que lo conforma y, así el ámbito en el que va a ejercer su acción de gobierno el Ayuntamiento y, en fin que es a partir de ese territorio que puede desplegar las atribuciones que expresamente le confiere la norma constitucional.

Es de explorado derecho la evolución que ha sufrido la concepción del municipio, en cuanto a que es necesario que sea considerado como un verdadero nivel de gobierno, dotado de diversas facultades que propicien su fortalecimiento frente a los gobiernos estatales e incluso federales; evolución que se ha visto reflejada en el texto mismo del artículo 115 Constitucional, el que ha sido reformado en diversas ocasiones con el objeto de dotar al municipio de mayores facultades y derechos fortaleciendo el ingreso y su ámbito competencial; sin embargo, desde siempre ha sido considerado como un elemento primordial del municipio, su territorio, es por ello que el citado numeral en repetidas ocasiones establece atribuciones precisas en materia territorial, a favor del municipio.

En efecto, de lo expuesto se deduce que conforme al artículo 115 de la Constitución Federal, siempre que el territorio de un municipio se vea afectado por cualquier acto en sentido amplio, éste deberá intervenir activamente, ya que su territorio es parte fundamental de su existencia e integración como base de la división estatal, ya que, como se dijo, si se afecta su territorio se afecta su conformación, lo que repercutirá necesariamente en todos sus ámbitos como es el social, económico, legal, etcétera.

Lo anterior, se corrobora con las exposiciones de motivos de las iniciativas de treinta y uno de marzo de mil novecientos noventa y ocho y treinta de abril de mil novecientos noventa y nueve, presentadas por las fracciones parlamentarias de los Partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, a fin de reformar el artículo 115 de la Constitución Federal, lo que eventualmente aconteció según publicación del Diario Oficial de la Federación de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve que, en lo que al caso interesa, dicen:

“EXPOSICION DE MOTIVOS--- México D.F., a 31 de marzo de 1998--- INICIATIVA DE DIPUTADOS DEL (GRUPO PARLAMENTARIO DEL P.A.N).... 1. México "tiene en el municipio la célula social y política que "conforma el todo nacional. El municipio se ha dicho, "integra al estado federado y éste al estado nacional. "Ya el constituyente de 1917 consideró como la base "de la división territorial, política y administrativa de "los estados al municipio libre; pero que lejos "estamos aún de que este adjetivo, en los hechos, sea "en la realidad una garantía de vida política y social "verdaderamente autónoma, no tan solo como "concepción del legislador sino como imperiosa "necesidad y aspiración del pueblo mexicano.--- La "comunidad municipal es comunidad de vida y "ampliación subsidiaria del ámbito familiar; es el "municipio la casa grande en donde los ciudadanos "interactúan con tal intensidad, que hace del contacto "permanente de gobernantes y gobernados una vía de "mejor solución para los problemas locales; por ello "reiteramos que el desarrollo de lo político y social, "así como la prestación de los servicios elementales, "debe ser solucionado por quienes en carne propia "viven esa realidad, de la mano del orden de gobierno "de primer contacto: el municipal... Se les reconoce "personalidad jurídica pero hoy por hoy, los gobiernos "estatales y las legislaturas locales afectan el ámbito "municipal, tomando decisiones en su nombre, sobre "todo de carácter administrativo de tal manera que "dejan a los ayuntamientos como entidad de despacho "o ejecución en asuntos trascendentes.--- Se les "confiere patrimonio propio más éste está sujeto a "decisiones de las legislaturas estatales como si no "existiera la madurez, ni la legitimidad política para "que los ayuntamientos tomen decisiones sobre el "uso y destino de sus bienes, dando en los casos que "lo ameriten la participación ciudadana pertinente.... "3. Esta realidad, a grandes rasgos expresada pero de "todos conocida, por que la vivimos en carne propia "como ciudadanos y sobre todo, quienes hemos "tenido el honor de servir en un gobierno municipal, "son motivos suficientes para replantear el texto de "los artículos cuya reforma constitucional se propone "con el propósito de garantizar una auténtica "autonomía municipal, y para ello, pasamos a "describir sucintamente las razones y alcances de "cada una de

ellas:... c) Al efecto las facultades "reglamentarias amplias de los ayuntamientos y por "ello cuasilegislativas, se remiten a un marco jurídico "general que expedirán las legislaturas locales, "denominado bases normativas municipales conforme "a las cuales los ayuntamientos ejercerán sus "potestades; pero a diferencia del texto constitucional "vigente, el que ahora se propone limita las bases "normativas de las legislaturas locales, al "establecimiento de principios generales de "procedimiento administrativo garantías de igualdad, "transparencia, audiencia, defensa y legalidad, y el "que dichas bases deberán estar contenidas en una "sola ley. Esta nueva disposición se encuadra en el "inciso b) de la propia fracción segunda citada a "manera de adición... Iniciativa... Artículo 115.- Los "Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma "de gobierno republicano, representativo, popular y "autónomo teniendo como base de su división "territorial y de su organización política y "administrativa, el Municipio Libre conforme a las "bases siguientes:... II. Los Municipios estarán "investidos de personalidad jurídica y manejarán su "patrimonio conforme a principios normativos "generales que se establezcan en la ley, gozando de "autonomía para regir su vida y ámbito de "competencia, conforme a lo siguiente:... b). Las "legislaturas expedirán las bases normativas "conforme a las cuales los municipios ejercerán las "facultades que esta constitución les confiere, "limitándose al establecimiento de principios "generales de procedimiento administrativo, "garantizando los principios de igualdad, "transparencia, audiencia y defensa y de legalidad, de "acuerdo con la ley que para tal efecto deberán "establecer las legislaturas de los estados.... V. Los "Municipios, en los términos de las leyes federales y "estatales relativas, estarán facultados para formular, "aprobar y administrar la zonificación y planes de "desarrollo urbano municipal, participar en la creación "y administración de sus reservas territoriales; "coordinarse con el estado y la federación en materia "de protección civil; autorizar, controlar y vigilar la "utilización de suelo en sus jurisdicciones "territoriales; intervenir en la regularización de la "tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y "permisos para construcciones, y participar en la "creación y administración de zonas de reservas "ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los "fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de "esta Constitución, expedirán los reglamentos y "disposiciones administrativas que fueren necesarios. "--- VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en "territorios municipales de dos o más entidades "federativas formen o tiendan a formar una "continuidad demográfica, la federación, las "entidades federativas y los municipios respectivos, "en el ámbito de sus competencias, planearán y "regularán de manera conjunta y coordinada el "desarrollo de dichos centros con apego a la ley "federal de la materia;...".

"

"EXPOSICION DE MOTIVOS--- México, D.F., a 30 de "abril de 1999.--- INICIATIVA DE DIPUTADOS (GRUPO "PARLAMENTARIO DEL PRD)... Otro arreglo "institucional, afirma que la legislación local fijará las "condiciones que deba satisfacer toda comunidad que "pretenda llegar a formar un municipio, que al ser "reconocido por la autoridad surge con la "personalidad jurídica que les reconoce la "Constitución. Al dejar el problema del nacimiento a "la esfera del derecho de los municipios a la "legislación local, se resolvió tan sólo un problema de "competencias que sigue la concepción del municipio "como circunscripción territorial o como "denominación de las partes en que se dividen los "estados, para que estos resuelvan inclusive sobre la "misma autodeterminación de los pueblos de "constituirse en municipio. Esta decisión si bien "requiere para su validez que se haga conforme al "derecho local, siempre ha sido un verdadero cuello "de botella y un pretexto para mayores injusticias... "La Constitución y un nuevo concepto de nación "necesitan acercarse a la nación real que está "conformada por una diversidad de pueblos, de "culturas, de regiones y grupos. El contrato social "hoy más que nunca debe convocar a todos; sobre la "base no de un modelo homogeneizante sino de un "principio de igualdad que se imprima en un Estado "plural que reconoce, junto al derecho de igualdad, el "derecho a las diferencias, esto es, no una idea de "nación en la que ese contrato social se hizo pasar por "un contrato de todos, que impuso una concepción de "Estado-Nación homogéneo, sino como equidad, es "decir, en el respeto y tratamiento igual de las "diferencias. El Estado plural deberá ser producto de "un

acuerdo de individuos con identidades propias y "de la diversidad cultural a la que pertenecen. El "proyecto de nación ya no puede basarse en la "imposición del modelo homogéneo. En el Estado "plural se sustituye la unidad, producto de la "coerción por la construcción de espacios de diálogo "y colaboración; ese contrato es resultado del acuerdo "voluntario y negociado. El Estado plural finca su "unidad en la cooperación y la solidaridad de las "colectividades que viven y se desarrollan en el "territorio nacional. Esta es la evolución del Estado-"Nación que pretendemos, la del Estado plural y "solidario. La Constitución formal debe reflejar la "condición de la Constitución real, para ello, es "necesario que nuestra Carta Magna contenga las "normas que le den sustento a esa colaboración en el "respeto a las diferencias, para que cualquier proyecto "de nación triunfe, se requiere el concurso de la "sociedad, ninguno ha tenido éxito sin contar con su "respaldo.--- Cualquier intento de fortalecer el marco "de nuestro federalismo que implique solamente a la "relación de las entidades federativas frente a los "poderes de la federación resultaría insuficiente, ya "que la profundidad de las relaciones entre los "órdenes de gobierno, hoy en día, es otra; hacerlo así "sería tanto como negar y marginar a la diversidad de "centros de decisión activos que se desarrollan en los "municipios mexicanos, las relaciones institucionales "requieren una reformulación teórica y práctica, un "nuevo marco constitucional y legal que construya a "la Federación de abajo hacia arriba, que no llegue "solamente a abarcar a los otros dos órdenes de "gobierno y se quede a la mitad del camino...".

Asimismo, en el dictamen emitido por la Cámara de origen (de Diputados), relativo a las iniciativas de reforma al artículo 115 constitucional, presentadas por diversos grupos parlamentarios, entre ellas la anteriormente relacionada, se señaló en lo conducente:

“...CONSIDERACIONES. 1. Esta Comisión coincide "con los autores de las iniciativas objeto del presente "dictamen, en el sentido de que el Municipio es la "célula básica de organización política, social, "territorial y administrativa en nuestro país.--- 2. "Diversas circunstancias de orden político y "económico, han propiciado que el Municipio "presente carencias de tipo financiero, así como "debilidad política y jurídica en relación con los "órganos federales y las entidades federativas, que "han impedido su funcionamiento autónomo y libre.--- "3. Por ello, esta Comisión está de acuerdo con los "autores de las iniciativas que se dictaminan, en la "necesidad de reformar el artículo 115 de la "Constitución Política de los Estados Unidos "Mexicanos, para propiciar el fortalecimiento del "Municipio en México. En este sentido, coincidimos "también con el titular del ejecutivo federal, quien ha "sostenido que, 'el compromiso con la renovación del "federalismo, también implica la promoción del "municipio como espacio de gobierno, vinculado a las "necesidades cotidianas de la población; y que la "integración plural de los ayuntamientos y la fuerza de "la participación ciudadana constituyen un gran activo "para lograrlo. Municipios con mayor libertad y "autonomía serán fuentes de creatividad y de nuevas "iniciativas; municipios con mayores "responsabilidades públicas serán fuente de mayores "gobiernos.' De ahí que esta Comisión dictaminadora "procure las siguientes características en el presente "dictamen: reconocimiento y protección del ámbito "exclusivo municipal, precisión jurídica y reenvío de "la normatividad secundaria a las legislaturas de los "Estados y a los Ayuntamientos según sea el caso, "conforme a los lineamientos de la reforma que se "dictamina.---... Mediante la reforma correspondiente, "se pretende que en el ámbito de gobierno del "municipio se ejerzan competencias exclusivas a favor "del Ayuntamiento; lo que supone la exclusión, no "sólo de autoridades intermedias entre el gobierno del "Estado y el ayuntamiento, sino de cualquier otro ente, "organismo o institución que creado por los poderes "federales o estatales sin base constitucional, "pretenda ejercer funciones municipales. Lo anterior, "sin embargo, no afecta la posibilidad de que se creen "instancias de coordinación, asociación o "concertación, o bien concesión, autorización y "contratación de cualquier índole, siempre y cuando "sean aprobadas por el propio Ayuntamiento. De esta "forma se elimina la práctica incorrecta de que se "constituyan organismos o instancias paralelas a la "figura del Ayuntamiento o Consejos Municipales ... "4.5 Se corrige el actual modelo de redacción que "contiene la fracción V del artículo 115 constitucional "para abrirlo en incisos y dar mayor claridad a cada "una de las materias concurrentes del municipio. En "consecuencia, para atender al espíritu de las "iniciativas, se faculta al municipio para no sólo

"controlar y vigilar el uso de suelo sino para autorizarlo; a la par que se le faculta constitucionalmente para intervenir en la elaboración "y aplicación de programas de transporte urbano, y "participar en lo relativo a la materia ecológica y de "protección ambiental, así como en aquello que se vincule a la planeación regional..."

De lo anterior se tiene que el órgano reformador de la Constitución, a través de la reforma efectuada en mil novecientos noventa y nueve, tuvo como intención fortalecer aún más la autonomía municipal y continuó considerando como base fundamental del municipio su territorio, como elemento primordial de su integración; por lo que lo dota de mayores facultades de determinación y coordinación en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

Ahora bien, si como se dijo, cuando un municipio pueda verse afectado en su territorio por cualquier acto, éste debe intervenir de forma activa; esto implica que cuando, como en el caso, se trate de un procedimiento cuya resolución podría afectar gravemente su territorio y consecuentemente, todas las atribuciones que puedan desplegarse en ese ámbito espacial, esa participación activa se deberá traducir necesariamente en el respeto irrestricto de la garantía de audiencia y de debido procedimiento a favor de los posibles afectados, tomando en consideración que la garantía de audiencia, es el principal instrumento de defensa que se tiene frente a actos privativos emitidos por cualquier autoridad.

En efecto, la garantía de audiencia a favor del afectado por un acto de autoridad, consiste en que tenga la oportunidad de defenderse, para combatir ese acto previamente a la privación de algún derecho, por tanto se considera cumplida cuando previo a su emisión se otorgue al afectado el derecho de conocer el trámite que se sigue, la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, así como la de alegar en su favor, garantizando de esta forma una defensa adecuada; asimismo, su debido respeto, impone entre otras obligaciones, que en el procedimiento "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento", que son las que resultan necesarias para garantizar el derecho de defensa, que se traduce en: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

Lo anterior se corrobora con el hecho de que en el párrafo tercero de la fracción I del artículo 115 constitucional, se contemple la garantía de audiencia a favor de los municipios cuando puedan verse afectados en la integración de su Ayuntamiento como órgano de gobierno, al prever: "**Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.**"; por tanto, por mayoría de razón debe respetarse dicha garantía tratándose de cualquier acto de autoridad federal o estatal que tenga por objeto el decremento de su ámbito competencial y, en especial de su territorio.

Por otra parte, los artículos 14, párrafo segundo y 16, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevén:

ARTICULO 14...

"...Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

ARTICULO. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

De los preceptos constitucionales reproducidos, se desprenden las garantías de audiencia, debido proceso y de legalidad, las cuales han sido interpretadas por este tribunal Constitucional, en las tesis siguientes:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VII, abril de 1998

Tesis: P. XXXV/98

Página: 21

“AUDIENCIA, GARANTIA DE. PARA QUE SE RESPETE EN LOS PROCEDIMIENTOS PRIVATIVOS DE DERECHOS, LA OPORTUNIDAD DE PRESENTAR PRUEBAS Y ALEGATOS DEBE SER NO SOLO FORMAL SINO MATERIAL. La Suprema Corte ha establecido que dentro de los requisitos que deben satisfacer los ordenamientos que prevean procedimientos que puedan concluir con la privación de derechos de los gobernados se encuentran los de ofrecer y desahogar pruebas y de alegar, con base en los elementos en que el posible afectado finque su defensa. En las leyes procedimentales, tales instrumentos se traducen en la existencia de instancias, recursos o medios de defensa que permitan a los gobernados ofrecer pruebas y expresar argumentos que tiendan a obtener una decisión favorable a su interés. Ahora bien, para brindar las condiciones materiales necesarias que permitan ejercer los medios defensivos previstos en las leyes, en respeto de la garantía de audiencia, resulta indispensable que el interesado pueda conocer directamente todos los elementos de convicción que aporten las demás partes que concurran al procedimiento, para que pueda imponerse de los hechos y medios de acreditamiento que hayan sido aportados al procedimiento de que se trate, con objeto de que se facilite la preparación de su defensa, mediante la rendición de pruebas y alegatos dentro de los plazos que la ley prevea para tal efecto.”

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomos: II, diciembre de 1995

Tesis: P./J. 47/95

Página: 133

“FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.”

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomos: XI, abril de 2000

Tesis: P./J. 50/2000

Página: 813

“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURIDICA DE LOS PARTICULARES. Tratándose de actos que no trasciendan de manera inmediata la esfera jurídica de los particulares, sino que se verifican sólo en los ámbitos internos del gobierno, es decir, entre autoridades, el cumplimiento de la garantía de legalidad tiene por objeto que se respete el orden jurídico y que no se afecte la esfera de competencia que corresponda a una autoridad, por parte de otra u otras. En este supuesto, la garantía de legalidad y, concretamente, la parte relativa a la debida fundamentación y motivación, se cumple: a) Con la existencia de una norma legal que atribuya a favor de la autoridad, de manera nítida, la facultad para actuar en

determinado sentido y, asimismo, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada; y b) Con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir con claridad que sí procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, que justifique con plenitud el que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro. A través de la primera premisa, se dará cumplimiento a la garantía de debida fundamentación y, mediante la observancia de la segunda, a la de debida motivación.”

Respecto de la aplicación en este asunto de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conviene destacar que si bien las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, su sentido final es lograr el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquéllas, encuentra claro sustento en el análisis relacionado en todos los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Título Primero, que comprende sus primeros veinticuatro artículos se ocupa de las garantías individuales que constituyen una barrera infranqueable para todas las autoridades que, de violentarlos, podrán ser señaladas como responsables en un juicio de amparo que promueva un gobernado que estime que se incurrió en esa arbitrariedad, todo ello, con fundamento en el artículo 107 de la Constitución. En el artículo 16 se establece la garantía de legalidad que exige que las autoridades sólo puedan hacer lo que la ley les permite, lo que significa que no pueden actuar fuera de su competencia. En el artículo 14 se previene la garantía de debido proceso legal, lo que obliga a cumplir con los procedimientos que las leyes establezcan antes de emitir una resolución que pueda producir una afectación.

Vinculados con estos principios se encuentran los artículos 39, 40, 41 y 49 de la propia Constitución. En el primero se reconoce el principio de soberanía popular, conforme al cual todo poder público dimana del pueblo y se constituye para beneficio de éste. En el segundo, se previene que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos. En el tercero, se precisa que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, regulándose en su parte restante los principios de derecho electoral que tienden a salvaguardar el ejercicio de la democracia. En el cuarto, finalmente, se reconoce el principio de la división de poderes, técnica de carácter jurídico-político que busca evitar la concentración del poder y a través del equilibrio de los tres poderes - legislativo, ejecutivo y judicial- logra el control y limitación recíproca entre ellos.

En los artículos 115 y 116 se consagra el Municipio Libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, reconociéndoles a aquéllos prerrogativas específicas y estableciendo a dichos Estados su marco jurídico de actuación.

De acuerdo con este esquema de carácter constitucional, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe salvaguardar, siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, que constituyen el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que previene, entre ellos las controversias constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que, en esencia, irían en contra del pueblo soberano.

De acuerdo con el panorama descrito, aun cuando la materia fundamental sobre la que versen las decisiones de las controversias constitucionales se relacionen con actos de carácter político, si su expresión tiene también una connotación jurídica, son susceptibles de ser examinados por esta Suprema Corte de Justicia, dado que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un estado de derecho, su defensa a través de los medios de control de su regularidad debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la norma suprema, sin que se pueda parcializar este importante ejercicio por meras construcciones interpretativas.

Ciertamente, la doctrina ha establecido que las garantías individuales benefician, en su carácter de derechos públicos subjetivos, a los gobernados, quienes pueden oponerlos a los actos de autoridad; sin embargo, las prevenciones constitucionales que establecen esas normas fundamentales generales disponen también obligaciones que deben cumplir las autoridades en su actuar, siendo que no existe razón jurídica para dejar de requerirlas cuando su destinatario sea otra autoridad, órgano o ente de poder, perteneciente al mismo u otro orden jurídico parcial, pues basta con que el acto de que se trate sea susceptible de afectar el ejercicio competencial de la entidad para que este Alto Tribunal pueda determinar, sin cortapisas y en su integridad, su apego al estado de derecho, lo que se traduce en la salvaguarda de la supremacía constitucional, como orden jurídico total.

Los razonamientos expuestos, llevados al caso que se examina, es de concluirse que cuando una legislatura emite actos que puedan afectar el territorio municipal, ya sea al dirimir un conflicto de límites entre municipios, o bien, segregando parte del territorio para crear un nuevo municipio, deben respetarse siempre los principios contenidos en la Constitución Federal, pues el ejercicio de esa autonomía estatal, es susceptible de examen integral por esta Suprema Corte para evitar arbitrariedades, pues de lo contrario se podría estar reconociendo y autorizando implícitamente la comisión de infracciones a la Norma Suprema, violaciones que no serían posibles de purgarse con posterioridad.

En efecto, el resolver las controversias constitucionales, bajo la óptica de que examinar cualquier acto proveniente de la legislatura estatal para con sus Municipios, vulneraría la autonomía local, en virtud de que en esta clase de conflictos sólo son susceptibles de estudio los aspectos sobre invasión de esferas competenciales o de cuestiones meramente formales, conduciría prácticamente a derogar el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución, puesto que solamente reduciría la procedencia y examen de fondo en las controversias constitucionales a un reducido número de supuestos, con lo que quedarían soslayadas del control hipótesis que pudieran presentarse en las relaciones políticas entre estados y municipios, en que las autoridades estatales, teniendo facultades constitucionales para realizar actos que inciden sobre la esfera de atribuciones de las autoridades municipales y cubriendo los requisitos formales previstos en la Constitución Federal, cometan arbitrariedades o emitan actos incongruentes que redundan en la desarmonía y desajuste del orden normativo del orden jurídico parcial estatal.

Así, el control ejercido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es una función constitucional, derivada directamente de las normas constitucionales, siendo su materia la totalidad de los actos autoritarios federales y locales enumerados en el artículo 105, fracción I, constitucional, cuya finalidad consiste en preservar los dos principios que sustentan las relaciones jurídicas y políticas de los órdenes jurídicos parciales señalados con anterioridad, a saber, salvaguardar el federalismo y la supremacía constitucional, no debe existir una limitante conceptual para examinar los aspectos propuestos como conceptos de invalidez, porque la actualización de una arbitrariedad, cualquiera que sea su connotación, al incidir en la armonía en la relación entre entidades de diferentes órdenes jurídicos parciales, u órganos pertenecientes a uno de ellos, provoca el desajuste de todo el orden jurídico total, cuyo fortalecimiento es el objetivo de este medio de control, en detrimento de los gobernados a los que, en esencia, se trata de servir.

Por todo lo expresado en el presente considerando, procede concluir que este Tribunal Constitucional no sólo se encuentra autorizado por la Constitución para examinar cualquier planteamiento propuesto como concepto de invalidez en las controversias constitucionales, sino que tiene el deber de hacerlo para responder con fidelidad a la responsabilidad que se le ha conferido, de vigilar celosamente a través de los diferentes medios de control de rango constitucional, que el orden supremo que la Constitución previene no sea vulnerado.

El criterio anterior fue sustentado por este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 31/97, promovida por el Municipio de Temixco, Estado de Morelos.

A partir de esta consideración se advierte que de una interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se infiere que un elemento primordial en la integración de la autonomía municipal, lo constituye el territorio sobre el cual ejerce sus atribuciones, de tal suerte que cualquier acto de autoridad que pueda tener como consecuencia escindirlo, deben respetarse siempre los principios constitucionales de previa audiencia, debido proceso y de legalidad, a efecto de que el municipio afectado tenga plena oportunidad de defensa.

Una vez que se ha precisado lo anterior, procede determinar si en el procedimiento seguido por el Congreso del Estado de Jalisco, que culminó con la creación del Municipio de Capilla de Guadalupe, con la consiguiente afectación al territorio del Municipio actor, ya que se le segregó parte importante de su territorio, se le dio la intervención activa a que se alude, traducida en una audiencia previa.

Para estar en condiciones de emitir una determinación, debe precisarse el contenido del "Decreto 20500":

"DECRETO--- NUMERO 20500. EL CONGRESO DEL "ESTADO DECRETA:--- Se crea el Municipio Libre de "Capilla de Guadalupe con la extensión, localidades y "límites que se determinan y reforma el artículo 4 de la "Ley del Gobierno y Administración Municipal del "Estado de Jalisco.--- Artículo Primero. El Municipio "Libre de Capilla de Guadalupe se constituye con una "superficie de 469.32 kilómetros cuadrados y "compuesta de un perímetro de 161.20 kilómetros. "Comprendido por las siguientes localidades: El "Aguacate, Los Almarcigos, Baluarte, Ojo de Agua, "Barranquillas, Buenavista, El Cacalote, Calabazas, "La Capellanía, Capilla de Guadalupe, El Cedazo, El "Centinela, El Centro, Otro El Centro, El Cerrito, Cerro "Carnicero, El Cinco, El Coletto, Córdoba de Arriba, "Cruces de Arriba, La Cruz, El Cuatro, Los Charcos "de

Capilla, Los Charcos, La Esperanza, El Espino, El "Guillote de Pequeros, Las Hormigas, El Jagüey, La "Jarrilla, Juanacasco, La Ladrillera, Latillas, La Loma, "Las Llaves, La Majada, Maravillas, La Mota, La "Muralla, Nido de Aguilas, Nopalera de González, Ojo "de Agua de Aceves, La Paleta, El Pantano de Abajo, "El Pantano de Arriba, Las Peñitas, Piedra Herrada, "Presa De Gómez, El Ranchito, Otro El Ranchito, Los "Ranchos, El Realengo, La Resolana, Los Sabinos, El "Saltillo, San Antonio de Los Francos, Sandiego, San "José de Gracia, San Juan, Los Sauces de Los "Franco, Los Sauces, El Tecolote, El Tecuan, Las "Tepozas, El Terrero, El Tigre, La Tinaja, Plan De "Barreras, Las Trojas, Las Motas, La Flor, San "Francisco, El Ramblas, La Revoltura, El Chivero, "Loma de Hermosillo, Guadalupe, La Hiedra, Juan "Jiménez, La Majada, Montecillos, Presa de Martínez, "Puerta del Cuatro, Rancho Viejo, Santa Rosalía, El "Capulín, Ramblas De Abajo, El Laurel, Pozo Santo, El "Caracol, La Estrella, Crucero de Arandas, Laguna "Prieta, Granja Los Pozos, La Presa, El Saltillo, "Cerrito Colorado, La Ge, El Triángulo, El Alto de Las "Llaves, El Callejón, Colorado, Colonia Los Ilegales, "Córdoba de Abajo, El Espino De Abajo, Las Galeras, "El Guillote De Capilla, La Ilusión, La Ladera, La Loma, "El Mezcalito, La Paleta Chica, San Francisco, "Calabazas y San Antonio.--- Con las siguientes "coordenadas geográficas...--- La cabecera municipal "es la población de Capilla de Guadalupe.--- Artículo Segundo. Se reforma el artículo 4 de la Ley del "Gobierno y Administración Municipal del Estado "Libre y Soberano de Jalisco, para quedar como "sigue:--- Artículo 4. El Estado de Jalisco se divide en "los Municipios Libres siguientes:--- 1.- Acatic.--- 2. "Acatlán de Juárez.--- 3. Ahuatlulco de Mercado.--- 4.- "Amacueca.--- 5. Amatitán.--- 6. Ameca.--- 7. Arandas.--- 8. Atemajac de Brizuela.--- 9. Atengo.--- 10. "Atenguillo.--- 11. Atotonilco el Alto.--- 12. Atoyac.--- "13. Autlán de Navarro.--- 14. Ayotlán.--- 15. Ayutla.--- "16. Bolaños.--- 17. Cabocorrientes.--- 18. Cañadas de "Obregón.--- 19. Capilla de Guadalupe.--- 20. Casimiro "Castillo.--- 21. Cihuatlán.--- 22. Cocula.--- 23. "Colotlán.--- 24. Concepción de Buenos Aires.--- 25. "Cuautitlán de García Barragán.--- 26. Cuautla.--- 27. "Cuquio.--- 28. Chapala.--- 29. Chimaltitán.--- 30. "Chiquilistlán.--- 31. Degollado. 32. Ejutla.--- 33. El "Arenal.--- 34. El Grullo.--- 35. El Limón.--- 36. El Salto.--- 37. Encarnación de Díaz.--- 38. Etzatlán.--- 39. "Gómez Farías.--- 40. Guachinango.--- 41. "Guadalajara.--- 42. Hostotipaquillo.--- 43. Huejúcar.--- "44. Huejuquilla el Alto.--- 45. Ixtlahuacan de los "Membrillos.--- 46. Ixtlahuacan del Río.--- 47. "Jalostotitlán.--- 48. Jamay.--- 49. Jesús María.--- 50. "Jilotlán de los Dolores.--- 51. Jocotepec.--- 52. "Juanacatlán.--- 53. Juchitlán.--- 54. La Barca.--- 55. La "Huerta.--- 56. La Manzanilla de la Paz.--- 57. Lagos "de Moreno.--- 58. Magdalena.--- 59. Mascota.--- 60. "Mazamitla.--- 61. Mexicacán.--- 62. Mezquitic.--- 63. "Mixtlán.--- 64. Ocotlán.--- 65. Ojuelos de Jalisco.--- 66. "Pihuamo.--- 67. Poncitlán.--- 68. Puerto Vallarta.--- 69. "Quitupan.--- 70. San Cristóbal de la Barranca.--- 71. "San Diego de Alejandría.--- 72. San Gabriel.--- 73. San "Ignacio Cerro Gordo.--- 74. San Juan de los Lagos.--- "75. San Juanito de Escobedo.--- 76. San Julián.--- 77. "San Marcos.--- 78. San Martín de Bolaños.--- 79. San "Martín Hidalgo.--- 80. San Miguel el Alto.--- 81. San "Sebastián del Oeste.--- 82. Santa María de los "Angeles.--- 83. Santa María del Oro.--- 84. Sayula.--- "85. Tala.--- 86. Talpa de Allende.--- 87. Tamazula de "Gordiano.--- 88. Tapalpa.--- 89. Tecalitlán.--- 90. "Tecalotlán.--- 91. Techaluta de Montenegro.--- 92. "Tenamaxtlán.--- 93. Teocaltiche.--- 94. Teocuitatlán de "Corona.--- 95. Tepatitlán de Morelos de Morelos.--- 96. "Tequila.--- 97. Teuchitlán.--- 98. Tizapán el Alto.--- 99. "Tlajomulco de Zúñiga.--- 100. Tlaquepaque.--- 101. "Tolimán.--- 102. Tomatlán.--- 103. Tonalá.--- 104. "Tonaya.--- 105. Tonila.--- 106. Totatiche.--- 107. "Tototlán.--- 108. Tuxcacuesco.--- 109. Tuxcueca. --- "110. Tuxpan.--- 111. Unión de San Antonio.--- 112. "Unión de Tula.--- 113. Valle de Guadalupe.--- 114. "Valle de Juárez.--- 115. Villa Corona.--- 116. Villa "Guerrero.--- 117. Villa Hidalgo.--- 118. Villa "Purificación.--- 119. Yahualica de González Gallo.--- "120. Zacoalco de Torres.--- 121. Zapotiltic.--- 122. "Zapopan.--- 123. Zapotitlán de Vadillo.--- 124. Zapotlán "del Rey.--- 125. Zapotlán el Grande y.--- 126. "Zapotlanejo.--- TRANSITORIOS.... Artículo Primero. "Publíquese íntegramente el presente decreto "incluyendo sus consideraciones en el Periódico "Oficial 'El Estado de Jalisco'.--- Artículo Segundo. El "presente decreto entrará en vigor el día 1o. de "septiembre del año 2005, salvo lo establecido en los "siguientes transitorios.--- Artículo Tercero. El primer "Ayuntamiento del Municipio de Capilla de Guadalupe "será electo en las elecciones ordinarias a celebrarse "el primer domingo del mes de julio del año 2006 y "entrará en funciones el 1o. de enero del año 2007.---

"Artículo Cuarto. Mientras entra en funciones el primer Ayuntamiento, el gobierno y administración del Municipio de Capilla de Guadalupe se depositará en "un Concejo Municipal designado por el Congreso "del Estado e integrado por diez concejales y un "síndico propietarios y sus respectivos suplentes que "deberán reunir los mismos requisitos "constitucionales y legales que se exigen para el "cargo.--- La designación del Concejo Municipal "deberá hacerse en Sesión Ordinaria del Congreso del "Estado que se celebre previa convocatoria para que "presenten propuestas a consejeros a los habitantes "(sic) del nuevo municipio, a más tardar el 30 de "noviembre del año 2005. El Congreso del Estado por "dos terceras partes de los Diputados que concurren a "la Sesión nombrará a los concejales y a quien habrá "de fungir como Presidente del Concejo Municipal.--- **"Artículo Quinto.** Los miembros del Concejo Municipal "de Capilla de Guadalupe rendirán protesta el día 1o. "de enero de 2006, en sesión solemne de "Ayuntamiento que se realizará en la cabecera "municipal denominada Capilla de Guadalupe, ante la "representación del Congreso, con la presencia del "Ciudadano Gobernador Constitucional del Estado y "del Presidente del Supremo Tribunal de Justicia.--- El "Concejo Municipal iniciará sus funciones el día 1o. de "enero del año 2006. A partir de la instalación, el "Delegado Municipal de Capilla de Guadalupe cesará "en sus funciones, mientras que los demás "delegados y agentes municipales que funcionen "dentro de la circunscripción de nuevo Municipio "continuarán en su cargo hasta su ratificación o "remoción justificada por parte del propio Concejo.--- **"Artículo Sexto.** En su primera sesión ordinaria el "Concejo Municipal de Capilla de Guadalupe deberá "nombrar al servidor público encargado de la "Secretaría del Ayuntamiento y al funcionario "encargado de la Hacienda Municipal.--- **Artículo "Séptimo.** El ayuntamiento de Tepatitlán de Morelos, "seguirá ejerciendo sus funciones en la demarcación "correspondiente al nuevo Municipio, hasta la entrada "en funciones del Concejo Municipal de Capilla de "Guadalupe.--- **Artículo Octavo.** Efectuada la "designación por parte del Congreso del Estado, los "integrantes del Concejo Municipal recibirán del "Ayuntamiento de Tepatitlán de Morelos toda la "información y documentación de las delegaciones, "comunidades y poblaciones que componen al nuevo "Municipio, necesaria para el buen desempeño de la "nueva administración municipal, incluyendo los "padrones de contribuyentes, proveedores, "acreedores y las cuentas catastrales de la nueva "jurisdicción municipal.--- **Artículo Noveno.** Una vez "que entre en funciones el Concejo Municipal de "Capilla de Guadalupe, el Ayuntamiento de Tepatitlán "de Morelos, procederá a transferir los bienes muebles "e inmuebles a los que se refiere el artículo 84 de la "Ley del Gobierno y Administración Pública Municipal "del Estado de Jalisco, que estén dentro de su "patrimonio, los cuales deberán estar dentro de la "extensión territorial a que se refiere este decreto y "transferido con el destino al que estaban afectos a "favor del nuevo Municipio.--- **Artículo Décimo.** A partir "del día 1o. de enero del año 2006, los residentes del "territorio correspondiente al nuevo Municipio se "considerarán vecinos y habitantes del mismo, "quedando sujetos a la jurisdicción de las autoridades "de Capilla de Guadalupe. Sólo para efectos de "computar antigüedad de residencia se tomará en "cuenta la que tuvieron en el lugar desde antes de la "constitución del nuevo Municipio.--- **Artículo Décimo "Primero.** Las obligaciones de contenido económico "suscritas por el Ayuntamiento de Tepatitlán de "Morelos, por obras de beneficio colectivo realizadas "en el territorio del Municipio de Capilla de Guadalupe, "pasarán a cargo del nuevo Municipio a partir del día "1o. de enero del año 2006.--- **Artículo Décimo "Segundo.** El Ayuntamiento de Capilla de Guadalupe "tendrá presupuesto propio. Para tal efecto su "hacienda pública percibirá los ingresos derivados de "los impuestos, contribuciones especiales, derecho, "productos, aprovechamientos y participaciones "establecidos en la Ley de Ingresos del Municipio de "Capilla de Guadalupe, la cual deberá ser expedida "por el Congreso del Estado a más tardar el día 30 de "noviembre del año 2005 para que entre en vigor el 1o. "de enero del año 2006.--- Serán aplicables en el "Municipio de Capilla de Guadalupe, en el ejercicio "fiscal del año 2006, las Tablas de Valores vigentes "en el Municipio de Tepatitlán de Morelos para el "ejercicio fiscal del año 2005.--- **Artículo Décimo "Tercero.** Las obligaciones laborales del Municipio de "Tepatitlán de Morelos con los trabajadores a su "servicio en las Delegaciones Municipales de Capilla "de Guadalupe y San José de Gracia, serán asumidas "por el nuevo Municipio a partir del día 1o. de enero del "año 2006, el cual deberá respetar los derechos "individuales y

colectivos de dichos trabajadores, en "los términos de la Ley para los Servidores Públicos "del Estado de Jalisco y sus Municipios.--- Artículo "Décimo Cuarto. En tanto entran en vigor las "disposiciones reglamentarias expedidas por el "Consejo Municipal de Capilla de Guadalupe se "observarán en lo conducente las correspondientes "al municipio de Tepatitlán de Morelos.--- Artículo "Décimo Quinto. El Congreso del Estado tendrá "facultades para dictar las normas interpretativas y "aclaratorias del presente Decreto necesarias para "resolver cualquier controversia que su aplicación "motive."

De lo anterior se desprende que el "Decreto 20500", contiene dos supuestos que, como se dijo, constituyen un acto y una norma, respectivamente; en efecto, el Artículo Primero dispone que se crea el Municipio de Capilla de Guadalupe en la entidad, estableciendo su superficie, coordenadas geográficas, localidades que la comprenden y su cabecera municipal, por lo que se trata de un acto, ya que se refiere a determinaciones concretas; y, el Artículo Segundo, mediante el que se reformó el artículo 4 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal de la entidad con el objeto de incluir en el listado de Municipios que se contiene en dicho artículo, al Municipio recién creado; el cual reviste las características de una norma general.

Ahora bien, de las constancias que obran en el expediente, se desprende que en el procedimiento seguido por el Congreso local para la creación del aludido Municipio no se respetaron los postulados constitucionales previstos en los artículos 14, 16 y 115, que ya han sido mencionados, pues no se otorgó al Municipio actor la oportunidad de ofrecer pruebas y de formular alegatos durante el procedimiento, es decir previo, a la emisión del artículo primero del Decreto impugnado.

En efecto, en autos se encuentra el oficio de trece de enero de dos mil cuatro, girado por el Congreso local y dirigido al Presidente Municipal de Tepatitlán de Morelos, Jalisco (foja 179 del Tomo II del cuaderno de pruebas), el que es del tenor siguiente:

"NUMERO.--- DEPENDENCIA: SECRETARIA "TECNICA.--- COMISION DE GOBERNACION.--- "L.C.T.C. LEONARDO GARCIA CAMARENA.--- "Presidente Municipal de Tepatitlán de Morelos, Jal.--- "Presente. --- Adjunto envío copia del plano de los "límites propuestos para la municipalización de "Capilla de Guadalupe, por lo que en atención a los "acuerdos tomados por esta comisión, le solicito "tenga a bien remitir su opinión en un plazo no mayor "a cinco días naturales a partir de la fecha de la "presente notificación.--- Lo anterior en cumplimiento "a lo acordado por la Comisión.--- "RESPETUOSAMENTE.--- SUFRAGIO EFECTIVO NO "REELECCION.--- Guadalajara, Jalisco, a 13 de enero "de 2004.--- Dip. Lic. José Luis Leal Sanabria.--- "Presidente de la Comisión de Gobernación."

Como se observa, mediante dicho oficio el Congreso local envió copia, al Municipio actor, del plano de los límites propuestos para la municipalización de Capilla de Guadalupe, solicitándole que remitiera su opinión en un plazo no mayor de cinco días naturales a partir de la fecha de la notificación; sin embargo, la simple opinión que se le solicitaba no era suficiente para considerar que se le estaba respetando la garantía de audiencia, y menos aún el plazo que se le otorgaba; toda vez que dentro de dicho plazo era prácticamente imposible poder recabar y aportar pruebas en su defensa, así como poder articular consideraciones para defender sus derechos que con la emisión del acto impugnado se pudieran ver vulnerados; pues, como se dijo, la garantía de audiencia debe ser de tal forma, que efectivamente tenga la oportunidad de participar en el procedimiento respectivo a fin de conocer plenamente las imputaciones materia del mismo, los elementos existentes tendentes a acreditar tales hechos y, en su caso, aportar los elementos que estime conducentes, pues de lo contrario su participación se vuelve un mero formalismo que dista mucho de la finalidad perseguida.

Asimismo, tampoco se respetaron las formalidades esenciales del procedimiento como son la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, ya que no se le emplaza con la solicitud de creación de un nuevo municipio, ni tampoco se le da acceso al expediente íntegro del procedimiento, para que este pudiera conocer en su totalidad los pormenores del caso, pues el correrle traslado con el plano del nuevo Municipio no le hacía conocer las documentales que obraban en el expediente, ni de que manera se satisfacían o no los requisitos que para la creación de municipios prevé el artículo 6 de la Ley del Gobierno y Administración Pública Municipal para el Estado de Jalisco.

Luego, este Tribunal Constitucional considera que el plazo concedido al Municipio actor para que únicamente emitiera opinión al respecto, no constituye el otorgamiento de la garantía de previa audiencia, la cual debió ser respetada en atención a que la creación de un nuevo municipio puede afectar gravemente a uno de los municipios ya existentes, pues evidentemente se tendrá que segregar parte del territorio de uno o

varios municipios, con las consiguientes afectaciones económicas, políticas y sociales, en menoscabo de facultades y atribuciones municipales, e incluso los derechos y prerrogativas que tanto la Constitución Federal como la local y la legislación ordinaria otorga en lo individual a los habitantes del municipio afectado; por lo que, para que el Municipio actor pudiese tener una defensa eficaz, era menester que el Órgano Legislativo lo emplazara al procedimiento respectivo, dándole oportunidad de conocer los pormenores del caso y estar en posibilidad de refutar argumentos de las partes, objetar pruebas, así como el de ofrecer y desahogar los elementos de convicción que estime convenientes y formular alegatos.

Asimismo se observa que, para la emisión del dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Reglamentos del Congreso del Estado de Jalisco, relativa al expediente formado con la solicitud y la iniciativa de creación del Municipio ciento veintiséis en la entidad, únicamente se analizaron las constancias que obraban en el expediente, a las que sólo se hizo referencia en el propio dictamen, sin que se advierta que se haya hecho una valoración de las manifestaciones de los municipios afectados, debido a que, como lo afirma el propio Congreso local, no existía ninguna prueba aportada por éstos, dada la deficiente intervención que se les otorgó.

De acuerdo con lo anterior, resulta claro que el Municipio actor no tuvo oportunidad de defensa previa, esto es, tener pleno conocimiento de la sustanciación del procedimiento, de las constancias que integraron el expediente y en su caso, el de aportar los elementos de convicción que considerara oportuno dentro del procedimiento de creación del Municipio, con lo que se contraviene lo establecido por la Constitución Federal, puesto que, además de la citada garantía de previa audiencia, se emitió una resolución sin tener pleno conocimiento de la verdad material, lo que vicia la legalidad del decreto impugnado.

Consecuentemente, el Decreto impugnado en lo referente a la creación del nuevo Municipio, deviene inconstitucional, al no respetar la garantía de audiencia, lo que contraviene lo establecido en los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No es obstáculo a lo anterior, las manifestaciones formuladas por la Legislatura en su contestación de demanda, en el sentido de que no se otorgó al Municipio actor un plazo más amplio para emitir su opinión, porque se anexó a la solicitud presentada por la Asociación Civil Unidos por Capilla de Guadalupe la copia certificada de la sesión de cabildo del Municipio actor en la que consta que se otorgó a dicha asociación anuencia para presentar la solicitud y que incluso se creó una comisión para que vigilara los trabajos legislativos; dado que el hecho de que la parte actora en este asunto otorgará su anuencia para que dicha asociación presentara su solicitud, con la que incoaría un procedimiento, no implica que el actor haya tenido conocimiento del procedimiento seguido, ni del material probatorio ofrecido y recabado, ni mucho menos de las determinaciones que podría tomar el Congreso local; por lo que, esa situación no eximía al Congreso local de la obligación constitucional de respetar la garantía de audiencia.

Por otra parte, respecto al artículo 4 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, reformado mediante el "Decreto 20500" impugnado, también se considera que es inválido, ya que en el procedimiento legislativo que culminó con la reforma mencionada no se respetó la garantía de audiencia, que por imperativo Constitucional debe ser observada por cualquier autoridad previo a la emisión de cualquier acto de privación; ello provoca que la mencionada reforma legal no encuentre sustento.

Por lo que debe concluirse que dicha reforma es inconstitucional, ya que, como quedó de manifiesto, en el procedimiento legislativo existieron vicios que trascendieron a la norma, dado que al no haber respetado el Congreso local la garantía de audiencia a favor de los municipios afectados con la creación del nuevo municipio, vició de inconstitucionalidad al precepto reformado; pues, como se dijo, el aludido precepto se reformó con el objeto de incluir al municipio recién creado en el listado de los ya existentes.

No es óbice a la conclusión que antecede, el hecho que dentro del procedimiento ordinario legislativo en la entidad no se contemple como requisito el dar audiencia previa a los municipios afectados con la creación de un nuevo municipio, ya que este imperativo proviene directamente de la Constitución Federal a la que, como ya se dijo, deben ajustarse todas las constituciones y las leyes locales, so pena de ser inconstitucionales.

En efecto, si bien es cierto que en el artículo 6 de la citada Ley del Gobierno y Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, al iniciarse el procedimiento que originó el decreto impugnado en esta vía, no contemplaba el otorgamiento de la garantía de previa audiencia a los municipios que pudiesen ser afectados por la creación de un nuevo municipio, y que incluso al adicionársele la fracción VI, mediante decreto publicado el dieciséis de diciembre de dos mil tres, que prevé que para la constitución de nuevos municipios el Congreso local pedirá la opinión de los municipios afectados, tampoco puede considerarse que constituye el otorgamiento de la garantía de previa audiencia, puesto que, como se dijo en párrafos precedentes, ésta implica el que desde el inicio del procedimiento legislativo correspondiente, sean emplazados para efectos de conocer los pormenores del caso, para estar en la posibilidad de ofrecer y desahogar las pruebas que estimen convenientes, lo que no ocurre con el hecho de que se les dé la oportunidad de externar una opinión.

Resulta aplicable a lo anterior, por analogía, el criterio sustentado por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en la tesis 2ª. CLI/2001, consultable en la página doscientos diez, Tomo XIV, agosto de dos mil uno, Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo tenor es el siguiente:

“AUDIENCIA. SI SE OTORGA LA PROTECCION CONSTITUCIONAL RESPECTO DE UNA LEY POR SER VIOLATORIA DE ESA GARANTIA, LA AUTORIDAD FACULTADA PARA EMITIR EL RESPECTIVO ACTO PRIVATIVO PODRA REITERAR ESTE SI LLEVA A CABO UN PROCEDIMIENTO EN EL QUE SE CUMPLAN LAS FORMALIDADES ESENCIALES, AUN CUANDO PARA ELLO NO EXISTAN DISPOSICIONES DIRECTAMENTE APLICABLES. Si se toma en cuenta que el fin que persiguió el Constituyente a través de la garantía de audiencia, fue el de permitir que los gobernados desplieguen sus defensas antes de que las autoridades modifiquen en forma definitiva su esfera jurídica, y no el de impedir que éstas ejerzan las facultades que les fueron conferidas para cumplir con los fines que constitucional o legalmente se les encomendaron, debe concluirse que cuando se declara la inconstitucionalidad de una disposición de observancia general por no prever un procedimiento en el que antes de la emisión de un acto privativo se respeten las formalidades esenciales a que se refiere el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el acatamiento del fallo protector, la respectiva autoridad administrativa o jurisdiccional podrá reiterar el sentido de su determinación, siempre y cuando siga un procedimiento en el que el quejoso pueda ejercer plenamente su derecho de audiencia. Ello es así, porque el efecto de la protección constitucional no llega al extremo de impedir el desarrollo de la respectiva potestad, pues permite a la autoridad competente purgar ese vicio antes de su ejercicio, brindando al quejoso la oportunidad de defensa en la que se acaten las referidas formalidades, máxime que en las consideraciones que rigen el respectivo fallo protector no se determinó que la facultad de la autoridad, en sí misma, fuera violatoria de garantías; sin que obste a lo anterior, la circunstancia de que no existan disposiciones directamente aplicables para llevar a cabo el referido procedimiento, pues ante ello, al tenor de lo dispuesto en el párrafo cuarto del mencionado precepto constitucional, la autoridad competente deberá aplicar los principios generales que emanen del ordenamiento respectivo o de uno diverso que permitan cumplir con los fines de la garantía en cita.”

Atento a todo lo anterior, procede declarar la invalidez del “Decreto 20500”, por el que se crea el Municipio de Capilla de Guadalupe, y se reforma el artículo 4 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal de la entidad, de veintidós de enero de dos mil cuatro, publicado en el periódico Oficial el seis de marzo de dos mil cuatro.

Con base en lo anterior, y al haber resultado fundados los conceptos de invalidez estudiados, resulta innecesario ocuparse de los restantes, ya que a ningún fin práctico conduciría, pues en nada variaría la conclusión alcanzada, siendo aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 100/99, visible en la página setecientos cinco, Tomo X, de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra indica:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO “INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.- Si se “declara la invalidez del acto impugnado en una “controversia constitucional, por haber sido fundado “uno de los conceptos de invalidez propuestos por la “parte actora, situación que cumple el propósito de “este juicio de nulidad de carácter constitucional, “resulta innecesario ocuparse de los restantes “argumentos de queja “relativos al mismo acto”.

SEPTIMO.- A continuación se procede a determinar los efectos de esta ejecutoria conforme a lo establecido en los numerales 41 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, que obliga a este Tribunal Pleno a determinar los alcances y efectos de la declaratoria de invalidez.

En atención a lo expuesto, el Congreso del Estado de Jalisco, deberá proceder en el ámbito de su competencia a reponer el procedimiento de creación de nuevo municipio que se inició con la solicitud de la Asociación Civil “Unidos por Capilla de Guadalupe” para erigir a categoría de municipio a la Delegación de Capilla de Guadalupe y la de San José de Gracia, dando la intervención desde el inicio del procedimiento repuesto, al Municipio actor, en los términos siguientes:

1) La notificación del inicio del procedimiento, corriéndole traslado con la solicitud de creación de nuevo municipio; 2) La oportunidad de expresar argumentos jurídicos o de hecho en relación con el asunto; 3) El permitirle que se imponga de los autos; 4) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 5) La oportunidad de alegar; y 6) El dictado de una resolución conforme a las leyes en vigor que dirima las cuestiones debatidas y en la que se valoren las pruebas ofrecidas en el procedimiento o las que se allegue de oficio el Organismo Legislativo. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de previa audiencia, que es evitar la indefensión del afectado; advirtiéndose además, que dada la naturaleza y efectos de los procedimientos administrativos como el descrito, pudiera revelar que hay otros municipios con intereses que pudieran hacer valer en ese procedimiento, lo constitucionalmente correcto sería que el Congreso del Estado de Jalisco les dé, en su caso, la intervención correspondiente en observancia de dicha garantía.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.- Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.- Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto del artículo 6 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, por las razones contenidas en el considerando segundo del presente fallo.

TERCERO.- Se declara la invalidez del Decreto "20500", emitido por el Congreso del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad el seis de marzo de dos mil cuatro, por cuya virtud se creó el Municipio de Capilla de Guadalupe, en la entidad y se reformó el artículo 4 de la aludida Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, en términos del considerando sexto de este fallo y para los efectos precisados en el considerando séptimo.

CUARTO.- Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco.

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

Así, lo resolvió el Tribunal Pleno por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón, el señor Ministro Cossío Díaz reservó su derecho de formular voto concurrente, al que se adhirió el señor Ministro Gudiño Pelayo, quien no estará en aptitud de firmarlo porque, a partir del primero de julio próximo disfrutará de sus vacaciones por haber integrado la comisión de receso del segundo periodo de labores de dos mil cuatro, como está consignado en el acta relativa a sesión privada celebrada el diecisiete de mayo último. Por licencia concedida, no asistió el señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel.

Fue Ponente la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. Firman los CC. Ministro Presidente y Ministra Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.-

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Mariano Azuela Güitrón.-** Rúbrica.- La Ministra Ponente, **Margarita Beatriz Luna Ramos.-** Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **J. Javier Aguilar Domínguez.-** Rúbrica.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 54/2004

PROMOVIDA POR: MUNICIPIO DE TEPATITLAN DE MORELOS, ESTADO DE JALISCO.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NUMERO 54/2004, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE TEPATITLAN DE MORELOS, ESTADO DE JALISCO, CONTRA ACTOS DEL PODER LEGISLATIVO DEL MISMO ESTADO, FALLADA POR EL TRIBUNAL EN PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, EN SU SESION PUBLICA DE 30 DE JUNIO DE DOS MIL CINCO.

No obstante que comparto el sentido de la ejecutoria que resuelve la presente controversia, en la cual se declaró la invalidez del decreto impugnado, considerando esencialmente fundado el argumento propuesto en relación con el incumplimiento de la obligación del Congreso Estatal para, previamente a admitir la creación de un nuevo municipio, otorgar plena garantía de audiencia al municipio actor, en la medida en que toda segregación territorial de un determinado municipio pudiera afectar gravemente la integración de aquél, lo cierto es que estimo que existen razones adicionales que debieron ser tomadas en cuenta para declarar fundada la controversia constitucional planteada.

Esto es, me parece que toda escisión municipal no sólo debe estar sujeta a la garantía de previa audiencia para el municipio afectado, sino que ésta debe plantearse, inexcusable, a partir de la necesidad de corregir una clara situación preexistente de injusticia o inequidad entre sus poblaciones o regiones, buscando en todo momento, preservar la integridad del municipio en sí mismo.

En este sentido, conviene recordar que de conformidad con el artículo 40 constitucional, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos. Por su parte, el artículo 115 del mismo ordenamiento establece que dichos 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.

Sin embargo, una vez plasmada la voluntad del pueblo y la forma de organización que deberán adoptar las entidades federativas, podemos advertir que el texto constitucional únicamente establece, en materia municipal, los lineamientos relativos a su organización política y administrativa, en otras palabras, nada dice respecto a la división territorial de los municipios.

Dado el silencio de la Constitución sobre este punto, se entiende entonces que las cuestiones sobre la división territorial de los municipios corresponden, en tanto facultad residual y en términos del artículo 124 de la propia Constitución Federal, a los Estados.

No obstante esta circunstancia, me parece pertinente reflexionar sobre la posibilidad de extraer, a partir de las disposiciones contenidas en la Constitución Federal, algún principio o principios que puedan orientar los criterios que deban adoptarse para regular la división territorial municipal y, específicamente, su escisión.

En este aspecto, debemos tener presente el concepto de integridad territorial de la Federación misma, que tiene como base a los Estados y éstos a su vez, la tienen en el territorio de los municipios. Así, al señalarse en la Constitución Federal como base de división territorial de las entidades federativas al Municipio, y al diseñarse su estructura política y administrativa, implícitamente se está reconociendo la importancia de éste y el deseo de preservarlo como unidad territorial económica, política y administrativamente viable. Esto es, la intención del Constituyente y del Poder Reformador, no pudo haber sido otra sino la de preservar el Municipio en sí mismo, en tanto célula primigenia de la organización tanto política como territorial del Estado mexicano.

En esta misma línea, vale la pena recordar que las reformas constitucionales de los años 80's y 90's en materia municipal, buscaron en todo momento fortalecerlo, bajo la idea de lograr una organización político-económica eficaz, capaz de responder a las preocupaciones y necesidades de los habitantes del país, esto es, el Municipio se conceptuó como el elemento descentralizador que permitiría activar el desarrollo regional del país, en el entendido de que en estas reformas subyace claramente la intención del constituyente federal de fortalecer al Municipio y no la de debilitarlo.

Así, sin desconocer que es facultad de cada Estado establecer la delimitación territorial de los municipios que los integren, la pulverización del territorio municipal, esto es, su fragmentación, determinada única y exclusivamente por razones políticas coyunturales, supone una evidente contradicción con el propósito de constituirlo como unidad territorial, política y administrativa que sirva de basamento a los Estados y, por ende, sirva también como base de la integridad territorial de la Federación misma.

Dicho de otra manera, interpretando el principio contenido en la Constitución Federal, que hace del Municipio, la célula basal del Estado mexicano, debe entenderse que la posibilidad de escisión de los Municipios únicamente puede obedecer a circunstancias fácticas que justifiquen objetivamente la desintegración territorial de los mismos.

Esto es, la posibilidad de fraccionar el territorio de las entidades federativas no puede quedar a la libre voluntad estatal, sino que, de manera análoga a los requisitos que se deben cumplir para la creación de nuevos Estados, los poderes constituyentes locales deben establecer requisitos que garanticen el fortalecimiento municipal y nunca su debilitamiento.

En este tenor, no basta que una región determinada pudiera considerarse autosuficiente para su subsistencia como Municipio autónomo, sino que su segregación de otro debe surgir de la existencia de un trato discriminatorio que provoque una situación de injusticia e inequidad que deba ser remediada.

Esto es, que existiendo en la región o territorio de que se trate, recursos suficientes y bastantes para satisfacer las necesidades de la población que en éste habita, existan desigualdades e inequidades que las autoridades correspondientes no hayan remediado ni estén dispuesta a remediar. Dicho de otra manera, que dentro del Municipio se presente una situación de desigualdad e inequidad entre sus habitantes que sólo pueda remediarse mediante la escisión de su territorio.

Aceptar la pulverización del territorio municipal partiendo de otros supuestos, abriría las puertas a determinaciones meramente políticas, que posiblemente dificulten el desarrollo regional del país y provoquen mayores problemas que aquéllos que se pretendían solucionar, al atentar contra el principio de integridad territorial de la Federación y sus Estados miembros.

Por estos motivos, considero que en el caso concreto, además de establecer la necesidad de otorgar la garantía de audiencia para el Municipio afectado, era conveniente que esta Suprema Corte se pronunciara respecto a los requisitos fácticos que justifican la escisión del territorio municipal, estableciendo así lineamientos sobre el tema para las legislaturas estatales.

El Ministro, **Sergio Salvador Aguirre Anguiano**.- Rúbrica.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 54/2004
PROMOVENTE: MUNICIPIO DE TEPATITLAN DE
MORELOS, ESTADO DE JALISCO

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSE RAMON COSSIO DIAZ, Y AL QUE SE ADHIERE EL MINISTRO JOSE DE JESUS GUDIÑO PELAYO, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NUMERO 54/2004, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE TEPATITLAN DE MORELOS, ESTADO DE JALISCO, CONTRA ACTOS DEL PODER LEGISLATIVO DEL MISMO ESTADO, FALLADO POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE EN SU SESION PUBLICA DE 30 DE JUNIO DE 2005

Estoy de acuerdo con el sentido fundamental de la resolución que ha tomado el Pleno el día de hoy, pero quisiera distanciarme de algunas de las consideraciones generales que en la misma se vierten en torno al ámbito y a la naturaleza del control jurisdiccional que a esta Suprema Corte compete ejercer mediante las controversias constitucionales, las cuales no resultan, en mi opinión, necesarias para fundamentar la argumentación que se desarrolla.

Coincido con los Ministros que integran la mayoría en que el Decreto de creación del Municipio de Tepatitlán de Morelos, Estado de Jalisco, debe ser examinado bajo la óptica de las exigencias derivadas de la garantía constitucional de audiencia, y coincido también en que dichas exigencias no quedan respetadas en el caso concreto. No comparto, sin embargo, que el análisis que esta Suprema Corte despliega venga exigido por la necesidad de entrar al examen de la legalidad del Decreto impugnado, en línea con lo que quedó sentado en la controversia interpuesta por el Ayuntamiento de Temixco, Estado de Morelos.

Las alegaciones contenidas en los conceptos de invalidez comprenden tanto violaciones a normas legales como violaciones a normas constitucionales. Así, se denuncia el desconocimiento del "Decreto que establece el procedimiento de delimitación y demarcación territorial de los municipios del Estado de Jalisco", la violación a los requisitos establecidos en la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal, la violación a la garantía constitucional de debido proceso legal, al no habersele concedido al actor el derecho de audiencia, y la vulneración de los principios de libertad municipal, administrativa y financiera consagrados en el artículo 115 constitucional.

En mi opinión, en asuntos como el presente y ante violaciones como las denunciadas, esta Suprema Corte debe, en primer término, privilegiar el examen de las alegaciones de carácter constitucional sobre las de naturaleza meramente legal y, en segundo término, proseguir una tarea de hecho ya iniciada en resoluciones anteriores, que consiste en avanzar hacia una delimitación crecientemente precisa de la noción de "violaciones indirectas a la Constitución Federal" —y, en particular, del tipo de violaciones a normas infraconstitucionales que se traducen en infracciones a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal. De dicha operación debe resultar un deslinde más claro de aquello que constitucionalmente es tarea de esta Suprema Corte y aquello que, por el contrario, cae bajo la esfera competencial de otros órganos jurisdiccionales, sean estos estatales o federales.

En la controversia constitucional 31/97, promovida por el Ayuntamiento de Temixco, esta Suprema Corte estableció en vía de principio que, en el contexto de las controversias constitucionales, el control de la regularidad constitucional que nos compete ejercer autoriza el examen de todo tipo de violaciones a la Constitución Federal, con independencia de que se relacionen de manera mediata o inmediata con la norma fundamental, y con independencia de que tengan que ver con la parte orgánica o dogmática de la misma.

Sin embargo, a mi juicio esta jurisprudencia no debe ni puede interpretarse como un elemento que diluya toda diferencia apreciable entre legalidad y constitucionalidad, ni podría en ningún caso transformar la competencia constitucionalmente atribuida a esta Suprema Corte para equipararla, siempre que las partes en una controversia tengan a bien invocar violaciones a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, a un tribunal de mera legalidad.

Aunque comparto idea de que este Tribunal no podría dejar de analizar ciertos argumentos por el simple hecho de que los mismos relacionen violaciones a la Constitución Federal con violaciones a normas de rango inferior, ello no significa, en mi opinión, que debamos invalidar los actos o las normas impugnadas en una controversia constitucional por meras violaciones a normas legales o reglamentarias que no se traducen en violaciones a preceptos de la Constitución Federal.

Existen, en otras palabras, violaciones a la legalidad vigente que producen, por vía de consecuencia, violaciones a preceptos constitucionales, pero hay otras que no. Por ello, la tarea de esta Suprema Corte es avocarse a analizar la manera como se han aplicado en un caso concreto normas infraconstitucionales vigentes al solo efecto de determinar si esa aplicación redundante, en el caso concreto, en una violación a las garantías derivadas de los artículos 14 y 16 constitucionales —por ejemplo, las garantías de seguridad jurídica, irretroactividad de las disposiciones no favorables, fundamentación y motivación de los actos de autoridad, derecho de audiencia—.

No se trata, pues, de convertir las controversias constitucionales en un vía totalmente ajena e impermeable al análisis de legalidad, sino de cambiar la perspectiva desde la cual el análisis de la legalidad resulta constitucionalmente relevante: para determinar si el acto o la norma impugnados en una controversia contravienen los artículos 14 o 16 de la Constitución Federal, esta Suprema Corte debe analizar cómo las normas legales (o las normas de las constituciones locales) se han aplicado en el proceso de su emisión a la luz de los elementos definitorios de las garantías y derechos protegidos por dichos artículos constitucionales.

La perspectiva desde la que debe abordarse el análisis del cumplimiento de la ley es únicamente la que parte del contenido constitucionalmente garantizado por los artículos 14 y 16 en sus diferentes dimensiones (u otros artículos de la llamada parte dogmática de la Constitución); más allá de ello, la aplicación de la ley constituye un ámbito sobre el que despliegan sus competencias órganos y autoridades distintas a esta Suprema Corte por la vía de las controversias constitucionales.

La tarea de explicitar los contenidos constitucionalmente garantizados de garantías como las contenidas en los artículos 14 y 16, premisa fundamental del tipo de análisis que propongo, ha sido ya avanzada por la jurisprudencia histórica de esta Suprema Corte. Sin embargo, su proyección completa en el ámbito de las relaciones entre los poderes públicos que comparecen ante nosotros por la vía de las controversias constitucionales es algo que no podrá apreciarse a cabalidad sino en la medida en que esta Suprema Corte se enfrente a la responsabilidad de aplicarlas en los casos concretos. No podemos olvidar que los derechos fundamentales y las garantías constitucionales no necesariamente tienen idéntica traslación cuando de lo que se trata es de definir la situación jurídica de los particulares frente a los poderes públicos, que cuando se trata de delimitar la esfera de atribuciones de los diferentes poderes públicos, así como los elementos que determinan su ejercicio regular en el contexto de las controversias que los enfrentan.

En mi opinión, la adopción de la perspectiva de análisis a la que acabo de referirme evitará que, bajo el pretexto de que una violación constitucional se relaciona con la aplicación de la legalidad, esta Suprema Corte se subrogue en el papel de las autoridades a quienes compete aplicar esa legalidad, o en el de aquellas a quienes compete controlar la adecuación de esas normas legales a cuerpos normativos distintos a la Constitución Federal. En casos que conciernen, como ocurre en el presente, procesos de creación de nuevos municipios, el análisis de constitucionalidad que realice esta Suprema Corte en una controversia no debe transformarla en la autoridad encargada de decidir, final y definitivamente, si un determinado proyecto de municipalización goza o no del mérito suficiente para prosperar. Los requisitos necesarios para la creación de un Municipio típicamente conceden a los órganos competentes una apreciable capacidad de apreciación sobre aspectos como la envergadura de su potencial económico, la calidad de su red de carreteras, etcétera. La Suprema Corte no debe ser llevada a la posición de decidir acerca del mérito final de la solicitud de creación de la nueva municipalidad, sino que debe limitarse a determinar si existen vicios de constitucionalidad que vicien el proceso, a la luz de los conceptos de invalidez que se hubiesen formulado.¹

En el presente asunto, el Municipio actor arguye que la Legislatura demandada vulnera la garantía de debido proceso legal que debe observarse siempre que se atente contra la existencia del Municipio actor, al objeto de que tenga la oportunidad de comparecer y aportar los medios de prueba necesarios y manifestar lo que a su derecho corresponda, en el caso concreto. En el procedimiento que culminó con la creación del Municipio de Capilla de Guadalupe, alega, no se le otorgó esa oportunidad, pues únicamente al final del procedimiento se le dio vista para que en cinco días naturales manifestara su opinión al respecto.

Al abordar el estudio de los problemas de fondo, la resolución que el Pleno ha adoptado, razonablemente, desarrolla el contenido constitucional de la garantía de audiencia —a la que, dentro de un contexto más amplio en torno al debido proceso, pueden remitirse en específico los argumentos presentados por el actor— y la asocia tanto al párrafo tercero de la fracción I del artículo 115 constitucional (mediante un argumento a fortiori, en cuanto contempla la garantía de audiencia en favor de los municipios cuando puedan verse afectada la integración del Ayuntamiento como órgano de gobierno) como a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

En lugar, sin embargo, de examinar de qué modo puede concluirse que estos dos últimos artículos establecen garantías que tiene sentido proyectar al ámbito de las controversias constitucionales en beneficio de ciertas instituciones y órganos (en este caso, un Municipio), la resolución justifica la necesidad de tenerlas en cuenta en la naturaleza omniabarcante de las controversias constitucionales y se adentra en un desarrollo cuyo sentido general no comparto.

La resolución señala que la materia del control en la vía de las controversias constitucionales debe comprender todo tipo de infracciones de conformidad con la naturaleza total que tiene el orden constitucional “en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un estado de derecho, su defensa a través de los

¹ En la controversia constitucional 15/2003, promovida por el Ayuntamiento de San Luis Potosí, se ejemplifica precisamente un caso de violación indirecta a la Constitución Federal en la que esta Corte examina el modo en que se aplicó la legalidad vigente a los efectos de determinar si se infringió el principio de irretroactividad consagrado en el artículo 14. En esa ocasión, este Pleno sostuvo que el procedimiento de creación de un nuevo Municipio debe regirse por las normas de procedimiento vigentes en cada etapa del mismo. Las normas adjetivas se apoderan de la relación jurídica que nace en virtud del inicio de un procedimiento, de modo que, en el caso de que se hagan reformas a las normas procesales aplicables, éstas deberán regir los actos o etapas que aún no se han realizado; en estos casos, la aplicación de la norma posterior no redundará en una aplicación retroactiva prohibida por el artículo 14 constitucional. En el asunto que se resolvió, el proceso de creación del Municipio se había regido en todo momento por las normas que estaban vigentes cuando el mismo se inició, sin tener en cuenta las reformas que se habían producido durante el período en que se prolongó. Por ello, el Decreto resultante se consideró ilegal y violatorio de la garantía de debido proceso legal contenida en el artículo 14 de la Constitución, así como de la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 en sus vertientes relativas a la fundamentación y a la motivación. Por lo demás, en esa ocasión (véase la foja 326 de la sentencia respectiva) subrayamos que no le corresponde a esta Suprema Corte abordar los conceptos de invalidez en los que el actor la insta a determinar, conforme a los preceptos legales aplicables, qué requisitos de los necesarios para la creación de un Municipio quedaron cumplidos y cuáles no, ni concluir si, por consiguiente, debe o no autorizarse la creación del nuevo Municipio; “estos aspectos”, afirmamos en aquella ocasión, “no deben ser decididos de primera mano por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues no puede sustituir el criterio del Congreso demandado al que corresponde decidir ciñéndose a los ordenamientos jurídicos vigentes y aplicables, lo que en derecho corresponda, en torno a la solicitud que le fuera elevada para la creación de la nueva municipalidad”.

medios de control de su regularidad debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la norma suprema, sin que se pueda parcializar este importante ejercicio por meras construcciones interpretativas". La mayoría señala también que los preceptos constitucionales que establecen garantías individuales "benefician, en su carácter de derechos públicos subjetivos, a los gobernados, quienes pueden oponerlos a los actos de autoridad; sin embargo, las prevenciones constitucionales que establecen esas normas fundamentales generales disponen también obligaciones que deben cumplir las autoridades en su actuar, siendo que no existe razón jurídica para dejar de requerirlas cuando su destinatario sea otra autoridad, órgano u ente de poder, perteneciente al mismo u otro orden jurídico parcial, pues basta con que el acto de que se trate sea susceptible de afectar el ejercicio competencial de la entidad para que este Alto Tribunal pueda determinar, sin cortapisas y en su integridad, su apego al estado de derecho, lo que se traduce en la salvaguarda de la supremacía constitucional, como orden jurídico total".

A mi juicio, la necesaria defensa de la primacía de la norma constitucional y del ordenamiento jurídico en general no implica que las diferencias entre las distintas vías que la Constitución prevé para acudir ante esta Suprema Corte deban desaparecer. La finalidad genérica del juicio de amparo, de las acciones de inconstitucionalidad y de las controversias constitucionales es la misma —la defensa de la primacía de la Constitución Federal— y ello en modo alguno detrae sentido a previsiones que establecen reglas de legitimación activa y pasiva diferentes respecto de cada una de estas vías, o que permiten impugnar en cada una de ellas ciertos actos y normas pero no otros.

Por ello, considero que de la premisa según la cual debe privilegiarse la supremacía de la Constitución como un todo no pueden derivarse conclusiones que, al obligar a esta Suprema Corte a decidir sobre la base de cualquier argumento de legalidad, y no solamente sobre la base de aquellas infracciones a la legalidad vigente que redunden a su vez en una violación a la Constitución Federal, en la línea desarrollada en las páginas anteriores, redundan en una desnaturalización de la vía de las controversias constitucionales.

El Ministro, **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.- El Ministro, **José de Jesús Gudiño Pelayo**.- Rúbrica.

LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de setenta y seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que obra en el expediente relativo a la controversia constitucional 54/2004, promovida por el Municipio de Tepatitlán de Morelos, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco, se certifica para efectos de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en términos de lo dispuesto en el párrafo Segundo del artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el punto Cuarto resolutive de su sentencia dictada en la sesión pública celebrada el treinta de junio de dos mil cinco.- México, Distrito Federal, a veintiuno de febrero de dos mil seis.- Conste.- Rúbrica.