

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 9/2012, promovida por el Municipio de Puebla, Estado de Puebla, así como el Voto Particular formulado por el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

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 9/2012

ACTOR: MUNICIPIO DE PUEBLA, ESTADO DE PUEBLA

MINISTRO PONENTE: ARTURO ZALDIVAR LELO DE LARREA

SECRETARIA: MAKAWI STAINES DIAZ

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **cuatro de diciembre de dos mil doce**.

VISTOS; Y

RESULTANDOS:

PRIMERO: Presentación de la demanda, autoridades demandadas y actos impugnados. Mediante escrito depositado el nueve de febrero de dos mil doce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; Ernesto Bojalil Andrade, quien se ostentó como Síndico del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Estado de Puebla, promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez de la norma que más adelante se precisa, emitida por la autoridad que a continuación se señala:

1.- Autoridades demandadas:

- a) Congreso del Estado de Puebla.
- b) Gobernador del Estado de Puebla.
- c) Secretario General de Gobierno del Estado de Puebla.

2. Norma cuya invalidez se demanda:

El Decreto del Congreso del Estado de Puebla por el cual se expide la Zonificación Catastral y las Tablas de Valores Unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos; así como los Valores Catastrales de Construcción por metro cuadrado, para el Municipio de San Andrés Cholula, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintiséis de diciembre de dos mil once.

SEGUNDO.- Antecedentes. En la demanda se señalaron los siguientes:

a) El treinta de octubre de mil novecientos sesenta y dos, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, el Decreto mediante el cual los Municipios de San Jerónimo Calderas, San Felipe Hueyotlipán, San Miguel Canoa, Resurrección y Totimehuacán fueron suprimidos y anexados al Municipio de Puebla.

b) El nueve de enero de mil novecientos ochenta y uno, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, el Decreto mediante el cual se fijaron los límites del Centro de Población de la ciudad de Puebla.

c) El veinticinco de junio de dos mil dos, los municipios de Puebla y San Andrés Cholula, aprobaron un Acuerdo de Colaboración para resolver de forma autocompositiva su problema de límites territoriales, solicitando su aprobación al Congreso estatal el diez de agosto y el once de diciembre del mismo año.

d) El cuatro de abril de dos mil cinco, el Municipio de Puebla promovió ante el Congreso estatal una controversia por límites territoriales, misma que fue declarada improcedente y desechada de plano por dicho Congreso el veintitrés de junio de dos mil cinco, al considerar que la aprobación del Convenio de Colaboración estaba pendiente de resolución. El acuerdo respectivo fue controvertido por el Municipio de Puebla mediante la controversia constitucional 56/2005.

e) El mismo veintitrés de junio de dos mil cinco, el Congreso local determinó que no existían elementos suficientes para aprobar el Convenio de Colaboración suscrito por los municipios. Dicha determinación fue impugnada por el Municipio de San Andrés Cholula en la controversia constitucional 53/2005.

El diez de octubre de dos mil seis, este Pleno al resolver las controversias constitucionales 53/2005 y 56/2005, declaró la invalidez de ambas determinaciones, señalando que el Congreso estatal debía admitir a trámite la controversia por cuestión de límites territoriales y que dicho procedimiento debía suspenderse hasta que el citado Congreso definiera si aprobaba o no el Convenio de Colaboración presentado por los municipios.

En cumplimiento a dicha ejecutoria, el diez de enero de dos mil siete, el Congreso estatal determinó no aprobar el convenio propuesto, por lo cual se levantó la suspensión del juicio de controversia por cuestión de límites territoriales

f) El dieciséis de diciembre de dos mil nueve, el Municipio de Puebla presentó ante el Congreso local la *"Solicitud para señalar materialmente los límites territoriales del Municipio de Puebla, fijados en el acuerdo al decreto de treinta de octubre de mil novecientos sesenta y dos"*, misma que, de acuerdo con el escrito de demanda de controversia constitucional, no ha sido tramitada ni resuelta.

TERCERO.- Conceptos de invalidez. El municipio actor esgrimió, en síntesis, los siguientes:

a) Del contenido del artículo 115 constitucional es posible confirmar la importancia que tiene el territorio para la conformación de los municipios, entendido como su ámbito jurisdiccional, pues con base en este se determina la población que lo conforma, el ámbito en el que el ayuntamiento va a ejercer su acción de gobierno y el espacio en el que puede desplegar sus atribuciones constitucionales.

Por ello, siempre que el territorio de un municipio se vea afectado por cualquier acto en sentido amplio, dicho nivel de gobierno debe intervenir activamente para defender su competencia, ya que el territorio es parte fundamental de su existencia y al afectarse, trasciende a su conformación, repercutiendo en todos sus ámbitos.

Así, ante la existencia de una resolución que podría afectar gravemente su territorio y todas las atribuciones que puedan desplegarse en ese ámbito espacial, como lo es el acto reclamado, esa participación activa debió traducirse en el respeto irrestricto de la garantía de audiencia y debido proceso a favor de los posibles afectados, que es principal instrumento de defensa que se tiene ante actos privativos emitidos por cualquier autoridad.

b) Además, existen previsiones que configuran una serie de garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario en favor de las haciendas públicas municipales. Una de dichas previsiones consiste en que las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles son recursos que ingresan a la hacienda municipal y quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los municipios.

De conformidad con los principios de libre administración de la hacienda municipal, de integridad de los recursos económicos municipales y de reserva de fuentes de ingresos municipales, las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria deben ser establecidas por las legislaturas estatales sin que se puedan establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones, mayores a los previstos en la norma.

De la lectura del párrafo tercero de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución General, así como del artículo Quinto Transitorio del decreto por el que se reformó dicho artículo en diciembre de mil novecientos noventa y nueve, el impuesto predial se ha concebido constitucionalmente como un tributo cuya configuración normativa no debe desatender los principios de proporcionalidad y equidad tributarias; cuyas exigencias se proyectan fundamentalmente sobre el proceso de determinación de los valores unitarios del suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Para ello, las medidas necesarias deben ser tomadas por las Legislaturas estatales en coordinación con los municipios respectivos.

La reforma constitucional mencionada estableció la obligación a los Congresos locales de ponderar, estudiar y tomar en consideración las propuestas realizadas por los municipios, proponiendo la base y las tasas del impuesto predial aplicables en su territorio.

Por lo anterior, afirma que los ayuntamientos gozan de una vinculatoriedad dialéctica con los Congresos locales, pues si bien las propuestas de los municipios no son vinculantes para las legislaturas estatales, sí les imposibilita a realizar cambios a las propuestas por motivos diversos a los provenientes de argumentos objetivos, razonables y públicamente expuestos en al menos alguna etapa del procedimiento legislativo.

c) Al haber aprobado la Zonificación Catastral y las Tablas de Valores Unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos, así como los Valores Catastrales de Construcción por metro cuadrado para el Municipio de Puebla, aplicables para el año dos mil doce, que serán la base para el cálculo de la base gravable del Impuesto Predial y Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles, que el Municipio de Puebla debe percibir durante ese ejercicio fiscal, el Congreso estatal incurrió en una omisión legislativa al generar la existencia de determinadas áreas territoriales que se encuentran incluidas en la zonificación catastral del Municipio de Puebla así como en el de San Andrés Cholula.

CUARTO.- Artículos constitucionales que se aducen violados. Los preceptos que se estiman infringidos son: 14, 16, 31, fracción IV y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.- Admisión y Trámite. Por acuerdo de diez de febrero de dos mil doce, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 9/2012 y, por razón de turno, designó al Ministro José Ramón Cossío Díaz para que instruyera el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.

Previo desahogo de una prevención realizada por el Ministro instructor, se determinó desechar la demanda por notoriamente improcedente, en virtud de que no se había agotado el procedimiento para la solución de conflictos territoriales existente entre los municipios del Estado de Puebla.

Dicha resolución fue impugnada a través del recurso de reclamación registrado con el número 14/2012-CA, en el que la Segunda Sala de este Alto Tribunal revocó por unanimidad de votos el desechamiento y ordenó admitir la demanda de controversia constitucional, al considerar que no existía un motivo manifiesto e indudable de improcedencia.

Mediante proveído de veintiuno de mayo de dos mil doce, el Ministro instructor admitió la demanda, ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que formularan su contestación y dar vista a la Procuradora General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.- Contestación del Poder Legislativo. En su escrito sustancialmente señaló:

a) Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria de la materia, ya que si se pretende demostrar una posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución General, debió acudir a este Alto Tribunal a través de una acción de inconstitucionalidad, que es la vía adecuada para dar efectos generales a la declaración de inconstitucionalidad.

En consecuencia, sostiene la improcedencia del juicio con base en el artículo 19, fracción VII en relación con los diversos artículos 2, fracción II, 59 y 60, todos de la Ley Reglamentaria de la materia, toda vez que la norma general impugnada se publicó el veintiséis de diciembre de dos mil once y la demanda se presentó el nueve de febrero de dos mil doce, por lo que es evidente que transcurrió en exceso el plazo de treinta días naturales previstos para promover la vía de acción de inconstitucionalidad.

b) Asimismo, considera que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI de la Ley Reglamentaria de la materia, ya que el municipio actor dejó de observar el principio de definitividad. Lo anterior, pues las violaciones a la Constitución General devienen en indirectas ya que los conceptos de invalidez se encuentran íntimamente relacionados con la validez de preceptos que forman parte de leyes secundarias como los artículos 103, fracción II, inciso d) y 106 de la Constitución local¹, quedando obligado el municipio a agotar el medio ordinario de defensa o bien, en el caso específico, a esperar una resolución antes de acudir a este Alto Tribunal.

¹ **Artículo 103.-** Los Municipios tienen personalidad jurídica, patrimonio propio que los Ayuntamientos manejarán conforme a la Ley, y 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 la Legislatura del Estado establezca a favor de aquéllos y que, entre otros, serán:

(...)

II.- Las participaciones federales.

(...)

d).- Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a la legislatura del Estado, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y productos; así como las zonas catastrales y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria;

(...)"

"Artículo 106.- La Ley Orgánica Municipal, además de reglamentar las disposiciones de esta Constitución relativas a los Municipios, establecerá:

I.- El mínimo de Población, extensión, límites y demás requisitos para la formación, supresión y erección de los Municipios.

II.- El número de Regidores y Síndicos que formarán los Ayuntamientos, debiendo aquéllos y éstos ser ciudadanos en ejercicio de sus derechos el día de su elección.

III.- La forma de elegir Concejos Municipales que ejerzan la autoridad local;

IV.- Las causas de suspensión de los Ayuntamientos y de revocación o suspensión del mandato de alguno de los miembros de éstos, así como el procedimiento para que los afectados sean oídos y tengan la oportunidad de rendir pruebas y alegar lo que estimen a su derecho, antes de que el Congreso suspenda o revoque el mandato.

V.- La forma de Constituir los Ayuntamientos cuando los Regidores electos no concurran, o los presentes no constituyan mayoría a la primera Sesión de Cabildo, con la cual debe iniciarse el ejercicio de su período.

c) Del mismo modo, considera que se actualiza dicha causal de improcedencia, ya que el artículo 105 de la Constitución General no prevé como fundamento para una controversia constitucional la existencia de una omisión legislativa.

d) Por otro lado, asegura que no existe un conflicto de competencias constitucionales, ya que el Congreso local aprobó los decretos de Zonificación Catastral y de Valores Unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos, así como los Valores Catastrales de Construcción por metro cuadrado, correspondientes tanto al municipio actor como al tercero interesado, de conformidad con la fracción IV del artículo 115 constitucional, donde se prevé que corresponde a las legislaturas locales aprobar las leyes de ingresos, las contribuciones e impuestos, así como que los ayuntamientos deben proponer a dichas legislaturas las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

e) Considera que el municipio actor carece de interés legítimo para acudir a este Alto Tribunal en vía de controversia constitucional, ya que el decreto impugnado no le causa afectación pues la actuación del Congreso del Estado se apegó a derecho al aprobarlo con base en la demarcación territorial establecida en la iniciativa que por ley correspondió presentar al municipio tercero interesado y que fue corroborada por el Instituto de Catastro del Estado; además de que los derechos que pretende le sean tutelados no le causan perjuicio alguno y, aquellos que hipotéticamente le perjudicarían, han sido consentidos, renunciando tácitamente a su protección constitucional.

f) En cuanto al fondo, pretende que las interpretaciones constitucionales de la ejecutoria de la controversia constitucional 14/2004, promovida por el Municipio de Guadalajara, Jalisco, en la que este Alto Tribunal consideró que la fracción IV del artículo 115 constitucional en el sentido de que las legislaturas estatales tienen competencia para tomar la decisión final cuando se aprueban las leyes de ingresos municipales, no sean aplicadas al caso, ya que se refieren a normas generales y, por lo tanto, sólo son aplicables al resolver acciones de inconstitucionalidad.

g) Agrega que es inexacta la afirmación del municipio actor de que el Congreso estatal vulneró su derecho de audiencia, ya que respecto de los actos legislativos no se tiene la obligación de respetar ese derecho fundamental, además de que es falsa la afirmación relativa a que dicho órgano legislativo modificó los límites territoriales del Municipio de Puebla.

Por último, considera falsa la afirmación del municipio actor relativa a que el Poder Legislativo local haya incurrido en una omisión. Al respecto, sostiene que cumplió en tiempo y forma con lo establecido en el artículo Quinto Transitorio de la reforma al artículo 115 constitucional, donde se estableció la obligación a cargo de las legislaturas locales de adecuar, antes del ejercicio fiscal dos mil dos, los valores unitarios de suelo que servirían de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria a fin de que fueran equiparables a los valores de mercado, además de que tampoco vulneró el contenido del artículo 31, fracción IV constitucional al permitir la coexistencia de dos gastos públicos en relación al mismo impuesto predial. Pues si bien es cierto que se incluyeron áreas territoriales en la zonificación catastral y en las tablas de valores catastrales de construcción por metro cuadrado de ambos municipios, no lo es que haya incurrido en la violación reclamada pues se dejó en libertad a los contribuyentes para que hicieran el pago de sus contribuciones en el municipio de su elección, con base en una aplicación análoga del artículo 121, primer párrafo, de la Constitución General.

SEPTIMO.- Contestación del Secretario General de Gobierno del Estado de Puebla. En síntesis manifestó:

a) Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria de la materia, ya que en el caso concreto debió promoverse una acción de inconstitucionalidad y no un juicio de controversia constitucional, además de que la demanda se presentó fuera del plazo de treinta días que prevé el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia para las acciones de inconstitucionalidad.

Afirma que la verdadera intención del municipio actor no es impugnar el acto reclamado, sino plantear una solución de límites territoriales, por lo que la controversia deviene improcedente al no haberse agotado la vía legalmente prevista para dicha finalidad, además de que no existe conflicto competencial constitucional alguno ya que la Legislatura local actuó de conformidad con el artículo 115, fracción IV constitucional.

b) Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI de la Ley Reglamentaria de la materia, ya que no existe fundamento constitucional para que se dé trámite a una controversia constitucional planteada por una omisión legislativa, tal y como lo pretende el municipio actor, por lo que debe considerarse que no se ha agotado la vía legalmente prevista para la resolución del conflicto territorial que subyace a este asunto.

Debe desestimarse lo alegado por el municipio actor en el sentido de que al resolver este asunto debe tomarse en cuenta lo decidido en la controversia constitucional 14/2004, interpuesta por el Municipio de Guadalajara, Jalisco, en la que se analizó la fracción IV del artículo 115 constitucional. Lo anterior, ya que la vía de controversia constitucional no es la idónea para decidir el caso, sino como se ha dicho, debió acudirse a través de una acción de inconstitucionalidad.

c) Es constitucional el decreto impugnado ya que emana de un cuerpo legislativo, constituido legalmente, en observancia de los preceptos de nuestra Carta Magna así como de la Constitución de la entidad federativa, por lo que debe sostenerse su legalidad y constitucionalidad así como el refrendo a su promulgación y orden de publicación.

Lo anterior, ya que durante el proceso legislativo no existe obligación de respetar la garantía de audiencia, ya que de lo contrario todos los gobernados pretenderían acudir al Congreso del Estado solicitando el respeto a dicha garantía, haciendo nugatoria la actividad legislativa.

OCTAVO.- Manifestaciones del municipio tercero interesado. El Municipio de San Andrés Cholula manifestó, en lo total, lo siguiente:

a) Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI de la Ley Reglamentaria de la materia, pues en las controversias constitucionales 27/2006, 21/2009, 53/2005 y 56/2005, resueltas por este Alto Tribunal, no se ha resuelto de fondo el conflicto territorial entre los municipios de Puebla y de San Andrés Cholula, ambos del Estado de Puebla, ya que se ha establecido de manera reiterada que el Congreso del Estado debe resolver dicho conflicto conforme a la legislación aplicable.

De tal forma, considera que debe decidirse que aún no se ha agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, establecida en el artículo 57, fracción IV de la Constitución Política local y en la Ley de Delimitación Territorial de los Municipios del Estado Libre y Soberano de Puebla, ya que se encuentra pendiente de trámite ante el Congreso local la "*Solicitud para señalar materialmente los límites territoriales del Municipio de Puebla, fijados en el acuerdo al Decreto de treinta de octubre de mil novecientos sesenta y dos*" presentada por el Municipio de Puebla.

Afirma que el escenario fáctico, legal, jurisdiccional y procesal de esta controversia es idéntico al existente al momento de resolver las controversias promovidas previamente por los municipios de Puebla y San Andrés Cholula, por lo que existe conexidad entre ellas.

Agrega que los conceptos de invalidez plasmados en la demanda surgen por una omisión legislativa consistente en que la Legislatura del Estado de Puebla se ha abstenido de resolver la precisión de los límites territoriales entre ambas entidades federativas.

b) Por último, afirma que en caso de que lo sustancialmente planteado fuera que el Congreso local no hubiera respetado la zonificación territorial del Municipio de Puebla que se había dispuesto en dos ejercicios fiscales anteriores, se estaría dando por hecho que el territorio en disputa pertenece al Municipio de Puebla, sin que al tercero interesado se le de la oportunidad de ser oído y vencido ante la instancia que debe dirimir el conflicto territorial, en este caso, el Congreso estatal.

NOVENO.- Opinión de la Procuradora General de la República. La Procuradora al formular su opinión, manifestó en síntesis:

a) Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la controversia constitucional, ésta se presentó oportunamente y quien la promovió goza de legitimación procesal activa para ello.

b) No obstante lo decidido en el recurso de reclamación 14/2012-CA, en el que se ordenó admitir la demanda de controversia, es indudable que en el presente asunto prevalece un conflicto limítrofe entre los municipios de Puebla y San Andrés Cholula, por lo que se actualiza la causal de improcedencia de falta de definitividad, establecida en el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de la materia.

Pues como se observa de las controversias constitucionales 53/2005, 56/2005, 27/2006 y 21/2007 (sic), para determinar si se está en presencia o no de una duplicidad impositiva y si el Congreso del Estado puede o no reasignar territorio municipal a través de la zonificación catastral, es necesario que se resuelva el conflicto de límites planteado por los municipios en disputa, aspecto que se encuentra pendiente de resolver y genera que la presente controversia constitucional devenga improcedente ante la preexistencia de un conflicto limítrofe.

DECIMO.- Cierre de instrucción. Agotado el trámite respectivo, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas ofrecidas por las partes, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

DECIMO PRIMERO.- Desechamiento del proyecto y retorno. En sesión de veintiséis de septiembre de dos mil doce, celebrada por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos, se acordó desechar el proyecto presentado y devolver los autos a la Presidencia de la Sala para su retorno a alguno de los Ministros de la mayoría.

Por auto de veintisiete de septiembre de dos mil doce, se acordó retornar el presente asunto al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, integrante de la mayoría, para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en 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, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de Puebla, Estado de Puebla y los poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa.

SEGUNDO.- Oportunidad. Enseguida se analizará si la demanda se presentó en forma oportuna.

El Municipio actor impugna el Decreto del Congreso del Estado de Puebla por el cual se expide la Zonificación Catastral y las Tablas de Valores Unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos; así como los Valores Catastrales de Construcción por metro cuadrado, para el Municipio de San Andrés Cholula, publicado el veintiséis de diciembre dos mil once en el Periódico Oficial del Estado de Puebla.

A efecto de determinar si la demanda fue promovida oportunamente, deberá estarse a lo que dispone el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia², que precisa que tratándose de normas generales, el plazo para la promoción de controversias constitucionales será 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.

En el caso, el Decreto impugnado fue publicado en el medio de difusión oficial del Estado, el veintiséis de diciembre de dos mil once, por lo que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del lunes dos de enero al lunes trece de febrero de dos mil doce, debiendo descontarse del cómputo los días siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de enero, cuatro, cinco, once y doce de febrero, todos de dos mil doce, por corresponder a sábados y domingos, así como el día seis de febrero del mismo año, por ser inhábil³.

En consecuencia, si la demanda de controversia constitucional fue depositada el día nueve de febrero de dos mil doce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, según se advierte del sello de recepción⁴, es oportuna.

² "ARTICULO 21. El plazo para la interposición de la demanda será:
(...)"

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

³ De conformidad con el artículo 2º y 3º, fracciones II y III de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el 74, fracción II de la Ley Federal del Trabajo, y el Acuerdo 2/2006 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de treinta de enero de dos mil seis.

⁴ Foja 3 vuelta del expediente principal.

TERCERO.- Legitimación de la parte actora. A continuación se analizará la legitimación activa, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Los Municipios se encuentran legitimados para promover controversias constitucionales, de conformidad con el artículo 105, fracción I constitucional. Promovió la controversia constitucional Ernesto Bojalil Andrade, como Síndico del Municipio de Puebla, Estado de Puebla, quien acreditó dicho carácter con copia certificada de la constancia de mayoría de elección de miembros del ayuntamiento, de siete de julio de dos mil diez, expedida por el Instituto Electoral del Estado de Puebla; así como de la toma de protesta del ayuntamiento para el periodo de dos mil once a dos mil catorce, de quince de febrero de dos mil once⁵.

Asimismo, cuenta con facultades de mandatario judicial y puede ejercer las acciones en que sea titular el municipio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 100, fracciones I y II de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla⁶. Por tanto, en términos de los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 constitucional⁷, se concluye que está facultado legalmente para representar a dicho ente.

CUARTO. Legitimación de las partes demandadas. Enseguida, se procede al análisis de la legitimación de las autoridades demandadas, al ser una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley para satisfacer la exigencia de la demanda, en caso de que esta resulte fundada.

En la presente controversia se señalan como autoridades demandadas:

a) Poder Legislativo del Estado de Puebla.

Comparece en su representación Rafael Guzmán Hernández, Director General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos del Congreso Estatal, lo que acreditó con copia certificada del acta del Pleno del Congreso de Puebla, de treinta de marzo de dos mil doce, en la que consta el acuerdo mediante el cual se le delega la facultad de representar legalmente a dicho Congreso⁸.

Por su parte, los artículos 101, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Puebla y 189, fracción XV, del Reglamento Interior del Congreso⁹, disponen que la Dirección General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos tendrá la representación del Poder Legislativo de dicho Estado, por tanto, el titular de dicha dirección se encuentra legitimado para comparecer en representación de dicho poder.

Y en términos de los artículos 10, fracción II y 11 de la Ley Reglamentaria de la materia ha lugar a reconocerle legitimación pasiva.

⁵Fojas 136 a 149 del expediente principal.

⁶ **"ARTÍCULO 100.-** Son deberes y atribuciones del Síndico:

I.- Representar al Ayuntamiento ante toda clase de autoridades, para lo cual tendrá las facultades de un mandatario judicial;

II.- Ejercer las acciones y oponer las excepciones de que sea titular el Municipio, en los casos que sean procedentes;

(...)"

⁷

"ARTÍCULO 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

(...)"

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

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

⁸ Fojas 533 a 536 del expediente principal.

⁹

"ARTÍCULO 101.- Son atribuciones del Presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política:

(...) III.- Ejercer la representación legal del Poder Legislativo del Estado, pudiendo delegar dicha representación al Secretario General o al Director General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos cuando lo considere adecuado; (...)"

"ARTÍCULO 189.- Corresponde a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos las atribuciones siguientes:

(...)"

XV.- Ejercer la representación legal del Poder Legislativo por delegación expresa del Presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, en términos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla; y (...)"

b) Poder Ejecutivo de la entidad.

Comparece José Montiel Rodríguez, en su carácter de Secretario de Servicios Legales y Defensoría Pública, lo que acreditó con copia certificada de su nombramiento, de dieciséis de junio de dos mil doce¹⁰, así como del Acta de Protesta a dicho cargo de la fecha señalada¹¹.

Los artículos 70 y 79, fracciones II y XXXVI, de la Constitución Política del Estado de Libre y Soberano de Puebla¹², y el artículo 46, fracción XIX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del mismo Estado¹³, disponen que el Poder Ejecutivo del Estado se deposita en el Gobernador, y que corresponde a la Secretaría de Servicios Legales y Defensoría Pública, representarlo cuando él así lo acuerde. En el caso, no obra en el expediente acuerdo del Gobernador a fin de ser representado por el Secretario compareciente en el presente juicio, por lo que no ha lugar a reconocerle el carácter que ostenta ni a tener por contestada la demanda.

c) Secretario del Gobierno estatal.

Por último, compareció María Esther Torreblanca Cortés, Directora General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Puebla, en nombre y representación del Secretario, con fundamento en el artículo 21, fracción III, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Puebla¹⁴.

De dicha autoridad se reclama el refrendo del Decreto impugnado, figura que se encuentra prevista en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla¹⁵, que establece que para la validez y observancia de los decretos, reglamentos y acuerdos expedidos por el Gobernador del Estado, deben estar refrendados por el Secretario de Gobierno y por el encargado del ramo al que corresponda. Por tanto, al revestir autonomía la figura de refrendo a cargo del citado funcionario, se concluye que cuenta con la legitimación necesaria para comparecer a juicio¹⁶.

En estas condiciones, de conformidad con los numerales 10, fracción II y 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, se le reconoce legitimación pasiva.

QUINTO.- Causales de improcedencia. A continuación se analizarán las causas de improcedencia, por tratarse de una cuestión de orden público y de estudio preferente.

¹⁰ Fojas 551 y 552 del expediente principal.

¹¹ Fojas 553 y 554 del expediente principal.

¹² "ARTÍCULO 70.- El ejercicio del Poder Ejecutivo de la Entidad se deposita en un solo individuo que se denominará 'GOBERNADOR DEL ESTADO DE PUEBLA'.

"ARTÍCULO 79.- Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado: (...)

II.- Ejercer la representación general del Estado. (...)

XXXVI.- Las demás que le confieren las leyes."

¹³ "ARTÍCULO 46.- A la Secretaría de Servicios Legales y Defensoría Pública, corresponde el despacho de los siguientes asuntos: (...)

XIX.- Representar al Gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el Titular del Ejecutivo Local intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas; (...)"

¹⁴ "ARTÍCULO 21.- Son atribuciones del Director General de Asuntos Jurídicos las siguientes:

(...)

III. Representar al Secretario en los juicios de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en los que sea parte la Dependencia; así como intervenir en los juicios de amparo en los que el Secretario o los titulares de las unidades administrativas de la Secretaría, sean señalados como autoridades responsables, coordinando la elaboración de los informes, documentos, promociones y recursos que sean necesarios conforme a la ley;

(...)"

¹⁵ "ARTÍCULO 22.- Todos los Reglamentos, Decretos y Acuerdos expedidos por el Gobernador del Estado, para su validez y observancia deberán ser refrendados por el Secretario General de Gobierno y por el Secretario del Ramo al que corresponda el asunto, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías, deberán ser refrendados por los Titulares de las mismas."

¹⁶ "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACION PASIVA EN LA CONTROVERSIDAD CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO. Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los "órganos de gobierno derivados", es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Pleno; Tomo XIV, Septiembre de 2001; P./J. 109/2001; Página: 1104.

1.- Improcedencia en la vía y extemporaneidad.

Se aduce la actualización de la causal prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el 105, fracción I constitucional, toda vez que al impugnarse una norma general debió promoverse una acción de inconstitucionalidad, que es la vía adecuada para dar efectos generales a la declaración de inconstitucionalidad, y no la controversia constitucional.

Es infundada la citada causa de improcedencia.

El artículo 105, fracción I, inciso i) constitucional, prevé la procedencia de la controversia constitucional *“entre un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales”*.

En el caso, claramente se está en el supuesto mencionado, por lo que la controversia constitucional es justamente la vía que tiene un municipio para acudir ante esta Suprema Corte a impugnar una disposición general estatal que considere le cause afectación. Sin que en ningún caso la acción de inconstitucionalidad pudiera ser procedente en tanto que los municipios no se encuentran legitimados para promoverla en términos del artículo 105, fracción II constitucional.

2.- Extemporaneidad.

Como consecuencia de la anterior causal, aducen que al ser procedente la acción de inconstitucionalidad para cuya promoción se prevén treinta días naturales, la presentación de la controversia constitucional es extemporánea.

Esta causa de improcedencia resulta igualmente infundada, pues como se expuso, la controversia constitucional es procedente, resultándole aplicables las reglas del artículo 21, fracción II, en relación con el 3º, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia, conforme con los cuales, el plazo es de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación, se contarán sólo los días hábiles y no correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por tanto, su presentación fue oportuna, según quedó expuesto en el considerando segundo de esta resolución.

3.- Falta de interés legítimo.

Asimismo, se afirma que la controversia constitucional es improcedente, en virtud de que el artículo 115, fracción IV, de la Constitución General, faculta a las legislaturas locales para aprobar las contribuciones e impuestos en las leyes de ingresos. Por tanto, la aprobación del Decreto impugnado se realizó en estricto apego al marco legal y no implica ninguna violación a las disposiciones constitucionales, ni un conflicto constitucional competencial.

Al respecto, para que una controversia constitucional sea procedente es necesaria la existencia de un principio de afectación al ámbito de atribuciones o de alguna garantía constitucional del promovente, de acuerdo con el criterio plenario plasmado en la tesis P./J. 71/2000 de rubro **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERES LEGITIMO PARA PROMOVERLA”**¹⁷.

En el caso, se surte el supuesto de procedencia, en virtud de que, según se advierte de la demanda, el Municipio actor aduce que se pasó por alto su facultad de intervenir en el proceso legislativo que regula las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, el cual tuvo como resultado el Decreto impugnado, con el cual se causa una afectación a su territorio, lo que además trasciende a su hacienda municipal y a la libre administración hacendaria. Lo anterior, en vulneración a los artículos 14, 16, 31 y 115 constitucionales.

¹⁷ **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERES LEGITIMO PARA PROMOVERLA.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en la tesis número P./J. 71/2000, visible en la página novecientos sesenta y cinco del Tomo XII, agosto de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es ‘CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL’, que en la promoción de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; sin embargo, **dicho agravio debe entenderse como un interés legítimo para acudir a esta vía el cual, a su vez, se traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo**; dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada, para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, Tomo XIV, Julio de 2001, tesis P./J. 83/2001, Página 875.

En tanto que la determinación de si el agravio aducido se actualiza o no será lo que se determinará en el estudio de fondo del asunto.

En consecuencia, el argumento de que la aprobación del Decreto se hizo en estricto apego a derecho y que por ello no se vulneran las disposiciones constitucionales alegadas, al tratarse precisamente del aspecto que se determinará en el fondo, debe desestimarse.

Al respecto, resulta aplicable la tesis P./J. 92/99 "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA DESESTIMARSE.**"¹⁸

4.- Consentimiento de actos.

En relación con la causa de improcedencia previamente desestimada, el Congreso señala que los actos que reclama en esta vía, no le causan perjuicio alguno, y aquellos que hipotéticamente le perjudicarían, han sido consentidos por el mismo, renunciando tácitamente a su protección constitucional, sin que explique en forma alguna en qué hace consistir el consentimiento.

De cualquier forma, no le asiste la razón y es infundada la causal, pues el acto que el Municipio de Puebla estima lesivo de su ámbito de atribuciones es el Decreto de Zonificación Catastral y las Tablas de Valores Unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos; así como los Valores Catastrales de Construcción por metro cuadrado, para el Municipio de San Andrés Cholula; respecto del cual promovió esta controversia constitucional dentro del plazo que para tal efecto establece la Ley Reglamentaria de la materia, por lo que es evidente que no se trata de un acto consentido.

5.- Definitividad.

Por otra parte, se aduce que se surte la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI de la Ley Reglamentaria de la materia, pues las violaciones a la Constitución General se relacionan con otros preceptos de leyes secundarias, lo que implica que las violaciones a la Constitución General devienen indirectas, lo que obliga al demandante a agotar el medio ordinario de defensa.

El principio de definitividad obliga al promovente a agotar, previo a la controversia constitucional, los recursos ordinarios o medios de defensa legales que la ley establece para modificar, revocar o nulificar el acto impugnado, pues el aludido juicio se concibió como un medio extraordinario de carácter constitucional, que sólo procede en casos excepcionales.

En estas condiciones, toda vez que el Municipio de Puebla presentó ante el Congreso la "*Solicitud para señalar materialmente los límites territoriales del Municipio de Puebla, fijados en el acuerdo al decreto de treinta de octubre de novecientos sesenta y dos*", debe esperar a la resolución de dicha instancia.

La alegada causa de improcedencia es infundada por tres razones.

La primera, en virtud de que la materia de esta controversia constitucional no pasa por determinar los límites territoriales del Municipio de Puebla, sino que se revisará la actuación del Congreso estatal en el procedimiento de emisión del Decreto de Zonificación Catastral y las Tablas de Valores Unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos; así como los Valores Catastrales de Construcción, por lo que la solicitud de delimitación territorial a que se hace referencia no sería eficaz para resolver la cuestión efectivamente planteada.

Segunda, de la lectura de la demanda, si bien se hace valer la contravención a ordenamientos estatales, también lo es que sí se aducen violaciones directas a la Constitución General, pues tanto el territorio como la hacienda municipal se encuentran consagrados en el artículo 115, fracciones II y V constitucional. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 136/2001, de rubro: "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VIA PREVISTA EN LA LEGISLACION LOCAL SOLO DEBE AGOTARSE PARA SU**

¹⁸ "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA DESESTIMARSE.** En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.

PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCION FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESION SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACION A NORMAS LOCALES”¹⁹.

Tercera, porque en controversia constitucional, sí es factible el análisis de violaciones indirectas a la Constitución General, pues según ha sostenido el Pleno de este Tribunal²⁰, la finalidad de este juicio es que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquélla, por tanto dicho análisis se justifica a fin de dar unidad y cohesión a los distintos órdenes jurídicos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman. Es aplicable la tesis jurisprudencial P./J. 98/99 de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCION FEDERAL.”**

6.- Conflicto limítrofe.

Se hace valer que la controversia es improcedente pues la verdadera intención del promovente no es impugnar el Decreto reclamado sino plantear una solución de límites territoriales, por lo que debió haberse agotado la vía legalmente prevista para ese efecto.

Esta causa de improcedencia es infundada, en virtud de que si bien en el fondo del conflicto subyace la existencia de una añeja disputa territorial entre los Municipios de Puebla y Cholula, el planteamiento en la controversia no pasa por la solución de ese aspecto, pues lo que se impugna es que al emitir el Decreto de Zonificación del Municipio de Cholula para el ejercicio dos mil doce, la Legislatura Estatal, incluyó porciones territoriales que conforme a las disposiciones vigentes en los ejercicios anteriores le han sido reconocidas a Puebla y que también se encuentran incluidas en el respectivo Decreto de este municipio.

Por tanto, este juicio se limitará al análisis de la actuación del citado Poder Legislativo en la emisión del Decreto de Zonificación impugnado.

7.- Omisión legislativa.

Asimismo, se hace valer que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria, pues no existe fundamento constitucional para que se dé trámite a una controversia planteada por omisión legislativa, por lo que debe considerarse que no se ha agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto territorial.

¹⁹ **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VIA PREVISTA EN LA LEGISLACION LOCAL SOLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCION FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESION SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACION A NORMAS LOCALES.** El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Pleno; Novena Epoca; Tomo XV, Enero de 2002, Tesis: P. /J. 136/2001, Página 917.

²⁰

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCION FEDERAL. Los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional. La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquélla, lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las que se soslaya el análisis, en controversias constitucionales, de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental, produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime 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 debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Pleno; Novena Epoca; X, Septiembre de 1999; P./J. 98/99; Página: 703.

También es infundada esta causa de improcedencia en virtud de que, si bien, de manera errónea el Municipio de Puebla manifestó que *“sólo impugna el decreto precisado en el apartado correspondiente, pues considera que en su proceso de creación, por omisión legislativa, se violaron los artículos: 14, 16, 31 fracción IV y 115, constitucionales”*, es evidente que no se refiere realmente a una omisión legislativa, entendida como una ausencia de regulación de una determinada materia, ya sea total en el caso de las absolutas, o deficiente en el de las relativas, pues la omisión referida la hace consistir en que el Congreso no ajustó, como ha hecho en años anteriores, la propuesta del Municipio de Cholula, eliminando las porciones territoriales que de acuerdo con las disposiciones vigentes y con los decretos de ejercicios anteriores, se le han reconocido al Municipio de Puebla.

De lo que es claro que la aducida “omisión legislativa” no es tal, sino que lo alegado constituye un vicio en el procedimiento legislativo de la emisión del Decreto impugnado.

Adicionalmente, es criterio reiterado de la Suprema Corte que la controversia constitucional sí es procedente en contra de omisiones legislativas, absolutas y relativas, según se advierte de las tesis con número de identificación y rubro: P./J. 82/99 **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VIA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ORGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISIONES.”**; P./J. 66/99 **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA ‘OMISION’ IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD.”**; y, P. XV/2007 **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL POR ESA VIA, DEBE LLAMARSE A JUICIO COMO DEMANDADOS TANTO AL ORGANO QUE LA EXPIDIO COMO AL QUE LA PROMULGO, AUNQUE NO SE ATRIBUYAN VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISION LEGISLATIVA.”**.

SEXTO.- Análisis del fondo. Enseguida se analizan los conceptos de invalidez.

El Municipio impugna el Decreto de Zonificación Catastral y las Tablas de Valores de Suelos Urbanos y Rústicos; así como los Valores Catastrales de Construcción por metro cuadrado, para el Municipio de San Andrés Cholula para el ejercicio fiscal dos mil doce.

En su contra el Municipio actor hace valer que en él se modificaron los límites territoriales de Cholula, incluyendo zonas que en ejercicios anteriores le han sido reconocidas a Puebla, lo que causa una afectación a su territorio, por lo que debió dársele garantía de audiencia en el procedimiento legislativo.

Que la falta de adecuación por parte del Congreso, a la propuesta presentada por el Municipio de Cholula, en la que se incluía una porción territorial correspondiente a Puebla, de acuerdo con el ámbito espacial de validez vigente fijado en los Decretos de treinta de octubre de mil novecientos sesenta y dos y de nueve de enero de mil novecientos ochenta y uno que delimitaron el territorio del Municipio de Puebla, generó que determinadas áreas territoriales se encuentren tanto en la zonificación catastral del Municipio de Puebla, como en la de San Andrés Cholula.

La inclusión de áreas territoriales pertenecientes al Municipio de Puebla en el Decreto de Zonificación de San Andrés Cholula, tiene como consecuencia que para efectos tributarios, están previstas como zonas prediales de ambos municipios, lo que vulnera su ámbito territorial, y los principios de libre administración hacendaria y de reserva de fuentes de ingresos, consagradas en el artículo 115, fracciones I y IV, inciso a) constitucional.

Finalmente, sostiene que la circunstancia de que una misma contribución pueda ser enterada en dos haciendas municipales distintas, genera una inequidad tributaria en términos del artículo 31, fracción IV de la Constitución General de la República, pues es inconstitucional la coexistencia de dos gastos públicos en relación con la misma contribución.

Ahora bien, en primer lugar y como se señaló en el considerando relativo a las causas de improcedencia, la materia del juicio no se relaciona con hacer una adjudicación territorial de las zonas en conflicto entre los Municipios de Puebla y San Andrés Cholula, sino se limitará a un análisis sobre la actuación del Congreso poblano al emitir el Decreto de Zonificación para el Municipio de Cholula, acto impugnado en el juicio.

En estas condiciones se estima que los aspectos a determinar son:

- a) Si efectivamente en el Decreto impugnado se incluyeron zonas también comprendidas en el respectivo Decreto de zonificación del Municipio de Puebla, las cuales se habían venido reconociendo a este en los anteriores ejercicios fiscales; y,
- b) Si el Congreso tiene atribuciones para realizar la modificación limítrofe señalada mediante la emisión del citado Decreto.

Enseguida se procederá a la determinación del primer aspecto y sólo en caso de que la respuesta sea afirmativa, se analizará el segundo aspecto.

a) Inclusión de zonas territoriales reconocidas a Puebla en la Zonificación del Municipio de Cholula.

Para contestar estos planteamientos, deben tenerse en cuenta los antecedentes narrados, con los que queda clara la existencia de una disputa territorial entre los municipios actor y tercero interesado.

Dentro de ese contexto, según afirma el actor, el Municipio de Cholula, al presentar su iniciativa de zonificación catastral y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones sobre la propiedad inmobiliaria, incluyó porciones territoriales que en términos de las disposiciones vigentes corresponden a Puebla, lo cual fue aprobado así por el Congreso.

Lo manifestado en relación con los términos de la iniciativa, se confirma con el punto tercero del Acuerdo en que el Ayuntamiento del Municipio de San Andrés Cholula aprobó la propuesta de *"Iniciativa de Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2012 y la Zonificación Catastral de Valores Unitarios de Suelos Urbanos, Suburbanos y Rústicos; así como la Tabla de Valores Catastrales de Construcción por metro cuadrado"*, de donde se advierte que incluyó zonas catastrales omitidas por legislaturas anteriores²¹:

"TERCERO.- En este tenor, se exhorta a los Diputados integrantes de la LVIII Legislatura, para que tengan a bien aprobar la presente iniciativa de Ley de Ingresos que incluye la Zonificación Catastral de Valores Unitarios de Suelos Urbanos, Suburbanos y Rústicos así como la Tabla de Valores Catastrales de Construcción por metro cuadrado, para el Municipio de San Andrés Cholula, Pue. Y que abarca todas y cada una de las zonas catastrales que le corresponden al mismo; toda vez que en legislaturas anteriores ha sido aprobada; omitiendo la zonificación catastral y la tabla de valores unitarios de suelo y construcción dentro de la zona en controversia, alterando el proyecto de ley aprobado por el H. Cabildo del Municipio, por ello y sabedores del compromiso que esta legislatura tiene con la sociedad, solicitamos sea aprobada tal y como se describe en la iniciativa de Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2012, dado que en la práctica la mayoría de los contribuyentes y comercios, por voluntad propia están pagando sus impuestos en San Andrés Cholula, sustentando lo dicho en lo siguiente: Que el Municipio de San Andrés Cholula, Puebla, cuenta con múltiples decretos por el que se reconoce que la zona en controversia pertenece al Municipio de San Andrés Cholula, como son: (...)"

Por su parte, en el Decreto impugnado no se hace mención a una modificación del territorio que corresponde al Municipio de San Andrés Cholula, por el contrario, expresamente se dice que ante la falta de resolución del conflicto limítrofe con Puebla, la zonificación catastral se conserva tal y como se ha presentado desde años anteriores con base en el Decreto de treinta de octubre de mil novecientos sesenta y dos, lo que se advierte de la parte considerativa:

"(...)"

Que siendo facultad del Honorable Congreso del Estado, analizar y aprobar la citada zonificación catastral y las tablas de valores unitarios de suelos y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad raíz, en términos de lo dispuesto por los artículos 50, fracción III segundo párrafo y 57 fracción XXVIII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, la Comisión de estudio consideró pertinente solicitar el apoyo técnico del Instituto de Catastro del Estado, a efecto de que revisara la zonificación catastral enviada por el Ayuntamiento de San Andrés

²¹ Foja 4 del cuaderno de pruebas ofrecidas por el Congreso del Estado de Puebla.

Cholula, Puebla, con el fin de que se ajustara a lo dispuesto por el 'Decreto por el cual se suprimen los Municipios de San Jerónimo Caleras; San Felipe Hueyotlipan; San Miguel Canoa; Resurrección y Totimehuacán; los que se anexan al Municipio de Puebla' publicado en el Periódico Oficial del Estado del 30 de octubre de 1962.

Que el Instituto de Catastro del Estado, llevó a cabo la revisión de la zonificación del Municipio en mención, haciendo los ajustes y la digitalización correspondientes, con base en el decreto antes citado tal y como consta en el oficio número IC-SV-4755/2066.

Que la zonificación catastral a la que se refiere el presente Decreto atiende criterios administrativos y fiscales, tomando en consideración el beneficio de los habitantes del Municipio en cita, para asegurar en todo momento la continuidad de la función administrativa que ejerce el Ayuntamiento de San Andrés Cholula, Puebla.

Considerando que a la fecha se encuentra pendiente de resolución el asunto relativo a los límites entre los Municipios de Puebla y San Andrés Cholula, ambos del Estado de Puebla, es que la zonificación catastral se conserve tal y como se ha presentado desde años anteriores basados en las consideraciones técnicas del Instituto de Catastro del Estado, realizadas conforme al 'Decreto por el cual se suprimen los Municipios de San Jerónimo Caleras; San Felipe Hueyotlipan; San Miguel Canoa; Resurrección y Totimehuacán; los que se anexan al Municipio de Puebla' publicado en el Periódico Oficial del Estado el día 30 de octubre de 1962.

(...)"

La consecuencia de lo anterior, sería que el territorio se hubiera conservado en los mismos términos en que se había venido aprobando en los ejercicios fiscales anteriores.

No obstante, el Congreso poblano de manera expresa aceptó la inclusión territorial al contestar la demanda:

"G). Respecto al concepto de invalidez señalado con el número 4.6. 'Segunda Tesis. Violación al artículo 31, fracción IV, Constitucional. Coexistencia de dos gastos públicos en relación al mismo impuesto predial. Inequidad tributaria.

(...)

Es cierto que se incluyeron áreas territoriales en la Zonificación Catastral y las Tablas de Valores Unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos, así como los Valores Catastrales de Construcción por metro cuadrado, del Municipio de Puebla, como en las correspondientes al Municipio de San Andrés Cholula; (...).

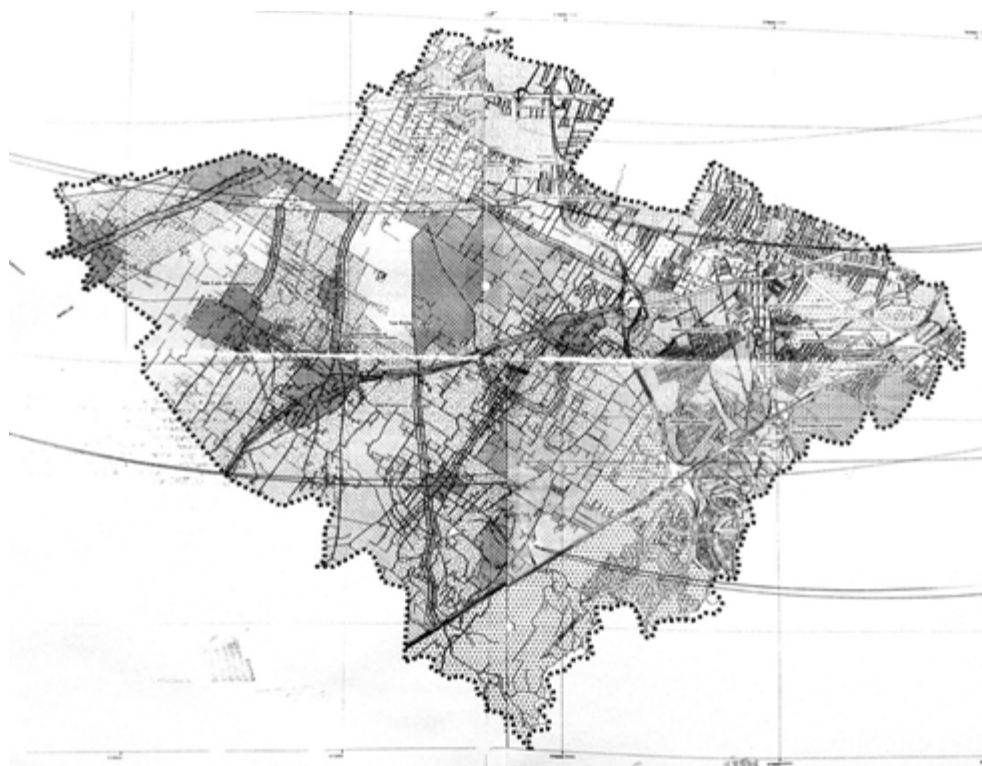
El Honorable Congreso del Estado de Puebla, ante la falta de solución definitiva al problema de límites territoriales entre los municipios de Puebla y San Andrés Cholula, aprobó Zonificación Catastral y de las Tablas de Valores Unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos, así como los Valores Catastrales de Construcción por metro cuadrado, para los citados municipios, dejando en libertad a los contribuyentes para que hicieran el pago de sus contribuciones en el Municipio de su elección, lo anterior, teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación a que la Soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, guardando estrecha vinculación con lo que dispone el primer párrafo del artículo 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (...). Así, el espíritu de la Constitución Federal, aplicado analógicamente, ha servido para que los contribuyentes asentados en los territorios de la zona en controversia, opten en cuál de los dos municipios desean hacer el pago de sus contribuciones, por lo que, en el supuesto sin conceder razón que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva continuar con el trámite de este proceso constitucional como controversia constitucional, a partir de dicho momento se solicita respetuosamente SEAN CITADOS COMO TERCEROS INTERESADOS LOS CONTRIBUYENTES QUE HABITAN LOS TERRITORIOS DE LA ZONA EN CONFLICTO."

Lo anterior se evidencia con la comparación del Plano Catastral de Zonificación y Valores Unitarios del Suelo de San Andrés Cholula para los ejercicios de dos mil once y dos mil doce, en los que es claramente identificable el incremento territorial en la parte derecha del mapa.

Plano de dos mil once²².



Plano de dos mil doce²³.



²² Estos planos son consultables en la página oficial del Instituto Registral y Catastral del Estado de Puebla, en las siguientes ligas:

http://www.ircep.gob.mx/mapas/planos/SAN%20ANDRES%20CHOLULA_11_01.pdf

http://www.ircep.gob.mx/mapas/planos/SAN%20ANDRES%20CHOLULA_11_02.pdf

http://www.ircep.gob.mx/mapas/planos/SAN%20ANDRES%20CHOLULA_11_03.pdf

http://www.ircep.gob.mx/mapas/planos/SAN%20ANDRES%20CHOLULA_11_04.pdf

²³ Este plano fue presentado por el Municipio de Cholula ante el Congreso con la iniciativa de zonificación catastral de valores unitarios de suelos urbanos, suburbanos y rústicos, así como la tabla de valores catastrales de construcción por metro cuadrado para el ejercicio fiscal de 2012. Folios 89-92 del cuaderno de pruebas ofrecidas por el Congreso del Estado de Puebla.

Así, al haber sido reconocido de manera expresa por el Congreso Estatal la inclusión en el Decreto de Zonificación Catastral y Tablas de Valores Unitarios de San Andrés Cholula, de áreas territoriales que en ejercicios anteriores le habían sido reconocidas al Municipio de Puebla, y que se encuentran en disputa, no hay controversia sobre este punto, teniéndose por acreditado.

Al respecto, cabe señalar que si bien con esta modificación no se le desconoce el territorio al Municipio de Puebla, en tanto que esas zonas también se encuentran incluidas en su propio Decreto de zonificación, sí se genera una afectación a su hacienda municipal, pues cualquiera de los dos puede cobrar los impuestos correspondientes, ya que como efectivamente lo señala el Congreso, en las condiciones actuales los habitantes pueden decidir a cuál de las tesorerías pagar, lo que provoca una merma en la hacienda municipal. Además, también se crea un problema de jurisdicción igualmente grave pues produce incertidumbre sobre cuál de los dos municipios puede y debe ejercer los actos de gobierno y prestar los servicios públicos en ese territorio, tales como alumbrado, seguridad pública, limpia y recolección de basura, lo que afecta sin duda a los habitantes.

Una vez que se ha concluido que no se respetó la zonificación territorial al Municipio de Puebla, debe determinarse si el citado Congreso actuó conforme a sus facultades.

b) Atribuciones del Congreso para realizar la modificación limítrofe señalada mediante la emisión del citado Decreto.

La actuación del Poder Legislativo se dio en el marco de la potestad tributaria compartida entre los municipios y el Estado en el proceso de regulación de las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, previsto en el artículo 115, fracción IV constitucional²⁴.

Conforme con lo dispuesto en dicho numeral, los municipios tienen la competencia constitucional para proponerlos y las Legislaturas Estatales, por su parte, tienen competencia para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios.

En esos casos, la facultad de iniciativa del municipio tiene un peso preferente, en tanto que su propuesta sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable. Lo que encuentra su fundamento, en los principios de libre administración hacendaria, integridad de los recursos económicos municipales y el de reserva de fuentes de ingresos, consagrados constitucionalmente en favor de los municipios²⁵.

²⁴ **HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACION.** La regulación de las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, es el resultado de un **proceso legislativo distinto al ordinario: mientras en éste la facultad de iniciativa legislativa se agota con la presentación del documento ante la Cámara decisoria, en aquél la propuesta del Municipio sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable**, por lo que es válido afirmar que se trata de una **potestad tributaria compartida, toda vez que en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se complementa con los principios de fortalecimiento municipal y reserva de fuentes, y con la norma expresa que le otorga la facultad de iniciativa; de ahí que, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en el caso de que se aparte de la propuesta municipal.**

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Pleno; Novena Epoca; XXIV, Octubre de 2006; Tesis: P./J. 111/2006; Página: 1129.

²⁵ **PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACION DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACION DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION FEDERAL).** La fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer el proceso de regulación del impuesto predial, divide las atribuciones entre los Municipios y las Legislaturas Locales, pues mientras aquéllos tienen competencia constitucional para proponer las tablas de valores unitarios de suelo que servirán de base para el cobro del impuesto relativo, así como las cuotas o tarifas que deberán aplicarse sobre dichas tablas para el cálculo final de la cantidad a pagar por los contribuyentes; las Legislaturas Estatales, por su parte, son competentes para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, el alcance exacto y la articulación mutua de las competencias señaladas debe derivarse de una interpretación sistemática de la citada fracción IV, la cual regula, entre otros aspectos, las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, asimismo, establece diversas garantías a favor de los Municipios, como **la libre administración de la hacienda municipal, la integridad de los recursos económicos municipales y la existencia de fuentes de ingreso reservadas a los Municipios**, las cuales quedarían soslayadas si las Legislaturas Estatales pudieran determinar con absoluta libertad los elementos configuradores del mencionado impuesto, sin necesidad de considerar la propuesta municipal más allá de la simple obligación de recibirla y tenerla como punto de partida formal del proceso legislativo. Por ello, si se toma en cuenta que dicha atribución de propuesta tiene un rango constitucional

Los anteriores criterios, contrario a lo manifestado por el Congreso y por el Secretario de Gobierno son exactamente aplicables al caso, en tanto que se trata del procedimiento legislativo previsto constitucionalmente en el artículo 115, fracción IV constitucional.

Ahora, este particular procedimiento legislativo está diseñado para aprobar las cuotas o tarifas que deben aplicarse sobre las tablas de valores unitarios de suelo que servirán de base para el cobro del impuesto relativo, para el cálculo final de la cantidad a pagar por los contribuyentes.

Por lo que, es claro que las obligaciones y facultades que la Constitución establece para los municipios en el tema que nos ocupa, sólo pueden ser ejercidas dentro de su territorio, pues precisamente el reconocimiento de todas las garantías hacendarias, tienen que ver con la necesidad de fortalecer la autonomía municipal y que dicho nivel de gobierno pueda contar con recursos económicos a fin de cubrir sus necesidades y estar en condiciones de prestar los servicios públicos que constitucionalmente le corresponden, de tal forma que el ejercicio de la referida facultad de iniciativa, necesariamente se encuentra constreñida al territorio que en el momento específico tiene reconocido.

En el caso, según quedó expuesto, el Municipio de San Andrés Cholula, al presentar su iniciativa de zonificación catastral, tablas de valores de suelo y de valores catastrales, incluyó zonas territoriales que en los ejercicios fiscales anteriores habían sido reconocidas como pertenecientes al Municipio de Puebla, por lo que la Legislatura no podía aprobar dichos límites, en tanto que ello constituyó una modificación territorial, lo cual no puede hacerse por la vía del ejercicio legislativo de aprobación de la fijación de valores catastrales.

Lo anterior, en virtud de que como quedó expuesto, el procedimiento legislativo para la aprobación de contribuciones en favor del Municipio, es un procedimiento en el que únicamente participan, por su propia naturaleza, el municipio dentro de cuya jurisdicción se aplicarán los valores aprobados y el Congreso como Poder encargado de la aprobación de las Leyes, mientras que un procedimiento que implique una modificación territorial en perjuicio de otro u otros municipios colindantes, necesariamente deberá desarrollarse como un contencioso en el que tengan intervención todos aquellos cuyos territorios pudieran resultar afectados, pues por lo general la ampliación del territorio de uno, implicará la disminución de otro, a los que deben respetársele las garantías del debido proceso.

Ahora, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prevé cuál debe ser el procedimiento a seguir para la resolución de los conflictos limítrofes entre municipios, por lo que se deja en libertad a cada Estado para que lo configure atendiendo a las condiciones imperantes en su territorio, con la limitante que supone el respeto a las garantías constitucionales.

En el caso, el artículo 57, fracción IV de la Constitución poblana²⁶, establece como facultad del Congreso, erigir o suprimir municipios o pueblos, así como señalar o cambiar sus límites o denominaciones de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal.

Por su parte, la citada Ley Orgánica en su artículo 16²⁷ establece que las controversias por cuestiones de límites entre dos o más municipios del Estado, serán resueltas por el Congreso del Estado y se regirán por esa ley, sin perjuicio de que se reglamente el procedimiento en un ordenamiento diverso.

equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Locales, y que se trata de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales, es indudable que sólo pueden alejarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable; de ahí que cuando las legislaturas, al aprobar las leyes de ingresos municipales, modifiquen las propuestas de los Ayuntamientos referentes al impuesto predial, es necesario que las discusiones y constancias del proceso legislativo demuestren que dichos órganos colegiados no lo hicieron arbitrariamente, sino que la motivación objetiva en la cual apoyaron sus decisiones se refleje, fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Pleno; Novena Época; Tomo XX, Diciembre de 2004; P./J. 122/2004; Página: 1124.

²⁶ "Artículo 57.- Son facultades del Congreso:

(...)

IV.- Erigir o suprimir Municipios o pueblos, así como señalar o cambiar sus límites o denominaciones, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica Municipal.

(...)"

²⁷ ARTICULO 16.- Salvo lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás leyes aplicables, las controversias por cuestiones de límites o competencia por territorialidad entre dos o más Municipios del Estado, serán resueltas por el Congreso del Estado y se regirán por los lineamientos que señala la presente Ley, sin perjuicio de que el Congreso del Estado reglamente el procedimiento en ordenamiento diverso.

Así, el catorce de diciembre de dos mil nueve se publicó en el Periódico Oficial de la entidad la Ley para la Delimitación Territorial de los Municipios del Estado Libre y Soberano de Puebla, que establece los procedimientos para la delimitación territorial de los municipios de esa entidad. Dicha Ley tiene por objeto establecer los procedimientos para la delimitación territorial de los municipios poblanos.

Los procedimientos se clasifican en aquéllos que son tramitados a instancia de uno o más de sus Ayuntamientos o por impulso oficioso del Congreso; y, los que derivan de procedimientos de autocomposición y son tramitados a instancia de uno o más Ayuntamientos²⁸.

Los procedimientos serán sustanciados por la Comisión de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales del Congreso, correspondiendo al Pleno de dicho órgano resolverlos, requiriendo para ello, la aprobación de sus dos terceras partes para emitir el decreto resolutorio, ante el cual no procederá recurso alguno²⁹.

Sobre los procedimientos tramitados a instancia de los Ayuntamientos o por impulso oficioso del Congreso, el ordenamiento señala en síntesis que:

- La solicitud deberá contener la denominación de los municipios solicitantes, la de aquéllos cuyos límites se pretenden señalar o modificar y la de los colindantes en la zona de discrepancia. Asimismo, deberá contener las razones, fundamentos y necesidad en que sustente dicha petición y, en su caso, la propuesta de delimitación; así como el ofrecimiento de las pruebas que considere pertinentes, mismas que se ofrecerán con citación del o los municipios que se apersonen³⁰.
- La mencionada Comisión deberá llamar a otros municipios que considere tengan interés jurídico en el procedimiento³¹.
- A partir de presentada la solicitud, la Comisión en el plazo de cinco días notificará a los Ayuntamientos solicitantes el auto que hubiere recaído a su solicitud, que de ser admitida se notificará a los municipios colindantes a efecto de que manifiesten lo que a su derecho e interés convenga y en su caso, ofrezcan pruebas³².

²⁸ ARTICULO 1.- La presente Ley es de orden público y tiene por objeto establecer el límite de competencias y los procedimientos para la delimitación territorial de los Municipios del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Los procedimientos a que se refiere esta Ley se clasifican en:

I. Los que tienen por objeto que se señalen o modifiquen los límites territoriales entre dos o más Municipios del Estado Libre y Soberano de Puebla y son tramitados a instancia de uno o más de sus Ayuntamientos o bajo el impulso oficioso del Honorable Congreso del Estado; y
II. Los que derivan de procedimientos de autocomposición y son tramitados a instancia de dos o más Ayuntamientos del Estado Libre y Soberano de Puebla.

²⁹ "ARTICULO 4.- La Comisión es competente para substanciar hasta poner en estado de resolución los procedimientos.

El Pleno del Congreso es competente para resolver los procedimientos, con base en las disposiciones de la presente Ley y demás legislación aplicable.

ARTICULO 5.- El Decreto por el que se resuelva una discrepancia sobre jurisdicciones o por el que se resuelva ésta bajo el principio de autocomposición, requiere la aprobación de las dos terceras partes del Congreso.

ARTICULO 6.- El Congreso al emitir la determinación que resuelva los procedimientos, preservará los elementos esenciales del Municipio."

"ARTICULO 9.- Contra las resoluciones que emita el Congreso y pongan fin a los procedimientos que regula la presente Ley, no procederá recurso alguno."

³⁰ "ARTICULO 18.- La solicitud en la que se demande la intervención del Congreso para señalar o modificar los límites territoriales, se presentará ante la Secretaría General, quien en el término de tres días, hará del conocimiento de la Presidencia de la Mesa Directiva dicha solicitud, para el efecto de que esta, dé cuenta al Pleno del Congreso en la sesión inmediata, a fin de que acuerde su turno a la Comisión de Gobernación y deberá contener:

I. La denominación del o los Municipios solicitantes, su domicilio y el nombre y cargo del o los servidores públicos que los representen;

II. La denominación del o los Municipios cuyos límites territoriales se pretendan señalar o modificar;

III. La denominación del o los Municipios colindantes en la zona de discrepancia;

IV. La expresión clara de las razones, fundamentos y necesidad en que sustente dicha petición y, en su caso, la propuesta de delimitación;

V. El ofrecimiento de las pruebas que considere pertinentes, mismas que se ofrecerán con citación del o los Municipios que se apersonen, y (...)"

³¹ "ARTICULO 20.- La Comisión deberá acordar llamar a otros Municipios diversos de los señalados por el o los Municipios solicitantes, si considera que también tienen interés jurídico en el procedimiento. (...)"

³² "ARTICULO 26.- La Comisión en el término de 5 días, a partir de presentada la solicitud, notificará mediante oficio, a los Ayuntamientos solicitantes el auto que hubiere recaído a su solicitud, misma que de ser admitida se notificará a los Municipios colindantes remitiéndoles copias certificadas de la solicitud y documentos que acompañe el o los promoventes; a efecto de que se impongan de los mismos y en su caso, comparezcan por conducto de quien les represente, a manifestar lo que a su derecho e interés convenga y en su caso, a ofrecer pruebas."

- Dentro de los treinta días hábiles siguientes, los ayuntamientos con interés jurídico manifestarán lo que a su derecho convenga, presentarán la documentación y ofrecerán las pruebas, que estimen deban ser analizadas³³.
- Transcurrido el plazo, la Comisión admitirá y ordenará el desahogo de las pruebas ofrecidas, abriendo el término para ello hasta por treinta días hábiles³⁴.
- Concluido el plazo probatorio, las actuaciones se pondrán a la vista de los municipios interesados, por el término de cinco días hábiles, para que presenten por escrito sus alegatos finales.
- Presentados los alegatos o transcurrido el plazo para hacerlo, la Comisión elaborará la resolución correspondiente, que será sometida al Pleno del Congreso para su discusión y aprobación, en la sesión ordinaria siguiente, emitiendo en su caso, el decreto que contendrá la definición de los límites territoriales³⁵.
- El decreto contendrá el señalamiento del asunto planteado; el examen y expresión de las razones por las cuales se otorga convicción al material probatorio aportado, los alcances y efectos de la resolución; el señalamiento preciso de los límites territoriales del o los municipios respecto del asunto planteado, así como todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda³⁶.
- Por último, el decreto será remitido al Ejecutivo del Estado para su publicación en el Periódico Oficial de la entidad, obligando a todas las autoridades a su cumplimiento expedito, quedando como facultad del Congreso definir los medios a efecto de dar a conocer su contenido³⁷.
- En cuanto al procedimiento de autocomposición, se señala, en síntesis, lo siguiente:
- El Congreso podrá tomar en cuenta los antecedentes, técnicos, sociales, históricos y jurídicos propuestos por las partes.
- Al pronunciarse sobre la procedencia de los convenios que se sometan a su consideración, los cuales no le serán vinculantes hasta su aprobación por el Pleno, será responsable de que se preserven los principios de revisión, convalidación y garantía en la consecución del objetivo de brindar certeza y seguridad jurídica a los sujetos de cada jurisdicción municipal.

³³ **ARTICULO 27.-** Dentro del plazo de treinta días hábiles siguientes, ya sea a la notificación por oficio, o a la última publicación del edicto, según sea el caso, el o los Ayuntamientos con interés jurídico manifestarán lo que a su derecho e interés convenga, presentarán toda aquella documentación y ofrecerán las pruebas que a su consideración deban ser analizadas, desahogadas y valoradas por la Comisión, asimismo expresarán los razonamientos y fundamentos jurídicos que estimen convenientes y, en su caso, adicionarán los cuestionarios sobre los que se realizarán los dictámenes periciales.

³⁴ **ARTICULO 30.-** Transcurrido el término establecido en el artículo 27 de la presente Ley, y habiendo o no comparecido los Municipios notificados, así como aquellos interesados, la Comisión admitirá y ordenará el desahogo de las pruebas ofrecidas, dando vista con las que procedan a los que intervienen en el procedimiento, abriendo el término para su desahogo hasta por treinta días hábiles, dentro de los cuales deberán realizarse todas las diligencias necesarias. (...)"

³⁵ **ARTICULO 32.-** Concluido el término de prueba, las actuaciones se pondrán a la vista de los Municipios interesados, por el término de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que concluya el mismo, a efecto de que se impongan de las mismas y presenten por escrito sus alegatos finales.

ARTICULO 33.- Presentados los alegatos o transcurrido el término para hacerlo, la Comisión elaborará la resolución correspondiente, misma que será sometida al Pleno del Congreso para su discusión y aprobación, en la sesión ordinaria siguiente, emitiendo en su caso, el Decreto correspondiente que contendrá la definición de los límites territoriales."

³⁶ **ARTICULO 34.-** El Decreto deberá contener, además de los elementos previstos en la legislación aplicable, los siguientes:

I. El señalamiento breve y preciso del asunto planteado y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes;

II. El examen así como la expresión de las razones por las cuales se otorga convicción al material probatorio aportado por quienes hayan comparecido, observando los principios de exhaustividad y motivación de la resolución correspondiente;

III. Los alcances y efectos de la resolución, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla; el señalamiento preciso de los límites territoriales del o los Municipios respecto del asunto planteado, el cual deberá contener el plano geodésico-topográfico, mismo que contendrá el cuadro de construcción del polígono en coordenadas UTM (Universal Transversa de Mercator) y la memoria descriptiva que se haya aprobado al momento de emitir la resolución, así como todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda;

IV. El plazo dentro del cual todas aquellas autoridades que en el ámbito de su competencia lo requieran, realicen las modificaciones necesarias que pudieran derivar de la ejecución material del Decreto aprobado por el Pleno del Congreso y las demás cuestiones relativas a su cabal cumplimiento, el cual no podrá exceder de 6 meses; y

V. En su caso, el término en el que se deba realizar el cumplimiento del Decreto, el cual no podrá exceder de 6 meses."

³⁷ **ARTICULO 35.-** Todas las autoridades están obligadas al cumplimiento expedito del Decreto del Congreso, mismo que deberá ser ejecutado en los términos y plazos en él contenido.

ARTICULO 36.- El Decreto será remitido al Ejecutivo del Estado para su publicación en el Periódico Oficial del Estado."

- Se cerciorará de que las soluciones propuestas resuelvan realmente los conflictos existentes, previniendo así controversias futuras, analizando que no se afecten los aspectos vitales para la subsistencia del municipio; las condiciones políticas, sociales, económicas y administrativas; y que se demuestre que el probable ingreso fiscal será suficiente para atender los gastos de la administración municipal.³⁸.
- Aprobada la solicitud por dos terceras partes de sus miembros y suscrita por el Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento³⁹, en el término de tres días, se dará cuenta al Pleno del Congreso local en la sesión inmediata⁴⁰.
- En el procedimiento se observarán los principios de previa audiencia, debido proceso y legalidad, a efecto de que los Ayuntamientos que pudieran verse escindidos tengan plena oportunidad de defensa, para lo cual dará vista a los Ayuntamientos colindantes por el término de 30 días naturales, señalando día y hora para la celebración de una audiencia de desahogo de pruebas y se reciba por escrito el alegato final de los comparecientes⁴¹.
- Substanciado el procedimiento, la Comisión elaborará el dictamen que someta ante el Pleno del Congreso, en el que deberá atender las manifestaciones y el material probatorio de quienes comparecieron⁴².
- El decreto se publicará en el Periódico Oficial del Estado y el Congreso proveerá lo necesario para que una vez que el decreto adquiera firmeza, se proceda de inmediato a la nueva delimitación física de los municipios.

³⁸ **“ARTÍCULO 38.-** La presente sección regula los términos en que los Municipios podrán proponer al Congreso la solución de toda controversia de límites entre ellos.

Los convenios suscritos entre los Ayuntamientos no serán vinculatorios para el Congreso y por lo tanto no surtirán efecto alguno, hasta en tanto no sean aprobados por el Pleno.

Lo anterior no impide a los Ayuntamientos la implementación de acuerdos para la administración de los polígonos en conflicto.

Para la autocomposición, el Congreso podrá tomar en cuenta los antecedentes, técnicos, sociales, históricos y jurídicos propuestos por las partes, sin que ello signifique que no se deban acreditar por parte de los Ayuntamientos debidamente las condiciones políticas, sociales, económicas y administrativas y demás requisitos que se señalan en la presente ley para la vía señalada.

ARTÍCULO 39.- El Congreso, al pronunciarse sobre la procedencia de los convenios que sometan a su consideración dos o más Municipios, será responsable de que se preserven los principios de revisión, convalidación y garantía en la consecución del objetivo de brindar certeza y seguridad jurídica a los sujetos de cada jurisdicción municipal.

Para los efectos del párrafo anterior se cerciorará de que las soluciones propuestas resuelvan realmente los conflictos existentes, previniendo controversias futuras derivadas de ambigüedades, imprecisiones, ausencia o falta de validez de los acuerdos y violaciones al derecho de audiencia de los Municipios que pudieran resultar afectados por la escisión de su territorio.

El Congreso analizará:

I. Los requisitos formales de validez del convenio;

II. Que no se afecten los aspectos vitales para la subsistencia del Municipio en términos del territorio y la población que conservarán de ser procedente el convenio;

III. Que se hayan tomado en consideración las condiciones políticas, sociales, económicas y administrativas; y

IV. Que se demuestre que el probable ingreso fiscal será suficiente para atender los gastos de la administración municipal, a través de los documentos o constancias conducentes.”

³⁹ **“ARTÍCULO 40.-** Son requisitos de validez de los convenios para la autocomposición de conflictos limítrofes:

I. Que los Ayuntamientos que lo propongan lo hayan aprobado por dos terceras partes de sus miembros; y

II. Que sea suscrito por el Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento, así como la totalidad de sus anexos.”

⁴⁰ **“ARTÍCULO 47.-** La solicitud, se presentará ante la Secretaría General, quien en el término de tres días, hará del conocimiento de la Presidencia de la Mesa Directiva dicha solicitud, para el efecto de que este, dé cuenta al pleno del Congreso en la sesión inmediata, a fin de que acuerde su turno a la Comisión de Gobernación. (...)”

⁴¹ **“ARTÍCULO 48.-** La Comisión, al dar trámite a un convenio para la autocomposición de un problema limítrofe, deberá observar los principios de previa audiencia, debido proceso y legalidad, a efecto de que los Ayuntamientos que pudieran verse escindidos tengan plena oportunidad de defensa.

ARTÍCULO 49.- Para efectos del artículo 48 de esta Ley, la Comisión al recibir la propuesta de dos o más Municipios para solucionar sus discrepancias al principio de autocomposición, dará vista a los Ayuntamientos colindantes por el término de 30 días naturales, con toda la documentación que sustenta la petición, a efecto de que manifiesten lo que a su derecho e interés convenga y, en su caso, aporten pruebas.

La Comisión deberá proveer lo necesario a fin de que la vista a los Ayuntamientos colindantes coincida con el inicio del procedimiento al que se refiere el artículo 12 de esta Ley y de que los Municipios colindantes tengan acceso íntegro al mismo.

La Comisión señalará día y hora para la celebración de una audiencia en donde se desahoguen las pruebas aportadas y se reciba por escrito el alegato final de quienes comparecieron al procedimiento.”

⁴² **“ARTÍCULO 50.-** Una vez substanciado el procedimiento, la Comisión elaborará el dictamen que someta a la consideración del Pleno del Congreso, en el que deberá atender las manifestaciones y el material probatorio de quienes comparecieron.

El Decreto Congresional que se emita, se publicará en el Periódico Oficial del Estado y se notificará a quienes comparecieron al procedimiento en el domicilio que señalen para tal efecto.

En caso de ser aprobado el convenio, también se publicará en el Periódico Oficial del Estado junto con los planos que sean útiles para delimitar a los Municipios.

El Congreso proveerá lo necesario para que una vez que el Decreto adquiera firmeza, se proceda de inmediato a la delimitación física de los Municipios, con base en la propuesta aprobada.”

En estas condiciones, de conformidad con la legislación del Estado de Puebla, el Congreso tiene competencia para resolver los conflictos limítrofes a instancia de uno o más Ayuntamientos o bien, de manera oficiosa, para lo cual debe seguir el trámite establecido en la referida Ley para la Delimitación Territorial.

En el caso, este procedimiento no se desahogó previo a la modificación territorial realizada en el Decreto de Zonificación Catastral, incluso todas las partes en la controversia manifiestan que el dieciséis de diciembre de dos mil nueve, el Municipio de Puebla promovió ante el Congreso una solicitud para señalar materialmente los límites territoriales fijados en el Decreto de treinta de octubre de mil novecientos sesenta y dos, el cual no ha sido resuelto.

Por tanto, fue indebida la inclusión de diversos territorios, en el Decreto de Zonificación impugnado, que implica una modificación respecto de los decretos emitidos para ejercicios anteriores, mediante un procedimiento legislativo para la aprobación de disposiciones de carácter tributario. Pues para realizar una modificación territorial, el Congreso se encuentra obligado en términos de su Constitución y de la legislación secundaria a desahogar un procedimiento, el cual le fue planteado hace tres años y aún lo tiene pendiente de resolver.

En consecuencia, se declara la invalidez del Decreto por el cual se expide la Zonificación Catastral y las Tablas de Valores Unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos; así como los Valores Catastrales de Construcción por metro cuadrado para el Municipio de San Andrés Cholula, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintiséis de diciembre de dos mil once, por lo que hace a la modificación territorial.

Derivado de la anterior conclusión, resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos de invalidez, toda vez que a ningún fin práctico conduciría el análisis de tales conclusiones. Es aplicable la tesis P./J. 100/99⁴³ de rubro: ***"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."***

SEPTIMO.- Efectos. De conformidad con el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia⁴⁴, la referida declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de que se notifiquen por oficio los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla, en la inteligencia de que esta declaración no tendrá efectos retroactivos, por ende, no afectará los pagos realizados.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.- Se declara la invalidez del Decreto por el cual se expide la Zonificación Catastral y las Tablas de Valores Unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos; así como los Valores Catastrales de Construcción por metro cuadrado para el Municipio de San Andrés Cholula, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veintiséis de diciembre de dos mil once, por lo que se refiere al territorio respecto del cual se presenta el vicio advertido en este fallo; en la inteligencia de que esta declaración no tendrá efectos retroactivos, por ende, no afectará los pagos previamente realizados y sus efectos futuros se surtirán a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Puebla.

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

⁴³ **"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."

Semanario Judicial de la Federación; Novena Época; Pleno; Tomo X, Septiembre de 1999; Página 705.

⁴⁴ **"ARTICULO 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (...)".

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el pronunciamiento de procedencia contenido en el punto resolutivo Primero:

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, se aprobaron las determinaciones contenidas en los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto, éste en cuanto se desestiman los planteamientos de improcedencia relativos a la improcedencia en la vía, por extemporaneidad, por la falta de interés legítimo, el consentimiento de actos, la definitividad y la omisión legislativa.

La señora Ministra Luna Ramos formuló salvedades en relación con la desestimación de la causa de improcedencia relativa a la omisión legislativa.

Por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, con reservas; Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación contenida en el considerando quinto, consistente en desestimar el planteamiento de improcedencia por el que el Municipio actor pretende que se solucione un conflicto de límites territoriales. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra.

En relación con el punto resolutivo Segundo:

Por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, con reservas; Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en declarar la invalidez del Decreto por el cual se expide la Zonificación Catastral y las Tablas de Valores Unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos; así como los Valores Catastrales de Construcción por metro cuadrado para el Municipio de San Andrés Cholula, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veintiséis de diciembre de dos mil once, por lo que se refiere al territorio respecto del cual se presenta el vicio advertido en este fallo. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra.

Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en que la declaración de invalidez del Decreto impugnado no tendrá efectos retroactivos, por ende, no afectará los pagos realizados y que sus efectos futuros se surtirán a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Puebla. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

El señor Ministro Cossío Díaz reservó su derecho para formular voto particular.

En relación con el punto resolutivo Tercero:

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, se aprobó el texto de dicho resolutivo.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman el señor Ministro Presidente y el señor Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Ministro Presidente, Ministro **Juan N. Silva Meza**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veintiocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del cuatro de diciembre de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 9/2012, promovida por El Municipio de Puebla, Estado de Puebla. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintisiete de febrero de dos mil trece.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSE RAMON COSSIO DIAZ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 9/2012.

POSTURA ESENCIAL DEL VOTO. ¿Es procedente la presente controversia constitucional?

En mi opinión no, ya que subyace un conflicto de límites entre municipios que impide entrar al estudio de constitucionalidad del decreto combatido, por lo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria en la materia.

I. Antecedentes del caso.

a) Demanda de controversia constitucional.

El Municipio de Puebla del Estado de Puebla promovió controversia constitucional en la que impugnó el Decreto por el cual el Congreso local expidió la Zonificación Catastral y las Tablas de Valores Unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos, así como los Valores Catastrales de Construcción por metro cuadrado, para el Municipio de San Andrés Cholula.

En la demanda, el municipio actor afirmó que indebidamente el Poder Legislativo local incluyó en la zonificación catastral del Municipio de San Andrés Cholula, áreas territoriales que se encontraban dentro de su zonificación catastral, circunstancia que constituía desde su punto de vista, una violación al artículo 115, fracción IV, inciso a), antepenúltimo y último párrafos de la Constitución Federal.

El asunto se turnó a la ponencia a mi cargo y decidí desechar la demanda por notoriamente improcedente, en virtud de no haberse agotado el procedimiento para la solución de conflictos territoriales entre los municipios del Estado de Puebla.¹ Dicha resolución fue recurrida a través del recurso de reclamación 14/2012-CA, en el cual la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación revocó por unanimidad de votos el desechamiento y ordenó admitir la demanda de controversia constitucional, al considerar que no existía un motivo manifiesto e indudable de improcedencia;² consecuentemente, la controversia constitucional fue admitida a trámite.³

b) Proyecto presentado ante la Primera Sala.

En el proyecto que presenté en la sesión de veintiséis de septiembre de dos mil doce propuse sobreseer en la controversia constitucional al considerar que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 19, relacionada con la fracción II del numeral 20 de la Ley Reglamentaria de la materia, dado que no se había agotado el principio de definitividad.

Lo anterior, ya que consideré imposible jurídicamente resolver el asunto sin que se hubiera resuelto previamente la cuestión de límites territoriales, pues el decreto impugnado se reclamó por incluir terrenos que se encontraban dentro de la zona en disputa, como expresamente lo reconoció el municipio actor en diversas partes de su demanda.

Consecuentemente, dada la conexidad lógica existente entre dicho conflicto de límites territoriales que no había sido aún resuelto por el Congreso Estatal y la cuestión que se planteaba en la controversia, sostuve que no se había agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, conforme a lo que establecen los artículos 57, fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Puebla y 6, 16 y 17 de la Ley Orgánica Municipal de la entidad, que prevén el procedimiento para la solución de conflictos territoriales que lleguen a existir entre los municipios del Estado de Puebla.

¹ Auto de 27 de febrero de 2012 (fojas 348 a 354 del expediente principal).

² La ponente del recurso de reclamación fue la Ministra Margarita Luna Ramos y la revocación se aprobó en sesión de 2 de mayo de 2012.

³ Auto de 21 de mayo de 2012 (fojas 392 y 393 del expediente principal).

Dicha propuesta fue desechada por mayoría de cuatro votos⁴ y el asunto se turno al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien después de realizar un nuevo estudio del asunto lo envió al Pleno para la discusión y votación correspondiente.

c) Sesión del Tribunal Pleno y consideraciones de la sentencia de mayoría.

En la sesión pública del cuatro de diciembre de dos mil doce se resolvió esencialmente lo siguiente:

- Se consideraron infundadas las causas de improcedencia hechas valer, consistentes en la improcedencia de la vía y extemporaneidad, falta de interés legítimo, consentimiento de actos, falta de definitividad, existencia de un conflicto limítrofe y omisión legislativa.⁵
- Se declaró la invalidez del decreto por el cual se expidió la Zonificación Catastral y las Tablas de Valores Unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos, así como los Valores Catastrales de Construcción por metro cuadrado para el Municipio de San Andrés Cholula, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veintiséis de diciembre de dos mil once, por lo que se refiere al territorio respecto del cual se presenta el vicio advertido en el fallo;⁶ en la inteligencia de que la declaración no conlleva efectos retroactivos y de que sus efectos futuros se surtirían a partir de la notificación al Congreso del Estado de Puebla.⁷

Como puede advertirse de las votaciones que emití durante la discusión de la controversia, me manifesté en contra de la desestimación de la improcedencia derivada de la existencia de un conflicto de límites entre los municipios de Puebla y Cholula, por lo que tampoco estoy de acuerdo con la declaración de invalidez del decreto impugnado ni con los efectos que se dieron a dicha declaración. A continuación expresaré las razones que sustentan dicha disconformidad.

II. Opinión.

Desde mi punto de vista la controversia constitucional era improcedente, de conformidad con el artículo 19, fracción VI de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁸

Al respecto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado en diversas ejecutorias que dicha causa de improcedencia implica un principio de definitividad tratándose de controversias constitucionales.⁹

En el caso, según se advierte del acto impugnado, de los antecedentes narrados y de los conceptos de invalidez hechos valer en la demanda, el municipio actor promovió la controversia constitucional porque el decreto impugnado incluía terrenos que en su opinión le pertenecían, señalando que se encontraban dentro de los que eran motivo de la disputa por límites territoriales entre el municipio actor y el tercero interesado.

⁴ En sesión de 26 de septiembre de 2012.

⁵ La decisión se tomó por unanimidad de once votos respecto de todas las causales con excepción de la relativa a la existencia de un conflicto limítrofe, respecto de la cual voté en contra, por lo que desarrollaré en este documento las razones de dicha decisión. Asimismo, la Ministra Luna Ramos formuló salvedades en relación con la desestimación de la causa de improcedencia relativa a la omisión legislativa.

⁶ Por mayoría de diez votos. El Ministro Franco González Salas votó con reservas y el que suscribe en contra.

⁷ Dicha decisión fue aprobada por mayoría de ocho votos. Votamos en contra los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y el que suscribe.

⁸ Tal y como lo consideré desde el auto de 27 de febrero de 2012 por el que deseché de plano la controversia constitucional, así como desde el proyecto de sentencia que presente en la Primera Sala en sesión de 26 de septiembre siguiente, el cual fue desechado por mayoría de 4 votos y retornado a un ministro de la mayoría.

⁹ Lo anterior tiene sustento en la tesis de jurisprudencia de rubro: "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE HAYA PROMOVIDO PREVIAMENTE EL RECURSO O MEDIO DE DEFENSA LEGALMENTE PREVISTO PARA RESOLVER EL CONFLICTO O, SI HABIÉNDOLO HECHO, ESTA PENDIENTE DE DICTARSE LA RESOLUCION RESPECTIVA.**"

Cabe señalar que tal disputa ha sido sometida al Congreso del Estado mediante dos vías:

- Solicitudes de diez de julio y once de diciembre de dos mil dos para que el legislativo local aprobara el convenio de colaboración planteado por ambos municipios; sin embargo, el Congreso determinó que no existían elementos suficientes para aprobar dicha propuesta y esta resolución se impugnó en la diversa controversia constitucional 53/2005.
- Una controversia por límites territoriales promovida por el municipio de Puebla, la que se declaró improcedente por el Congreso al ser contradictoria con la otra acción ejercida, relativa a la aprobación del convenio de colaboración, controvirtiéndose el acuerdo relativo en la diversa controversia constitucional 56/2005.

Con relación a la controversia constitucional 53/2005, el Pleno de este Alto Tribunal declaró la invalidez del acuerdo emitido por el Congreso de Puebla, para el efecto de que se pronunciara sobre la solicitud como medio auto compositivo para resolver el conflicto territorial entre esos municipios.

De igual manera, al fallar la controversia constitucional 56/2005 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inválido el acuerdo impugnado, señalando que debía admitirse a trámite la controversia por cuestión de límites territoriales o competencia por territorialidad y que se suspendiera el procedimiento hasta que el Congreso Estatal definiera si aprobaba o no el convenio presentado por los municipios en conflicto, pues este punto era indispensable para resolver la controversia por cuestiones de límites territoriales.¹⁰

En cumplimiento de dicha ejecutoria, el Congreso del Estado de Puebla determinó no aprobar el convenio propuesto por los municipios, por lo cual se levantó la suspensión del procedimiento relativo a la controversia por cuestiones de límites territoriales.¹¹

De los anteriores antecedentes es dable concluir que el añejo conflicto de límites entre los municipios de Puebla y San Andrés Cholula, ambos del Estado de Puebla, se encuentra pendiente de resolver, además de que hasta el momento no obra en autos prueba de que el Congreso local haya resuelto ese diferendo.

De tal forma, sostengo que resulta imposible jurídicamente resolver el presente asunto sin que se haya resuelto previamente la cuestión de límites territoriales, pues el decreto impugnado en la presente controversia constitucional se reclamó justamente por incluir terrenos que se encuentran dentro de la zona en disputa, como expresamente reconoce el municipio actor en diversas partes de su demanda.

Consecuentemente, dada la conexidad lógica existente entre dicho conflicto de límites territoriales entre los municipios de Puebla y Cholula que no ha sido aún resuelto por el Congreso Estatal y la cuestión que aquí se plantea, debió considerarse que no se ha agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, conforme a lo que establecen los artículos 57, fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Puebla y 6, 16 y 17 de la Ley Orgánica Municipal de la entidad, que prevén el procedimiento para la solución de conflictos territoriales entre los municipios del Estado de Puebla, por lo que debió tenerse por actualizada la causal de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional.

No es óbice para lo anterior que en el recurso de reclamación 14/2012-CA se haya sostenido lo siguiente:

“la pretensión fundamental de la actora no radica en la solución del conflicto limítrofe entablado con el municipio tercero interesado, ya que éste se encuentra substanciándose ante el Congreso local; y por otro, que la invalidez que solicita se limita a pedir que se declare la ilegalidad de la presunta duplicidad impositiva que, según ella, se ha generado por haberse asignado la misma superficie a ambos municipios para efectos catastrales, y sin tomar en cuenta que, en ejercicios fiscales anteriores, la zonificación catastral en cuestión le había favorecido a la actora por habersele asignado como parte del territorio donde ejerce su gobierno, según lo sostiene en su demanda.

¹⁰ Ambas controversias constitucionales fueron resueltas en sentencia de 10 de octubre de 2006, por 8 votos.

¹¹ Decisión de 10 de enero de 2007.

(...)

En consecuencia, si la materia de la controversia a que se refiere este recurso de reclamación se constriñe a determinar si en el Decreto por el cual se expidió la **“Zonificación Catastral y las Tablas de Valores Unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos; así como los Valores Catastrales de Construcción por metro cuadrado, para el Municipio de San Andrés Cholula”**¹².

Lo anterior, porque es manifiesto e indudable que cualquier problema fiscal derivado del cobro de impuestos relacionados con el catastro y las tablas de valores unitarios del suelo tiene como primera referencia las áreas territoriales que se asignen a los distintos regímenes catastrales. No puede resolverse de manera autónoma un problema de doble tributación si no se resuelve previamente el problema territorial que le subyace y que lo origina.

De este modo, debe considerarse que no se da cumplimiento al principio de definitividad que rige en la materia, pues no puede calificarse la constitucionalidad del Decreto de Zonificación impugnado hasta en tanto no se defina a qué municipio corresponden los fraccionamientos y colonias que el municipio actor manifiesta fueron indebidamente incluidos a favor del municipio de San Andrés Cholula, pese a que, según alega, se encuentran dentro de sus límites territoriales, lo que revela que propiamente ésta es la cuestión fundamental que debe resolverse ante la legislatura local, de conformidad con los artículos 57, fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Puebla, así como 6, 16 y 17 de la Ley Orgánica Municipal de la entidad.¹³

En este sentido resultaba aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 39/99, de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESECHARSE LA DEMANDA SI SE ADVIERTE QUE LOS ACTOS CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA, SUBYACEN DENTRO DE UN CONFLICTO LIMITROFE QUE TIENE UNA VIA ORDINARIA PARA VENTILARSE.”**¹⁴

Consecuentemente, al actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria en la materia, considero que se debió sobreseer en el juicio de controversia constitucional, en términos de lo dispuesto en la fracción II del artículo 20 del propio ordenamiento legal.¹⁵

Cabe mencionar que comparto las consideraciones que sostuvo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al fallar, por unanimidad de cinco votos, las controversias constitucionales 27/2006 y 21/2009, resueltas en sesiones de siete de julio de dos mil seis y doce de agosto de dos mil nueve, respectivamente, ya que en dichas controversias se decidió que al estar pendiente la resolución del conflicto de límites territoriales por el Congreso es imposible analizar la constitucionalidad de la Ley y Decreto de Zonificación impugnados pues no se encuentra agotada la vía legal para la solución del conflicto limitrofe.

¹² Páginas 45 y 46 del Recurso de Reclamación 14/2012-CA.

¹³ “Artículo 57. Son facultades del Congreso:

...IV. Erigir o suprimir Municipios o pueblos, así como señalar o cambiar sus límites o denominaciones, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica Municipal.

...”

“Artículo 6. Previo acuerdo de las dos terceras partes del Cabildo, un Municipio podrá solicitar modificaciones a su territorio o a la denominación de sus centros de población.

Los Municipios interesados en tales modificaciones, deberán realizar su solicitud al Congreso del Estado, el que determinará lo procedente.”

“Artículo 16. Salvo lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás leyes aplicables, las controversias por cuestiones de límites o competencia por territorialidad entre dos o más Municipios del Estado, serán resueltas por el Congreso del Estado y se regirán por los lineamientos que señala la presente Ley, sin perjuicio de que el Congreso del Estado reglamente el procedimiento en ordenamiento diverso.”

“Artículo 17. Los Municipios propondrán la solución de toda controversia de límites entre ellos, la que someterán a la aprobación del Congreso del Estado. En caso de no llegar a un acuerdo, se someterán al procedimiento establecido por este Capítulo.”

¹⁴ Tesis del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo IX, mayo de 1999, página 915.

¹⁵ “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;

...”

Por todo lo anterior, considero que esta controversia constitucional debió sobreseerse al actualizarse la causa de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 19, relacionada con la fracción II del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de la materia, dado que no se ha agotado el principio de definitividad, de tal forma que no coincido con la declaración de invalidez del decreto impugnado.

Sirve como referente incluso la discusión que tuvo lugar en el Pleno de este Alto Tribunal el cuatro de diciembre de dos mil doce en la que se decidió suprimir el exhorto que se proponía en el proyecto original para que el Congreso de Puebla cesara en su reiterada inactividad en relación con el conflicto limítrofe planteado, ya que dicha solicitud implicaba un reconocimiento tácito de la íntima relación existente ente dicho conflicto de límites territoriales y el fondo del asunto. En efecto, en la propuesta de sentencia presentada por el Ministro Ponente se sugería el siguiente párrafo:

“Finalmente, en términos de los antecedentes de este juicio, se estima conveniente instar al Congreso de Puebla, que cese en su reiterada inactividad en relación con el conflicto limítrofe planteado y en ejercicio de sus atribuciones se avoque a resolverlo en los términos de su legislación”.

Asimismo, la dependencia de la controversia con el conflicto limítrofe se hizo evidente al momento de discutir los efectos que debían establecerse para la declaratoria de inconstitucionalidad, ya que el Tribunal Pleno estuvo a punto de emitir un juicio respecto de la pertenencia de determinadas zonas territoriales a uno o a otro municipio, declaración que evidentemente nada tiene que ver con el propósito de la controversia que nos ocupaba.¹⁶

Por último, sostengo mi voto en contra de los efectos que se determinaron en la declaración de invalidez del decreto impugnado, ya que una vez que la mayoría decidió que había un conflicto competencial y que la Legislatura del Estado de Puebla afectó a la hacienda municipal del Municipio de Puebla al haber asignado unas colonias al Municipio de Cholula, debió tenerse en cuenta que no se trataba de un conflicto entre particulares por lo que era necesario resarcir a la hacienda municipal que se vio disminuida. Decidir de forma diferente, como se hizo, es benéfico para los contribuyentes en orden a que se pretende disminuir la afectación a ellos pero deja de lado el propósito de definición competencial de las controversias constitucionales.

Por todo lo expuesto reitero que, con fundamento en el artículo 19, fracción VI en relación con el diverso 20, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia, debió considerarse improcedente y sobreseer en la presente controversia constitucional.

Asimismo, sostengo que, como consecuencia lógica de la declaratoria de invalidez del decreto impugnado, decretada por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, debió ordenarse al Municipio de Cholula que devolviera al Municipio de Puebla los montos que le fueron pagados indebidamente, dada la afectación que resintió el municipio actor en su hacienda pública.

El Ministro, **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto particular formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, en la sentencia del cuatro de diciembre de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 9/2012, promovida por el Municipio de Puebla, Estado de Puebla. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintisiete de febrero de dos mil trece.- Rúbrica.

¹⁶ Resulta conveniente acudir a la versión estenográfica de la sesión pública del Tribunal Pleno, celebrada el 4 de diciembre de 2012, en la que se discutió este caso.