



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
"Año del Centenario de la Promulgación de la
Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos"

CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 50/2017
ACTOR: MUNICIPIO DE REYNOSA, ESTADO DE TAMAULIPAS
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

En la Ciudad de México, a veintisiete de febrero de dos mil diecisiete, se da cuenta al **Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, instructor en el presente asunto, con lo siguiente:

Constancia:	Número de Registro
Expediente de la controversia constitucional al rubro indicada, promovida por Zita del Carmen Guadarrama Alemán, Síndico Segunda del Ayuntamiento del Municipio de Reynosa, Estado de Tamaulipas.	6844

Demanda de controversia constitucional y sus anexos, recibidos el diez de febrero de este año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, turnada conforme al auto de radicación de trece siguiente: Conste.

Ciudad de México, a veintisiete de febrero de dos mil diecisiete.

Visto el escrito de demanda y anexos de la Síndico Segunda del Municipio de Reynosa, Estado de Tamaulipas, se acuerda lo siguiente.

La accionante promueve controversia constitucional contra el Poder Legislativo de la entidad y diversas autoridades dependientes de dicho poder, en la que impugna lo siguiente:

"ACTOS CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA: De todas las autoridades demandadas, identificadas en los incisos 1, 2, 3, 4, 5 y 6 (sic) del apartado II anterior, se reclama todo lo actuado dentro del procedimiento de RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA NÚMERO 001/2017/CELST/PRA, INSTAURADO EN CONTRA DE LA C. MAKI ESTHER ORTIZ DOMÍNGUEZ, Presidente Municipal del Municipio de Reynosa, y en particular, los siguientes actos:

- 1.- La omisión de notificar al Ayuntamiento del Municipio de Reynosa, Estado de Tamaulipas, de la instauración del procedimiento de responsabilidad administrativa antes identificado;
- 2.- La omisión de citar al Ayuntamiento del Municipio de Reynosa, Estado de Tamaulipas; a la audiencia de pruebas y alegatos relativa al procedimiento de responsabilidad administrativa de mérito, que tuvo lugar el día 7 de febrero de 2017;
- 3.- Todos los actos que se deriven del procedimiento de responsabilidad administrativa en cita, tendientes a imponer a la Presidenta Municipal en funciones del Municipio de Reynosa, Estado de Tamaulipas, cualquier sanción de las previstas en la normatividad aplicable, tales como: apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución, revocación e inhabilitación.
- 4.- La determinación de llevar a cabo la suspensión temporal de la Presidenta Municipal en funciones del Municipio de Reynosa, Estado de Tamaulipas, y por ende, el cese inmediato de los efectos de su nombramiento, ello, durante la tramitación del procedimiento de responsabilidad administrativa en cita."

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Atento a lo anterior, con fundamento en los artículos 105, fracción I, inciso i)¹, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1² y 10, fracción I³, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del citado precepto constitucional, se tiene por presentada a la promovente con la personalidad que ostenta⁴, promoviendo la presente controversia constitucional.

Ahora bien, del estudio integral de la demanda y sus anexos, se advierte que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, en virtud de que el procedimiento de responsabilidad administrativa número 001/2017/CELST/PRA iniciado por el Congreso demandado contra la Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Reynosa, Tamaulipas, aún no se ha agotado.

El precepto señalado prevé:

“Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)

¹**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: (...)

i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; (...).

²**Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

³**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

⁴De conformidad con las copias certificadas del oficio SE/2578/2016, suscrito el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis por el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral de Tamaulipas, mediante el cual informa la integración del Ayuntamiento del Municipio de Reynosa, Tamaulipas, para el periodo 2016-2018, en donde aparece que Zita del Carmen Guadarrama Alemán forma parte de dicho Ayuntamiento como Síndico Segunda, y del Acta de la Séptima Sesión Solemne de Cabildo del indicado municipio, celebrada el treinta de septiembre de dos mil dieciséis, en la que consta la toma de protesta de la Presidenta Municipal y de los demás miembros del Ayuntamiento para el periodo 2016-2018, y en términos de los artículos 60, fracciones I y II, y 61 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, que establecen lo siguiente:

Artículo 60. Los Síndicos de los Ayuntamientos tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

I. La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.

II. Representar al Ayuntamiento en los litigios en que el Municipio sea parte, como mandatario general para pleitos y cobranzas en los términos del Código Civil del Estado, con la limitación de que no podrán desistirse, transigir, comprometer en árbitros o hacer cesión de bienes, recibir pagos, salvo autorización por escrito que en cada caso les otorgue el Ayuntamiento. Asimismo, tendrán a su cargo la atención de los negocios de la Hacienda Municipal. (...).

Artículo 61. Para el Ejercicio de las facultades y obligaciones que corresponden a los Síndicos en los municipios donde este Código prevea la existencia de dos de ellos, a ambos corresponden indistintamente las funciones previstas en las fracciones I, IX, X, XIV y XIX del artículo anterior. Al Primer Síndico le competen las funciones señaladas en las fracciones II, segunda parte, III, IV, V, VI, VII, VIII y XV del artículo anterior, y al Segundo Síndico le corresponden las funciones aludidas en las fracciones II, primera parte, XI, XII, XIII, XVI, XVII y XVIII.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
"Año del Centenario de la Promulgación de la
Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos"

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; (...)."

Al respecto, el Pleno de este Alto Tribunal ha sustentado en diversos criterios que la causa de improcedencia prevista, implica un principio de definitividad tratándose de las controversias constitucionales, como se puede constatar en la tesis de jurisprudencia P./J. 12/99, de rubro y texto siguientes:

"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, ESTÁ PENDIENTE DE DICTARSE LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA. La causal de improcedencia a que se refiere la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos implica un principio de definitividad para efectos de las controversias constitucionales, que involucra dos cuestiones específicas que consisten, una, en la existencia legal de un recurso o medio de defensa en virtud del cual puedan combatirse el o los actos materia de impugnación y lograr con ello su revocación, modificación o nulificación; caso en el que la parte afectada está obligada a agotarlo previamente a esta acción; otra, la existencia de un procedimiento iniciado que no se ha agotado, esto es, que está substancándose o que se encuentra pendiente de resolución ante la misma o alguna otra autoridad y cuyos elementos litigiosos sean esencialmente los mismos que los que se plantean en la controversia constitucional; caso en el que el afectado debe esperar hasta la conclusión del procedimiento para poder impugnar la resolución y, en su caso, las cuestiones relativas al procedimiento desde su inicio."⁵

Ahora bien, del contenido del dispositivo legal en comento y del criterio transcrito, se desprenden tres hipótesis para tener por actualizada la causal de improcedencia que en aquél se contiene, a saber:

1. Que esté prevista legalmente una vía en contra del acto impugnado en la controversia constitucional, que no se haya agotado y a través de la cual pudiera ser revocado, modificado o nulificado y, por tanto, sea apta para la solución del propio conflicto.

2. Que habiéndose interpuesto dicha vía o medio legal, aún no se haya dictado la resolución correspondiente, por la cual pudiera modificarse o nulificarse el acto controvertido a través de aquélla; y,

3. Que el acto impugnado se haya emitido dentro de un procedimiento que no ha concluido, esto es, que esté pendiente de dictarse la resolución definitiva que pueda ser impugnada en controversia constitucional, en el que

⁵Tesis P./J. 12/99, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y nueve, página doscientas setenta y cinco, con número de registro 194292.

la cuestión debatida constituya la materia propia de la controversia constitucional.

El caso a estudio se ubica en la última de las hipótesis anteriores, toda vez que los actos que se impugnan en esta vía, provienen de un procedimiento que al momento de la presentación de la demanda se encontraba pendiente el dictado de la resolución que lo culminara en definitiva, por lo que el Municipio actor, estaba obligado a esperar esta última resolución; en el entendido de que si no lo hace, la acción de controversia constitucional será improcedente.

Así, el Municipio de Reynosa, Estado de Tamaulipas, promueve controversia constitucional contra el Poder Legislativo del Estado y diversos órganos internos o subordinados de dicho poder, **reclamando la invalidez de todo lo actuado dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa 001/2017/CELST/PRA, instaurado contra Maki Esther Ortiz Domínguez, Presidenta del Municipio de Reynosa y, en particular, contra las omisiones de notificar al Ayuntamiento la instauración del procedimiento, de citarlo a la audiencia de pruebas y alegatos, y en general de todos los actos que se deriven del indicado procedimiento tendentes a imponer a la Presidenta Municipal cualquier sanción de las previstas en la normatividad aplicable; así como de la determinación de llevar a cabo la suspensión temporal de la servidora pública municipal durante la tramitación del procedimiento.**

Al respecto, el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece lo siguiente:

“Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

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

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
"Año del Centenario de la Promulgación de la
Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos"

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido

oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; éstos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores. (...).

Por su parte, los artículos 130, párrafo séptimo, y 150 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, 38, 39 y 89 del Código Municipal del Estado, así como 140 de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso de la entidad, establecen:

Constitución Política del Estado de Tamaulipas

"Artículo 130. (...)

La legislatura local, por mayoría calificada de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus integrantes, por alguna de las causas que la ley prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y expresar los alegatos que a su juicio convengan."

"Artículo 150. El Congreso del Estado expedirá leyes sobre responsabilidades de servidores públicos, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el Artículo 151 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de las ideas.

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal;

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito o inexplicable a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita o inexplicable no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

SUPRE

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la autoridad competente respecto de las conductas a que se refiere el presente Artículo.”

Código Municipal para el Estado de Tamaulipas

“Artículo 38. Son causas para la suspensión o revocación del cargo de un miembro del Ayuntamiento:

I. Asumir alguna de las conductas a que se refiere el artículo anterior, en lo conducente.

II. Abandonar sus funciones por un período que exceda de diez días consecutivos sin causa justificada.

III. La inasistencia a tres sesiones del Ayuntamiento en forma consecutiva sin causa justificada.

IV. La omisión reiterada en el cumplimiento de sus funciones.

V. Haber sido condenado a sanción privativa de libertad por delito intencional, mediante sentencia que haya causado ejecutoria.

VI. Usurpación o uso indebido y sistemático de atribuciones.

VII. La incapacidad física o legal que limite cumplir debidamente con el ejercicio de las atribuciones de su cargo.

VIII. Adoptar conductas sistemáticas y graves que afecten al buen Gobierno y Administración del Municipio, sin que se consideren como tales los juicios o las opiniones políticas que se emitan en el desempeño de sus funciones.

IX. Incurrir en responsabilidad por infracciones administrativas reiteradas o graves en los términos del Capítulo XIV de este Título.

X. Haberse dictado en su contra auto de formal prisión o estar sujeto a juicio político; en estos casos la suspensión será temporal entre tanto se resuelve su situación jurídica.

XI. Expedir u otorgar autorizaciones, permisos y licencias que avalen o emitan la opinión favorable para la instalación u operación en territorio de su Municipio, de centros para operar la apertura y operación del cruce de apuestas en hipódromos, galgódromos, frontones, así como para la instalación de centros de apuestas remotas y de salas de sorteos de números o símbolos; y

XII. En general cuando exista un impedimento de hecho o de derecho que lo imposibilite para cumplir con su función.”

“Artículo 39. Para decretar la suspensión de un Ayuntamiento o la suspensión o revocación del cargo, de alguno de sus miembros, el Congreso oirá previamente a los interesados, quienes podrán rendir las pruebas que estimen conducentes y alegar lo que a sus intereses convenga.”

“Artículo 89. El juicio político es competencia exclusiva de los órganos que establece la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Tamaulipas.

En lo que respecta a la responsabilidad administrativa, las funciones propias del Órgano de Control Estatal, así como de las Contralorías internas y del superior jerárquico que se menciona en la propia Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Tamaulipas, serán desempeñadas por el Ayuntamiento, a través de su Presidente Municipal en lo relativo a servidores municipales. Las responsabilidades administrativas de los miembros de los Ayuntamientos es competencia exclusiva del Congreso del Estado, estando facultado para identificar, investigar y determinar dichas responsabilidades, así como para aplicar las sanciones respectivas”.

Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado de Tamaulipas

“Artículo 140.

1. Para la atención de las denuncias de responsabilidad administrativa de los miembros de los Ayuntamientos del Estado, el presidente de la Mesa Directiva o de la Diputación Permanente en los recesos, se cerciorará del



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
"Año del Centenario de la Promulgación de la
Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos"

cumplimiento de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 150 de la Constitución Política del Estado.

2. En caso afirmativo, turnarán la denuncia al conocimiento de los presidentes de las comisiones de Gobernación, de Puntos Constitucionales, y de Justicia, con objeto de que integren el expediente y substancien el procedimiento. Al efecto, se aplicarán en lo conducente las disposiciones en la materia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.
3. Los presidentes de las comisiones referidas en el párrafo anterior presentarán al Pleno sus conclusiones, elucidándose la naturaleza de la denuncia, el denunciante, los elementos probatorios hechos llegar, las pruebas y alegatos del denunciado en ejercicio de la garantía de audiencia y el proyecto de resolución que consideren procedente, debidamente motivado y fundado en derecho.
4. Dicho proyecto de resolución será puesto a discusión, previa decisión del presidente de la Mesa Directiva sobre si el Pleno debe ser consultado en cuanto al tratamiento reservado del caso.
5. La determinación que adopte el Pleno será notificada personalmente al denunciado y al denunciante. En caso de resolverse la procedencia de la responsabilidad administrativa, se establecerá la sanción aplicable, conforme a lo señalado por el artículo 53 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

Como se ve, el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que las Legislaturas de los Estados, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y formular los alegatos que a su juicio convengan, por tanto, los congresos estatales tienen la atribución de sancionar las responsabilidades administrativas de los miembros de los Ayuntamientos, la cual se considera una competencia exclusiva y están facultados para identificar, investigar y determinar dichas responsabilidades, así como para aplicar las sanciones respectivas.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
Con base en las anteriores disposiciones, la Constitución del Estado de Tamaulipas, establece que corresponde al Congreso local aplicar las sanciones por responsabilidades administrativas de los miembros de los Ayuntamientos por los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, atribución que se considera de la competencia exclusiva del Poder Legislativo estatal,

además, dicho poder está facultado para identificar, investigar, determinar las responsabilidades administrativas y para aplicar las sanciones respectivas.

Sin embargo, el hecho de que se haya iniciado y se esté substanciando en el Congreso de Tamaulipas el procedimiento de responsabilidad administrativa 001/2017/CELST/PRA, contra la Presidenta del Municipio de Reynosa, Tamaulipas, Maki Esther Ortiz Domínguez, con ello no se causa un agravio en la esfera de competencia y atribuciones del Municipio actor, en virtud de que no ha concluido el mencionado procedimiento y no se ha dictado resolución alguna que afecte la integración del Ayuntamiento del Municipio que sancione con suspensión, destitución, revocación y/o inhabilitación de la Presidenta Municipal en funciones.

En consecuencia, por virtud del principio de definitividad previsto en tratándose de las controversias constitucionales, los actos impugnados por el Municipio actor provienen de un procedimiento de responsabilidad administrativa que al momento de la presentación de la demanda se encontraba pendiente el dictado de la resolución que lo culminara en definitiva, por lo que no causan, en el estado en que actualmente se encuentra dicho procedimiento, una afectación a la esfera de competencia del Municipio de Reynosa, Tamaulipas, sino sólo un perjuicio o agravio a la servidora pública del Municipio en lo personal.

En ese orden de ideas, el procedimiento de responsabilidad administrativa seguido por el Congreso de Tamaulipas bajo el número de expediente 001/2017/CELST/PRA, instaurado contra la Presidenta Municipal de Reynosa, Tamaulipas, por supuestos actos u omisiones que, en su caso, redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, que podrían afectar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deba observar en el desempeño de su cargo, y que al momento de la presentación del escrito de demanda, no se había concluido el referido procedimiento con el dictado la resolución que, en su caso, podría afectar la integración de los miembros del Ayuntamiento, por lo que resulta relevante para el caso, distinguir entre la afectación que el trámite del procedimiento de responsabilidad administrativa cause a los servidores



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
"Año del Centenario de la Promulgación de la
Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos"

públicos en lo personal y al Municipio para efectos de la procedencia del medio de defensa constitucional.

De conformidad con el criterio que ha sostenido este Alto Tribunal el medio de control constitucional denominado controversia constitucional, fue instaurado por el Constituyente permanente con la finalidad de dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y los ámbitos de competencia federal, local y municipal por actos o normas generales que pudieren afectar las facultades o competencias que la Constitución Federal otorga a cada una de ellas, es decir, por medio de este proceso se busca garantizar el principio de división de poderes y de competencias consagrado en la Norma Fundamental, como se advierte de la exposición de motivos que el Ejecutivo Federal acompañó a la iniciativa de reformas al artículo 105 Constitucional, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

Así pues, uno de los principios fundamentales para la procedencia del juicio de controversia constitucional es la existencia de un agravio que se traduce precisamente en la invasión de la esfera competencial del ente actor, a lo que deben encontrarse dirigidos los conceptos de invalidez que se planteen contra las normas o actos que se impugnen.

Resultan aplicables las jurisprudencias del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros y textos siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO 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 **'CONTROVERSIAS 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.”⁶

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE. Si bien el medio de control de la constitucionalidad denominado controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal, debe tomarse en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución Federal y, por ende, cuando a través de dicho medio de control constitucional se combate una norma general emitida por una autoridad considerada incompetente para ello, por estimar que corresponde a otro órgano regular los aspectos que se contienen en la misma de acuerdo con el ámbito de atribuciones que la Ley Fundamental establece, las transgresiones invocadas también están sujetas a ese medio de control constitucional, siempre y cuando exista un principio de afectación.”⁷

En este orden de ideas, si el objeto de tutela específico de la controversia constitucional es el ámbito de atribuciones que la Constitución prevé para los órganos originarios del Estado como medio de salvaguarda del principio de división de poderes y del sistema federal, es necesario que el planteamiento de violación a la Constitución Federal por parte de las normas o actos impugnados ocasione una afectación al órgano demandante, un agravio o perjuicio que repercuta de alguna manera en las funciones que le corresponden conforme a su esfera competencial.

Partiendo de lo anterior, resulta claro que la afectación susceptible de impugnación en el presente medio de defensa constitucional al Municipio actor por la instauración y trámite del procedimiento de responsabilidad administrativa seguido a la Presidenta Municipal, es la que agravie la esfera de competencia que la Constitución reserva en su favor y no así aquella que implique un perjuicio personal a la servidora pública a la que se instruye el procedimiento relativo.

⁶Tesis P./J. 83/2001, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV correspondiente al mes de julio de dos mil uno, página ochocientos setenta y cinco, con número de registro 189327.

⁷Tesis P./J. 112/2001, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV correspondiente al mes de septiembre de dos mil uno, página ochocientos ochenta y uno, con número de registro 188857.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
"Año del Centenario de la Promulgación de la
Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos"

En consecuencia, al tratarse del fincamiento de responsabilidades administrativas a la servidora pública del Municipio que se podrían, en su caso, determinar al concluir

el procedimiento respectivo, necesariamente recaen en su esfera de derechos en lo personal como centro de imputación de las acciones u omisiones que dan lugar a responsabilidad, pero tal afectación se distingue de la que se produciría al Municipio como órgano, que sólo podría resultar agraviado si con la resolución del procedimiento se invade su competencia o se afecta una prerrogativa que la Constitución Federal le otorgue a fin de preservarlo frente a injerencias o intervenciones ajenas en aras de un principio de seguridad jurídica que permita hacer efectiva su autonomía política, como sería, entre otros supuestos, en el caso de que se afecte la integración de su Ayuntamiento, situación esta última que en el caso no acontece, ya que no ha concluido el procedimiento de responsabilidad administrativa 001/2017/CELST/PRA con el dictado de la resolución que, en su caso, con motivo de la sanción que se pudiera imponer a la Presidenta Municipal, trascienda a la integración del Ayuntamiento que, en términos de lo dispuesto en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, se compone de un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine, pues, se insiste, sería hasta el dictado de la resolución que ponga fin al procedimiento, competencia del Congreso estatal cuando se podría, en su caso, afectar dicha integración y, en caso de que se sancione a la servidora pública municipal con suspensión, destitución o revocación de mandato, lo que hasta el momento no ha ocurrido.

En este sentido, resulta aplicable la jurisprudencia del Pleno de este

Alto Tribunal, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN. De la teleología de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contenida en la exposición de motivos de la reforma promulgada el dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día siguiente, se desprende que el Poder Reformador de la Constitución Federal estableció como prerrogativa principal de los Ayuntamientos la salvaguarda de su integración, debido a que ésta tiene lugar con motivo de un proceso de elección popular directa por el que la comunidad municipal otorga un mandato político a determinado plazo, el cual por disposición fundamental debe ser respetado, excepto en casos extraordinarios previstos en la legislación local. Asimismo, se estableció que la

integración de los Ayuntamientos tiene como fin preservar a las instituciones municipales frente a injerencias o intervenciones ajenas, en aras de un principio de seguridad jurídica que permita hacer efectiva su autonomía política. Con lo anterior, queda de manifiesto que si por disposición fundamental la integración de los Ayuntamientos constituye una prerrogativa para el buen funcionamiento de los Municipios, es claro que las resoluciones dictadas por autoridades estatales que determinen la separación del presidente municipal de su cargo con motivo de conductas relativas a su función pública, afectan su integración y como consecuencia su orden administrativo y político, con lo cual se actualiza el interés legítimo del Ayuntamiento para acudir en vía de controversia constitucional a deducir los derechos derivados de su integración.”⁸

Esta distinción entre la afectación personal a los servidores públicos municipales, incluso integrantes del Ayuntamiento, y la afectación al Municipio como ente de gobierno, fue materia de análisis por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte al fallar la controversia constitucional **10/97**⁹.

Partiendo así de la distinción entre la afectación que al Municipio como órgano puede causar la instauración, trámite y resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa y la que a su vez pueda producir en lo personal a la servidora pública del Municipio contra quien se sigue el referido procedimiento y, que, en su caso, por el fincamiento de responsabilidades que se puedan determinar por el Congreso del Estado, lo que se produciría sería un perjuicio o agravio a la servidora del Municipio en lo personal.

Ahora bien, la parte actora solicita en esencia la declaración de invalidez de las actuaciones intermedias del procedimiento de responsabilidad administrativa **001/2017/CELST/PRA** instaurado contra Maki Esther Ortiz Domínguez, Presidenta del Municipio de Reynosa, Estado de Tamaulipas, como son las omisiones de notificar al Ayuntamiento la instauración del procedimiento, de citarlo a la audiencia de pruebas y alegatos, y en general de todos los actos que se deriven del indicado procedimiento tendentes a imponer a la Presidenta Municipal cualquier sanción de las previstas en la normatividad aplicable; así como de la determinación de llevar a cabo la suspensión temporal de la servidora pública municipal durante la tramitación del procedimiento.

⁸Tesis P./J. **84/2001**, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV correspondiente al mes de julio de dos mil uno, página novecientos veinticinco, con número de registro 189325.

⁹En sesión de dieciocho de enero de dos mil uno y por unanimidad de once votos.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
"Año del Centenario de la Promulgación de la
Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos"

De lo anterior, deviene inconcuso que los actos impugnados no son definitivos ya que al momento de la presentación de la demanda el Congreso del Estado no había concluido el procedimiento respectivo.

Con lo anterior se evidencia claramente que los actos que pretende impugnar el Municipio actor no han adquirido definitividad, por lo que resulta indudable que la parte actora estaba obligada a esperar que se dicte la resolución que ponga fin al procedimiento de responsabilidad administrativa para poder acudir a la controversia constitucional y, en ese momento plantear todas las violaciones que a su juicio se hayan cometido en el procedimiento y al no hacerlo así, el presente juicio deviene improcedente. De lo contrario, llevaría al extremo de que podrían impugnarse todos y cada uno de los actos intermedios dentro de un procedimiento, lo que es contrario a la teleología de este medio de control constitucional y no es congruente con su naturaleza.

Resulta aplicable, por analogía, la tesis 2a. IX/2012 (9a.), sustentada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro siguiente:

"CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL (ESTADO DE MORELOS). LOS ACTOS INTERMEDIOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE SU REVISIÓN CARECEN DE DEFINITIVIDAD, POR LO QUE NO SON IMPUGNABLES EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL."¹⁰

En cuanto a la causa de improcedencia relativa a la falta de definitividad de los actos impugnados, se ha pronunciado la Segunda Sala de esta Suprema Corte al fallar las controversias constitucionales **85/2003** y **140/2008**, promovidas por el Gobernador Constitucional del Estado de Nayarit y por el Municipio de Centro, Estado de Tabasco, respectivamente.

En tanto que la Primera Sala sustentó dicho criterio al resolver, entre otras, las controversias constitucionales **50/2004**, **76/2008**, **67/2009** y **80/2009**, la primera promovida por el Municipio de Orizaba, Veracruz, la segunda por el Municipio de Manzanillo, Colima y las dos últimas por el Municipio de Centro, Tabasco.

¹⁰Tesis 2a. IX/2012 (9a.), Aislada, Segunda Sala, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VII, Tomo 2 correspondiente al mes de abril de dos mil doce, página mil doscientas setenta y seis, con número de registro 160170.

Si bien las resoluciones anteriores se dictaron en sentencia definitiva, esta situación no es un argumento en favor de la admisión. Por el contrario, confirma el criterio de que no tiene caso admitir un juicio que finalmente será improcedente, puesto que de los hechos narrados por la Síndico del Municipio actor en los antecedentes de la demanda, se puede corroborar que los actos impugnados como son las omisiones de notificar al Ayuntamiento la instauración del procedimiento, de citarlo a la audiencia de pruebas y alegatos, la determinación de llevar a cabo la suspensión temporal de la servidora pública municipal durante la tramitación del procedimiento, y en general de todos los actos que se deriven del indicado procedimiento tendentes a imponer sanción administrativa, constituyen actuaciones intraprocesales dentro del procedimiento que aún no concluye, lo cual denota que se configura una causal manifiesta e indudable de improcedencia, en virtud de que no se cubre el presupuesto procesal de la definitividad, dado el criterio reiterado de las Salas.

Además, si durante el trámite del procedimiento se dictara la resolución definitiva, ello no tornaría procedente el juicio, pues al tratarse de actos distintos a los originalmente impugnados, como son las omisiones de notificar al Ayuntamiento la instauración del procedimiento, de citarlo a la audiencia de pruebas y alegatos, y en general de todos los actos que se deriven del indicado procedimiento tendentes a imponer a la Presidenta Municipal cualquier sanción de las previstas en la normatividad aplicable; así como de la determinación de llevar a cabo la suspensión temporal de la servidora pública municipal durante la tramitación del procedimiento, tendría que realizarse una ampliación de demanda, pues de lo contrario el juicio sería sobreseído; por tanto, es claro que a fin de que el juicio perviva es necesario el ejercicio de una nueva acción, la que también puede ser deducida autónomamente en un juicio distinto, por lo que, el desechamiento de la demanda respecto de todos los actos que se deriven del indicado procedimiento tendentes a imponer a la Presidenta Municipal cualquier sanción de las previstas en la normatividad aplicable, ningún perjuicio causa a las defensas del Municipio actor, ya que tiene expedito su derecho de ejercer la acción contra la resolución definitiva que en su momento emita la Legislatura del Congreso del Estado.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
"Año del Centenario de la Promulgación de la
Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos"

Por lo anterior, no existe duda de que los actos impugnados derivan de un procedimiento de responsabilidad administrativa aún no concluido, por lo que se actualiza la causa de improcedencia que establece el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, por no haberse agotado el principio de definitividad previsto para efectos de la procedencia de las controversias constitucionales, lo que resulta evidente la inviabilidad de la acción, y no es necesario el estudio de fondo para determinarlo, por lo que emerge una causa manifiesta de improcedencia que obliga a desechar la demanda en cuanto a la inconstitucionalidad planteada de todo lo actuado dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa 001/2017/CELST/PRA, instaurado contra Maki Esther Ortiz Domínguez, Presidenta del Municipio de Reynosa, Estado de Tamaulipas.

Por los motivos expuestos, se advierte que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, la cual es manifiesta e indudable dado que se refiere a cuestiones de derecho, las cuales se advierten de la simple lectura de la demanda y sus anexos, por lo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento no sería factible llegar a una conclusión diversa, por lo que lo conducente es desechar la demanda de controversia constitucional, y esta conclusión encuentra apoyo en la tesis que a continuación se señala:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE SU DESECHAMIENTO DE PLANO SI LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA ESTRIBA EN UNA CUESTIÓN DE DERECHO NO DESVIRTUABLE CON LA TRAMITACIÓN DEL JUICIO. Si de la sola lectura de la demanda se advierte que existen cuestiones de derecho que impiden la procedencia de la controversia constitucional y que, por sus propios caracteres, no son desvirtuables con su tramitación pues nada de lo que se arguya o pruebe podrá modificar o superar esas consecuencias, aquélla debe considerarse notoriamente improcedente y, por ende, procede desecharla de plano."¹¹

Por lo expuesto y fundado, se

ACUERDA

Único. Se desecha de plano, por notoriamente improcedente, la demanda de controversia constitucional presentada por Zita del Carmen

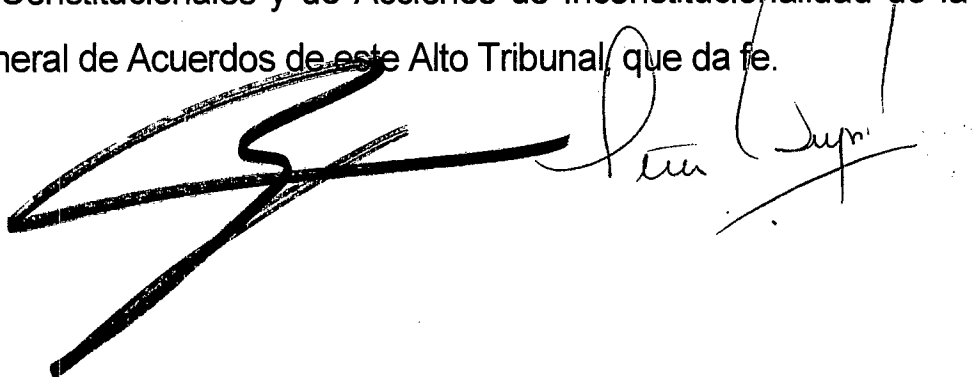
¹¹Tesis P. LXXI/2004, Aislada, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, correspondiente al mes de diciembre de dos mil cuatro, página mil ciento veintidós, con número de registro 179954.

Guadarrama Alemán, Síndico Segunda del Ayuntamiento del Municipio de Reynosa, Estado de Tamaulipas.

Por única ocasión y derivado del desechamiento de la demanda que intenta, se ordena notificar mediante oficio a la promovente en el domicilio que indica para oír y recibir notificaciones.

Una vez que cause estado este auto, **archívese el expediente como asunto concluido.**

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, quien actúa con Leticia Guzmán Miranda, Secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, que da fe.



Esta hoja corresponde al proveído de veintisiete de febrero de dos mil diecisiete, dictado por el **Ministro instructor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, en la controversia constitucional **50/2017**, promovida por el Municipio de Reynosa, Estado de Tamaulipas.

Conste
SRB/EGM. 2