

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 85/2019

ACTOR: MUNICIPIO DE MORELOS,  
ZACATECAS

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS  
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE  
INCONSTITUCIONALIDAD

En la ciudad de México, a veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, se da cuenta al **Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, instructor en el presente asunto, con lo siguiente:

Constancia	Registro
Escrito de Eduardo Duque Torres, quien se ostenta como Presidente del Municipio de Morelos, Zacatecas.	013342

Lo anterior fue recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal. Conste.

Ciudad de México, a veintinueve de marzo de dos mil diecinueve.

Agréguese al expediente, para que surta efectos legales, el escrito de Eduardo Duque Torres, quien se ostenta como Presidente del Municipio de Morelos, Zacatecas, mediante el cual desahoga la prevención formulada en proveído de quince de febrero de dos mil diecinueve.

Atento a lo anterior, se tiene al promovente designando **autorizados y delegados**, señalando **domicilio** para oír y recibir notificaciones en esta ciudad; esto, con fundamento en los artículos 4, párrafo tercero<sup>1</sup>, 5<sup>2</sup> y 11, párrafo segundo<sup>3</sup>, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 305<sup>4</sup> del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, en términos del artículo 1<sup>5</sup> de la citada ley reglamentaria.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 25<sup>6</sup> de la ley reglamentaria de la materia, el Ministro instructor en una controversia constitucional puede válidamente desecharla de plano si advierte la existencia de una causa

<sup>1</sup> Artículo 4. [...]

Las partes podrán designar a una o varias personas para oír notificaciones, imponerse de los autos y recibir copias de traslado.

<sup>2</sup> Artículo 5. Las partes estarán obligadas a recibir los oficios de notificación que se les dirijan a sus oficinas, domicilio o lugar en que se encuentren. En caso de que las notificaciones se hagan por conducto de actuario, se hará constar el nombre de la persona con quien se entienda la diligencia y si se negare a firmar el acta o a recibir el oficio, la notificación se tendrá por legalmente hecha.

<sup>3</sup> Artículo 11. [...]

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, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley. [...]

<sup>4</sup> Artículo 305. Todos los litigantes, en el primer escrito o en la primera diligencia judicial en que intervengan, deben designar casa ubicada en la población en que tenga su sede el tribunal, para que se les hagan las notificaciones que deban ser personales. Igualmente deben señalar la casa en que ha de hacerse la primera notificación a la persona o personas contra quienes promuevan, o a las que les interese que se notifique, por la intervención que deban tener en el asunto. No es necesario señalar el domicilio de los funcionarios públicos. Estos siempre serán notificados en su residencia oficial.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Artículo 25. El ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.

manifiesta e indudable de improcedencia y, en el caso, se actualiza la causal prevista en el artículo 19, fracción VIII<sup>7</sup>, en relación con los artículos 1, 10, fracción I<sup>8</sup> y 11, párrafo primero<sup>9</sup>, todos de la invocada ley reglamentaria, por falta de legitimación procesal.

Del primero de los preceptos que anteceden, se advierte que la improcedencia de la controversia constitucional puede resultar de alguna disposición de la ley reglamentaria de la materia, lo cual implica considerar no sólo las que específicamente prevé tal ordenamiento, sino, incluso, las que puedan derivar del conjunto de normas que rigen el sistema de control constitucional del que forman parte, toda vez que, en términos del artículo 1 de la propia ley reglamentaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá las controversias constitucionales a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece las bases de procedencia de este medio de control constitucional; siendo aplicable, a este respecto, la tesis **P. LXIX/2004**, de contenido siguiente:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ACTUALICE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, NO ES INDISPENSABLE QUE EXISTA Y SE VINCULE CON UNA DISPOSICIÓN EXPRESA Y ESPECÍFICA AL RESPECTO EN ESE ORDENAMIENTO JURÍDICO.** Conforme a la fracción VIII 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, la improcedencia del juicio debe resultar de alguna disposición de esa ley, esto es, que sea consecuencia de la misma, sin que sea necesario que expresa y específicamente esté consignada como tal en alguna parte del ordenamiento, pues siendo la condición para que dicha causa de improcedencia se actualice, que resulte del propio ordenamiento, ésta válidamente puede surtirse cuando del conjunto de disposiciones que integran a la citada ley reglamentaria y de su interpretación, en lo que se refiere a la controversia constitucional, se revelen casos en que su procedencia sería contraria al sistema de control constitucional del que forman parte o de la integridad y naturaleza del juicio mismo.”<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.

<sup>8</sup> Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

<sup>9</sup> 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. [...].

<sup>10</sup> Tesis **LXIX/2004**, Aislada, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XX, diciembre de dos mil cuatro, página 1121, registro 179955.



## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 85/2019

Por su parte, los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria, disponen que la parte actora en las controversias constitucionales tendrá que comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlo y, en todo caso, se presumirá que quién comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. Por lo tanto, cuando exista prueba en contrario, el Ministro instructor no debe reconocer dicha representación legal al compareciente.

En el caso, de los escritos inicial de demanda y el de cuenta de Eduardo Duque Torres, quien se ostenta como Presidente del Municipio de Morelos, Zacatecas, mediante los cuales, respectivamente, intenta promover controversia constitucional y desahoga la prevención formulada en proveído de quince de febrero de dos mil diecinueve, al manifestar esencialmente lo siguiente:

*“Que la Representación Municipal que el suscrito ostento, derivado del ejercicio del cargo como Presidente Municipal, es de las denominadas ‘Legales’, esto es, se confiere directamente por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas en el primer párrafo del artículo 128 invocado ya en el escrito inicial de demanda, numeral que a la letra dispone:*

*‘Artículo 128. El Presidente Municipal tendrá a su cargo la representación del Gobierno del Municipio y la ejecución de las resoluciones del Ayuntamiento.’”*

Cabe referir también lo que dispone el artículo 128, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas:

*“Artículo 128. [...]”*

*El Síndico municipal asumirá la representación jurídica en los juicios en que el Ayuntamiento sea parte. A falta o negativa del Síndico, tal personería recaerá en el Presidente Municipal.”*

De acuerdo con lo anterior, se arriba a la conclusión de que procede desechar la controversia constitucional, conforme a las consideraciones que se desarrollan a continuación:

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que en el Municipio de Morelos, Zacatecas, en los asuntos de carácter jurisdiccional en que sea parte, la representación jurídica del Ayuntamiento no la tiene el

Presidente Municipal, sino el Síndico Municipal conforme al propio artículo 128, segundo párrafo<sup>11</sup>, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

Ahora bien, es claro que el Síndico es quien cuenta con la representación jurídica del Municipio de Morelos, Zacatecas y, por tanto, el legitimado para promover una controversia constitucional al contar con la legitimación procesal activa -personería<sup>12</sup>-; lo que se corrobora, además, con lo dispuesto en los artículos 2, fracción XIII y 84, fracción I, de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, en los términos siguientes:

*"Artículo 2. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:*

*[...]*

*XIII. Síndico Municipal: a la síndica o síndico integrante del Ayuntamiento encargado de vigilar los aspectos financiero y jurídico; [...]*

*Artículo 84. La Síndica o Síndico Municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones:*

*I. Ostentar la representación jurídica del Ayuntamiento; [...]"*

De las referidas porciones normativas, se advierte que el Presidente Municipal de Morelos, Zacatecas, no puede ejercer la representación del Ayuntamiento cuando se trate de un procedimiento con carácter jurisdiccional constitucional; es decir, no cuenta con la personería para actuar en este juicio de controversia constitucional instaurado ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De lo hasta aquí expuesto, se advierte que la única posibilidad para que el Presidente Municipal actúe en representación del Municipio actor es en términos del artículo 128, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, el cual prevé la posibilidad de que éste asuma la representación jurídica del Ayuntamiento en supuestos específicos, esto es, ante la falta de Síndico o cuando éste se niegue a asumirla, debiendo acreditarlo con documento fehaciente, situación que no aconteció.

No pasa desapercibido para el Ministro que suscribe, lo expuesto por el Presidente Municipal de Morelos, Zacatecas, al citar los precedentes de

<sup>11</sup> Artículo 128. [...]

El Síndico municipal asumirá la representación jurídica en los juicios en que el Ayuntamiento sea parte. A falta o negativa del Síndico, tal personería recaerá en el Presidente Municipal.

<sup>12</sup> Personalidad con aptitud procesal, (capacidad legal para estar en juicio como sujeto activo)



las controversias constitucionales **82/2016** promovida por Playas de Rosarito, Baja California en contra del Poder Legislativo de la entidad; y **56/2015** promovida por el Poder Ejecutivo de Zacatecas en contra del Municipio de Jeréz, respectivamente, en las cuales, entre otros puntos, se estudió lo atinente a la legitimación de las partes; sin embargo, cabe precisar que, en el primer asunto, se analizó lo relativo a la legitimación activa, en particular, el tema de la firma autógrafa plasmada en el escrito inicial de demanda de la controversia al haber sido suscrito tanto por el Presidente del Municipio como por el Síndico, dejando a un lado el tópico de distinción entre ayuntamiento y municipio; y en el segundo asunto, el análisis versó sobre la legitimación pasiva del Municipio, en su carácter de demandado, en el cual, se resolvió que la Constitución de la entidad federativa en cuestión, establece que el Presidente Municipal tiene a su cargo la representación del Gobierno del Municipio, a quien se determinó que contaba con legitimación pasiva para comparecer en esa controversia constitucional en representación del Municipio demandado y, en su caso, llevar al cabo la ejecución de las resoluciones tomadas en ese asunto. Las invocadas sentencias tienen el carácter de cosa juzgada; esto, con fundamento en el artículo 88<sup>13</sup> del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio a la materia por virtud del artículo 1 de la ley reglamentaria.

Ahora bien, en relación con el primer párrafo del artículo 128 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, se advierte que dicho precepto confiere al Presidente Municipal la representación del gobierno del Municipio y la ejecución de las resoluciones del Ayuntamiento, sin que por ello quede comprendida la representación del Ayuntamiento para efectos judiciales.

En relación a este aspecto de interpretación de la legitimación procesal activa, resulta conveniente invocar el criterio que sostuvo el Tribunal Pleno, al fallar, en su sesión de diez de febrero de dos mil, la controversia constitucional **4/1998**, promovida por el Municipio de Puebla y otros del

<sup>13</sup> Artículo 88.- Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes.

mismo Estado, al analizar los entonces vigentes artículos 41, fracción III, y 44, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, determinando que:

*"[...] para la promoción de la presente controversia constitucional los Presidentes de los Municipios actores carecen de facultades para representar a los Ayuntamientos de dichos Municipios, pues en términos del artículo 41, fracción III, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla antes transcrito, sólo pueden representar al Ayuntamiento siempre y cuando no se designe una comisión especial o se trate de procedimientos judiciales, por lo que, siendo que en el caso se trata de un juicio de controversia constitucional instaurado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto es, de un procedimiento judicial, cabe concluir que los Presidentes Municipales carecen de legitimación para promoverlo."* (Énfasis añadido)

De dicho asunto, derivó el criterio jurisprudencial P./J. 4/2000, de contenido siguiente:

**"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA PROMOVERLA. LA TIENEN LOS SÍNDICOS EN REPRESENTACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE PUEBLA.** De conformidad con los artículos 41, fracción III, y 44, fracciones I, II y III, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, los síndicos tienen la representación de los Ayuntamientos en procedimientos judiciales con facultades de mandatario judicial, así como para ejercer las acciones y oponer las excepciones de que sea titular el Municipio y seguir en todos sus trámites los juicios en que éste tenga interés; por lo que, en estas condiciones y siendo que la controversia constitucional es un procedimiento de carácter judicial, se concluye que los síndicos están legitimados para promover a nombre y en representación de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado de Puebla una controversia constitucional en términos de lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."<sup>14</sup> (Énfasis añadido)

Así las cosas, es inconcuso que, en la especie, el Presidente Municipal de Morelos, Zacatecas carece de legitimación procesal para incoar un procedimiento judicial como lo es una controversia constitucional y, por ende, como se adelantó, se actualiza la causal de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VIII, en relación con los artículos 1, 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No es óbice a lo anterior, lo manifestado por el promovente, mediante el cual argumenta que, para no dejar en estado de indefensión al Municipio de

<sup>14</sup> Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, página 513, registro 192332.



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 85/2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Morelos, Zacatecas, se debe tener por presentada a la Síndica con la firma autógrafa signada en el escrito de cuenta, argumentado que:

*"[...] atendiendo al principio de mayor beneficio solicito se dé trámite a la demanda de Controversia ya presentada y sólo AD CAUTELAM manifiesto que en el presente caso con el fin de que no se deje en estado de indefensión al Municipio que represento, signa el presente también el (sic) Síndico (sic) Municipal del Municipio de Morelos, lo anterior a fin de que se dé curso a la demanda de Controversia Constitucional ya presentada, en los términos siguientes: [...]"*

Respecto a lo solicitado por el promovente, no es dable tener por presentada en esta etapa procesal a la Síndica del Municipio de Morelos, Zacatecas, toda vez que la oportunidad que tuvo para signar el escrito inicial de demanda fue hasta el catorce de febrero de dos mil diecinueve, con antelación a su presentación ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, plazo que culminó con la oportunidad consagrada en el artículo 21, fracción II<sup>15</sup>, de la ley reglamentaria de la materia.

Finalmente, debe decirse que la causal de improcedencia se estima manifiesta e indudable, en virtud de ser una cuestión de derecho no desvirtuable con la tramitación de juicio, siendo aplicable, al respecto, la tesis siguiente:

**"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."<sup>16</sup>

Por tanto, con apoyo en las disposiciones legales y las tesis citadas, se

**ACUERDA:**

<sup>15</sup> Artículo 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 [...]

<sup>16</sup> Tesis LXXI/2004, Pleno, Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, diciembre de dos mil cuatro, página 1122, registro 179954.

**PRIMERO.** Se desecha de plano la controversia constitucional promovida por Eduardo Duque Torres, quien se ostenta como Presidente del Municipio de Morelos, Zacatecas.

**SEGUNDO.** Sin perjuicio de lo anterior, se tiene al promovente designando **autorizados y delegados**; y, señalando **domicilio** para oír y recibir notificaciones en esta ciudad.

**Notifíquese.** Por lista y por oficio al promovente.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, quien actúa con Carmina Cortés Rodríguez, 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.

