

## ÍNDICE

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 29 DE ENERO DE 2019.**

### SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

NÚMERO		IDENTIFICACION, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
265/2017	<p><b>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE PUENTE DE IXTLA, ESTADO DE MORELOS, EN CONTRA DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE DICHO ESTADO.</b></p> <p><b>(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS.)</b></p>	3 A 49

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL  
MARTES 29 DE ENERO DE 2019**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**SEÑORES MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA  
JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ  
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS  
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO  
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ  
EDUARDO MEDINA MORA I.  
JAVIER LAYNEZ POTISEK  
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:55 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión. Sírvase dar cuenta secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 10 ordinaria, celebrada el lunes veintiocho de enero del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Está a su consideración. Si no hay comentarios, en votación económica consulto ¿se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS**

Continúe señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL  
265/2017, PROMOVIDA POR EL  
MUNICIPIO DE PUENTE DE IXTLA,  
ESTADO DE MORELOS, EN CONTRA  
DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y  
EJECUTIVO DE DICHO ESTADO.**

Bajo la ponencia de la señora Ministra Luna Ramos y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

**PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.**

**SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 11, FRACCIÓN V Y 91 DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS, ASÍ COMO DEL ACUERDO DE CUATRO DE SEPTIEMBRE DEL DOS MIL DIECISIETE, DICTADO POR EL MAGISTRADO TITULAR Y SU SECRETARIO DE ACUERDOS AMBOS DE LA TERCERA SALA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS, DENTRO DE LOS AUTOS DEL JUICIO DE NULIDAD NÚMERO TCA/3AS/110/2014, EN LOS TÉRMINOS PRECISADOS EN EL PENÚLTIMO CONSIDERANDO DE LA PRESENTE EJECUTORIA. LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ TENDRÁ EFECTOS ÚNICAMENTE ENTRE LAS PARTES A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE ESTA RESOLUCIÓN AL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS.**

**TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA EJECUTORIA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MORELOS Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias secretario. Señoras y señores Ministros, someto a su amable consideración los primeros apartados, relativos a: competencia, legitimación activa, legitimación pasiva, oportunidad respecto al acuerdo impugnado, oportunidad de la demanda respecto DE las normas reclamadas y antecedentes. Están a su consideración, ¿No hay ningún comentario? Señora Ministra Norma Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** En el apartado de legitimación pasiva, le estamos dando dicha calidad al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, que es el que dictó el acto concreto de aplicación.

Tenemos tres cosas: conforme a la Constitución del Estado de Morelos, vigente en la época en que se presentó esta controversia, el artículo 109 Bis establecía que “La justicia administrativa estatal se deposita en un Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, órgano jurisdicción que no estará adscrito al Poder Judicial.”

En este sentido, tenemos un recurso de reclamación que analizó este Tribunal Pleno el dos de mayo de dos mil diecisiete, –se falló por mayoría de seis votos– en el que se estableció que la controversia constitucional –como criterio general– debía entenderse como un criterio cerrado y no extensivo.

En ese recurso de reclamación –específicamente– se analizó si, tratándose de la legitimación pasiva, –no activa– si no encuadraba dentro de las hipótesis del artículo 105 constitucional, procedía o no la controversia; se determinó que no; que sí el ente demandado

no tenía legitimación pasiva, en términos de lo que establecía expresa y limitativamente el artículo 105 constitucional; entonces, la controversia era improcedente.

Este sería el caso, tenemos criterio –también– de este Tribunal Pleno, –bueno– este recurso de reclamación es del dos de mayo de dos mil diecisiete, fue ponencia del Ministro Pardo y votaron a favor de este criterio –porque, incluso, hay votos particulares–: seis votos de los señores Ministros Luna ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, en cuanto a que, en este sentido, no procedía porque no tenía legitimación pasiva.

También tenemos diversos precedentes, uno –concretamente– de este Pleno, del Ministro Cossío, en cuanto que el Tribunal Contencioso Administrativo, al no formar parte del Poder Judicial de determinada entidad federativa –en estos estudios, la de la Ciudad de México–, no podía incluirse dentro de los sujetos que legitimaba para interponer esa controversia.

Ahí se analizó la figura del Tribunal Contencioso Administrativo, pero en función de una legitimación activa, y se estableció que no estaba legitimado activamente para interponer la controversia que en ese momento se presentó; y en el del Ministro Pardo analizamos legitimación pasiva, y se determinó que era improcedente si no estaba dentro de los órganos, poderes que la Constitución establecía en el artículo 105.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo dictó el acto concreto –en sí–, de aplicación de las normas que se está reclamando, entonces lo pongo a consideración del Tribunal Pleno. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. Señor Ministro Medina Mora.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Gracias señor Ministro Presidente. En los asuntos a que se refiere la Ministra Piña, estuve en la minoría, voté en contra; pero en este caso, –en efecto– genera duda que pueda tener legitimación pasiva el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, y –un poco– el proyecto no analiza en profundidad el tema de legitimación, no está –obviamente– entre los poderes señalados en el artículo 105, pero hay un precedente relevante, que es una tesis de dos mil ocho –P./J.16/2008–, que señala que, en caso excepcional, cuando una decisión de un órgano jurisdiccional atañe o afecta de manera directa la competencia cuya invasión se reclama, entonces, por excepción, puede ser considerado en esta lógica de legitimación pasiva; así he votado y me parece que, en este caso, así debe de hacerse, simplemente hago la precisión de por qué razón –en este caso– pienso que existe esta legitimación pasiva del tribunal, en razón de su decisión y cómo ésta afecta la competencia del municipio, cuando menos, en los términos reclamados. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Gracias señor Ministro Presidente. Efectivamente, entiendo que está el precedente que la

Ministra me hizo el enorme favor de hacérmelo llegar, el recurso de reclamación 76/2016-CA, derivado de la controversia constitucional 89/2016, bajo la ponencia del Ministro Pardo Rebolledo.

Entiendo que analizamos –fundamentalmente– la legitimación activa, porque fue un recurso de reclamación derivado de una controversia donde se le desecha a la Asamblea Legislativa, la que interpone contra el Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Entonces, aquí está: en esta legitimación activa se analizó si la Asamblea Legislativa podía, sobre todo, en un régimen transitorio –cuando estaba transitando a la Ciudad de México, ¿se acuerdan que analizamos todo el régimen transitorio antes de convertirse en Congreso la Ciudad de México?– y, efectivamente, por la mayoría que señala –estuve en la minoría– se dijo que no tenía legitimación activa. De manera –debo de reconocer– aleatoria, el único párrafo que encontré en ese precedente es cuando se dice: “No obstante ello, conforme a lo ya precisado, deviene inconcuso que si la demanda fue promovida en contra de un acto emitido por dicho Instituto Electoral local, órgano que no se encuentra previsto como uno de los sujetos que pueden tener legitimación pasiva”; es decir, se dijo: de todas maneras, el Instituto, no tiene legitimación –o sea el demandado– pasiva, así se hizo, pero fundamentalmente se analizó la legitimación activa.

Ahora, creo que este Órgano Pleno ha sido –de alguna manera– o ha dado un tratamiento distinto a legitimación activa que la pasiva; existen varios precedentes, como una tesis del Pleno es la P./J. 52/2008: “INSTITUTO COAHUILENSE DE ACCESO A LA



INFORMACIÓN PÚBLICA. TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA [...], PUES EJERCE SUS ATRIBUCIONES CON PLENA AUTONOMÍA”; después, hay otra tesis del Pleno: P./J. 15/2008, “TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO –como es el caso– DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSAS [...] EN VIRTUD DE QUE EMITE SUS DETERMINACIONES DOTADO DE PLENA AUTONOMÍA Y JURISDICCIÓN”; y recordarán ustedes la tesis P./J. 10/2004 –la más antigua– que, en la época, formalmente estaba considerada desconcentrado, regulador del Ejecutivo; dice, sin embargo: “COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, PUES EMITE RESOLUCIONES CON PLENA AUTONOMÍA.”

Entonces, me parece que este es nuevamente el caso que, de no reconocerse –independientemente de que he estado en la minoría que piensa que se debe de reconocer la legitimación de estos órganos constitucionales, autónomos locales–, de lo contrario, se les deja en total estado de indefensión porque, mientras que los federales tienen texto expreso para poder defender sus competencias, los órganos constitucionales autónomos que, además, muchas veces son autónomos por mandato constitucional, como los de transparencia, son autónomos o los contenciosos administrativos, son autónomos porque, en el sistema anticorrupción, la Constitución dijo que esos contenciosos tienen que ser autónomos; sin embargo, a la hora de que tienen alguna cuestión competencial contra el gobernador de los Estados, no pueden, y viene y se les dice: es improcedente, tú no

puedes defender tu competencia pero, por eso, siempre he votado en la minoría—.

Ahora, en el caso particular, de no reconocerse la legitimación pasiva —en este caso, del tribunal que dictó la sentencia y que el municipio considera que, precisamente, está vulnerando la integración del ayuntamiento—, me parece un tanto cuanto inconsistente decirle al municipio: te pueden analizar en controversia la ley porque esa la emitió el Congreso, pero el acto de aplicación que emitió —precisamente— el Tribunal Contencioso, que es el que está removiendo al ayuntamiento como ahora es autónomo, no puedes demandarlo en controversia. Por lo tanto, sostendré que sea legitimación —al menos— pasiva —diría— en este caso, independientemente de que creo, también, que deben tener ambas. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. ¿Alguien más? En este tema, también he votado consistentemente con la minoría.

Me parece que el artículo 105 constitucional no es limitativo, es meramente enunciativo, porque busca —la controversia constitucional— precisamente salvaguardar el orden jurídico constitucional, de tal suerte que los diferentes órganos que gozan de autonomía constitucional, sobre todo, pero también legal, deben estar en posibilidad de impugnar, en legitimación activa, aquellos actos que les afecta, sobre todo, cuando esa afectación puede incidir en su esfera competencial; pero con mucha más razón pueden ser demandados cuando emiten actos que afectan

la esfera jurídica de otras entidades u órdenes jurídicos o de gobierno.

Como se dijo –aquí–, en la legitimación pasiva, el Pleno ha tenido un criterio bastante laxo para ampliar esta legitimación desde el caso de la Comisión Federal de Competencia Económica, en que en aquel momento era –incluso– un órgano desconcentrado, pero como emitía actos que afectaban a los otros poderes, el Pleno abrió esta legitimación.

¿Dónde el Pleno ha sido más cauteloso o más literal en sus interpretaciones? Ha sido en la legitimación activa; sin embargo –reitero–, he votado consistentemente en el sentido de que no podemos limitarnos a las enunciaciones que hace el artículo 105, sino tenemos que ver qué busca preservar la controversia constitucional, que es precisamente el orden constitucional.

Para mí, no sería una interpretación jurídica constitucional consistente aquélla que permite que haya actos que no pueden ser impugnados a través de la controversia, simplemente por no estar incluidas en el artículo 105 constitucional las entidades que los emiten o las entidades que reciben la afectación; de tal suerte que, consistente como he venido votando estos asuntos, tanto cuando integré la Primera Sala como ahora en el Pleno, me parece que en este caso hay legitimación pasiva; pero, además, –aquí– con mayor razón, porque me parece que, de otra manera, habría un contrasentido que indicó el Ministro Laynez: puedo impugnar la ley, pero lo que me está afectando de la ley es el acto de aplicación, y ese no lo podría impugnar; de tal suerte que estoy

con el proyecto en este punto. ¿Algún otro comentario? Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. Este tema entre la legitimación activa y pasiva me hace estar de acuerdo con el proyecto, y esto obedece a la técnica que debe regir el trabajo jurisdiccional en una controversia constitucional.

La Carta Suprema permite a un municipio controvertir –mediante esta vía– los actos legislativos específicamente del Congreso de una entidad federativa y, evidentemente, esto lo habrá de hacer, en la generalidad de los casos, cuando la norma es aplicada.

Independientemente de quién la aplique, interesa en este momento revisar el contenido de la norma cuyo cuestionamiento se hace en esta controversia; por tanto, si la norma que aquí se cuestiona tiene que ver con una entidad que no puede tener –a mi manera de entender– la característica de legitimación activa, esto no quita que, en su condición de destinatario de la norma y en ejecución de su contenido, sea traída esta controversia constitucional, no para analizar en sí mismo el acto; el acto pudiera tener un grado de inoperancia, en tanto la controversia no analizaría específicamente la motivación de su acto, sino que –aquí– se cuestiona la facultad que el Congreso le entregó a ese sujeto para aplicar la norma, que eso considera –en el caso concreto, el municipio– que viola la prerrogativas que la Constitución le entrega, esto es, si la Legislatura –como producto de su trabajo– entregó una norma que le faculta a un sujeto, no legitimado para promover controversias constitucionales, la

oportunidad de destituir –como en el caso, también– a todo un cabildo, y éste acto le afecta, desde luego que la traerá en su carácter de aplicador de la norma; esto nos permitirá, en la controversia constitucional, analizar el contenido de la norma con la que actúo y, a partir de ello, generar un pronunciamiento.

Si me exigieran revisar –en lo particular– la actuación de este órgano aplicador, entendería que, en esa condición, se estaría sumando un acto concreto, no incluido dentro del tema de la controversia, pero me sirve para considerar aplicada la norma.

Llevado esto desde el juicio de amparo es común, en donde el cuestionamiento de una norma se hace a partir de un acto de aplicación que proviene de quien es autoridad, y en nada afecta al juicio que la resolución se pronuncie respecto de la norma, sin la necesidad de analizar si el particular que aplicó ésta, fundó o motivó, o si dio las razones exactas para hacerlo; en todo caso, si la norma acarrea un vicio, éste alcanza –en efecto– al acto concreto; en caso de que no, esto no sucederá así, ni tampoco se analizará como un acto reclamado, ni el particular que aplicó la norma tendrá que rendir un informe justificado.

Bajo esa perspectiva, entiendo que la única forma de poder atender el contenido de esta norma y poder darle un sentido a la controversia constitucional es tener, a esta parte que aplicó la disposición, como integrante del litigio de esta controversia. Razón por la cual, considero que tiene legitimación pasiva.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro.  
Señora Ministra Norma Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Lo planteé como duda, porque me estoy replanteando el criterio que tengo sobre la mayoría, por las razones que expusieron tanto el Ministro Zaldívar como el Ministro Laynez, pero lo quise señalar porque en el último precedente que sacó este Pleno, que fue de dos de mayo de dos mil diecisiete, se dice expresamente: “No obstante ello, conforme a lo ya precisado, deviene inconcuso que si la demanda fue promovida en contra de un acto emitido por dicho Instituto Electoral local, órgano que no se encuentra previsto como uno de los sujetos que pueden tener legitimación pasiva en una controversia constitucional, por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, la misma resulta notoriamente improcedente”.

Este fue el último precedente, salió por mayoría se seis votos —me incluyo—; como digo, estoy repensando el criterio porque se me hacen razones muy válidas, pero lo quería traer a colación porque ese fue el último criterio que se sustentó, y que resultaría aplicable —si se sostuviera esa mayoría— a los asuntos que vamos a ver, tanto éste como el que sigue. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. ¿Algún otro comentario? Señora Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Ministro Presidente. Viendo “a vuelo de pájaro” el precedente al que se refiere la señora Ministra —no lo había revisado con tanto detenimiento—, al parecer, la idea fundamental era impugnar, según los agravios que están transcritos en la página 6, la

legitimación procesal activa del Instituto Electoral de la Ciudad de México —una cosa así—.

En alguna parte del proyecto, se mezclan las dos: la legitimación procesal activa y la pasiva; voté en contra de algunas consideraciones, siempre he considerado que la legitimación procesal activa no es enunciativa, es limitativa en cuanto a lo establecido por el artículo 105 de la Constitución; sin embargo, en la legitimación pasiva, se ha considerado por este Pleno, desde dos mil seis —tengo aquí el precedente de la controversia constitucional 58/2006, en la que, precisamente, se impugnaba una decisión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León—. Dijo el Pleno en ese momento —estoy hablando del dos mil seis—: “Así, analizando el caso particular, a la luz de tales criterios y atendiendo a la finalidad perseguida con la controversia constitucional, debe estimarse que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León tiene legitimación pasiva, toda vez que se trata de un órgano Constitucionalmente dotado de plena autonomía y jurisdicción para emitir sus resoluciones”.

Se transcribe el artículo que, de alguna manera, le establece competencia a este Tribunal, y el 116 de la Constitución, que en ese momento establecía: “Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos [...]”.

Entonces, la conclusión que se da a esto, se citan los artículos de cómo se estableció este Tribunal en lo particular, que responden a

lo dicho por el artículo 116, y luego la conclusión que se da es – precisamente– que no se trata de legitimación activa, sino de legitimación pasiva y es que –de alguna manera– quien emitió el acto que en ese momento se estaba impugnando, y que, al tener autonomía en la emisión de sus decisiones y en su ejecución, entonces, por esa razón, se le reconocía legitimación pasiva.

Este artículo, que –de alguna manera– relacionamos con el artículo de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, tiene una redacción muy similar, porque dice: Artículo 1. “El Tribunal de Justicia Administrativa cuenta con las facultades, competencias y organización que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Particular del Estado, –va diciendo otras leyes, y lo importante es esto que coincide plenamente con lo redactado en el asunto que les acabo de señalar, y dice– [...] y está dotado de plena jurisdicción, autonomía e imperio suficientes para hacer cumplir sus determinaciones [...].”

De tal manera que, por esa razón, consideramos que tiene legitimación pasiva, independientemente de que también este Pleno –en otras circunstancias– ha reconocido la legitimación pasiva de otro tipo de organizaciones o de órganos públicos, como –por ejemplo– la de las delegaciones de la Ciudad de México, recordarán ustedes que se discutió ampliamente, –en algún momento– si podían o no ser demandadas en controversia constitucional, y llegamos a la conclusión de que, tratándose de la legitimación pasiva, se tenía que ser un poco más laxo ¿por qué razón? Porque, teniendo legitimación activa el órgano que –de alguna manera– había promovido la controversia constitucional



correspondiente, no podía dejarse de llamar a juicio, ni escucharla, ni dejar de tomar en consideración las argumentaciones que hiciera valer, en la respectiva contestación de la demanda, el órgano que, a su vez, hubiera emitido el acto de aplicación que fuera tema de esa controversia constitucional.

Entonces, por esa razón, –en lo personal– considero que tiene legitimación el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, teniendo un precedente exactamente idéntico a las circunstancias en las que se encuentra lo que hoy se está reclamando y, en lo personal, –como decía– también con la idea de que –para mí– el 105 es restrictivo, no es enunciativo –así he votado en otras ocasiones– cuando se trata de legitimación activa –para mí, en esos casos, sí es limitativo–; pero tratándose de legitimación pasiva, la situación es diferente, por las razones que hemos mencionado y que, en algunos asuntos este Pleno ha discutido y ha determinado el reconocimiento de esta legitimación. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. Señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. Seré muy breve, sólo es un tema que llama mi atención pues, como bien lo ha dicho la señora Ministra ponente, el recurso de reclamación 76/2016-CA que fue traído al conocimiento de este Alto Tribunal, efectivamente tiene un párrafo en el que dice: “No obstante ello, conforme a lo ya precisado, deviene inconcuso que si la demanda fue promovida en contra de un acto emitido por el Instituto Electoral local, órgano que no se

encuentra previsto como uno de los sujetos que pueden tener legitimación pasiva en una controversia constitucional. [...] la misma resulta notoriamente improcedente”; es cierto que este párrafo así lo dice, aun cuando, en esencia, este recurso de reclamación versó respecto del acuerdo dictado al desechar de plano una controversia constitucional promovida por la Asamblea Legislativa del –entonces– Distrito Federal, a la cual no se le reconoció legitimación activa; esto es, el acuerdo de la Ministra instructora desechó la demanda promovida por la Asamblea contra el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Es cierto que, durante la explicación en contestación a los agravios, la Asamblea establece que tanto ella como el Consejo General deben tener esa condición de legitimación, pero la esencia de esta reclamación radicaba en el motivo del desechamiento, que era la falta de legitimación activa.

Por eso, creo que los argumentos anteriores a ese párrafo dan plena respuesta a la razón que sustentó el acuerdo combatido: no tiene legitimación activa. ¿Que pudiera tener legitimación pasiva el demandado? Pues, en tanto no tenga legitimación activa quien lo promueve, es más que suficiente para entender que esto no se admite.

De ahí que, para evitar cualquier suposición de que votara incongruentemente, me parece que el tema específico del recurso de reclamación se resolvió al atender la razón por la que se desechó de plano una controversia, a partir de que la Asamblea no tenía legitimación activa; lo de la legitimación pasiva resultaba

adicional. De ahí que sigo en el entendimiento que expresé en mi primera participación. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Aguilar Morales.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias señor Ministro Presidente. También considero que, tratándose de la legitimación pasiva, debemos ser más amplios porque la finalidad fundamental del artículo 105 constitucional es la de proteger las competencias de las autoridades. ¿De qué autoridades? De las autoridades que están señaladas en el artículo 105 como con legitimación activa. Estas autoridades, que ven violentada, o infringida o invadida su competencia, pueden ir a este recurso, acceder a la Suprema Corte y defender tanto su competencia como anular actos que pudieran invadirla.

La legitimación pasiva –en cambio– es una circunstancia que puede ser tan amplia, tan genérica, que sería imposible –inclusive– en la ley prever qué autoridades van a emitir algún acto, en algún momento, que pudieran afectar la competencia de alguno de estos órganos que tienen legitimación activa para defenderlo.

Podrían ser muchas autoridades de distintas naturalezas las que pudieran emitir actos de esta forma y, por lo tanto, también me inclino porque podamos tener un concepto mucho más amplio de la legitimación pasiva, porque lo importante es que se afecte a la entidad que va a generar o a incoar un procedimiento, como legitimación activa y, por lo tanto, pueda defender o señalar cuáles son los límites de sus competencias.

De tal manera que habrá que abrir un poco más este catálogo, en lugar de señalarlo como algo totalmente limitativo; podríamos, desde el punto de vista de legitimación pasiva, hacerlo más amplio y, por eso, en este sentido también me inclino porque tenga legitimación pasiva esta entidad concreta.

Ahora, hay una cuestión que se planteó por el Tribunal de Justicia Administrativa de Morelos, –en la página 14 de su escrito de contestación– en donde señala que debería estudiarse la causa de improcedencia relativa a que se trata de un desacato; que ese desacato no debe o puede ser motivo de análisis en una controversia constitucional, ese es el argumento del tribunal.

Ese es un argumento que no encuentro que haya sido estudiado y, por lo tanto, propuesto para considerarlo infundado o fundado, según el caso. Hay –por ahí– un viejo precedente, la jurisprudencia P./J.16/2008, de este Pleno, que trata sobre este tema; pero, cualquiera que fuera la propuesta, creo que sería necesario que se hiciera un estudio de esta causa de improcedencia invocada por el Tribunal de Justicia Administrativa de Morelos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Si les parece, al analizar posteriormente el considerando séptimo (causales de improcedencia), porque hay algunas que no fueron estudiadas. Señor Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias señor Ministro Presidente. Desde luego que el tema que se ha planteado

amerita una nueva reflexión y enfocarlo desde distintos aspectos, pero quisiera señalar que el precedente al que se ha hecho referencia –la reclamación 76/2016– hace un estudio más amplio, no se limita sólo a la legitimación activa o legitimación pasiva.

En este asunto, el recurso de reclamación se interpuso en contra de un auto que desechó una controversia constitucional, y la razón por la que se desechó esa controversia constitucional –me voy a permitir leerlo, esto es parte del auto desechatorio— se dijo: “Por ende, en ninguna de las hipótesis de procedencia de la fracción I del artículo 105 constitucional encuadra una controversia constitucional entablada entre un poder estatal y un órgano público autónomo del mismo orden jurídico”; es decir, el análisis fue que el caso no encuadraba en ninguna de las hipótesis del artículo 105, fracción I; y abunda este acuerdo: “Lo anterior, sin que pase inadvertido que el inciso I) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la procedencia de las controversias constitucionales suscitadas entre dos órganos constitucionales autónomos y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Congreso de la Unión; sin embargo, esa porción normativa no es aplicable al caso, porque implícitamente excluye la procedencia de las controversias interpuestas entre un poder estatal (ejecutivo, legislativo o judicial) y un organismo público autónomo de la misma entidad federativa, ya que acota las disputas entre órganos constitucionales autónomos y poderes de carácter federal y no estatal”; es decir, la razón que se dio, y que —digamos— se valida en el recurso de reclamación que resolvió este Tribunal Pleno, es que no está prevista en el artículo 105, fracción I, una controversia constitucional entre un poder local y un órgano constitucional autónomo local.

Esa fue —digamos— la causa y el análisis que se hizo del punto. Insisto, todo es motivo de una nueva reflexión, de un nuevo análisis y, desde luego, aquí hubo una votación dividida, pero me parece que no es el tema si se analizó la legitimación activa o la legitimación pasiva y en qué posición estaba, en ese caso, el órgano constitucional autónomo o el poder local respectivo; se dijo que no estaba previsto en el artículo 105, fuera cual fuera la posición, ya sea activa o pasiva, de cualquiera de estos dos entes que fueron partes en esa controversia.

En fin, estaba escuchando y también analizo y reflexiono sobre las circunstancias que aquí se señalan, porque se decía que se generaría una situación ilógica si pudiera demandarse en una controversia constitucional al órgano legislativo que expidió una ley, pero no a la autoridad que la aplicó; pues creo que eso se da en muchos casos, o sea, hay muchas autoridades aplicadoras que no están legitimadas para comparecer a una controversia constitucional, y se demanda al órgano que expidió la ley que genera la invasión en la esfera de competencia de la otra entidad que está siendo parte en ese procedimiento; en fin, seguiré escuchando,, pero quería precisar que ese fue el razonamiento en el precedente. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Al contrario, gracias señor Ministro. ¿Algún otro comentario? Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Ministro Presidente. También voté con la mayoría este artículo, con reserva expresa que hice. En el antecedente de la

controversia constitucional 58/2006 —que señaló la Ministra— me pronuncié expresamente, inclusive en un voto concurrente, sobre mi posición respecto de la legitimación pasiva, reconociendo que la tenían aquellos órganos que estaban previstos en la Constitución, y que debía, en todos los casos, cuando estaban involucrados y se consideraba por otro órgano constitucionalmente autorizado expresamente para poder interponer las controversias, que se le debía reconocer la legitimación pasiva porque, si no, entonces se podría romper el orden constitucional, al no dirimir una controversia que —evidentemente— podía poner en peligro la competencia de otro órgano constitucional.

Esa fue mi posición, efectivamente —como bien lo señala el Ministro Pardo— también acabo de revisar el recurso de reclamación que ha sido esgrimido —aquí— y, efectivamente, se plantearon los dos tipos de legitimación; y quiero decir que estoy reconsiderando, en todo caso, mi posición en ese asunto, porque —insisto— voté con reserva expresa en relación con ello, y mantendré el criterio que sostuve, inclusive, en un voto concurrente. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Al contrario, gracias, señor Ministro Franco. Si no hay algún otro comentario, voy a proceder a dividir la votación: primero, tomaremos votación económica sobre los apartados que no generaron discusión y, después, le pediré al secretario que tome votación nominal sobre el apartado que generó esta discusión.

De conformidad con esto, someto a su consideración, en votación económica, los considerandos primero, relativo a competencia;

segundo, legitimación activa; cuarto, oportunidad respecto del acuerdo impugnado; quinto, oportunidad de la demanda respecto de las normas reclamadas; y sexto, relativo a los antecedentes. Pregunto ¿en votación económica se aprueban? (**VOTACIÓN FAVORABLE**).

**ESTÁN APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

Por favor, señor secretario, sírvase tomar votación del considerando tercero, relativo a la legitimación pasiva.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** También con el proyecto.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** En contra, y por la falta de legitimación pasiva.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con el proyecto.



**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de nueve votos a favor de la propuesta, con voto en contra de los señores Ministro Pardo Rebolledo y Piña Hernández.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor secretario. Entonces, tomando en cuenta esta votación, aparentemente –digo aparentemente, porque veo que la lectura de los precedentes no fue uniforme– se establece un nuevo criterio en el Pleno en relación con la legitimación pasiva.

Ahora, someto a su amable consideración el considerando séptimo, relativo a causales de improcedencia; ya el señor Ministro Luis María Aguilar había adelantado que hay una causal de improcedencia que no fue estudiada, relativa a que se hace valer que fue un desacato y que, consecuentemente, no da lugar a una controversia constitucional. Está a consideración todo el tema relativo a improcedencia. Señora Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Ministro Presidente. Efectivamente, el señor Ministro Luis María Aguilar tiene razón en lo que está mencionando, en el capítulo de improcedencia no nos hicimos cargo de ésta que él señala. Efectivamente, la contestación de la demanda dice lo siguiente: la derivada –se refiere a las causas de improcedencia– de las Tesis P./J.16/2008, Novena Época, máxime que el desacato decretado deriva del incumplimiento de una sentencia administrativa, como se advierte del auto de cuatro de septiembre de dos mil diecisiete, dictado dentro del expediente TCA/3AS/110/204. La tesis dice lo siguiente: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE

MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO”. ¿Qué ha dicho esta Suprema Corte de Justicia de la Nación? No proceden las controversias constitucionales cuando se trata de actos jurisdiccionales o de la ejecución de estos actos jurisdiccionales, lo cual hace que la controversia tenga que desecharse o, en su momento, se tenga que sobreseer.

En el caso concreto, el problema que se está planteando no es el cumplimiento de la sentencia. Aquí se está planteando que, precisamente por no cumplirse la sentencia, el tribunal de lo contencioso administrativo emitió una decisión, con fundamento en los artículos que ahora se vienen impugnando de inconstitucionales, en que determinó que debía destituirse a las autoridades del ayuntamiento por no cumplir con la sentencia; hoy se duele precisamente de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo no tiene competencia para poder determinar una destitución de esa naturaleza porque, conforme al artículo 115, fracción I, de la Constitución, esto es competencia del Congreso del Estado.

Entonces, en sí, se están doliendo de una situación competencial; por esa razón, la causa sería improcedente. No tengo ningún inconveniente,, en engrose de contestar en los términos que he manifestado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. Someto a su consideración, si están de acuerdo con la respuesta que se daría –en su caso– en el engrose a esta causa de improcedencia que no fue analizada en el proyecto, y que me parece que la respuesta es bastante clara de la señora Ministra. ¿Hay alguien que esté en contra de ésta? **(VOTACIÓN FAVORABLE)** Señora Ministra.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Nada más me reservaría un voto concurrente para ver el engrose.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Muy bien. ¿Seguimos analizando el tema de improcedencia? Ministro Medina Mora.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Gracias señor Ministro Presidente. Agradezco a la Ministra ponente que se haya hecho cargo de darle esta reflexión adicional a esa causa que no estaba abordada de esa manera; y estando de acuerdo con esta parte, me queda muy claro que el período del ayuntamiento cuya integración se adujo vulnerada, pues terminó y, en ese sentido, –a mi juicio– debe sobreseerse por cesación de efectos de las normas y los datos impugnados respecto de ese ayuntamiento; ahí tenemos una tesis: 2ª.CXLV/2003, “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO UN AYUNTAMIENTO RECLAMA ACTOS QUE PRETENDAN VULNERAR SU INTEGRACIÓN, Y DURANTE EL TRÁMITE DEL JUICIO CONCLUYE SU PERIODO DE GOBIERNO, DEBE DE SOBRESER POR CESACIÓN DE EFECTOS.” Esta sería mi posición en relación con este punto. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Ministra Piña Hernández.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Aunque coincido con lo dicho por el Ministro Medina Mora, tengo otra duda. Me dieron cuenta que en el expediente, a fojas 400 a 469, los integrantes de este ayuntamiento interpusieron diversos amparos contra el acuerdo, –precisamente, la resolución de la Sala que los destituyó– se concedió el amparo y, de una revisión del SISE – estas resoluciones del juez de amparo– se advirtió que fueron confirmadas por los colegiados y que fueron –incluso– debidamente cumplimentadas. Hay un acuerdo de diez de julio de dos mil dieciocho dictado en el expediente respectivo de la Sala, del cual se advierte que dejó sin efectos la orden de destitución e inhabilitación del cargo desempeñado por los quejosos, estableció que en caso de que el Ayuntamiento de Puente de Ixtla no acreditara con documento idóneo la inscripción de “fulanito de tal” en el instituto, que era propiamente a lo que obligaba la sentencia, se harían acreedores a la imposición de la medida de apremio consistente en arresto por treinta y seis horas, de conformidad con el artículo 11, fracción III, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en cumplimiento al convenio de once de diciembre de dos mil quince.

Aquí, mi duda sería: si ante la promoción del juicio de amparo, confirmada por –según se advirtió del SISE– los tribunales colegiados y ante una manifestación expresa de la Tercera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, que dejó sin efectos esa orden de destitución e impuso otra medida de apremio diferente a la que está prevista en la misma ley, ¿no

tendría que sobreseerse por esa razón? Al respecto, tenemos dos criterios de Pleno cuyos rubros son: “CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS.” Y “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO CUANDO SE IMPUGNAN ACTOS CUYOS EFECTOS HAN CESADO ANTE LA EMISIÓN DE UNA SENTENCIA DEFINITIVA EN UN JUICIO DE AMPARO.” Ésta sería también una causa de improcedencia que considero se actualizaría. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. Hasta donde entiendo, hay dos argumentaciones distintas para llegar al mismo tema de cesación de efectos: la del Ministro Medina Mora, en el sentido de que, concluido el período para el que fueron electos estos servidores públicos; y el de la Ministra Norma Piña, que nos informa que, de acuerdo a las constancias del expediente, hay sentencias de amparo que dejaron sin efectos este mismo acto que se está impugnando como acto de aplicación de la norma; y los dos razonamientos llevarían a la misma conclusión de cesación de efectos y sobreseimiento total del juicio. Están a su consideración estas consideraciones de la señora y el señor Ministro. Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Gracias. Me voy a referir a las consideraciones que ha señalado el Ministro don Eduardo Medina Mora. Quiero señalar a este Tribunal Pleno que el asunto que sigue es idéntico –si no, muy similar– al que estamos viendo; lo que se resuelva en este asunto, lógicamente, tendríamos que aplicarlo en el otro.

No estoy de acuerdo con esa causa de improcedencia, –en este caso particular– estoy de acuerdo y sé que, en el juicio de amparo, cuando cesan los efectos de la aplicación del acto en relación con el cual se impugnó la constitucionalidad de la norma, conlleva – lógicamente– el sobreseimiento del juicio de amparo.

En esa tesitura, pudiera estar de acuerdo en que se sobresea por el acto, pero no por la revisión –sé que será no muy ortodoxo– de la constitucionalidad de la norma, porque en ambos casos, tanto en el que estamos viendo bajo la ponencia de la Ministra Luna como en el mío, –como bien lo explicó la Ministra Luna sucedió – aquí– que, con base –sobre todo– en el artículo 91 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos en el momento de hacer cumplir la sentencia, –después de los apercibimientos, las multas en sí, etcétera, todo el procedimiento– llegan a la destitución del ayuntamiento.

Ahora, la cuestión aquí es que no es una cuestión –digamos– ni de requisitos de elegibilidad de algunos de los miembros del ayuntamiento y todo, –como es el caso que vimos la semana pasada del Ministro Pérez Dayán– aquí es el cumplimiento de sentencia, y la cuestión es que esta sentencia sigue sin cumplirse.

El hecho de que ciertas personas hayan abandonado su cargo, no obsta para que el municipio, como órgano, tenga que cumplir esa sentencia; y el hecho de que haya habido cambio por una cuestión electoral no significa que el cumplimiento de la sentencia vaya a partir del punto de inicio, es decir, estas nuevas personas electas al ayuntamiento no va a empezar el cumplimiento de la sentencia con la primea etapa, es decir, un apercibimiento y luego una multa;

es decir, para efectos de cumplimiento de la sentencia los cambios electorales no importan, el municipio –en principio– no ha cumplido una sentencia, y el municipio, como órgano, no en lo personal, –porque en lo personal pudiera haber, no sabría, en el mío no hubo amparos– pero pudieron, en su caso, haberse ido al amparo, no lo sé.

Aquí, como órgano, viene y dice: estás violentando la competencia porque no puedes, con autoridades electas popularmente, determinar una destitución, aunque sea en cumplimiento de sentencia. Eso nos lo plantea, claro, a través de la inconstitucionalidad de la norma y su primer acto de aplicación; dice: por lo tanto, el artículo 91 de esa ley es inconstitucional porque te está permitiendo que tú, en tu procedimiento de cumplimiento de sentencias me destituyas, a mí, ayuntamiento, que es el órgano del municipio.

Entonces, la controversia se interpone por el municipio contra el tribunal, precisamente en cumplimiento; esa sentencia sigue sin cumplirse, entonces me parece que, en este caso, no es relevante que haya habido un cambio electoral de la persona que ocupaba el cargo en este órgano y que ya no está. Quiero decir, en síntesis, que sigue el tribunal aplicando una norma que el municipio, como órgano –estamos en controversia, no en amparo–, considera que es inconstitucional.

Entonces, –en mi punto de vista– no debemos de sobreseer en esta controversia –perdón no he analizado ahorita o escuchado de los amparos–, pero no debe, al menos por la causa de que ya se fueron; no, la norma se sigue aplicando, porque la sentencia no se

ha cumplido y en el estado en que se quedó; por lo tanto, estos nuevos ciudadanos que van a ocupar los cargos en el ayuntamiento, pues se van a encontrar con que –quizás– una semana después va a llegar la orden de destitución. El procedimiento no empieza de cero –como lo hemos visto aquí– cuando vemos en el Pleno las inejecuciones de sentencia de amparo –por ejemplo–, es totalmente de quien esté en el órgano, lo hemos visto en el caso de las delegaciones. En ese sentido, estaré con el proyecto –desde luego con éste– y el que sigue. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. ¿Algún comentario? Señora Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Ministro Presidente. Bueno, son dos las razones que se han dado para las cuestiones de sobreseimiento, si debe o no darse; en la primera, coincido mucho con lo señalado por el señor Ministro Laynez, en cuanto a la terminación del encargo de las personas que ocupaban el cargo en el ayuntamiento. Es verdad, el artículo tercero transitorio de las reformas a la Constitución del Estado de Morelos, –recuerden que por el ajuste a los términos constitucionales de ciertos períodos electorales, se alargaron o se acortaron algunos períodos de los ayuntamientos– en el caso concreto de Morelos, el artículo tercero transitorio de esta reforma, determinó que los ayuntamientos electos en dos mil quince –que era el caso que estamos teniendo– durarían en su cargo por única ocasión, hasta el cuatro de octubre dos mil dieciocho; entonces, pues evidentemente, estas personas no se encuentran.



Ahora, ¿qué sucede? En el presente caso, se está reclamando, no a título personal de los titulares del órgano, el que –en un momento dado– se dé o no el cumplimiento. ¿Qué la destitución de los titulares pueda ser una consecuencia como incumplimiento de las sentencias?, pues eso puede suceder. Pero, en realidad, quienes cumplen o dejan de cumplir son los órganos, son los ayuntamientos, que si no se ha dado el cumplimiento –todavía– cuando ellos se fueron, pues el requerimiento va a seguir ¿a quién? A quienes hayan tomado posesión en su lugar. Entonces, el requerimiento de los cumplimientos no es a las personas físicas, sino a los órganos respectivos y por esta razón, –en mi opinión– no puede sobreseerse porque haya concluido el plazo.

Ahora, en el presente caso, sé que tenemos una tesis que dice de manera específica: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO UN AYUNTAMIENTO RECLAMA ACTOS QUE PRETENDAN VULNERAR SU INTEGRACIÓN, Y DURANTE EL TRÁMITE DEL JUICIO CONCLUYE SU PERIODO DE GOBIERNO, DEBE DE SOBRESEER POR CESACIÓN DE EFECTOS.” Sí, pero aquí –en un momento dado– está incidiendo en el ayuntamiento porque se está solicitando la revocación de ese mandato o algo del presidente municipal, de manera específica, o de ciertos miembros del ayuntamiento.

Pero además, esta controversia constitucional, de la que deriva esta tesis, que es la 41/2003, debo mencionar que surge de esa manera –y la tengo a la mano– porque no se reclamó la ley, aquí lo único que se reclamaron fueron actos de aplicación que se les atribuía –precisamente– a quienes integraban el ayuntamiento; entonces, se dijo: si cambiaron, si son actos específicos que se les está atribuyendo a ellos y concluyeron en su encargo, pues no

podemos hablar ni de destituir, ni de revocar en el mandato, ni suspenderlos en su encargo, pero no se estaba reclamando ningún artículo que –de alguna manera– tuviera como acto de aplicación esto; entonces, por eso surgió la tesis y tengo el precedente, donde no se hace reclamación a disposición general alguna.

Entonces, por esa razón, en lo que se refiere a esta primera propuesta de sobreseimiento, no estaría de acuerdo en sobreseer. Desde luego, si la mayoría así lo quiere, con mucho gusto lo engroso, votaría en contra y lo engroso de esa manera, no estaría de acuerdo en sobreseer porque, en realidad, no es a los titulares, es al órgano como tal. ¿Qué si los titulares, que en ese momento se encuentran, no cumplieron y son motivo de destitución?, eso es otro problema, pero, finalmente, –aquí– se está reclamando es –a final de cuentas– que no hay cumplimiento por parte del órgano ayuntamiento, entonces la tesis no resulta aplicable en este caso concreto para efectos de la terminación de los nombramientos.

Ahora, por el otro lado –que señala la señora Ministra Piña– hay aquí varios amparos promovidos en donde se ha concedido el amparo, y viene cada uno de ellos, agregándose la sentencia correspondiente; pero no localizo y, en todo caso –si así fuera–, le pediría al señor Ministro Presidente que, si nos permite –dada la hora– en el receso poder localizar, si es que se tendrían por cumplidos todos, porque aquí tendrían que tenerse por cumplidos todos los amparos que fueran motivo de esta situación, con uno que no esté cumplido no hay cesación de efectos; si encuentro todas las sentencias, pero no encuentro el acto en el que se diga que están absoluta y totalmente cumplidas; estoy buscando en

cada uno si las sentencias están agregadas, pero no encuentro el otro auto al que se refiere la Ministra.

Entonces le pediría, si nos permite, que vayamos al receso y ahorita localizar, checo que todos estén cumplidos, no tendría ningún inconveniente en sobreseer, porque –aquí– el acto de aplicación prácticamente habría dejado de tener efectos, y entonces esto tendría como consecuencia que la aplicación respecto de la ley no se diera ninguna afectación en especial al municipio, y sobreseería por todo; pero sí tendría que checar que estén todos cumplidos y que haya una declaración expresa y fehacientemente establecida en ese sentido.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. Si le parece, podría consultar si hay algunas otras opiniones sobre la línea argumentativa del Ministro Medina Mora, para ver si es posible votar esa parte, y decretamos un receso para que podamos verificar en el expediente la situación de las sentencias, que me parece indispensable. Señor Ministro Medina Mora.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Gracias señor Ministro Presidente. En mi lectura del proyecto, en la página 4 se establece con claridad que se está combatiendo el auto de la Tercera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa de Morelos, que notifica la resolución de fecha de septiembre de dos mil diecisiete, mediante la cual se determina procedente la inmediata destitución de las personas y lista las personas.

No veo cómo —esto es el ayuntamiento— esto pueda afectar a quienes ocupan esos cargos después, esto fue una sentencia en

concreto, por eso, pienso que subsiste esta causa de sobreseimiento por cesación de efectos, además de las que claramente explicó la Ministra Piña.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. También estoy de acuerdo con lo expresado por el Ministro Medina Mora. Me parece que, si bien es cierto el amparo y las controversias constitucionales son distintas, y no se puede simplemente aplicar de manera irreflexiva la doctrina del juicio de amparo a la controversia constitucional también es cierto que estos dos instrumentos de derecho procesal constitucional, tienen una diferencia específica con la acción de inconstitucionalidad: que los dos requieren un agravio o una afectación; en el momento en que desaparece la afectación, desaparece el interés legítimo del ente autorizado para acudir a la controversia constitucional, y es muy distinto cuando se analizan solamente actos concretos o actos de aplicación, que cuando se analiza una norma de carácter general en controversia, que cuando se analizan de forma combinada, porque no está causando la afectación –en este caso concreto– la norma *per se*, es el acto de aplicación de la norma, que ordena –como lo leyó ahora el señor Ministro Medina Mora– la destitución de servidores públicos específicos.

Si leemos el artículo 91, en la primera parte –el artículo impugnado– dice: “Si a pesar del requerimiento y la aplicación de las medidas de apremio la autoridad se niega a cumplir la sentencia del Tribunal y no existe justificación legal para ello, el Magistrado instructor declarará que el servidor público –no el municipio, no el ayuntamiento– incurrió en desacato, procediendo a su destitución e inhabilitación hasta por 6 años para desempeñar

cualquier otro empleo, cargo o comisión dentro del servicio público estatal o municipal.” De tal suerte que –desde mi punto de vista–, una vez que estos servidores públicos dejan de serlo, cesaron los efectos del acto reclamado.

Ahora, así es el sistema, podrá gustarnos o no, pero me parece que tenemos que ser consecuentes en nuestras interpretaciones del sistema de justicia constitucional que establece el artículo 105; y también creo que tenemos que ser congruentes con nuestra forma interpretativa, no podemos, para ciertas figuras, tomar que el sistema establece ciertos lineamientos y para otros asuntos, decir que no importa que lo establezca el sistema y, entonces, nos parece conveniente que no se sobresea.

Realmente, la controversia constitucional está basada y fundamentada en la idea del agravio, de la afectación si este desaparece, creo que han cesado los efectos del acto de aplicación y, al haber cesado los efectos del acto de aplicación, cesa la afectación de la norma de carácter general. Que los nuevos servidores públicos tendrán –eventualmente– que promover un medio de defensa, sea un amparo o –quizás– volver a intentar una controversia, pues eso es así, pero no veo porqué los ayuntamientos, si la Constitución no lo establece así, pueden tener un régimen privilegiado de defensa constitucional que no tienen –por ejemplo– los particulares. Si en los particulares deja de surtir efectos el acto de aplicación, se sobresee el amparo, aunque esa ley eventualmente les pueda volver a afectar, tendrán que acudir nuevamente al amparo.

Ese es –a mi entender– el sistema de control constitucional que establece el artículo 105 relacionado, para verlo en conjunto con el 103 y el 107 porque, de lo contrario, creo que este precedente nos podría llevar a decir que en la controversia constitucional no es necesario el agravio y, llevado al extremo, podría ser que se promovieran controversias constitucionales, contra normas de carácter general, por actos de aplicación futuros inciertos, y creo que esto vendría a desvirtuar todo el sistema. Ministro Laynez, para una aclaración.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Solamente una precisión. En otros asuntos, este mismo Tribunal Pleno, –por eso no concuerdo con esa opinión de que tenemos que verlo como un sistema constitucional, y que no podemos hacer diferencia entre figuras– en un asunto donde fui ponente, me dijo –con toda claridad– que no estuviera comparando, porque el amparo era una cosa y la controversia y la acción –y no hace más de dos semanas– eran totalmente distintas–; entonces, no concuerdo, creo que legitimación, competencia, todo lo hemos analizado, precisamente, en figuras que tienen objetivos distintos, y legitimación, –por ejemplo– totalmente distintas y procedimientos distintos, entre la misma controversia y la acción hay sendas diferencias.

Entonces, simplemente para no compartirlo, y creo que –aquí– insisto en que se podría y deberíamos de analizar la norma, so pena de que, dentro de un año, aquí nos vemos –otra vez– analizando la misma norma que le está siendo aplicada, pero como va a concluir el período, entonces –otra vez– vamos a

sobreseer. Mantendré mi voto a favor del proyecto de la Ministra Luna, en este punto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro.

Y para complicarlo más, también someto a consideración del Pleno que la Primera Sala –en un asunto idéntico– dijo: lo que sucede es que, en ese momento, desaparece el interés legítimo. Señor Ministro Gutiérrez.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias señor Ministro Presidente. Y justo a ese precedente de Sala –en el cual voté– iba a hacer referencia.

Después de escuchar esta discusión, después de estudiar este asunto, me lleva a una nueva reflexión; comparto lo dicho por el Ministro Laynez, estoy a favor del proyecto y en contra de sobreseer.

Es decir, el problema de fondo es –por decirlo de una manera coloquial–: “muerto el perro, se acabaron las pulgas”, es decir, se acabó el acto de aplicación, por lo tanto, carece de interés legítimo para impugnar la norma.

Me parece que no podemos vincular el acto de aplicación con la integración del ayuntamiento, es decir, la afectación es al municipio, se agota el acto –que es el primer acto de aplicación–; me parece que subsiste el interés legítimo para impugnar la norma, que es de carácter abstracta; no creo o no llevaría esta posición a un sistema donde se carece de acto de aplicación para impugnar la norma; pero me parece que, existiendo un acto

impugnación, habiendo impugnado ese primer acto de aplicación, se continúa con el interés legítimo para impugnar la norma que, en este caso, le está generado una afectación al municipio de manera concreta, invadiendo su competencia; en ese sentido, me voy a apartar de cómo he votado en precedentes, y voy a sostener la postura que propone el Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** En virtud de que hay otros Ministros que me han pedido el uso de la palabra, voy a decretar un receso y venimos a votar esta parte, a escuchar las últimas intervenciones.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Sí, mientras checo los autos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Y que la señora Ministra ponente nos dé esta información. Se decreta un receso.

**(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:05 HORAS)**

**(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:45 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se reanuda la sesión. Voy a dar el uso de la palabra al Ministro Pardo, después la Ministra Luna Ramos nos dará el informe breve de sus hallazgos en los amparos y, por último, hará una aclaración también muy breve – según lo ha ofrecido, no es imposición, sino ofrecimiento de ella – la señora Ministra Norma Piña–, y someteremos a votación el asunto. Señor Ministro Pardo.



**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias señor Ministro Presidente. Simplemente, en relación con el planteamiento de la posible actualización de la causa de improcedencia de cesación de efectos —a que se refirió el señor Ministro Medina Mora—, me parece que, en el caso concreto, hay una particularidad que habrá que tomar en consideración.

En el caso, la resolución que da lugar a la controversia no sólo determinó la destitución de todo el ayuntamiento del municipio respectivo, sino que, con base en el artículo 91, además les impuso una sanción de inhabilitación por un año.

Me parece que este efecto del acto que es impugnado como primer acto de aplicación de la norma, que también se controvierte, no quedaría insubsistente, sino quedaría vigente.

En esa medida, estimo que no podría sobreseerse por cesación de efectos, en virtud de que, al menos, algún efecto derivado del acto impugnado de aplicación sigue vigente.

Por lo que hace a la causa de cesación de efectos por la promoción de diversos amparos por parte de algunos de los integrantes de este ayuntamiento —adelantándome un poco al informe que nos dará la señora Ministra Luna Ramos—, entiendo que no todos promovieron juicio de amparo y que, al menos en autos, no tenemos constancia de que así hubiera sido.

En esa virtud, y partiendo de que las causales de improcedencia deben estar acreditadas fehacientemente para poder sostener, en

su caso, un sobreseimiento, ante esta circunstancia, estaría por no sobreseer y desestimar esta causa a que se ha hecho referencia.

Quiero adelantar que traigo una causa muy concreta, no genérica como la que se ha planteado, en relación con alguno de los preceptos impugnados pero, en su oportunidad, la plantearé. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señora Ministra Margarita Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Ministro Presidente. Analizando las constancias de autos —tal como mencionamos antes de irnos al receso—, efectivamente, están agregadas con posterioridad a que subiéramos el asunto al Pleno.

Las sentencias que se pronunciaron en los juicios de amparo, que se promovieron de manera individual por algunos de los funcionarios del ayuntamiento —son cinco demandas de amparo promovidas a título individual—, efectivamente, en ellas se concedió el amparo al titular. También obran —de alguna manera— los acuerdos del juzgador, donde se dice que, en cada uno de estos amparos, se encuentra cumplida la sentencia y se ordena el archivo.

Entonces, tengo dos observaciones que hago valer —que menciono— y que serían el fundamento de mi voto para no sobreseer:

1. Los amparos no fueron promovidos por la totalidad del ayuntamiento, sino únicamente por cinco de sus miembros.

2. Fueron promovidos a título personal, la controversia constitucional viene promoviéndose como órgano. El ayuntamiento, como órgano colegiado que –en un momento dado– considera que la orden de destitución que le da el Tribunal de lo Contencioso Administrativo no tiene competencia para que, por incumplimiento de una sentencia, se determine su destitución porque esto violenta el 115, fracción I, porque le corresponde al Congreso del Estado.

Entonces, quiero hacer una primera situación: si hablamos de amparos promovidos por quienes integran el ayuntamiento, no lo promovió la totalidad del ayuntamiento, sino nada más cinco y, respecto de estos cinco, tenemos amparos concedidos y tenemos asuntos archivados, ya podríamos decir por cumplimiento; pero si vemos en la página 4, a la que se refirió el señor Ministro Eduardo Medina, –hace rato– ahí tenemos precisamente el detalle de los funcionarios que integran este ayuntamiento y son nueve: Presidente Municipal, Síndico, Regidor de Desarrollo Urbano, Vivienda, Regidora de Hacienda, Regidor de Servicios, Regidor de Asuntos Indígenas, Regidor de Educación, Regidora de Asuntos de la Juventud y Regidor de Gobernación y Reglamentos, entonces son nueve funcionarios, si tomáramos en consideración la impugnación de cada uno de ellos en lo particular.

Además, hago otra aclaración, la idea es que en la controversia constitucional, quien viene a promoverla, es el órgano como tal, es

el ayuntamiento que considera existe un problema de invasión de esferas competenciales.

Aquí, en los amparos, se está tramitando a título personal de cada titular de este ayuntamiento, una violación a sus derechos humanos por la destitución que les causó cuando les están aplicando, –en su opinión– artículos que no resultan ser constitucionales, pero hablamos –en mi opinión– de sujetos que en un momento dado, tienen una connotación distinta en la promoción de un juicio de amparo y en la promoción de una controversia constitucional.

Por tanto, me parece que, si tomamos en consideración a título personal la promoción de los amparos, no promovieron todos los órganos que integran el ayuntamiento y, si en un momento dado, tomamos en consideración quién es el que viene a esta controversia constitucional, que es precisamente el ayuntamiento, como órgano, me parece que no podemos hablar de cesación de efectos de los actos reclamados, porque es algo que todavía se encuentra en afectación de este órgano y, sobre todo, en afectación que –considera– es la competencia de quien está emitiendo la orden de destitución; por esta razón, estaría por entrar al fondo o, al menos, por desestimar estas dos causas que señalamos. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. Señora Ministra Norma Piña, para ya poder ir a votación.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias señor Ministro Presidente. Brevemente, son seis amparos, no cinco; pero al

margen de que sean seis o cinco, coincido que tendrían que venir todos los funcionarios, pero también se tendría que analizar el acuerdo –precisamente– de cuatro de septiembre de dos mil diecisiete, si fue contra todos los funcionarios y si, cuando se dictó el cumplimiento de la sentencia por parte de la Sala, se deja insubsistente todo el acuerdo que se refiere a todos los funcionarios en general; eso no se advierte del expediente, tendría que ser de oficio, conforme a tesis de jurisprudencia, para analizar la causa de improcedencia.

Creo que, al margen de que sea el ayuntamiento o el funcionario el que está promoviendo, a través de dos medios de defensa no puede tirarse el mismo acto reclamado: van a tener un amparo y una controversia, por la ley y por el acto reclamado.

En ambos medios se da una afectación jurídica, en este caso, o al ayuntamiento, que puede venirse a la controversia, o al funcionario, que se puede ir al amparo; pero no pueden estarse promoviendo los dos juicios al mismo tiempo que, además, fue la causa de improcedencia que hizo valer también el Poder Ejecutivo, y creo que también se tendría que contestar que estaba pendiente de resolverse esos juicios.

Pero, al margen de ello, si vamos a entrar a analizar la otra causal de improcedencia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A votar.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** A votar, como había anunciado, estaría de acuerdo con lo mencionado por el Ministro Medina Mora. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. Señor secretario, sírvase tomar votación en el sentido de si se está a favor o no de sobreseer en su integridad esta controversia constitucional.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** En contra del sobreseimiento.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** En favor del sobreseimiento.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** En contra del sobreseimiento.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** A favor.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Por no sobreseer.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** No están debidamente acreditadas las causales.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Por sobreseer.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Por el sobreseimiento.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** En contra del sobreseimiento.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Hay improcedencia y debe sobreseerse.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Por sobreseer.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de seis votos en el sentido de sobreseer en la presente controversia constitucional.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: CONSECUENTEMENTE, CON ESTE RESULTADO, QUEDA RESUELTO EL ASUNTO POR SOBRESEER.**

Y pregunto a la señora Ministra Luna Ramos si accedería a hacer el engrose.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Con muchísimo gusto accedería a hacer el engrose señor Presidente, nada más pregunto: ¿la razón para sobreseer sería porque piensan que se pudo haber revocado el acuerdo del acto de aplicación?

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** No, por las razones que decía el señor Ministro Medina Mora; hubo cesación de efectos, toda vez que concluyeron su período.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Ah, ¿por la conclusión del período? Está bien.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Nadie ha dicho lo contrario.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Es que esa era la primera causa, y de esa había entendido la mayoría había dicho que no.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** No, es la misma causa por dos argumentos: la cesación de efectos porque había amparos o la cesación de efectos porque concluyeron su período; y por eso se tomó una sola votación porque es la misma causa a la que se podía llegar por argumentos distintos. Creo que, quienes propusieron lo de los amparos, al final, después de su análisis, desistieron sumarse a esa argumentación, y todos los que votamos por sobreseer fue en los términos del Ministro Medina Mora.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Entonces, señor Presidente, le pediría –por favor– que lo returnaran porque, la verdad, para mí es complicado hacer un engrose con el que no coincido porque, además, el hecho de que hayan concluido con sus encargos, de todas maneras el incumplimiento hacia el órgano, que es el ayuntamiento, se sigue dando; entonces, por esa razón, me cuesta un poco de trabajo formularlo. Le pediría –por favor– si es tan amable de returnarlo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Le rogaría al señor Ministro Medina Mora si pudiera hacer el engrose.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Si no hubiera objeción por parte de la ponente, podría hacerme cargo del engrose, en función de ese argumento.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Recuerden ustedes que designar el Ministro o Ministra que hace el engrose es una decisión de la Presidencia. El retorno es una cuestión que



depende —como su nombre lo indica— del turno correspondiente.  
Señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. Ha quedado determinada la voluntad de este Alto Tribunal para sobreseer, lo cual lleva a entender que esto debe ser competencia de la Sala correspondiente. En términos del Acuerdo General que nos rige, los sobreseimientos en controversia constitucional pasan a las Salas. De no ser el caso, entonces tendría que volverse a traer aquí. Me parece que bien puede ser llevado a Sala y resuelto en Sala.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** El asunto está resuelto, se presentó al Pleno y el Pleno ha decidido. No tiene por qué mandarse a Sala un asunto que ya fue votado por el Pleno. Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias Ministro Presidente. Solamente para anunciar un voto particular.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias. Señor Ministro Laynez Potisek.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Igualmente, voto particular.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Entonces, ¿no es retorno como lo propuso la señora Ministra, simplemente es engrose?

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** No es retorno, designé al señor Ministro Medina Mora para hacer el engrose, y amablemente aceptó. Eso fue lo que sucedió. Señora Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Presidente. Primero, agradecerle a usted su comprensión y al señor Ministro Medina Mora también el aceptar hacer el engrose, y para anunciar voto particular.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A pesar de que el asunto siguiente podría ser resuelto de manera muy breve, dado lo avanzado de la hora, y como después resulta que todos los asuntos tienen sus peculiaridades, voy a levantar la sesión y convoco a ustedes a la próxima, que tendrá verificativo el jueves, a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:00 HORAS)**