



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

NÚMERO DE ASUNTO
1554

INICIATIVA CON CARÁCTER DE DECRETO

A efecto de reformar el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que los Ayuntamientos puedan ejercer acciones de inconstitucionalidad.

PRESENTADA POR: Diputado Omar Bazán Flores (PRI).

FECHA DE PRESENTACIÓN: 16 de diciembre de 2019, en Oficialía de Partes del H. Congreso del Estado.

TRÁMITE: Se turna a la Comisión Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales.

FECHA DE TURNO: 18 de diciembre de 2019.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

"2019, Año Internacional de las Lenguas Indígenas"



Dip. Omar Bazán Flores



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA
P R E S E N T E.-

El suscrito **Omar Bazán Flores**, Diputado de la LXVI Legislatura del Honorable Congreso del Estado, integrante al grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en el artículo 68 Fracción I de la Constitución Política del Estado de Chihuahua en relación con el artículo 71 Fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 167 fracción I y 168 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo para el Estado de Chihuahua, comparezco ante esta Honorable Representación Popular para someter a su consideración la presente **Iniciativa con carácter de Decreto con el propósito de reformar el artículo 105 fracción II, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicitando que en caso de ser aprobada se eleve ante el CONGRESO DE LA UNIÓN, como iniciativa de Ley propuesta por la Sexagésima Sexta Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, lo anterior de conformidad con la siguiente:**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad.

Dicha fracción señala:

...



Dip. Omar Bazán Flores

- II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Párrafo reformado DOF 22-08-1996

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;
- e) Se deroga.
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;
- g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;
- h) El organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; e



Dip. Omar Bazán Flores

- i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

...

Sin embargo es la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación que también en la siguiente tesis de jurisprudencia aunque referida a las controversias constitucionales, establece claramente la legitimación del Municipio para reclamar el orden constitucional emanado del principio de división de poderes previsto en los artículos 39, 40, 41 y 49 de la Constitución Federal y con esa legitimación popular, llamar a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza el control constitucional y evitar la concentración del poder en entes que no sirvan y dimanen directamente del pueblo y por tanto se debe salvaguardar, siempre que se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, por constituir el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica, señala la tesis en cita que los mecanismos de control constitucional, entre ellos las controversias constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades como las que estamos poniendo a su alta consideración, destacando que es claro que la argumentación de esta tesis no



Dip. Omar Bazán Flores

excluye su aplicación al tema de la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe asumirse de forma extensiva y por mayoría de razón:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER.- El análisis sistemático del contenido de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos revela que si bien las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, entre sus fines incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquéllos. En efecto, el título primero consagra las garantías individuales que constituyen una protección a los gobernados contra actos arbitrarios de las autoridades, especialmente las previstas en los artículos 14 y 16, que garantizan el debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la competencia establecida en las leyes. Por su parte, los artículos 39, 40, 41 y 49 reconocen los principios de soberanía popular, forma de estado federal, representativo y democrático, así como la división de poderes, fórmulas que persiguen evitar la concentración del poder en entes que no sirvan y dimanen directamente del pueblo, al instituirse precisamente para su beneficio. Por su parte, los numerales 115 y 116 consagran el funcionamiento y las prerrogativas del Municipio Libre como base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados, regulando el marco de sus relaciones jurídicas y políticas. Con base en este esquema, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe salvaguardar, siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, por constituir el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que previene, entre ellos las controversias constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que, en esencia, irían en contra del pueblo soberano.

Novena Época:

Controversia constitucional 31/97.-Ayuntamiento de Temixco, Morelos.-9 de agosto de 1999.-Mayoría de ocho votos.-Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.-Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.-Ponente: Mariano Azuela Güitrón.-Secretario: Humberto Suárez Camacho.



Dip. Omar Bazán Flores

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, septiembre de 1999, página 708, Pleno, tesis P./J. 101/99. véase la ejecutoria y el voto en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, enero de 2000, páginas 665 y 738, respectivamente.

Época: Novena Época Registro: 903670 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Apéndice 2000 Tomo I, Jur. Acciones de Inconstitucionalidad y C.C. Materia(s): Constitucional Tesis: 59 Página: 53

No debe perderse de vista que la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que nuestra constitución concibió al Municipio como un Poder para efectos de que pudiera tener acción constitucional a fin de garantizar la efectividad de los beneficios derivados del artículo 115 de la propia Constitución, al resolver por unanimidad de once votos la controversia constitucional número 1/95, en sesión de seis de julio de mil novecientos noventa y cinco, y que señala: "El Municipio dentro de nuestro sistema constitucional es un Poder y, por lo tanto, las controversias que sostenga frente a otros Poderes sobre la constitucionalidad de sus actos deberán ser resueltas por este máximo tribunal. En efecto, el Municipio en la Constitución de 1917 es una esfera o ámbito de competencias ejercidas por una persona jurídica de derecho público de naturaleza política. El artículo 115 desde sus orígenes y con mayor precisión a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete integra una persona colectiva de derecho público con facultades perfectamente establecidas, que delimitan una esfera de competencias en materia administrativa y legislativa, diferente a la federal y la estatal. El artículo 115 establece como facultades de los Municipios la prestación de servicios públicos; la administración de su patrimonio y la formulación, aprobación y administración de su presupuesto; la zonificación y la elaboración de planes de desarrollo urbano municipal; la participación en la creación y administración de sus reservas



Dip. Omar Bazán Flores

territoriales; el controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; el intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; el otorgar licencias y permisos para construcciones, y la participación en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas; en materia legislativa los Ayuntamientos expedirán bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Por lo anterior, es claro que existe una esfera de competencia municipal, la cual no puede ser vulnerada por los actos de las autoridades federales o estatales. Asimismo, no se debe perder de vista que dentro de nuestra tradición constitucional ha sido recurrente la preocupación por un Municipio Libre y autónomo, por ello el propio artículo 115 en su primer enunciado ordena: Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre...El carácter político del Municipio no sólo deviene de su esfera competencial sino sobre todo de la integración y elección de su órgano de gobierno: el Ayuntamiento. El artículo 115 sobre el particular establece: ...I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser reelectas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para



Diputado Omar Bazán Flores

el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio. Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley..."

El Constituyente de 1917 y el órgano revisor de la Ley Fundamental, a diferencia de lo acontecido con la Constitución de 1857, ha establecido normas que han regulado, cada vez con mayor detalle, el Municipio Libre, con el ánimo de fortalecerlo en sus diversos ámbitos de actuación. Así, al plantearse las bases de regulación en la Constitución General de la República es lógico que las controversias que se sostengan con otros Poderes sean ventiladas en la misma vía constitucional, esto es, por medio de la controversia constitucional prevista en el artículo 105 constitucional y precisamente ese Alto Tribunal ha sido enfático en que en ponderar la necesidad de contar con un Municipio Libre y autónomo, como lo postula el propio artículo 115 Constitucional y que por ello el Municipio dentro del sistema constitucional mexicano, no sólo es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas; sino una



Diputado Omar Bazán Flores

persona colectiva de derecho público, carácter otorgado por la propia Ley Fundamental, con patrimonio libremente administrado que ejerce las facultades que la propia Constitución le otorga, constituyendo un verdadero ámbito de competencia y por tanto al ser una de las instituciones constitucionales fundamentales mexicanas, que ejerce atribuciones imperativas, unilaterales y coercitivas en materias administrativa y legislativa, por medio de servidores públicos electos popularmente, es natural y jurídico que las controversias que sostenga con otros Poderes sean ventiladas a través del proceso de controversia constitucional previsto en el artículo 105 de la Ley Fundamental, de tal suerte que si en el fondo se reclama la invasión del Poder Ejecutivo en facultades propias del Poder Legislativo relativas al nombramiento del Auditor Superior del estado, que encabezara el órgano técnico y autónomo del Poder Legislativo que audita la cuenta pública municipal, es evidente que se trata de una afectación real reclamable por el Municipio con interés jurídico y legítimo para hacerlo, a fin de pedir se ejerza el control constitucional por ese máximo Tribunal, obstaculizar ello sería atentar en contra del orden primario previsto en la Constitución Federal relativo al principio de división de poderes.

Las consideraciones anteriores permiten sustentar que el Municipio constituye un Poder, con personalidad jurídica plena, un Poder municipal, Poder que se manifiesta a fin de defender las prerrogativas que la Constitución Federal le confiere, entre ellas pedir el control constitucional del orden primario, para salvaguardar el principio de división de poderes, por lo que no debe restringirse la legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad solo a las minorías de las legislaturas locales, conforme a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual es un contrasentido con la diversa tesis ya citada que le reconoce al municipio la cualidad de "Poder



Dip. Omar Bazán Flores

Municipal" y por ende si la Constitución reconoce la legitimación para hacerla valer a una minoría de la legislatura local equivalente al treinta y tres por ciento de sus integrantes en contra de las leyes expedidas por el propio órgano, ello debe ser pauta para que se reconozca también la legitimación para el municipio de reclamar como poder municipal la inconstitucionalidad de esas leyes, cuando sea evidente que afectan sus esfera jurídica atendiendo al principio de supremacía constitucional por violar el principio de división de poderes, pues de lo contrario se limita el control constitucional que tiene entre otros fines evitar la concentración del poder en entes que no sirvan y dimanen directamente del pueblo, por lo que se debe dar competencia a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación para salvaguardar dichos principios cuando se reclame por un Ayuntamiento una Ley dictada por la Legislatura de su Estado, por constituir el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que previene, entre ellos las acciones de inconstitucionalidad deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades, pues sería contrario a los principios de acceso a la justicia pronta y expedita, esperar a que dimanen actos de la Ley tildada de inconstitucional que afecten a un municipios para esperar a estudiar el conflicto normativo mediante una controversia constitucional, cuando es dicho momento en que se puede debatir y evitar controversias futuras, pues al entrar en vigor la norma, es el momento idóneo para que a través del juicio de amparo o la acción de inconstitucionalidad se cuestione y aborde el problema de inconstitucionalidad que se argumente, dando seguridad jurídica al pueblo sobre el que la Ley tendrá imperio



Dip. Omar Bazán Flores

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido reiterativa en limitar la legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad a los sujetos previstos en la fracción II del artículo 105 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, pero también es verdad que en ciertos casos ha sido flexible en ampliar su estricta aplicación, cito como ejemplo el caso de la interpretación de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal que legitima a la minoría de la Legislatura local que emite la Ley, cuando de forma extensiva se interpretó en el sentido que estaba legitimada diversa legislatura para hacer valer la acción de inconstitucionalidad y en la tesis de jurisprudencia consultable bajo la voz "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, DENTRO DEL PLAZO LEGAL, LOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE UNA NUEVA LEGISLATURA, CUANDO LA QUE EXPIDIÓ LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONCLUYÓ SU ENCARGO." P./J. 19/2001 Página: 470, concluyeron que dicha fracción debía entenderse como la legitimación conferida a los integrantes del Congreso Estatal que al momento de ejercitarse en tiempo la acción de inconstitucionalidad se encuentren en funciones, por lo que es posible hacer una interpretación extensiva funcional y en ese mismo sentido resultando que los ayuntamientos también forman parte del poder constituyente permanente de un Estado, en el caso de Chihuahua reconocido en el artículo 202 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, por lo que si para el proceso de formación y constitución de la Ley Suprema son llamados a confeccionarla debido a su representación popular reconocida precisamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como poder municipal, entonces también deben ser llamados a ejercer su estricto cumplimiento y ello solo puede ser de forma natural, mediante el reconocimiento que se haga de su legitimación originaria que emana de la representación popular y bajos los principios de libertad y autonomía municipal que postula el artículo 115



Dip. Omar Bazán Flores

Constitucional y como parte del poder constituyente estatal reconocerles y conferirles la legitimación activa para impugnar una Ley emanada de una Legislatura Local cuando se atenta en contra del principio de división de poderes.

Lo anterior sería un paso importante para el fortalecimiento del municipio pues es claro de que de un análisis sistemático del contenido de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se pone de manifiesto que la división territorial en municipios no solo obedece a una demarcación territorial sino al sistema mismo de soberanía popular consagrados en los artículos 39, 40, 41 y 49 en relación con el principio de división de poderes, por lo que en ese sentido se le debe dar a la descentralización municipal las acciones suficientes para tener la debida representación en el orden jurídico lo que debe incluir legitimación para impugnar las leyes que manan del poder legislativo local.

En base a estos antecedentes, someto a consideración de esta Representación Popular, el siguiente proyecto de decreto:

DECRETO

Artículo Único.- Se reforma el artículo 105 fracción II inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar redactados de la siguiente manera:

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

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



Dip. Omar Bazán Flores

a) ... l) ...

...

...

- II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a) a la d)...

e) **Los Ayuntamientos de un Estado en contra de las leyes expedidas por las Legislaturas de las entidades federativas a la que pertenezcan;**

f) a la i) ...

...

...

...

III. ...



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

"2019, Año Internacional de las Lenguas Indígenas"

Dip. Omar Bazán Flores

TRANSITORIOS:

UNICO.- El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo del Estado de Chihuahua, a los 16 días del mes de diciembre del año dos mil diecinueve.

ATENTAMENTE

DIPUTADO OMAR BAZÁN FLORES
Vicepresidente del H. Congreso del Estado