

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
30/2000
AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE
PAPALOTLA DE XICOHTENCATL,
TLAXCALA.**

**PONENTE: JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.
SECRETARIO: ROGELIO ALBERTO MONTOYA RODRÍGUEZ.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día treinta y uno de mayo de dos mil uno.

**V I S T O S; y,
R E S U L T A N D O :**

M.P.

PRIMERO.- Por escrito presentado el trece de septiembre de dos mil, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Celedonio Villantes Atonal, Agustín Herrera Guerrero y Delfino Arenas Cervantes, Síndico Procurador, Presidente Municipal y Secretario del Ayuntamiento de Papalotla, Tlaxcala, respectivamente, plantearon, a nombre de éste, controversia constitucional en contra del Congreso y de la Comisión para el fortalecimiento municipal del Estado de Tlaxcala, demandando lo siguiente:

“IV.- ACTOS CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA.--- 1.- El acuerdo emitido por la LVI legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, tomo LXXXI, SEGUNDA ÉPOCA, número extraordinario, con fecha de publicación de siete de agosto del año dos mil, que en su sumario dice: PODER LEGISLATIVO, ACUERDO.- El H. Congreso del Estado reconoce que el predio denominado “Los Lavaderos” se ubica dentro de la demarcación territorial del Municipio de Xicohtzinco, Tlaxcala. Y que en cuyo contenido cita: H. CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA. LVI LEGISLATURA, ACUERDO. PRIMERO.- Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 45, 47 y 54 fracción LIV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, 3, 8, 32, 33, 34, 35 y 37 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, 47, 52 y 104 de su Reglamento Interior, este Honorable Congreso del Estado reconoce que el predio denominado “Los Lavaderos”, se ubica dentro de la jurisdicción territorial del Municipio de Xicohtzinco, Tlaxcala. SEGUNDO.- Instrúyase al Oficial Mayor de este Congreso Local para el efecto de comunicar el presente acuerdo, a los Honorables Ayuntamientos de Papalotla de Xicohténcatl y Xicohtzinco ambos del Estado de Tlaxcala. TERCERO.- Publíquese el

presente acuerdo en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado. Dado en el salón de sesiones del Palacio Juárez, recinto oficial del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala a los veintiún días del mes de julio del año dos mil.-

-- Acuerdo, que sin contar con los requisitos legales en términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la legislación interna del Estado de Tlaxcala, pretende establecer variantes a los límites de la parte actora, sin señalar en forma clara las razones para determinar dicha delimitación y mucho menos la superficie que reconoce a favor del Municipio de Xicohtzinco.--- Se reclama la invalidez de este acuerdo, por ilegal e incompetencia de origen, pero suponiendo sin conceder que fuera lícito, debe considerarse inválido por falta de los requisitos de fondo y forma en su instrumentación, pues como se detallará dentro de los conceptos de invalidez, su estructuración adolece por completo de apego a derecho.---

2.- De la LVI Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, reclamo la emisión del acuerdo elaborado por la Comisión de Fortalecimiento Municipal del propio Congreso, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, tomo LXXXI, SEGUNDA ÉPOCA, número extraordinario, con fecha de publicación de siete de

agosto del año dos mil. Que en su sumario dice PODER LEGISLATIVO, ACUERDO.- El H. Congreso del Estado reconoce que el predio denominado “Los Lavaderos” se ubica dentro de la demarcación territorial del Municipio de Xicohtzinco, Tlaxcala. Y que en cuyo contenido cita: H. CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA. LVI LEGISLATURA, ACUERDO. PRIMERO.- Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 45, 47 y 54 fracción LIV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; 3, 8, 32, 33, 34, 35 y 37 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; 47, 52 y 104 de su Reglamento Interior, este Honorable Congreso del Estado reconoce que el predio denominado “Los Lavaderos”, se ubica dentro de la jurisdicción territorial del Municipio de Xicohtzinco, Tlaxcala. SEGUNDO.- Instrúyase al Oficial Mayor de este Congreso Local para el efecto de comunicar el presente acuerdo, a los Honorables Ayuntamientos de Papalotla de Xicohtécatl y Xicohtzinco ambos del Estado de Tlaxcala. TERCERO.- Publíquese el presente acuerdo en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado. Dado en el salón de sesiones del Palacio Juárez, recinto oficial del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala a los veintiún días del mes de julio del año dos mil.-

-- Cuyo acto pretende privar ilegítimamente al

Ayuntamiento que represento de realizar libremente la administración de su territorio dentro del que se encuentra el predio denominado “Los Lavaderos” limitando con ello los actos de autoridad que le son propios conforme al artículo 115 de la Carta Magna en relación con los artículos 2, 8, 9, 21 y 22 de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala y 1, 2, 3 y 11 de la Ley Orgánica Municipal del propio Estado.--- 3.- ***De la Comisión de Fortalecimiento Municipal perteneciente a la LVI Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, reclamo la elaboración del proyecto del acuerdo, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, tomo LXXXI, SEGUNDA ÉPOCA, número extraordinario, con fecha de publicación de siete de agosto del año dos mil. Que en su sumario dice PODER LEGISLATIVO, ACUERDO.- El H. Congreso del Estado reconoce que el predio denominado “Los Lavaderos” se ubica dentro de la demarcación territorial del Municipio de Xicohtzinco, Tlaxcala. Y que en cuyo contenido cita: H. CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA. LVI LEGISLATURA, ACUERDO. PRIMERO.- Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 45, 47 y 54 fracción LIV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, 3, 8, 33, 34, 35 y 37 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo;***

47, 52 y 04 de su Reglamento Interior; este Honorable Congreso del Estado reconoce que el predio denominado “Los Lavaderos” se ubica dentro de la jurisdicción territorial del Municipio de Xicohtzinco, Tlaxcala. SEGUNDO.- Instrúyase al Oficial Mayor de este Congreso Local para el efecto de comunicar el presente acuerdo, a los Honorables Ayuntamientos de Papalotla de Xicohténcatl y Xicohtzinco ambos del Estado de Tlaxcala. TERCERO.- Publíquese el presente acuerdo en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado. Dado en el salón de sesiones del Palacio Juárez, recinto oficial del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala a los veintiún días del mes de julio del año dos mil. Pues esta comisión resulta incompetente para resolver un asunto de esta naturaleza, pues tratándose de límites territoriales es lógico saber que se requiere de cierto conocimiento en la materia, y al no tenerlo, el fallo no se ajustará a derecho, como en especie sucede, pues como se detallará en los conceptos de invalidez, la elaboración del proyecto citado, se encuentra completamente viciado tanto en cuanto a su origen, como en su fundamentación y motivación”. (Fojas 3 a 6 del expediente).

SEGUNDO.- El Ayuntamiento actor invocó como precepto violado el artículo 115 de la Constitución General de la República; señaló como terceros interesados al Gobernador y Secretario de

Gobierno del Estado de Tlaxcala, al Ayuntamiento Constitucional y al Presidente Municipal de Xicohtzinco, Tlaxcala y precisó como hechos de su demanda los siguientes:

“1.- Por Decreto vigente de la H. Legislatura del Estado de Tlaxcala, el Municipio de Papalotla de Xicohténcatl, creado en el año de 1891 fue erigido y reconocido constitucionalmente en términos de lo prescrito por los artículos 8 y 21 de la Constitución local que al efecto establecen lo siguiente:
ARTÍCULO 8º.- El Gobierno del Estado es Republicano, Representativo y Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, de acuerdo con lo preceptuado en la Constitución Federal. ARTÍCULO 21.- Los Municipios integrantes del Estado son: Amaxac de Guerrero, Apetatitlán de Antonio Carbajal, Apizaco, Atlangatepec, Alzayanca, Calpulalpa, Cuapiaxtla, Cuaxomulco, Chiautempan, Muñoz de Domingo Arenas, Españita, Huamantla, Hueyotlipan, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Ixtenco, Mazatecochco de José María Morelos, Contla de Juan Cuamatzi, Tepetitla de Lardizábal, Sanctórum de Lázaro Cárdenas, Nanacamilpa de Mariano Arista, Acuamanala de Miguel Hidalgo, Nativitas, Panotla, San Pablo del Monte, Santa Cruz Tlaxcala, Tenancingo, Teolocholco, Tepeyanco, El Carmen Tequexquitla, Terrenate, Tetla de la Solidaridad,

Tetlatlahuac, Tlaxcala, Tlaxco, Tocatlán, Totolac, Zitlaltepec de Trinidad Sánchez Santos, Tzompantepec, Xalóztoc, Xaltocan, Papalotla de Xicohténcatl, Xicohtzinco, Tauhquemehcan, Zacatelco, Santa Apolonia Teacalco, Santa Cruz Quilehtla, San Juan Huactzinco, Santa Catarina Ayometla, Santa Isabel Xiloxotla, San José Teacalco, San Francisco Tetlanohcan, La Magdalena Tlaltelulco, San Damián Texoloc, Emiliano Zapata, Lázaro Cárdenas, San Jerónima Zacualpan, San Lucas Tecopilco, Santa Ana Nopalucan, San Lorenzo Axocomanitla y Benito Juárez- (Este artículo fue adicionado por decretos de 31 de enero de 1984 y de 24 de septiembre de 1993, y por fe de erratas, publicados en el Periódico Oficial el 1º de febrero de 1984, el 24 de noviembre de 1993, y 12 de enero de 1994, respectivamente, y adicionado por decreto número 35 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala número extraordinario de fecha 5 de julio de 1996).--- 2.- Con fecha 17 de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala por el cual se integra el Ayuntamiento de Papalotla de Xicohténcatl y se califica la elección de 8 de noviembre de 1998 del mismo ayuntamiento que en el punto CUARTO del propio

acuerdo señala: “...El Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, tomando en cuenta el cómputo de la elección del Ayuntamiento de Papalotla de Xicohténcatl, realizado por el Consejo Municipal Electoral así como el orden de candidatos a regidor propuesto en las planillas registradas por los partidos políticos ante el Instituto Electoral de Tlaxcala, según la lista definitiva de candidatos anexa de conformidad con el artículo 232 del Código Electoral del Estado de Tlaxcala, y de acuerdo al procedimiento señalado en el documento de asignación anexo declara la integración del ayuntamiento de Papalotla de Xicohténcatl para el período Constitucional comprendido del quince de enero de 1999 al 14 de enero del 202, de la siguiente manera: PRESIDENTE MUNICIPAL AGUSTÍN HERRERA GUERRERO, propietario, suplente Aarón Corona Rojas; SINDICO, CELEDONIO VILLANTES ATONAL, PROPIETARIO; SUPLENTE Pedro Xicohténcatl Cortés...”. De lo anterior, se destaca que el suscrito fue reconocido como síndico del Municipio de Papalotla de Xicohténcatl, y conforme a lo establecido por el artículo 34 de la Ley Orgánica Municipal vigente en el Estado de Tlaxcala, compete al suscrito lo siguiente: “ARTÍCULO 34.- Las facultades del Síndico son: ...III.- Representar al Ayuntamiento en los procedimientos judiciales y

administrativos que éste promueve o que se promuevan en su contra”. Función que hasta la fecha estoy desempeñando, por lo que con fundamento en lo dispuesto por este artículo, así como documentales que anexo, acredito ante este Alto Tribunal mi personalidad para actuar dentro de esta controversia.---

3.- Que con la constitución del Municipio de Papalotla de Xicohtécatl, se estableció su delimitación territorial, quedando incluidos dentro del territorio de mi representada una zona conocida con el nombre de “Los Lavaderos” conformada por tres predios cuyas extensiones son las siguientes el primero mide al norte 111.05 metros linda con Tomás Pérez; al sur 117.00 metros, linda con vía Santa Águeda, oriente 91 metros linda con Doroteo Rojas, poniente 109.20 metros, linda con camino que conduce al poblado de Xicohtzinco, este predio tiene como antecedente la escritura privada de fecha diez de noviembre de mil novecientos sesenta y cinco, inscrita en el registro Público de la Propiedad y el comercio bajo la partida número 354 a fojas 184 vuelta de la sección primera, volumen treinta y cinco de fecha treinta y uno de octubre de 1973, en el que los señores J. GUADALUPE MENA ROJAS Y JULIANA MENA XICOHTENCATL DE MENA adquirieron en legítima propiedad y posesión el predio rústico conocido con el nombre de “LOS LAVADEROS”

UBICADO DENTRO DE LA JURISDICCIÓN DEL MUNICIPIO DE XICOHTENCATL (PAPALOTLA DE XICOHTENCATL), DISTRITO JUDICIAL DE ZARAGOZA, ESTADO DE TLAXCALA, dicho predio se encuentra dado de alta en el catastro municipal con la clave catastral número 42-01-00-00-4614 del Municipio de Papalotla, Tlaxcala.--- El segundo mide al norte 336.30 metros linda con lindero de media zanja y Justo Miguel Munive; al sur 112.00 metros, linda con lindero de media y Tomás López, con un quiebre de norte a sur de 10.60 metros, sigue al sur con 23.15 metros y linda media zanja y el señor López; al oriente veinte metros linda con otros terrenos; poniente 24.25 metros , linda con camino público, este predio tiene como antecedente la escritura privada de fecha diez de noviembre de mil novecientos sesenta y cinco, inscrita en el registro Público de la Propiedad y el comercio bajo la partida número 355 a fojas 185 frente a la sección primera, volumen treinta y cinco de fecha treinta y uno de octubre de 1973 en el que la señora MARIA ASCENSIONA MENA ROJAS adquirió en legítima propiedad y posesión el predio rústico conocido con el nombre de “LOS LAVADEROS” UBICADO DENTRO DE LA JURISDICCIÓN DEL MUNICIPIO DE XICOHTENCATL (PAPALOTLA DE XICOHTENCATL), DISTRITO JUDICIAL DE ZARAGOZA, ESTADO DE TLAXCALA,

el cual se encuentra dado de alta dentro del catastro Municipal de Papalotla de Xicohténcatl, Tlaxcala con la clave catastral 42-01-00-00-1073.--- el Tercero mide al norte 161.60 metros linda con Andrés Pérez; al sur 184.87 metros, linda con caja de agua de fábrica de valor; al oriente 12.57 metros linda con caño de agua de los lavaderos; poniente 84.63 metros, linda con Lucio Hernández, este predio tiene como antecedente la escritura pública número 25564 de fecha veinticuatro de septiembre de mil novecientos noventa y dos, pasada ante la Fe del Notario Público número Uno del Distrito Judicial de Zaragoza, Tlaxcala e inscrita en el Registro Público de la Propiedad y el comercio bajo la partida número 407 a fojas 151 frente y vuelta de la Sección Cuarta, volumen cuarto del Distrito Judicial de Zaragoza, Tlaxcala, de fecha 7 de diciembre de 1992, en el que la señora CECILIA MENA ROJAS ADQUIRIÓ en legítima propiedad y posesión el predio rústico conocido con el nombre de "LOS LAVADEROS" UBICADO DENTRO DE LA JURISDICCIÓN DEL MUNICIPIO DE PAPALOTLA DE XICOHTENCATL, DISTRITO JUDICIAL DE ZARAGOZA, ESTADO DE TLAXCALA, el cual se encuentra dado de alta dentro del catastro municipal de Papalotla de Xicohténcatl, Tlaxcala con la clave catastral 42-01-00-00-4615.--- 4.- Con fecha 14 de diciembre de 1992 los propietarios de

*los predios anteriormente referidos vendieron en su totalidad dichos inmuebles a los señores **ARNULFO AYALA AYALA Y MARIA LUISA HERNÁNDEZ DE AYALA**, realizado este acto ante la Fe del Notario Público Número 3 de Tecamachalco, Puebla y asentado en el volumen número 44, instrumento 3984 e inscrito en la partida 357, foja setenta y ocho vuelta y setenta y nueve frente, sección primera, volumen segundo del Distrito Judicial de Xicohtécatl (Distrito Judicial al que ahora pertenece Papalotla) Tlaxcala.--- En todos los antecedentes de estos predios se señala con claridad que estos se encuentran ubicados dentro de la demarcación territorial del Municipio de Papalotla de Xicohtécatl, Tlaxcala.--- 5.- En el año de 1983 los pobladores del Municipio de Xicohtzinco solicitaron al Gobernador de Tlaxcala de entonces, licenciada **Beatriz Helena Paredes Rangel**, se construyera una unidad deportiva para el beneficio de aquellos, argumentando que este inmueble quedaría perfectamente ubicado en los terrenos denominados “Los Lavaderos” a que he hecho referencia anteriormente. Al efecto, el Gobierno Estatal inició trámite expropiatorio de dichos inmuebles a través del expediente 34/984 en los términos antes expuestos. Ante esta situación, los señores **María Ascensiona, José Guadalupe y Celia***

de apellidos Mena Rojas y Juliana Mena Xicohténcatl, con fecha diecisiete de julio de mil novecientos ochenta y siete, interpusieron ante el C. Juez de Distrito en el Estado, el juicio de amparo número 1008/987, el cual culminó en sentencia de fecha ocho de septiembre de mil novecientos ochenta y siete, en el sentido de conceder el amparo solicitado, para el efecto de que se ordenara la notificación personal del citado Decreto Expropiatorio en los respectivos domicilios de los quejosos, para los efectos legales procedentes, concesión que se hizo extensiva respecto de los actos de ejecución que se le reclamaron, por ser estos una consecuencia legal del mandamiento impugnado.--- 6.- *Con fecha treinta de septiembre de mil novecientos ochenta y siete, el C. Guadalupe Mena Rojas en su carácter de representante común de la parte quejosa en el juicio de amparo a que se contrae el resultando anterior, interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia dictada en la audiencia constitucional del juicio de amparo de referencia, radicándose el toca número 262/988, en la materia de competencia del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recurso que culminó con resolución de fecha diez de mayo de mil novecientos ochenta y ocho, en el sentido de sobreseer el juicio de garantías, respecto del artículo 8º de la Ley de Expropiación del Estado, y*

de negar el amparo respecto de la expedición, promulgación y publicación de la Ley de Expropiación del Estado, reservándose asimismo jurisdicción al Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito para los efectos de su competencia, posteriormente dentro del Toca R.436/88, el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, con fecha treinta de marzo de mil novecientos ochenta y nueve, dictó resolución en el sentido de amparar a María Ascencion Mena Rojas, José Guadalupe Mena Rojas, Juliana Mena Xicohténcatl de Mena y Cecilia Mena Rojas de Romero en contra de los actos que reclamaron del Gobernador del Estado, Jefe del Departamento Jurídico del gobierno del Estado, Ayuntamiento de Xicohtzinco, Presidente Municipal de Xicohtzinco y Director del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado.--- 7.- *Con fecha diecinueve de febrero del año dos mil, la Gobernadora del Estado de Tlaxcala, dio cumplimiento a la ejecutoria emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito dejando sin efecto el decreto expropiatorio de fecha ocho de abril de mil novecientos ochenta y cinco y se ordena la devolución de la posesión a los quejosos amparistas. Es importante mencionar que dentro de los considerandos del escrito de referencia, en su segundo considerando que a su vez reproduce el razonamiento del Segundo*

Tribunal Colegiado del Sexto Circuito menciona:
“...SEGUNDO.- De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 107 de la Constitución General de la República, la sentencia de fecha treinta de marzo del año en curso, pronunciada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito dentro del Toca R.436/88, debe ser cumplimentada en sus términos, toda vez que concede el amparo solicitado por la parte quejosa, en contra de actos de esta autoridad, así tal resolución en su considerando tercero establece que el procedimiento expropiatorio se siguió en contravención a lo dispuesto por el artículo 6º de la Ley de Expropiación del Estado, por haberse seguido dicho procedimiento en contra de la sucesión a bienes de Antonio Mena, cuando lo correcto, era saber lo seguido en contra de los propietarios, hoy quejosos, también se afirma en la mencionada parte considerativa que por el simple motivo de que el bien inmueble se encuentra ubicado en diverso Municipio del que solicitó la expropiación, no puede ser expropiado en beneficio de la entidad municipal solicitante, -la anterior ubicación del inmueble debe tomarse como verídica en vista de no haberse ofrecido prueba alguna en contrario- estos dos argumentos son los únicos que soportan la concesión del amparo contra el decreto expropiatorio dictado con

fecha ocho de abril de mil novecientos ochenta y cinco, dentro del presente expediente y en consecuencia lo procedente es dejar sin efecto dicho decreto en cumplimiento de la resolución de mérito en vista de ambos razonamientos”.--- 8.- *Sin tener conocimiento de la existencia de algún problema, mi representada ha ejercido jurisdicción sobre los terrenos denominados “Los Lavaderos”, inclusive en el año de 1998, el señor ARNULFO AYALA AYALA Y/O MANUEL ANTONIO CORONA MENA, solicitaron al Municipio de Papalotla de Xicohténcatl, Tlaxcala, licencia de construcción, permiso de Uso de Suelo y permiso de subdivisión de los predios denominados “Los Lavaderos”, a lo que el entonces Director de Obras Públicas del Municipio de Papalotla de Xicohténcatl otorgó los tres permisos el día veinticinco de mayo de mil novecientos noventa y ocho a través de los oficios sin número que obran en el archivo del propio Ayuntamiento.---* 9.- *Al inicio de la actual administración el Presidente Municipal de Papalotla de Xicohténcatl Agustín Herrera Guerrero y el que promueve fuimos citados mediante oficio sin número de fecha veintidós de enero de mil novecientos noventa y nueve para una reunión el día veinticinco de enero de mil novecientos noventa y nueve en la Secretaría de Gobierno para tratar el asunto relacionado con los predios*

denominados “Los Lavaderos” donde a partir de entonces tuvimos pláticas tanto con el Presidente Municipal de Xicohtzinco, Tlaxcala; como con el personal de la Secretaría de Gobierno del Estado de Tlaxcala con el ánimo de llegar a una solución.--

- 10.- El día quince de febrero de mil novecientos noventa y nueve, en las oficinas de la Dirección Jurídica de la Secretaría de Gobierno del Estado de Tlaxcala, nos reunimos el Presidente Municipal de Papalotla de Xicohtécatl, Tlaxcala, Doctor Agustín Herrera Guerrero; el Presidente Municipal de Xocohtzinco, Tlaxcala, Mtro., Rogaciano E. Meza Algreto, El Síndico de Xicohtzinco, señor Rosalindo Pérez Pedrero, el suscrito Síndico de Papalotla de Xicohtécatl Celedonio Villantes Atonal y el propietario de los predios denominados “Los Lavaderos” señor Arnulfo Ayala Ayala. En este acto se celebró convenio que en cuyo contenido dice: - - - - -

“CONVENIO QUE CELEBRAN DE UNA PARTE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES DE SANTO TORIBIO XICOHTZINCO Y SAN FRANCISCO PAPALOTLA, QUE SE DENOMINARÁN... Y DE LA OTRA PARTE DEL SR. ARNULFO AYALA, ANTE LA DIRECCIÓN JURÍDICA DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO, BAJO LAS SIGUIENTES: C L A U S U L A S : 1.- LAS PARTES EN EL PRESENTE CONVENIO RECÍPROCAMENTE SE RECONOCEN SU

PERSONALIDAD CON QUE ACTÚAN.--- 2.- QUE LA PROPIEDAD SOBRE LOS PREDIOS RÚSTICOS DENOMINADOS “LOS LAVADEROS”, QUE SE ENCUENTRAN INSCRITOS BAJO LA PARTIDA 357 A FOJAS 78 VUELTA Y 79 FRENTE SECCIÓN 1RA. VOL. 2DO. DEL DISTRITO JUDICIAL DE XICOHTENCATL, CON FECHA 4 DE NOVIEMBRE DE 1994, NO ESTÁ EN CONTROVERSIA, ES DECIR CON PROBLEMAS DE EXPROPIACIÓN CON NINGUNO DE LOS MUNICIPIOS, TODA VEZ QUE ESTÁ LEGALMENTE INSCRITA EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DEL COMERCIO EN EL ESTADO, A NOMBRE DE SUS PROPIETARIOS, SR. ARNULFO AYALA AYALA Y ESPOSA.--- 3.- Los H. AYUNTAMIENTOS CONVIENEN EN NO MOLESTAR SU PROPIEDAD DEL SEÑOR ARNULFO AYALA; EN TAL VIRTUD SE DEJA EN APTITUD AL PROPIETARIO A DISPONER LIBREMENTE DEL INMUEBLE DENOMINADO “LOS LAVADEROS”, PARA SUS FINES Y USOS CORRESPONDIENTE.--- 4.- SE CONVIENE QUE SE PRACTICARA EL LEVANTAMIENTO TOPOGRÁFICO PARA LA DELIMITACIÓN DEL INMUEBLE “LOS LAVADEROS” PARA DETERMINAR A QUÉ JURISDICCIÓN TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS SE DEBE PAGAR LA CONTRIBUCIÓN CORRESPONDIENTE, PARA ELLO SE HARÁN LAS GESTIONES ANTE LAS AUTORIDADES

COMPETENTES PARA SU REALIZACIÓN.--- 5.- DADO EL DICTAMEN TOPOGRÁFICO, LAS AUTORIDADES MUNICIPALES DE PAPALOTLA Y XICOHTZINCO, CONVIENEN EN RESPETAR LA DECISIÓN QUE DETERMINE EL CONGRESO DEL ESTADO, PARA EL PAGO CORRESPONDIENTE EN IMPUESTOS ÚNICA Y EXCLUSIVAMENTE DE ACUERDO AL MUNICIPIO, QUE DEDICA EL CONGRESO DEL ESTADO.--- 6.- POR TAL MOTIVO, CONVIENEN RESPETARSE MUTUAMENTE EN SUS PROPIEDADES, EN SU PERSONA LOS QUE EN ELLA INTERVINIERON PARA TAL EFECTO, FIRMAN AL CALCE EL PRESENTE.--- 7.- EN CASO QUE EL PROPIETARIO DEL INMUEBLE DECIDA VENDER O CONSTRUIR, SE HARÁ RESPONSABLE DE QUE RESPETE EL PRESENTE CONVENIO EN LOS TÉRMINOS YA ESTABLECIDOS EN LA CLÁUSULA NÚM. 5 SEÑALADA.--- TLAXCALA, TLAX. A 15 DE FEBRERO DE 1999.--- Firmas ilegibles Presidente Municipal de Papalotla.- Síndico Municipal.- Presidente Municipal de Xicohtzinco. Síndico Municipal.- Señor Arnulfo Ayala Ayala.--- Luego entonces, bajo este convenio se concede por ambas presidencias municipales valor pleno a la escritura de propiedad inscrita en la partida 357 a fojas 78 vuelta y 79 frente sección primera, volumen segundo del Distrito Judicial de Xicohténcatl de fecha 4 de noviembre de 1994, que

como se recordará señala que los predios se encuentran en la jurisdicción del Municipio de Papalotla de Xicohténcatl, Tlaxcala y que para los efectos de la delimitación se debe levantar un dictamen topográfico, convenio desde luego incumplido por parte del Ayuntamiento de Xicohtzinco y como se verá más adelante fue omitido por completo al momento que el Congreso Local del Estado de Tlaxcala, emite su determinación sobre este territorio.--- 11.- Con fecha 15 de mayo de mil novecientos noventa y nueve, el Presidente Municipal de Xicohtzinco, solicitó al H. Congreso del Estado de Tlaxcala se emitiera un dictamen indicando **GRÁFICAMENTE Y POR ESCRITO LOS LÍMITES MUNICIPALES ENTRE PAPALOTLA DE XICOHTENCATL Y XICOHTZINCO**, bajo el argumento de que “...en los libros del registro público de la propiedad y del comercio citados predios se encuentran registrados bajo la jurisdicción municipal de Xicohtzinco (¿?) (sic); mas sin embargo en algunos planos como es Programa Director Urbano de Xicohtzinco, Tlax., (expedido por la Secretaría de Obras Públicas Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Estado) los referidos predios se encuentran **DENTRO DE LA JURISDICCIÓN DE XICOHTENCATL**”... (MUNICIPIO DE PAPALOTLA DE XICOHTENCATL). Documento que fue recibido el 28

de mayo de mil novecientos noventa y nueve por parte del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.--- 12.- *Con esta solicitud se inició expediente parlamentario en el que por escrito sin número de fecha siete de abril del año dos mil, mismo que notificado el mismo día, en la Presidencia Municipal de Papalotla de Xicohténcatl, se requiere al doctor Agustín Herrera Guerrero para que en un término no mayor de quince días hábiles exhiba las pruebas necesarias para acreditar que el predio denominado “Los Lavaderos” pertenecen al municipio que representa.---* 13.- *Es importante mencionar que el interés de Xicohtzinco en la adjudicación en su favor de los predios denominados “Los Lavaderos” obedece a un deseo de adquisición en propiedad por parte de la Presidencia Municipal de Xicohtzinco de los predios de referencia desconociendo la utilidad que deseen darle, lo cierto es que en este sentido el día 22 de noviembre de mil novecientos noventa y nueve el asesor jurídico del Secretario de Gobierno, informa al señor ARNULFO AYALA AYALA, a través de oficio sin número que el Ayuntamiento de Xicohtzinco ha hecho diversas peticiones para la adquisición en propiedad del predio denominado “Los Lavaderos”, dejando en libertad al propietario si es que desea vender al ayuntamiento antes mencionado o contratar con*

otra persona, lo cual hago de su conocimiento para los efectos legales que esta información merezca.--

14.- Con fecha 21 de julio del año dos mil, se emitió “dictamen” aprobado por el Pleno del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, mismo que apareció publicado el día 7 de agosto del año dos mil, en el periódico oficial del Estado de Tlaxcala y que a la letra dice: H. CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA. LVI LEGISLATURA, ACUERDO. PRIMERO.- Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 45, 47 y 54 fracción LIV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala: 3, 8, 32, 33, 34, 35 y 37 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; 47, 52 y 104 de su Reglamento Interior; este Honorable Congreso del Estado reconoce que el predio denominado “Los Lavaderos”, se ubica dentro de la jurisdicción territorial del Municipio de Xicohtzinco, Tlaxcala. SEGUNDO.- Instrúyase al Oficial Mayor de este Congreso Local para el efecto de Comunicar el presente acuerdo, a los Honorables Ayuntamientos de Papalotla de Xicohténcatl y Xicohtzinco, ambos del Estado de Tlaxcala. TERCERO.- Publíquese el presente acuerdo en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado. Dado en el salón de sesiones del Palacio Juárez, recinto oficial del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala a los veintiún

días del mes de julio del año dos mil.--- Este acuerdo en su estructuración total señala lo siguiente: H. CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DEL ESTADO DE TLAXCALA.- LVI LEGISLATURA.- COMISIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL.- HONORABLE ASAMBLEA: A la Comisión de fortalecimiento Municipal le fue turnado el expediente parlamentario número 066/2000, que contiene el oficio de fecha 15 de mayo del año próximo pasado, mediante el cual el ciudadano Presidente Municipal de Xicohtzinco, Tlaxcala, solicitó a este Congreso del Estado determinar la jurisdicción Municipal a la que pertenece el predio denominado "LOS LAVADEROS".--- En cumplimiento a lo ordenado por la Presidencia de la Mesa Directiva de esta Cámara de Diputados, en lo relativo al desahogo del turno correspondiente y con fundamento en los artículos 45 y 47 de la Constitución Política del Estado, 3, 8, 32, 33, 34, 35 y 37 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, 47, 52 y 104 de su Reglamento Interior, esta Comisión procede a determinar, tomando como base los siguientes.- ANTECEDENTES: 1.- Mediante oficio de fecha 15 de Mayo de 1999, el C. Presidente Municipal de Xicohtzinco, Tlaxcala, solicitó a este Congreso del Estado emitir dictamen a fin de determinar la jurisdicción municipal a la que

pertenece el predio denominado “LOS LAVADEROS”.--- 2.- Por diligencia de fecha 16 de marzo del año 2000, la Comisión de Análisis, a efecto de verificar ocularmente acerca de la ubicación real del predio en cuestión; se constituyó en el mismo conjuntamente con el Presidente Municipal de Santo Toribio Xicohtzinco, Sindico y Asesor Legal del mismo, asimismo, el C. JUAN MANUEL VILLEGAS, quien acudió por parte de Gobernación y habiendo entrevistado a varios vecinos del lugar, quienes manifestaron reiteradamente saber que dicho predio siempre ha pertenecido al Municipio de Xicohtzinco y que regularmente por sus características físicas y ecológicas se estuvo utilizando para actividades deportivas y recreativas.--- 3.- El día 20 de octubre del año en curso, la comisión que suscribe, celebró reunión con el Presidente Municipal de Xicohtzinco, donde el mismo ofreció diversos documentos por los que manifiesta que el predio en cuestión pertenece a la jurisdicción de Xicohtzinco, Tlaxcala, dentro de las cuales se aprecia: a) Plano topográfico elaborado en el año de 1891, en el que aparece en la parte inferior izquierda una leyenda que dice que los predios denominados “Los Lavaderos” pertenecen al Municipio de Xicohtzinco.--- b).- Oficio fechado en el año de 1996, por el cual el Jefe del Departamento

de Impuestos Estatales comunica al Presidente Municipal de Xicohtzinco que las tarjetas de cuenta del impuesto predial correspondiente a los inmuebles denominados “Los Lavaderos”, fueron dados de baja del Municipio de Papalotla y dados de alta en el de Xicohtzinco.--- c).- *Constancias del procedimiento que en vía de jurisdicción voluntaria en el año de 1996, el Presidente Municipal y Síndico de Xicohtzinco, promovieron con el objeto de que el Registro Público de la Propiedad y del Comercio realizara la corrección en la inscripción que consta a volumen 44, instrumento 3984, del 14 de diciembre de 1992 correspondiente a la Notaría Pública No. 3 de Tecamachalco de Guerrero en el Estado de Puebla, y respecto del predio denominado “Los Lavaderos”, para que se asentara que el citado inmueble pertenece al Municipio de Xicohtzinco.---* 4.- *El 3 de abril del presente año; la Comisión de análisis por acuerdo de la misma fecha consideró necesario requerir a través del Oficial Mayor de este Congreso Estatal, al C. Presidente Municipal de Papalotla de Xicohtencatl, Tlaxcala; a efecto de exhibir ante esta soberanía documentos que acreditan que el predio denominado “Los Lavaderos”, pertenece al Municipio que representa, lo que fue notificado en fecha 7 de abril del mismo año, como así lo reconoce en el oficio de contestación número*

PMX157/2000 DE FECHA 25 DE MAYO DEL AÑO EN CURSO Y POR EL CUAL MANIFIESTA QUE NO TIENEN MÁS DOCUMENTOS QUE APORTAR, SOLICITANDO A SU VEZ QUE A LA BREVEDAD POSIBLE ESTA soberanía emitiera la solución respectiva y así dar por concluido el presente asunto.--- 5.- ***Oficio número P.M.X.13/2000, de fecha 19 de enero de 2999, a través del cual el C. Rosalio Pérez Pedrero Síndico Municipal de Xicohtzinco, Tlaxcala, manifiesta a este Poder Legislativo la cancelación del presente expediente parlamentario, en virtud de que afirma haber llegado a un convenio con el Municipio vecino de Papalotla y concluyendo que los predios denominados “Los Lavaderos” se encuentra en la jurisdicción del Municipio de Papalotla. Ante esta solicitud, la Comisión Dictaminadora, consideró imperativo citar el peticionario a efecto de ratificar el escrito de cuenta fijando las 10:00 horas del día 15 de mayo del año en curso.---*** 6.- ***Conforme a lo anterior, en la fecha fijada, compareció ante esta Comisión, el C. Rosalio Pérez Pedrero, en su carácter de Síndico Municipal del Ayuntamiento de Xicohtzinco, Tlaxcala, quien manifestó que desconocía el escrito que en el acto se le presentaba, toda vez que no fue firmado ni enviado por el mismo y que por lo tanto no lo ratificaba, reservándose el derecho de denunciar ante la***

autoridad competente la falsificación del documento de referencia.--- 7.- Oficio número P.M.X.98/00 de fecha 13 de julio del presente año, a través del cual el Presidente Municipal de Xicotzinco, Tlaxcala remite a esta Comisión copias fotostáticas certificadas de la resolución dictada por el Juez Primero de Distrito dentro del expediente número 229/2000; así como la resolución dictada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, dictada en el toca de revisión número 244/2000.---

Con los antecedentes narrados, esta comisión Dictaminadora procede a analizar el asunto planteado y en base a las siguientes:

CONSIDERACIONES: PRIMERA.- que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 54 fracción LIV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en relación con el 3, 8, 32 y 37 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; esta Comisión de Fortalecimiento Municipal, resulta plenamente facultada para conocer del asunto planteado a esta Soberanía.---

SEGUNDA.- Que de las constancias que obran en el expediente en que se actúa, aparece primeramente un plano topográfico que data del año de 1891, donde manifiesta literalmente que el predio denominado “Los Lavaderos” pertenece al Municipio de Xicohtzinco; aunado a lo anterior, de esa fecha a

1996, no existe constancia alguna que desvirtúe lo señalado por el documento cartográfico de referencia, esto es, que el predio de referencia pertenezca a otro Municipio; sino por el contrario, en esta última fecha señalada en documento oficial, el Jefe del Departamento del Impuesto Estatal comunica al Presidente Municipal de Xicohtzinco en turno, que las tarjetas de cuenta del impuesto predial correspondientes al inmueble tantas veces citado, fueron dados de baja en el Municipio de Papalotla y dados de alta en el de Xicohtzinco. Aunado a lo anterior, en la diligencia ocular practicada se conoció que varios vecinos del lugar coinciden en su dicho al señalar que el predio denominado “Los Lavaderos”, ha pertenecido al Municipio de Santo Toribio Xicohtzinco, y que este predio se encuentra en la jurisdicción del Municipio de Xicohtzinco.---

TERCERA.- Que en fecha 26 de junio del año de 1996, el Presidente Municipal y Síndico de Xicohtzinco, Tlaxcala, promovieron en jurisdicción voluntaria diligencias para corregir mediante anotación marginal la inscripción del predio denominado “Los Lavaderos”, realizada en la Partida 357, foja 78 vuelta y 79 frente, sección primera, volumen 44, instrumento 3984; considerando que la ubicación del inmueble corresponde al Municipio de Xicohtzinco, y no de

Papalotla, toda vez que así se dio de alta desde 1947, por otra parte ante una posterior ilegal alta de los citados predios en el padrón catastral de papalotla, ambos municipios convinieron en darlo de baja nuevamente en el padrón catastral de Papalotla y darlo de alta en Xicohtzinco; manifestaciones hechas y que le fueron debidamente notificadas a los propietarios del inmueble sin que estos hayan aportado elemento alguno para desvirtuar lo aseverado por los promoventes.--- Conforme a lo anterior y en base a las pruebas documentales como tarjetas DE PAGO DE IMPUESTOS, COPIAS CERTIFICADAS DE TESTIMONIOS NOTARIALES, PLANO URBANO Y OTROS DOCUMENTOS OFICIALES, LA CIUDADANA Juez de Primera Instancia de los Civil y Familiar del Distrito Judicial de Zaragoza, decretó la corrección en la inscripción hecha en el Registro Público de la Propiedad en el Estado y en el correspondiente en el instrumento de la Notaría Pública número 3 de Tecamachalco de Guerrero Estado de Puebla, en el sentido de asentar que el predio denominado “Los Lavaderos” pertenece al Municipio de Xicohtzinco. Situación que fue sostenida por el ciudadano Juez Primero de Distrito en el Estado de Tlaxcala, mediante resolución de fecha 28 de abril del año en curso dentro del juicio de amparo número 229/2000, y por

la que de su contenido se infiere que la sentencia de la Juez Local resulta apegada a derecho. De la misma manera, con la resolución del Tribunal colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito dictada en el toca de revisión 244/2000.---

CUARTA.- Finalmente, la Comisión que suscribe, al conocer del oficio número P.M.X. 13/2000 DE FECHA 19 DE ENERO DEL AÑO EN CURSO, ATINADAMENTE REQUIRIÓ LA RATIFICACIÓN DE LA SOLICITUD DE CANCELACIÓN DEL PRESENTE EXPEDIENTE PARLAMENTARIO, LIBELO QUE AL SER NEGADO POR EL SUPUESTO PETICIONARIO CIUDADANO, Rosalino Pérez Pedrero Síndico Municipal de Xicohtzinco, Tlaxcala, permite inferir que existe voluntad de autor desconocido, de confundir a esta Soberanía para el efecto de desconocer lo que evidentemente se ha demostrado; como lo es que el predio denominado “Los Lavaderos” pertenece al Municipio de Xicohtzinco, Tlaxcala.---

POR LOS ANTERIORES RAZONAMIENTOS, ESTA Comisión dictaminadora, somete a consideración del Pleno de la Honorable Asamblea Legislativa, el siguiente: Proyecto de Acuerdo: PRIMERO.- Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 45, 47 y 54 fracción LIV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; 3, 8, 32, 33, 34, 35 y 37 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; 47, 52 y 104 de

su Reglamento Interior, este Honorable Congreso del Estado reconoce que el predio denominado “Los Lavaderos”, se ubica dentro de la jurisdicción territorial del Municipio de Xicohtzinco, Tlaxcala.---

SEGUNDO.- Instrúyase al Oficial Mayor de este Congreso Local para el efecto de comunicar el presente acuerdo, a los Honorables Ayuntamientos de Papalotla de Xicohténcatl y Xicohtzinco ambos del Estado de Tlaxcala.---

TERCERO.- Publíquese el presente acuerdo en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado.---

Dado en el salón de sesiones del Palacio Juárez, recinto oficial del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala a los veintiún días del mes de julio del año dos mil.---

La Comisión dictaminadora C. GREGORIO SERGIO PINTOR CASTILLO DIPUTADO PRESIDENTE. ANTONIO PÉREZ NAVA DIPUTADO VOCAL, MA. E. O. ELVIRA ORTEGA ROJAS, DIPUTADA LOCAL. FIRMAS ILEGIBLES.---

Así las cosas y por considerar que la actitud asumida por el Ayuntamiento de Xicohtzinco es tendenciosa y la resolución que emite el H. Congreso del Estado de Tlaxcala a través de la llamada Comisión de Fortalecimiento Municipal no se apega a lo absoluto a derecho por carecer de fundamentación y motivación pero sobre todo por no realizarse conforme a los datos existentes y por lo tanto atentan contra los derechos de mi representada

establecidos en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el sentido de modificar la demarcación territorial que legalmente corresponde a mi demandada privándosele de una posesión territorial e impidiendo realizar libremente actos de gobierno en el territorio en litigio, es que en esta vía se intenta su restitución para que, observando el orden constitucional vigente, resuelva sobre la invalidez de los actos realizados por el Congreso del Estado de Tlaxcala en términos del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria”. (Fojas 6 a 21 del expediente)

TERCERO.- El Ayuntamiento actor expresó los conceptos de invalidez que a continuación se reproducen:

“VII. CONCEPTOS DE INVALIDEZ.--- PRIMERO.- El acuerdo legislativo que por este medio reclamo su invalidez es violatorio del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que dicho acuerdo, no se apega a los principios de legalidad, debido proceso legal y garantía de audiencia, explico lo anterior de la siguiente manera: El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como base de división territorial el municipio libre, con facultades de

administrar su patrimonio conforme a la ley. En el estado de Tlaxcala esto mismo es reconocido por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala que establece:--- ARTÍCULO 1º. El Estado de Tlaxcala es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, es libre y soberano en lo concerniente a su régimen interior.--- ARTÍCULO 8º.- El Gobierno del Estado es Republicano Representativo y Popular, teniendo como base de sus división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, de acuerdo con lo preceptuado en la Constitución Federal.--- ARTÍCULO 9º.- Con base en la Constitución Federal, el Gobierno del Estado y los Municipios promoverán dentro de sus respectivas esferas de competencia, el equilibrio dinámico entre la democracia política y la económica que dé como resultado el establecimiento de la justicia social.--- ARTÍCULO 22.- Los límites de los Municipios del Estado son los que actualmente existen y los conflictos que surgieren sobre esta materia se resolverán en los términos que dispone esta Constitución.--- ARTÍCULO 54.- Son facultades del Congreso:--- VI.- Fijar la división territorial, administrativa y judicial del Estado.--- XXXIV.- Resolver en definitiva las controversias que surjan entre los Municipios de la Entidad y entre estas y el Ejecutivo.--- Como se aprecia, en dicho

ordenamiento establece que los conflictos territoriales se resolverán conforme lo establezca la propia constitución local, y al efecto faculta al Congreso del Estado para fijar límites territoriales y resolver conflictos entre municipios (incluyendo desde luego los conflictos sobre límites). Sin embargo no señala el mecanismo sobre el cual se habrá de llevar a cabo esta solución. Al respecto, el artículo 11 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala, señala que:--- ARTÍCULO 11.- Cada Municipio tendrá la extensión y límite que el Poder Legislativo señale, con base en la Ley de Distribución Territorial del Estado.--- Es decir, en este artículo se reitera que corresponde al Congreso Local del Estado de Tlaxcala señalar la extensión y límites de los municipios, pero basándose necesariamente en la Ley de Distribución Territorial del Estado de Tlaxcala, en este sentido es menester conocer el contenido de la citada ley para saber los supuestos de la demarcación territorial. Y al respecto, el citado ordenamiento señala en su artículo 4 que: ARTÍCULO 4º.- “Los Municipios a que se refiere el artículo anterior continuarán observando sus actuales límites y los pueblos, barrios, colonias, ranchos, rancherías y ex haciendas que le pertenecen, salvo el caso en que la Legislatura decrete la segregación de un poblado para

anexarlo a otro Municipio, siempre y cuando en el caso la mayoría de sus habitantes así lo hayan solicitado o haya una causa de fuerza mayor en la que se ponga a prueba la tranquilidad pública; pero en uno y otro caso se tomarán en consideración las opiniones del Ejecutivo y de los Presidentes de los Municipios interesados.”--- Es importante señalar que los municipios a que se refiere este artículo son todos los del municipio de Tlaxcala, pues el artículo 3 los enumera, y retomando el caso en comento el artículo 4 de la ley citada, establece que en cualquier procedimiento que tenga por objeto realizar alguna modificación al territorio de algún municipio (con sus lógicas consecuencias legales) se deben forzosamente tomar en cuenta la opinión del Ejecutivo y de los Presidentes Municipales interesados. La razón de ser de este precepto es evidente: por un lado se debe respetar la garantía de audiencia permitiendo al municipio que resulte afectado poder defender su territorio con base en el 115 de la Constitución Federal y las disposiciones de la Constitución Local en la materia así como de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala; y por otro lado permite que el legislativo al momento de emitir su dictamen o acuerdo lo haga basado en datos reales y no en especulaciones o afirmaciones dolosas, pues corresponde al ejecutivo en pleno conocimiento de

la situación real en cuanto a los límites de los municipios conforme lo establece el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala, la cual señala que corresponde a la Secretaría de Gobierno: “.. ARTÍCULO 28.- Corresponde a la Secretaría de Gobierno además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución, el despacho de los siguientes asuntos:... XVIII.- Vigilar y controlar todo lo relativo a la demarcación y conservación de los límites del Estado y sus Municipios.” Así las cosas es evidente que cualquier acontecimiento relacionado con los límites de los municipios se encontrarán en gran medida en la Secretaría de Gobierno que desde luego pertenece al ejecutivo, por lo que el legislativo debió solicitarle su opinión que en el presente caso no se llevó a cabo, violando con ello el principio de legalidad, traduciéndose todo esto en una evidente restricción a mi representada para ejercer libremente actos de gobierno en el territorio que legalmente le corresponde.--- Pues de lo citado en el capítulo de hechos, se aprecia que mi representada ha ejercido desde su propia estructuración como municipio actos de administración de los predios denominados “Los Lavaderos”, y al emitir un acuerdo contrario a los principios generales del derecho, limita totalmente de que el Ayuntamiento de Papalotla de

Xicohténcatl ejerza actos de gobierno dentro de los citados predios. Señalo esta situación porque es de explorado derecho que todo acto procesal debe sujetarse al principio de debido proceso legal, y aunque en el presente asunto no se trata de un procedimiento relativo a violación de garantías individuales este principio debe tomarse en cuenta conforme a la siguiente tesis jurisprudencial:---

Novena Epoca.--- Instancia: Pleno.--- Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.--- Tomo: IV, Noviembre de 1996.--- Tesis: P./J. 65/96.--

- Página: 327.--- **CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA GARANTÍA DE DEBIDO PROCESO LEGAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN, DEBE RESPETARSE A LAS PARTES PARA INTERPRETAR SI LA DEMANDA FUE PROMOVIDA OPORTUNAMENTE.** *Para determinar si una demanda de controversia constitucional fue presentada en tiempo, atendiendo a la fecha a partir de la cual se debe hacer el cómputo relativo, ante diversas posibilidades de interpretación de los preceptos que lo rigen, al pretender, las autoridades demandadas, que se tome en cuenta la fecha del acto de aplicación de la ley que, se estima, invadió la esfera de un Municipio, debe preferirse la que respete el artículo 14 de la Constitución, en cuanto que no se vulneren las formalidades esenciales del*

procedimiento, que son las necesarias para una adecuada defensa del promovente, evitándose que se genere su indefensión, pues si bien el artículo citado se encuentra dentro del Título Primero, Capítulo Primero, denominado "De las garantías individuales", lo cierto es que esta parte es reconocida como axiológica o valorativa, por lo que aun tratándose de un sistema procesal que tiende a evitar la invasión de esferas entre los tres niveles de gobierno, deben aplicarse, por analogía, esos principios.--- Controversia constitucional 19/95. Ayuntamiento de Río Bravo, Tamaulipas. 1o. de octubre de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.--- En los términos de los artículos 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta tesis es obligatoria para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.--- El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de noviembre en curso, aprobó, con el número 65/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede.

México, Distrito Federal, a once de noviembre de mil novecientos noventa y seis.--- Cito esto porque en los que respecta al presente asunto, el acuerdo legislativo que emite el Congreso Local del Estado de Tlaxcala, no se ajusta al principio de valoración de las pruebas pues de explorado derecho que para otorgar o negar valor probatorio a una prueba, es menester señalar tanto los elementos de convicción, como los argumentos lógicos y jurídicos que de cada prueba se desprendan para estar en posibilidad de hacer una valoración correcta y más aún, cuando las partes aporten tales probanzas para acreditar el mismo hecho. Así las cosas el acuerdo cuya invalidez se reclama es violatorio de este principio, pues la resolución del expediente parlamentario señala lo siguiente:--- “A la Comisión de Fortalecimiento Municipal le fue turnado el expediente parlamentario número 066/2000, que contiene el oficio de fecha 15 de mayo del año próximo pasado, mediante el cual el ciudadano Presidente Municipal de Xicohtzinco, Tlaxcala, solicito a este Congreso del Estado determinar la jurisdicción Municipal a la que pertenece el predio denominado “LOS LAVADEROS”.---- En cumplimiento a lo ordenado por la Presidencia de la mesa directiva de esta Cámara de Diputados, en lo relativo al desahogo del turno correspondiente y con fundamento en los

artículos 45 y 47 de la Constitución Política del Estado, 3, 8, 32, 33, 34, 35 y 37 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, 47, 52 y 104 de su Reglamento Interior, esta Comisión procede a determinar, tomando como base los siguientes:

ANTECEDENTES--- 1.- **Mediante oficio de fecha 15 de mayo DE 1999, el C. Presidente Municipal de Xicohtzinco, Tlaxcala, solicito a este Congreso del estado emitir dictamen a fin de determinar la jurisdicción municipal a la que pertenece el predio denominado “LOS LAVADEROS”.**---

2.- **Por diligencia de fecha 16 de marzo del año 2000, la Comisión de Análisis, a efecto de verificar ocularmente acerca de la ubicación real del predio en cuestión; se constituyó en el mismo conjuntamente con el Presidente Municipal de Santo Toribio Xicohtzinco, Síndico y Asesor Legal del mismo, asimismo, el C. JUAN MANUEL VILLEGAS, quien acudió por parte de gobernación y habiendo entrevistado a varios vecinos del lugar, quienes manifestaron reiteradamente saber que dicho predio siempre ha pertenecido al municipio de Xicohtzinco y que regularmente por sus características físicas y ecológicas se estuvo utilizando para actividades deportivas y recreativas.**---

3.- **El día 20 de octubre del año en curso, la comisión que suscribe, celebró reunión con el Presidente Municipal de Xicohtzinco, donde**

el mismo ofreció diversos documentos por los que manifiesta que el predio en cuestión pertenece a la jurisdicción de Xicohtzinco, Tlaxcala, dentro de las cuales se aprecia:--- a).- Plano topográfico elaborado en el año de 1891, en el que aparece en la parte inferior izquierda una leyenda que dice que los predios denominados “Los Lavaderos” pertenecen al municipio de Xicohtzinco.--- b) Oficio fechado en el año de 1996, por el cual el Jefe del Departamento de Impuestos Estatales comunica al Presidente Municipal de Xicohtzinco que las tarjetas de cuenta del impuesto predial correspondiente a los inmuebles denominados “Los Lavaderos”, fueron dados de baja del Municipio de Papalotla y dados de alta en el de Xicohtzinco.—c) Constancias del procedimiento que envía de jurisdicción voluntaria en el año de 1996, el Presidente Municipal y Síndico de Xicohtzinco, promovieron con el objeto de que el Registro Público de la Propiedad y del Comercio realizara la corrección en la inscripción que consta a volumen 44, instrumento 3984, del 14 de diciembre de 1992, correspondiente a la Notaría Pública No. 3 de Tecamachalco de Guerrero en el Estado de Puebla, y respecto del predio denominado “Los Lavaderos”, para que se asentara que el citado inmueble pertenece al Municipio de Xicohtzinco.--- 4.- El 3 de abril del

presente año; la Comisión de Análisis por acuerdo de la misma fecha consideró necesario requerir a través del Oficial Mayor de este Congreso Estatal, al C. Presidente Municipal de Papalotla de Xicohtencatl, Tlaxcala; a efecto de exhibir ante esta soberanía documentos que acreditan que el predio denominado “Los Lavaderos” pertenece al Municipio que representa, lo que fue notificado en fecha 7 de abril del mismo año, como así lo reconoce en el oficio de contestación número PMX 157/2000 DE FECHA 25 DE MAYO DEL AÑO EN CURSO Y POR EL CUAL MANIFIESTA QUE NO TIENEN MÁS DOCUMENTOS QUE APORTAR, SOLICITANDO A SU VEZ QUE A LA BREVEDAD POSIBLE ESTA soberanía emitiera la solución respectiva y así dar por concluido el presente asunto.---

5.- Oficio número P.M.X. 13/2000, de fecha 19 de enero de 2000, a través del cual el C. Rosalio Pérez Pedrero, Síndico Municipal de Xicohtzinco, Tlaxcala, manifiesta a este Poder Legislativo la cancelación del presente expediente parlamentario, en virtud de que afirma haber llegado a un convenio con el municipio vecino de Papalotla y concluyendo que los predios denominados “Los Lavaderos” se encuentra en la jurisdicción del Municipio de Papalotla. Ante esta solicitud, la Comisión Dictaminadora consideró imperativo citar al peticionario a efecto de ratificar

el escrito de cuenta fijando las 10:00 horas del día 15 de mayo del año en curso.--- 6.- Conforme a lo anterior, en la fecha fijada, compareció ante esta Comisión, el C. Rosalio Pérez Pedrero, en su carácter de Síndico Municipal del Ayuntamiento de Xicohtzinco, Tlaxcala, quien manifestó que desconocía el escrito que en el acto se le presentaba, toda vez que no fue firmado ni enviado por el mismo y que por lo tanto no lo ratificaba, reservándose el derecho de denunciar ante la autoridad competente la falsificación del documento de referencia.--- 7.- Oficio número P.M.X. 98/00 de fecha 13 de julio del presente año, a través del cual el Presidente Municipal de Xicohtzinco, Tlaxcala remite a esta Comisión copias fotostáticas certificadas de la resolución dictada por el Juez Primero de Distrito dentro del expediente número 229/2000; así como la resolución dictada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, dictada en el toca de revisión número 244/2000.--- Con los antecedentes narrados, esta comisión Dictaminadora procede a analizar el asunto planteado y en base a las siguientes:--- CONSIDERACIONES:--- PRIMERA.- Que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 54, fracción LIV de la Constitución Política del Libre y Soberano de Tlaxcala, en relación con el 3, 8, 32 y

37 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; esta Comisión de Fortalecimiento Municipal, resulta plenamente facultada para conocer del asunto planteado a esta Soberanía.--- SEGUNDA.- Que de las constancias que obran en el expediente en que se actúa, aparece primeramente un plano topográfico que data del año de 1891, donde manifiesta literalmente que el predio denominado “Los Lavaderos” pertenece al Municipio de Xicohtzinco; aunado a lo anterior, de esa fecha a 1996, no existe constancia alguna que desvirtúe lo señalado por el documento cartográfico de referencia, esto es, que el predio de referencia pertenezca a otro municipio; sino por el contrario, en esta última fecha señalada en documento oficial, el Jefe del Departamento del Impuesto Estatales comunica al Presidente Municipal de Xicohtzinco en turno, que las tarjetas de cuenta del impuesto predial correspondientes al inmueble tantas veces citado, fueron dados de baja en el Municipio de Papalotla y dados de alta en el de Xicohtzinco. Aunado a lo anterior, el de la diligencia ocular practicada se conoció que varios vecinos del lugar coinciden en su dicho al señalar que el predio denominado “Los Lavaderos”, ha pertenecido al Municipio de Santo Toribio Xicohtzinco, y que este predio se encuentra en la jurisdicción del Municipio de Xicohtzinco.---

TERCERA.- Que en fecha 26 de junio del año de 1996, el Presidente Municipal y Síndico de Xicohtzinco, Tlaxcala, promovieron en jurisdicción voluntaria diligencias para corregir mediante anotación marginal la inscripción del predio denominado "Los Lavaderos", realizada en la Partida 357, foja 78 vuelta y 79 frente, sección primera, volumen 44, instrumento 3984; considerando que la ubicación del inmueble corresponde al Municipio de Xicohtzinco, y no de Papalotla, toda vez que así se dio de alta desde 1947, por una parte, ante una posterior ilegal alta de los citados predios en el padrón catastral de Papalotla, ambos municipios convinieron en darlo de baja nuevamente en el padrón catastral de Papalotla y darlo de alta en Xicohtzinco; manifestaciones hechas y que le fueron debidamente notificadas a los propietarios del inmueble sin que estos hayan aportado elemento alguno para desvirtuar lo aseverado por los promoventes.--- Conforme a lo anterior y en base a las pruebas documentales como tarjetas DE PAGO DE IMPUESTOS, COPIAS CERTIFICADAS DE TESTIMONIOS NOTARIALES, PLANO URBANO Y OTROS DOCUMENTOS OFICIALES, LA CIUDADANA Juez de Primera Instancia de lo Civil y Familiar del Distrito Judicial de Zaragoza, decretó la corrección en la inscripción hecha en el Registro

Público de la Propiedad en el Estado y en el correspondiente instrumento de la Notaría Pública número 3 de Tecamachalco de Guerrero estado de Puebla, en el sentido de asentar que el predio denominado “Los Lavaderos” pertenece al Municipio de Xicohtzinco. Situación que fue sostenida por el ciudadano Juez Primero de Distrito en el Estado de Tlaxcala, mediante resolución de fecha 28 de abril del año en curso dentro del juicio de amparo número 229/2000, y por la que de su contenido se infiere que la sentencia de la Juez Local resulta apegada a derecho. De la misma manera, con la resolución del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito dictada en el toca de revisión 244/2000.---

CUARTA.- Finalmente, la Comisión que suscribe, al conocer del oficio número P.M.X. 13/2000 DE FECHA 19 DE ENERO DEL AÑO EN CURSO, ATINADAMENTE REQUIRIÓ LA RATIFICACIÓN DE LA SOLICITUD DE CANCELACIÓN DEL PRESENTE EXPEDIENTE PARLAMENTARIO, LIBELO QUE AL SER NEGADO POR EL SUPUESTO PETICIONARIO, CIUDADANO Rosalio Pérez Pedrero Síndico Municipal de Xicohtzinco, Tlaxcala, permite inferir que existe voluntad de autor desconocido, de confundir a esta Soberanía para el efecto de desconocer lo que evidentemente se ha demostrado; como lo es, que el predio denominado

“Los Lavaderos” pertenece al Municipio de Xicohtzinco, Tlaxcala.--- POR LOS ANTERIORES RAZONAMIENTOS, esta Comisión Dictaminadora, somete a consideración del Pleno de la Honorable Asamblea Legislativa, el siguiente:--- Proyecto de Acuerdo.--- PRIMERO.--- Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 45, 47 y 54, fracción LIV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; 3, 8, 32, 33, 34, 35 y 37 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; 47, 52 y 104 de su Reglamento Interior; este Honorable Congreso del Estado reconoce que el predio denominado “Los Lavaderos”, se ubica dentro de la jurisdicción territorial del Municipio de Xicohtzinco, Tlaxcala.--- SEGUNDO.- Instrúyase al Oficial Mayor de este Congreso Local para el efecto de comunicar el presente acuerdo a los Honorables Ayuntamientos de Papalotla de Xicohténcatl y Xicohtzinco, ambos del Estado de Tlaxcala.--- TERCERO.- Publíquese el presente acuerdo en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.--- Dado en el salón de sesiones del Palacio Juárez, recinto oficial del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala a los veintiún días del mes de julio del año dos mil...” (este proyecto fue aprobado el día 21 de julio del año 2000).--- Como se aprecia los medios de prueba para emitir la resolución que modifica los límites territoriales del Municipio de Papalotla

de Xicohténcatl son: UN PLANO TOPOGRÁFICO, un comunicado del jefe de impuestos estatales, tarjetas de pago de impuesto predial, una inspección ocular y un expediente que contiene una jurisdicción voluntaria. A estas pruebas no puede otorgárseles valor probatorio para resolver un asunto tan importante como la modificación de los límites territoriales de un municipio, pues si bien es cierto que el referido plano topográfico es ilustrativo, tiene el inconveniente que el año a que refiere el multicitado plano, el Municipio de Papalotla de Xicohténcatl ya existía, no siendo lo mismo con el Municipio de Xicohtzinco, el cual se constituyó el 30 de diciembre de 1941, es decir, cincuenta años después, con lo que bajo un sencillo razonamiento, es de entenderse que un documento no puede dar constancia de algo que no existe, de algo que muy posteriormente surgió. En el propio considerando se señala que no existe constancia alguna que desvirtúe lo señalado "... por el documento cartográfico de referencia", lo cual es completamente falso, ya que basta la sola lectura del escrito de fecha 15 de mayo de mil novecientos noventa y nueve, emitido por el Presidente Municipal de Xicohtzinco en el que solicitó al H. Congreso del Estado de Tlaxcala se emitiera un dictamen indicando GRÁFICAMENTE Y POR ESCRITO LOS LÍMITES MUNICIPALES ENTRE

PAPALOTLA DE XICOHTÉNCATL Y XICOHTZINCO, (que es la base para la emisión de la resolución cuya invalidez se reclama) para darse cuenta que en él se señala la existencia de un documento oficial diverso, como lo es el Programa Director Urbano de Xicohtzinco, Tlax., el cual es expedido por una dependencia del gobierno estatal como es la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda del gobierno del Estado de Tlaxcala, y de que el propio solicitante señala que en éste “... los referidos predios se encuentran DENTRO DE LA JURISDICCIÓN DE XICOHTÉNCATL ...”. Este documento contiene una confesión del solicitante respecto a que en documentos oficiales completamente vigentes el predio denominado “Los Lavaderos” se encuentra ubicado dentro del territorio de Papalotla de Xicohténcatl y al ser el motivo de la emisión del acuerdo su contenido también debió de ser valorado.--- Sigue señalando el considerando del acuerdo impugnado que “... en la diligencia ocular practicada se conoció que varios vecinos del lugar coinciden en su dicho al señalar que el predio denominado “Los Lavaderos”, ha pertenecido al Municipio de Santo Toribio Xicohtzinco ...”, inspección a la que nunca fuimos convocados dejándonos en completo estado de indefensión, aunado a lo anterior, si tomamos en cuenta que en el considerando no se

hace mención de los nombres y domicilios de aquellos que participaron en la diligencia, es claro que resulta violatorio del principio del debido proceso legal.--- En cuanto al considerando Tercero del acuerdo de referencia, en el que se menciona la existencia de una jurisdicción voluntaria en la que se incluyen los predios denominados “Los Lavaderos” dentro de la demarcación de Xicohtzinco, es de señalarse que esta prueba carece por completo de valor probatorio alguno, y opuesto completamente a lo dispuesto por el artículo 115 constitucional, pues se pretende suponer que a través de una jurisdicción voluntaria se resuelva una cuestión tan importante como lo es un conflicto territorial, máxime que además, siendo jurisdicción voluntaria no fuimos llamados a juicio y mucho menos el juez que emitió la resolución tiene facultades para ello.--

- Aunado a lo anterior en el asunto en comento, el Poder Ejecutivo nunca fue tomado en cuenta para saber los elementos con que contaba para poder emitir la resolución, no obstante que la legislación interna del Estado de Tlaxcala, particularmente la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala, señala que corresponde a la Secretaría de Gobierno: “ARTÍCULO 28.- Corresponde a la Secretaría de Gobierno además de las atribuciones que expresamente le confiere la

Constitución, el despacho de los siguientes asuntos: ...XVIII.- Vigilar y controlar todo lo relativo a la demarcación y conservación de los límites del Estado y sus Municipios.” , y que dentro de la Ley Orgánica de la División Territorial del Estado de Tlaxcala se establece en su ARTÍCULO 4º.- “Los Municipios a que se refiere el artículo anterior continuarán conservando sus actuales límites y los pueblos, barrios, colonias, ranchos, rancherías y ex-haciendas que le pertenecen, salvo el caso en que la Legislatura decrete la segregación de un poblado para anexarlo a otro Municipio, siempre y cuando en el caso la mayoría de sus habitantes así lo hayan solicitado o haya una causa de fuerza mayor en la que se ponga a prueba la tranquilidad pública; pero en uno y otro caso se tomarán en consideración las opiniones del Ejecutivo y de los Presidentes de los Municipios interesados.” Es decir, que en el presente asunto el Congreso del Estado de Tlaxcala debió, conforme a la legislación antes mencionada solicitar a la Secretaría de Gobierno la información con que contara para poder emitir su resolución, lo cual sin duda hubiera influido en la decisión final, pues como se ha citado anteriormente, en la dirección jurídica de esta secretaría consta un convenio (referido en el punto número diez del capítulo de hechos) en el que ambas partes acuerdan realizar un

levantamiento topográfico para la delimitación de los inmuebles denominados “Los Lavaderos” y determinar a que jurisdicción pertenecen, convenio incumplido por el Ayuntamiento de Xicohtzinco sin ninguna razón expuesta o suficiente para hacerlo.--

- Viola el artículo 115 de la Constitución Federal en virtud de que se excede de la petición planteada por el Presidente Municipal de Xicohtzinco, pues en ésta, se solicita únicamente que “...se emita un dictamen indicando gráficamente y por escrito los límites municipales entre el Municipio que represento siendo este Xicohtzinco, y el de Xicohténcatl (Papalotla de Xicohténcatl)...”; sin que en ningún caso se haga declaración sobre la controversia planteada entre la Secretaría de Gobierno y resuelta a través de un convenio signado y referido anteriormente. En efecto, al emitir un acuerdo legislativo en el que reconoce sin sustento legal alguno la ubicación de un predio legítimamente correspondiente al Municipio de Papalotla de Xicohténcatl, limita también los actos de autoridad que se han realizado en esta zona, por lo que resulta incuestionable que las demandadas dejan de observar el orden constitucional federal y estatal, así como las leyes y reglamentos que de una u otra manera emanan; pues sin derecho alguno sin causa legalmente fundada y motivada, las demandadas, en el acuerdo que se reclama

reconocen la pertenencia territorial de los predios denominados “Los Lavaderos” a favor de la tercero perjudicado H. Ayuntamiento Constitucional de Xicohtzinco, Tlaxcala, y esta autoridad por tal motivo y al no haber planteado su petición sobre la decisión de la ubicación de los predios antes referidos, ahora pretenden realizar actos de gobierno en el territorio municipal de Papalotla de Xicohténcatl, Tlaxcala, sin que el gobierno de este haya sido previa y legalmente desposeído de tal jurisdicción, sobre la que deviene claramente una ilegalidad del acto cuya invalidez se reclama, puesto que de llevarse a cabo, estarían privando a mi representada de la obligación y derecho de ejercer los actos de gobierno y tutelar la soberanía municipal sobre territorio y gobernados en términos que prescriben las fracciones I, II, III, IV y V, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tomando en cuenta que tales actos de autoridad implican la inobservancia del orden constitucional vigente, deben de ser suspendidos de plano y en su momento declararlos inválidos atento a las argumentaciones vertidas.--- **SEGUNDO.-** *El acuerdo legislativo que por este medio se reclama resulta violatorio del artículo 115 en la medida de que con este y sin agotar los requisitos de argumentación, fundamentación, de audiencia y*

legalidad se pretende privar a mi representada del derecho y obligación de administrar el territorio de Papalotla de Xicohténcatl, Tlaxcala, y específicamente el que comprende a los predios denominados “Los Lavaderos” descritos en los puntos número tres del capítulo de hechos ya que en el acuerdo que emite publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, con fecha siete de agosto del año dos mil se establece que: “... El H. Congreso del Estado reconoce que el predio denominado “Los Lavaderos” se ubica dentro de la jurisdicción territorial del Municipio de Xicohtzinco, Tlaxcala,...” acuerdo que sin sustento legal alguno como se ha expuesto anteriormente, pretende resolver una controversia limítrofe, pues si bien es cierto que el Congreso del Estado de Tlaxcala tiene facultades para resolver asuntos sometidos a su competencia (lo que es en el presente asunto), también es cierto que la resolución que se emita deberá sujetarse estrictamente a lo planteado o solicitado, lo cual no sucede en el caso en comento, pues la petición del Presidente Municipal de Xicohtzinco, se limita exclusivamente a la solicitud de emitir un dictamen en el que se expresen claramente los límites territoriales entre Xicohtzinco y Papalotla de Xicohténcatl, y no que resuelvan a qué jurisdicción pertenece el predio denominado “Los Lavaderos”, pues que estos

predios representan sólo una parte de los límites entre Papalotla y Xicohtzinco, por lo que el acto de autoridad que se reclama omite por completo la petición planteada y se dirige a otra muy distinta sobre la que no se le pidió opinión; ahora bien, para poder determinar la jurisdicción del predio denominado “Los Lavaderos”, la Ley Orgánica Municipal y la Ley Orgánica de División Territorial del Estado de Tlaxcala, señalan como requisito indispensable que se tome en cuenta la opinión del Ejecutivo a través de la Secretaría de Gobierno, quien es la encargada de lo relativo a los límites entre los municipios, y como se aprecia en el propio texto transcrito del documento impugnado, se desprende que el Congreso Local del Estado de Tlaxcala sin tener ningún motivo, sustento legal alguno, ni mucho menos elementos objetivos para emitir una resolución, a través de un acuerdo pretende establecer un reconocimiento de jurisdicción municipal autoridad diversa a mi representada, y por lo tanto, se violan las prerrogativas que prescriben las fracciones I, II, III, IV y V, del artículo 115 Constitucional que tutela el municipio libre.--- Por lo tanto, en virtud de que el acto reclamado es omiso en satisfacer los supuestos legales antes comentados resulta lógico saber que éste es ilegal e invalidable por no haberse sujetado a derecho y por omisión de la

legislación aplicable.--- TERCERO.- El acto de las demandadas debe ser declarado suspendido e inválido, puesto que el artículo 115 de la Carta Magna en relación con los diversos de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala, establecen la facultad de mi representada para tutelar el gobierno y la soberanía municipal dentro del territorio reconocido a la fecha, pues el propio 115 establece derechos y facultades de administración territoriales sin intermediación alguna respetando la investidura de los municipios por lo que el propio artículo obliga a mis demandadas a mantener y respetar la integridad territorial del municipio que represento y en el caso que se pretenda privar de una parte de territorio que legalmente corresponde a mi representada se tiene que seguir un procedimiento en el que se deben cumplir las formalidades esenciales del procedimiento y respetando siempre los principios del debido proceso legal de audiencia y de legalidad, lo cual como se ha detallado en múltiples ocasiones dentro del presente escrito, en el presente asunto no se hizo, en consecuencia resulta fehaciente que las demandadas dejan de observar el orden constitucional en los términos aquí planteados y el acto emitido que por este medio se impugna debe suspenderse de plano y posteriormente ser declarado inválido.--- Con los

argumentos vertidos y con la clara violación del orden constitucional tantas veces mencionado por las acciones y omisiones en que incurren las demandadas y que tiene como lógica consecuencia el privar a mi representada de la facultad y obligación de gobernar a su pueblo y a su territorio e impidiendo que siga funcionando válida y colegiadamente, debe considerarse fundada la presente controversia para que en su condena quede sin efecto legal alguno el documento impugnado y los actos de las codemandadas tendientes a darles aplicación; así como impedirles el ejercicio de cualquier acto de molestia a las acciones de gobierno de mi representada en tanto cuanto no se pronuncie resolución legal inatacable de autoridad competente dentro de la presente controversia.”---(foja 21 a la foja 36 del expediente principal)

CUARTO.- Por acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mandó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional. Asimismo, ordenó entregar los autos al Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, a quien le correspondió actuar como instructor del procedimiento.

En proveído de veintisiete de septiembre de dos mil, el Ministro instructor designado admitió la demanda en la vía de controversia constitucional propuesta por el Síndico del

Ayuntamiento de Papalotla de Xicohtécatl, Tlaxcala; no tuvo por presentada la demanda respecto de los señores Agustín Herrera Guerrero y Delfino Arenas Cervantes, quienes promovieron en su carácter, respectivamente, de Presidente y de Secretario del Ayuntamiento referido; reconoció el carácter de demandada a la Quincuagésima Sexta Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala y no así a la Comisión para el Fortalecimiento Municipal de la propia Legislatura y reconoció el carácter de terceros interesados al Gobernador Constitucional, al Secretario de Gobierno y al Ayuntamiento de Xicohtzinco, todos del Estado de Tlaxcala. Asimismo, negó acordar de conformidad la petición de la parte actora en el sentido de llamar a juicio con el carácter de tercero interesado, al Presidente Municipal de Xicohtzinco, Tlaxcala. En consecuencia, ordenó emplazar mediante oficio, a la autoridad demandada y a las autoridades que se tuvieron como terceros interesados, así como dar vista con la demanda al Procurador General de la República. En el mismo proveído ordenó formar por separado el incidente de suspensión respectivo.

QUINTO.- En escrito presentado el catorce de noviembre de dos mil (fojas 107 a 124), Irma de Los Santos León, en su carácter de Diputada Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Tlaxcala, dio contestación a la demanda promovida en su contra.

Asimismo, por escrito presentado el veintidós de noviembre del año citado, Rosalio Pérez Pedrero, Síndico Procurador del Ayuntamiento de Xicohtzinco, Tlaxcala, a manera de contestación

de demanda, realizó diversas manifestaciones a nombre de dicha entidad, en su carácter de tercero interesado (fojas 218 a 234).

Por su parte, el Gobernador y el Secretario de Gobierno del Estado de Tlaxcala, comparecieron a apersonarse a la presente Controversia Constitucional, mediante escritos recibidos el veintidós de noviembre de dos mil (fojas 214, 215, 236 y 237).

SEXO.- Por auto de seis de diciembre de dos mil, el Ministro Instructor dio vista al Ayuntamiento actor y al Procurador General de la República con la contestación de la autoridad demandada, la cual no fue desahogada por el Ayuntamiento referido.

SÉPTIMO.- El Procurador General de la República desahogó las vistas concedidas por el Ministro instructor, mediante escrito presentado el treinta de enero de dos mil uno (fojas 265 a 303), en que solicitó declarar infundados los planteamientos aducidos por la actora contemplados en el primer argumento, así como los dos primeros relativos al tercer argumento y declarar fundados los demás conceptos de invalidez.

El dieciséis de febrero de dos mil uno, tuvo verificativo la audiencia prevista en los artículos 29 y 34 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tras lo cual, se pasaron los autos al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución relativo.

C O N S I D E R A N D O :

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1º de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de dicho precepto, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea un conflicto entre un Estado y uno de sus Municipios.

SEGUNDO.- La demanda de controversia constitucional fue presentada en tiempo, por las razones que a continuación se expresan.

El acuerdo combatido por el Ayuntamiento actor, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el siete de agosto de dos mil. Asimismo, se desprende de autos que dicho Ayuntamiento no realizó manifestación alguna respecto a la fecha en que le fue notificado personalmente el acuerdo aludido; sin embargo, de la documental certificada ofrecida al sumario por el Congreso demandado, misma que obra a fojas 211 del expediente y a la que se le concede valor probatorio en los

términos de lo previsto en los artículos 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos civiles aplicado supletoriamente, se desprende que el veintiuno de agosto de dos mil, se entregó al Presidente Municipal de Papalotla de Xicohtencatl, Tlaxcala, copia de un ejemplar del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, de fecha siete de agosto de dos mil, en el que aparece publicado el Acuerdo materia de la controversia.

Sobre el particular, cabe destacar que si bien el Acuerdo que se controvierte no reviste el carácter de norma general en sentido formal, sino de una resolución que dirime un conflicto, porque sus efectos se traducen en reconocer una extensión territorial como parte del Municipio de Xicohtzinco, sobre la cual había ejercido su jurisdicción el Ayuntamiento actor; puede decirse que también tiene la naturaleza de un acto que produce efectos generales, dado que éstos afectan directamente a los propietarios del territorio relativo, al no estar ya sujetos a la jurisdicción del Municipio de Papalotla de Xicohtencatl sino al de Xicohtzinco.

Respecto de la oportunidad de la demanda, el artículo 21, fracciones I y II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, textualmente establece:

“Artículo 21.- El plazo para la interposición de la demanda será:

I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que

conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

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

Dados los plazos establecidos en la ley para la promoción de la controversia constitucional, con independencia de la naturaleza jurídica que se le atribuya al acuerdo que contiene la resolución del conflicto de límites entre los Municipios de Papalotla de Xicohtécatl y Xicohtzinco, debe concluirse que la demanda presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el trece de septiembre de dos mil, invariablemente se interpuso en tiempo, pues aun de considerarla como una norma general se advierte su oportunidad, dado que el cómputo realizado conforme a la fracción II, del precepto transcrito, revela su presentación en el décimo sexto día hábil, dentro del plazo de treinta días hábiles que se establece para tal efecto debiéndose descontar en el cómputo respectivo los días veintiséis y veintisiete de agosto, dos, tres, nueve y diez de septiembre, por haber sido inhábiles en este Alto Tribunal. Por consiguiente, de estimar que el acuerdo impugnado se trata de un acto concreto, debe tomarse como fecha de su conocimiento por el actor el veintiuno de agosto del

citado año, conforme a lo dispuesto en la fracción I del precepto en comento, fecha posterior a su publicación, por lo que igualmente la promoción del juicio resulta oportuna bajo esta óptica.

TERCERO.- Por razón de orden lógico, se examina en primer término la procedencia de la controversia constitucional, en cuanto a la representación de quien promueve a nombre del Ayuntamiento actor, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para tal efecto, se atiende, en primer lugar, a las consideraciones que, en torno a la representación de la parte actora, expresa el Procurador General de la República:

“El Ayuntamiento de Papalotla de Xicohténcatl comparece a juicio por conducto del Presidente Municipal, del Síndico y del Secretario del referido órgano municipal.--- El Síndico del Ayuntamiento actor acredita su personalidad mediante el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala por el cual se integra el Ayuntamiento de Papalotla de Xicohténcatl y se califica la elección del 8 de noviembre de 1998 del mismo Ayuntamiento”, publicado el 17 de diciembre de 1998 en el periódico oficial de la entidad.--- Esa Suprema Corte, de conformidad con

el artículo 34 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala en relación con el numeral 11 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, determinó mediante proveído de 27 de septiembre de 2000, que la representación legal del Municipio actor le corresponde al Síndico del Ayuntamiento, ya que ese servidor público tiene la atribución de procurar, defender y promover los intereses municipales, así como representar jurídicamente al Ayuntamiento.--- En consecuencia, el Síndico está legitimado para representar al Municipio actor, en virtud de que cuenta con la capacidad jurídica para promover controversias constitucionales, de conformidad con lo establecido en el artículo 105 de la Carta Fundamental.--- Por otra parte, es oportuno señalar que ese Alto Tribunal también resolvió que el Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento actor no cuentan con representación legal, por lo que declaró que no ha lugar a tener por presentada la demanda respecto de los mismos”

En las manifestaciones transcritas, se establece que el Ayuntamiento actor se encuentra debidamente representado a través del Síndico Municipal.

En efecto, la demanda aparece suscrita, entre otros, por el Síndico Procurador del Ayuntamiento de Papalotla, Tlaxcala (foja 38). En consecuencia, cabe destacar que conforme a lo dispuesto por el artículo 34, fracciones II y III de la Ley Orgánica

Municipal del Estado de Tlaxcala, en relación con el artículo 11 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, la representación jurídica de los Ayuntamientos recae en el Síndico Municipal, por lo que procede concluir que dicho funcionario que suscribe la demanda cuentan con la legitimación procesal que justifica su actuación formal en representación del municipio actor, ya que efectivamente acreditó su personalidad mediante el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala por el cual se integra el Ayuntamiento de Papalotla de Xicohtécatl y se califica la elección del 8 de noviembre de 1998 del mismo Ayuntamiento”, publicado el 17 de diciembre de 1998 en el periódico oficial de la entidad.

CUARTO.- Para continuar con el examen de la procedencia del juicio, se atiende al escrito de contestación de la demanda a cargo del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, por conducto de la Diputada Presidente de la Mesa Directiva del Congreso de esa Entidad.

“1.- En cuanto a este punto, expreso que sí es cierto el acto que emitió la Quincuagésima Sexta Legislatura de este Congreso Local, consistente en el acuerdo de fecha primero de agosto del año en curso y publicado el día siete del mismo mes y año, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, en donde se expresa que el H. Congreso del Estado reconoce que el predio denominado “Los Lavaderos” se ubica dentro de la jurisdicción territorial del Municipio de Xicohtzinco, Tlaxcala.---

3.- En este punto, también resulta infundado el acto cuya invalidez demanda, consistente en la elaboración del proyecto de acuerdo por la Comisión de fortalecimiento Municipal, pues como ya se ha dicho en el punto anterior, esta Comisión es parte del total de las Comisiones que integran la Quincuagésima Sexta Legislatura y que cada Comisión le es turnado el asunto de su competencia, para elaborar el dictamen respectivo y en el presente caso, esta Comisión formuló el proyecto del acuerdo a que se ha venido haciendo referencia, para presentarlo al Presidente de la Mesa Directiva y este a su vez someterlo a la consideración del Pleno de la Legislatura y esta última tuvo a bien en aprobar el proyecto de acuerdo antes citado; por lo que resulta infundado el acto cuya invalidez demanda el actor, ya que este acuerdo lo emitió el Congreso del Estado y no la Comisión de Fortalecimiento Municipal.---

CONTESTACIÓN AL CAPÍTULO DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN VIOLADOS.--- En lo que se refiere a la violación del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expreso que este Artículo nunca fue conculcado, ni mucho menos los relativos 1, 2, 8, 9, 21 y 22 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; así como los artículo 1, 2, 3 y 11 de la Ley Orgánica

Municipal del Estado de Tlaxcala y 4 de la Ley Orgánica de la División Territorial del Estado de Tlaxcala, por las razones que se expresan en los puntos siguientes: CONTESTACIÓN AL CAPITULO DE HECHOS.--- En cuanto a los hechos y abstenciones que le constan al actor y que constituyen los antecedentes del acto cuya invalidez demanda, expresó: 1.- En el punto primero de hechos y de acuerdo a la certificación que hace el Oficial Mayor de este Congreso, expresó que en los libros correspondientes al año de mil ochocientos noventa y uno, no consta en los mismos que en el citado año se haya erigido y reconocido constitucionalmente al Municipio de Papalotla de Xicohténcatl, Tlaxcala; sin en cambio, en el artículo 21 de la Constitución local, efectivamente aparece, que entre los Municipios que integran el Estado, se encuentra el de Papalotla de Xicohténcatl.---

2.- En este punto y de acuerdo a la publicación que se hizo el día diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, en el Periódico Oficial del gobierno del Estado de Tlaxcala y que anexa el actor en su demanda, efectivamente aparece el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, por el cual se integra el Ayuntamiento de Papalotla de Xicohténcatl y se califica la elección del ocho de noviembre de mil novecientos noventa y ocho del

mismo Ayuntamiento.--- 3.- En este punto, a esta autoridad no le consta que cuando sucedió la Constitución del Municipio de Papalotla de Xicohténcatl, se haya establecido su delimitación territorial y que en esta se haya incluido la zona conocida con el nombre de “Los Lavaderos” y como se advierte de este punto, el actor confiesa que los antecedentes de esta zona lo son: la escritura privada de fecha diez de noviembre de mil novecientos sesenta y cinco, e inscrita en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio, bajo la partida número 354 a fojas 184 vuelta de la Sección Primera, volumen 35 de fecha treinta y uno de octubre de mil novecientos setenta y tres, a nombre de J. GUADALUPE MENA ROJAS y JULIANA MENA XICOHTENCATL DE MENA; la escritura privada de fecha diez de noviembre de mil novecientos sesenta y cinco, e inscrita en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio, bajo la partida número 355 a fojas 185 frente, de la Sección Primera, volumen 35 de fecha treinta y uno de octubre de mil novecientos setenta y tres, a nombre de MARIA ASCENSION MENA ROJAS; la escritura pública número 25564 de fecha veinticuatro de septiembre de mil novecientos noventa y dos, pasado ante la fe del Notario Público Número Uno del Distrito Judicial de Zaragoza, Tlaxcala e inscrita en el Registro Público

de la Propiedad y el Comercio, bajo la partida número 407 a fojas 151 frente vuelta de la Sección Cuarta, volumen 4º del Distrito Judicial de Zaragoza, Tlaxcala, de fecha siete de diciembre de mil novecientos noventa y dos a nombre de CECILIA MENA ROJAS; documentales que no fueron exhibidas por el Presidente Municipal de Papalotla de Xicohtécatl, por lo que no se tomaron en cuenta para evaluarlas, en virtud de que estas no obraban en el expediente parlamentario número 066/2000.--- 4.- *En el punto cuarto de hechos, no le consta a esta Soberanía, que con fecha catorce de diciembre de mil novecientos noventa y dos, los propietarios de los predios anteriormente referidos, hayan vendido en su totalidad dichos inmuebles a los señores ARNULFO AYALA AYALA y MARÍA LUISA FERNÁNDEZ DE AYALA.---* Asimismo, tampoco le consta a esta Soberanía que los antecedentes de los predios antes señalados, se encuentren ubicados dentro de la demarcación territorial del Municipio de Papalotla de Xicohtécatl, Tlaxcala.---

5.- *En este punto a esta Soberanía, tampoco le consta que en el año de mil novecientos ochenta y tres, los pobladores del Municipio de Xicohtzinco, hayan solicitado al entonces Gobernador de Tlaxcala, LICENCIADA BEATRIZ ELENA PAREDES RANGEL, se construyera una Unidad Deportiva para el beneficio*

de aquellos, argumentando que este inmueble quedaría perfectamente ubicado en los terrenos denominados “Los Lavaderos” y que al efecto, el gobierno Estatal haya iniciado trámites expropiatorios de dichos inmuebles; tampoco le consta a esta Soberanía que los propietarios de los inmuebles citados hayan interpuesto juicio de amparo ante el Juez de Distrito del Estado, porque no obra prueba alguna en el expediente parlamentario donde se emitió el acuerdo de fecha primero de agosto del año dos mil.--- 6.- *En lo referente a este punto, a esta Soberanía tampoco le consta que el representante común de la parte quejosa en el juicio de amparo citado en el punto anterior, haya interpuesto recurso de revisión en contra de la sentencia dictada en la audiencia constitucional del juicio de amparo antes referido.---* 7.- *En el presente punto, también a esta Soberanía no le consta que con fecha diecinueve de febrero del año dos mil, la Gobernadora del Estado de Tlaxcala haya dado cumplimiento a la ejecutoria emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, dejando sin efecto el decreto expropiatorio de fecha ocho de abril de mil novecientos ochenta y cinco, en donde se ordena la devolución de la posesión a los quejosos. Cabe aclarar en este punto, que si el actos refiere que la Ex Gobernadora BEATRIZ ELENA PAREDES*

RANGEL dio cumplimiento a la ejecutoria con fecha diecinueve de febrero del año dos mil, circunstancia que resulta inverosímil, pues la citada Gobernadora dejó de serlo el once de abril del año de mil novecientos noventa y dos; y para la fecha diecinueve de febrero del año dos mil, el Gobernador en funciones lo es el M.V.Z. ALFONSO ABRAHAM SÁNCHEZ ANAYA.--- 8.- ***En el presente punto, esta Soberanía ignora si el actor tenía conocimiento de algún problema; asimismo, si su representada ejercía jurisdicción sobre los terrenos denominados “Los Lavaderos”, así como también, si los propietarios de los terrenos que se citan, solicitaron permiso de uso de suelo y de subdivisión a la Dirección de Obras Públicas del Municipio de Papalotla y sí estos se otorgaron.---*** 9.- ***En lo referente al punto nueve, esta Soberanía desconoce si el actor y el Presidente Municipal de Papalotla de Xicohtécatl AGUSTÍN HERRERA GUERRERO, fueron citados mediante oficio sin número de fecha veintidós de enero de mil novecientos noventa y nueve, para una reunión del día veinticinco del mismo mes y año, en la Secretaría de gobierno en el que se trata el asunto relacionado con “Los Lavaderos”.---*** 10.- ***En este punto, esta soberanía desconoce si el día quince de febrero de mil novecientos noventa y nueve, en las oficinas de la dirección Jurídica de la Secretaría***

de Gobierno del Estado, si se llevó a cabo una reunión entre los ciudadanos, DOCTOR AGUSTÍN HERRERA GUERRERO, MTRO. ROGACIANO E. MEZA ALGREDO, ROSALINDO PÉREZ PEDRERO, CELEDONIO VILLANTE ATONAL y ARNULFO AYALA AYALA, Presidente Municipal de Papalotla de Xicohténcatl, Presidente Municipal de Xicohtzinco, el Síndico de Xicohtzinco, el Síndico de Papalotla de Xicohténcatl y el propietario de los predios denominados “Los Lavaderos” respectivamente y que en la misma haya celebrado un convenio.--- 11.- *Respecto a lo que cita el actor en este punto, es cierto que con fecha veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y nueve, este Congreso del Estado mediante la Oficialía Mayor del mismo, recibió oficio de fecha quince de mayo de mil novecientos noventa y nueve, signado por el Mtro. ROGACIANO MEZA ALGREDO, presidente Municipal Constitucional de Xicohtzinco, solicitando a esta Soberanía, emitiera un dictamen para determinar la jurisdicción a la cual pertenecen los predios denominados “Los Lavaderos”.---* 12.- *En este punto, es cierto que con la solicitud que presentó el Presidente Municipal de Xicohtzinco, Tlaxcala, se inició el expediente parlamentario número 066/2000, así también con escrito de fecha siete de abril del año en curso y notificado en la misma fecha, se requirió al Presidente Municipal de*

Papalotla, Doctor Agustín Herrera Guerrero, para que en un término no mayor de quince días hábiles, exhibiera las pruebas necesarias para acreditar que el predio denominado “Los Lavaderos” pertenece a la jurisdicción del Municipio que representa.--- 13.- En lo referente a este punto, esta Soberanía ignora si sea del interés de Xicohtzinco el adjudicarse en su favor los predios denominados “Los Lavaderos”, así también ignora que el día veintidós de noviembre del año próximo pasado, el Asesor Jurídico del Secretario de gobierno, informara al señor Arnulfo Ayala Ayala, a través de oficio sin número, que el Ayuntamiento de Xicohtzinco a hecho diversas peticiones para la adquisición en propiedad del predio denominado “Los Lavaderos”, dejando en libertad el propietario si es que desea vender al Ayuntamiento antes mencionado o contratar con otra persona.--- 14.- No es cierto que con fecha veintiuno de julio del año en curso, esta Legislatura haya emitido dictamen aprobado por el Pleno de este Congreso, donde se reconoce que el predio denominado “Los Lavaderos”, se ubica dentro de la jurisdicción Territorial del Municipio de Xicohtzinco, Tlaxcala; pues como consta en el acuerdo y en la publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, de fecha siete de agosto del año dos mil y que obra en autos de esta controversia

constitucional; éste se aprobó y se emitió el día primero del mismo mes y año antes citado.---

CONTESTACIÓN AL CAPÍTULO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.---

PRIMERO.- *Resulta infundado este concepto de violación que vierte el actor, en virtud de que el acuerdo que impugna en esta vía, no es violatorio del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que este refiere: “Que 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 al Municipio Libre y conforme a las bases siguientes...”. Como se puede ver, este Artículo se refiere a la forma de gobierno que debe adoptar los Estados, además, el actor no precisa en su demanda, la forma en que se viola este artículo.---*

Por otra parte, el artículo 4º de la Ley de Distribución territorial del Estado de Tlaxcala que cita el actor en su demanda, se refiere para aquellos casos de segregación de un poblado para anexarlo a otro Municipio; es decir, para aquellos casos en que una población determinada de un Municipio, lo solicite la mayoría de sus habitantes que se anexe a otro Municipio, o que exista una causa de fuerza mayor en la que se ponga a prueba la tranquilidad pública; de acuerdo a este artículo, establece dos hipótesis para que una población

*sea segregada de un Municipio; primero, que la mayoría de una población solicite adherirse o segregarse a un Municipio; segundo que exista una causa de fuerza mayor que ponga en peligro la tranquilidad pública. En el presente caso, no se da ninguno de los supuestos antes mencionados, por lo que es improcedente observar lo que estipula el artículo 4º de la Ley Orgánica de División Territorial del Estado de Tlaxcala; en virtud de que el Presidente Municipal de Xicohtzinco, Tlaxcala **ROGACIANO MEZA ALGREDO**, solicitó a este Congreso emitir dictamen a fin de determinar la jurisdicción municipal a la que pertenece el predio denominado “Los Lavaderos”, es decir, en este caso no se trata de la segregación de una población, ni la mayoría de sus habitantes lo solicita; sino, solamente se trata de determinar a qué jurisdicción municipal pertenece una fracción de terreno denominado “Los Lavaderos”, mismo que se hizo a solicitud del Presidente Municipal de Xicohtzinco; al efecto y con las facultades que le conceden a este Congreso, los Artículos 22 y 54 fracciones VI y XXXIV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, procedió a conocer del asunto planteado para los efectos de resolver lo conducente.--- Así también resulta infundado, que no se haya tomado en cuenta la opinión del Secretario de gobierno del Estado de*

Tlaxcala, ya que el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala, indica: “que corresponde a la Secretaría de Gobierno además de las atribuciones que expresamente le confieren la Constitución, en despacho de los siguientes asuntos: ... Fracción XVIII.- Vigilar y controlar todo lo relativo a la demarcación y conservación de los límites del Estado y sus Municipios”. Como se advierte del punto número nueve del Capítulo de hechos de la demanda del actor, confiesa que el Presidente Municipal de Papalotla de Xicohténcatl AGUSTÍN HERRERA GUERRERO y el propio actor, fueron citados mediante oficios sin número de fecha veintidós de enero de mil novecientos noventa y nueve, ante la Secretaría de Gobierno del Estado de Tlaxcala, para tratar el asunto relacionado con los predios denominados “Los Lavaderos”, donde a partir de entonces tuvieron varias pláticas con el Presidente Municipal de Xicohtzinco, Tlaxcala, con el personal de la Secretaría de Gobierno, con el ánimo de llegar a una solución consecuentemente resulta infundado este concepto de violación que alega el actor, en virtud de que las partes involucradas en este problema tuvieron la oportunidad de solucionar su problema ante el Ejecutivo, conociendo su opinión y criterio en el problema que le plantearon; por otra parte, también

resulta infundado este concepto de violación en el sentido de que el Congreso de Tlaxcala, no conoció la opinión del Ejecutivo, pues como lo expresa la misma Ley es una simple opinión, que el Congreso puede o no tomarla en consideración.--- También se desprende del punto número diez del Capítulo de hechos de la demanda del actor, que el día quince de febrero de mil novecientos noventa y nueve, en las oficinas de la Dirección Jurídica de la Secretaría de Gobierno del Estado de Tlaxcala, se reunieron **AGUSTÍN HERRERA GUERRERO** y **CELEDONIO VILLANTES ATONAL** Presidente y Síndico del Municipio de Papalotla, Tlaxcala; con los Ciudadanos **ROGACIANO E. MEZA ALGREDO** y **ROSALIANO PÉREZ PEDRERO**, Presidente y Síndico del Municipio de Xicohtzinco, Tlaxcala; en donde celebraron un convenio, tal como consta en el citado punto a fojas diez de su demanda y como se advierte del punto cinco de dicho convenio, las autoridades municipales de Papalotla y Xicohtzinco, convinieron en respetar la decisión que determine el Congreso del Estado de Tlaxcala, para el pago correspondiente en impuestos, única y exclusivamente, de acuerdo al Municipio que decida el Congreso del Estado.--- De acuerdo a lo anterior, es infundado que no se haya tomado en cuenta la opinión del Secretario de Gobierno del Estado, ya que una de sus atribuciones es la de

vigilar y controlar todo lo relativo a la demarcación y conservación de los límites del Estado y sus Municipios y como lo confiesa el quejoso, éstos acudieron ante la Secretaría de gobernación, en donde sostuvieron pláticas para llegar a una solución respecto al predio denominado “Los Lavaderos”, que de esas reuniones celebraron un convenio en donde se comprometieron a aceptar la resolución que emitiera el Congreso.--- También resulta infundada la alegación que hace el actor en este concepto de invalidez, en lo referente: “a que no se ajusta al principio de valoración de las pruebas, pues de explorado derecho que para otorgar o negar valor probatorio a una prueba, es menester señalar tanto los elementos de convicción, como los argumentos lógicos y jurídicos que de cada prueba se desprendan y para estar en posibilidad de hacer una valoración correcta y más aún cuando las partes aporten tales probanzas para acreditar el mismo hecho...”.--- De lo anterior y dentro del procedimiento que se siguió en el expediente parlamentario número 66/2000, donde el C. ROGACIANO E. MEZA ALGREDO, Presidente Municipal de Xicohtzinco, Tlaxcala, mediante oficio de fecha quince de mayo del año de mil novecientos noventa y nueve, solicitó al Honorable Congreso del Estado de Tlaxcala, emitir un dictamen a fin de determinar la jurisdicción

Municipal a que pertenece el predio denominado “Los Lavaderos”. Al efecto y como consta dentro del citado procedimiento, con fecha siete de abril del año en curso, por conducto del Oficial Mayor de este Congreso se requirió al Presidente Municipal de Papalotla de Xicohtécatl, Tlaxcala, para que en un término no mayor de quince días hábiles, contados a partir de la fecha en que se notificó el acuerdo respectivo, exhibiera ante esta Soberanía las pruebas necesarias para que acreditara que el predio denominado “Los Lavaderos” pertenece al Municipio que representa; apercibido que de no hacerlo, se resolverá con los elementos existentes. No obstante que se le hizo este requerimiento al Presidente Municipal citado, dentro del término que se le concedió no ofreció prueba alguna, tendiente a demostrar que el predio denominado “Los Lavaderos” pertenece a la jurisdicción Municipal que representa; por el contrario, el doctor AGUSTÍN HERRERA GUERRERO, Presidente Municipal Constitucional de Papalotla de Xicohtécatl, Tlaxcala, mediante escrito de fecha veinticinco de mayo del año en curso, dirigido al Oficial Mayor de este Congreso, donde da contestación al oficio de fecha siete de abril de dos mil, donde se le requirió que presentara las pruebas antes referidas; informó que la Presidencia Municipal a su cargo, no tiene más documentos que aportar en relación

al predio denominado “Los Lavaderos”, por lo que suplicó a la brevedad posible, que este Congreso emitiera la resolución respectiva y así dar por concluido este asunto.--- Es de advertirse, que de las constancias que existen en el expediente parlamentario que se viene citando, el Presidente Municipal de Papalotla de Xicohtécatl, no ofreció prueba alguna para demostrar que el predio denominado “Los Lavaderos” pertenece a la jurisdicción del Municipio que representa; en cambio, el Presidente Municipal de Santo Toribio Xicohtzinco, Tlaxcala, ofreció las siguientes pruebas: a) Plano topográfico elaborado en el año de 1891, en el que aparece en la parte inferior izquierda una leyenda que dice los predios denominados “Los Lavaderos” pertenecen a Xicohtzinco; b) Oficio fechado en el año de mil novecientos noventa y seis, por el cual el Jefe del Departamento de Impuestos Estatales comunica al Presidente Municipal de Xicohtzinco que las tarjetas del impuesto predial correspondiente a los inmuebles denominados “Los Lavaderos”, fueron dados de baja del Municipio de Papalotla y dados de alta en el de Xicohtzinco; c) Constancias del procedimiento que envía de jurisdicción voluntaria en el año de mil novecientos noventa y seis, el Presidente Municipal y Síndico de Xicohtzinco, promovieron con el objeto de que el Registro

Público de la Propiedad y el Comercio realizara la corrección en la inscripción que consta a volumen 44, instrumento 3984, del catorce de diciembre de mil novecientos noventa y dos, correspondiente a la Notaría Pública número tres de Tecamachalco de Guerrero en el Estado de Puebla, respecto del predio denominado “Los Lavaderos”, para que se asentara que el citado inmueble pertenece al Municipio de Xicohtzinco; d) Oficio número P.M.X.98/00 de fecha trece de julio del presente año, a través del cual el Presidente Municipal de Xicohtzinco, Tlaxcala, remite a la Comisión de Fortalecimiento Municipal copias fotostáticas certificadas de la resolución dictada por el Juez Primero de Distrito, dentro del expediente número 229/2000, donde resuelve que la justicia de la Unión no ampara ni protege a ARNULFO AYALA AYALA y MARÍA LUISA HERNÁNDEZ DE AYALA, en contra de los actos que reclaman al Juez de Primera Instancia de los Civil y Familiar del distrito Judicial de Zaragoza y al Director del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Tlaxcala; así como la resolución dictada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito en el Toca de Revisión número 244/2000, relativo al juicio de amparo número 229/2000, en donde resuelven que se confirma la sentencia sujeta a revisión y que la justicia de la Unión no

ampara ni protege a ARNULFO AYALA AYALA y MARIA LUISA HERNANDEZ DE AYALA, en contra de los actos que reclaman al Juez de Primera Instancia de lo Civil y Familiar del Distrito Judicial de Zaragoza con residencia en Zacatelco, Tlaxcala y al Director del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Tlaxcala: e) Asimismo, también consta en el expediente parlamentario un oficio número SEC-03-DDU-99/331 de fecha diecinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve, signado por el Secretario de las Obras Públicas, Desarrollo Urbano y vivienda (SECODUVI) que dirige al C. AGUSTÍN HERRERA GUERRERO, Presidente Municipal Constitucional de Papalotla de Xicohtécatl, en donde comunica:” que la administración Municipal anterior, extendió indebidamente un permiso para fraccionamiento habitacional en el terreno denominado “Los Lavaderos”, que se ubica en el camino al valor sin número con jurisdicción indefinida. Sin embargo es carente de validez oficial por las razones siguientes: - No se tiene definida la jurisdicción a la que pertenece el terreno en cuestión donde están involucrados los Municipios de Papalotla de Xicohtécatl y Xicohtzinco.--- - La autorización contraviene a los lineamientos fijados por el Programa Director Urbano de Xicohtzinco, el cual contempla el área de estudio como parque urbano

donde se restringe cualquier asentamiento humano.--- - El artículo 84 párrafo segundo, de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Tlaxcala, señala que será nulo de pleno derecho cualquier dictamen de uso de suelo que expidan los Ayuntamientos que no cuenten con la verificación de congruencia expedida por esta Secretaría; no obstante prohibición se extendió un permiso con fecha 25 de mayo de 1998.--- - El Ayuntamiento violó lo establecido por los artículos 11 fracción XI, 12 fracción VIII, 81 y 83 fracción XI de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Tlaxcala entre otros; de igual forma la Ley de Freccionamientos, Lotificaciones, Divisiones y Fusiones de Areas y predios así como la Ley Reglamentaria de la Construcción para el Estado de Tlaxcala.--- Considerando estos antecedentes dentro de las facultades y obligaciones que la Legislación en materia de desarrollo Urbano señala para los Ayuntamientos, esa autoridad Municipal debe proceder a la clausura inmediata de los trabajadores de construcción que se realizan en el lugar, ya que las autorizaciones obtenidas por el propietario fraccionados carecen totalmente de fundamento legal. f) Así también, consta en autos el oficio número SEC-03-DDU-99/333 de fecha veinte de octubre de mil novecientos noventa y nueve, signado por el Secretario de Obras

*Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda que dirige al C. ROGACIANO MEZA ALGREGO, Presidente Municipal Constitucional de Xicohtzinco, Tlaxcala, en donde informa: que en atención al oficio número P.M.X. 221/99 relacionado con el proyecto de fraccionamiento habitacional que pretende realizarse en el predio ubicado en camino al valor sin número, actualmente con identificación de jurisdicción entre Xicohtzinco y Papalotla de Xicohtécatl y que de acuerdo a las facultades conferidas a esa Secretaría, por la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Tlaxcala y demás disposiciones legales aplicables se emitió el siguiente: **DICTAMEN DE VERIFICACIÓN DE CONGRUENCIA:** Habiendo analizado la propuesta de uso de suelo para fraccionamiento habitacional que se propone realizar en el predio denominado “Los Lavaderos” situado a un costado del camino al valor sin número, cuya jurisdicción es indefinida actualmente, esta Secretaría acordó: Que con fundamento en los artículos 12 fracción VIII, 81 y 83 fracción XI de la Ley de Asentamientos Humanos en vigor en el Estado de Tlaxcala y de acuerdo con los lineamientos emanados del programa director urbano de Xicohtzinco, decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de fecha veintisiete de octubre de mil novecientos noventa y ocho, mismo que abarca la zona de estudio, se*

determinó que NO ES CONGRUENTE, en uso habitacional en el área referida, ya que el programa de referencia contempla dicha zona como parte urbana donde se restringen los asentamientos humanos, toda vez que su vocación es de uso forestal y por otro lado es una zona de riesgo por ser suelo fangoso. f) Verificación ocular que se hizo con fecha dieciséis de marzo del año en curso en el predio denominado “Los Lavaderos”, que realizaron el Presidente y Síndico Municipal del Ayuntamiento de Xicohtzinco, por Gobernación el Señor JUAN MANUEL VILLEGAS y por el Congreso del Estado la Comisión de Análisis, en donde entrevistaron a varios vecinos del lugar, quienes manifestaron que dicho predio siempre a pertenecido al Municipio de Xicohtzinco y que regularmente por sus características físicas y ecológicas, se estuvo utilizando para actividades deportivas y recreativas.--- En virtud de que el C. **AGUSTÍN HERRERA GUERRERO** Presidente Municipal Constitucional de Papalotla de Xicohténcatl, Tlaxcala no ofreció pruebas en este procedimiento, por lo que con las pruebas que aportó el Presidente Municipal de Xicohtzinco, Tlaxcala, la Comisión de fortalecimiento Municipal, procedió a emitir dictamen y proyecto de Decreto, valorando cada una de las pruebas, mismas que conllevaron a determinar que el predio denominado

“Los Lavaderos” pertenece a la jurisdicción Municipal de Xicohtzinco; al respecto la Comisión de fortalecimiento Municipal, presentó ante la Asamblea legislativa el proyecto de acuerdo, en donde se determinó, que el Honorable Congreso del Estado de Tlaxcala reconoce que el predio denominado “Los Lavaderos” se ubica dentro de la jurisdicción del Municipio de Xicohtzinco Tlaxcala, proyecto que fue aprobado con fecha primero de agosto del año en curso, por lo que resulta infundado también este concepto de violación, en el sentido de que no se ajusta al principio de valoración de pruebas, pues como se ha expresado el Presidente Municipal de Papalotla de Xicohténcatl nunca aportó pruebas dentro de este procedimiento por lo que el Congreso del Estado de Tlaxcala no puede valorar pruebas que no existen, procediendo a hacerlo únicamente con las pruebas que aportó el Presidente Municipal de Xicohtzinco. Cabe precisar que en la resolución que se impugna, no se modifican los límites territoriales de los Municipios que se vienen citando, y sólo se reconoce a qué jurisdicción Municipal pertenece el predio denominado “Los Lavaderos”.--- Tampoco se viola en su perjuicio el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala, en cuanto a que no se tomó en cuenta la opinión del Poder Ejecutivo,

pues como lo expresa la misma ley, es una opinión que emite y que el Poder Legislativo la puede o no tomar en consideración, ya que ésta no es una opinión que determine en lo fundamental la resolución que pudiera emitirse; en tal sentido, es infundado este argumento que hace valer el quejoso en su demanda de garantías.---

SEGUNDO.- *Resulta también infundado este concepto de invalidez, en virtud de que el actor expresa: “Que el acuerdo legislativo que por este medio se reclama resulta violatorio del artículo 115...”; de lo anterior, el actor no precisa de qué ordenamiento legal pertenece el Artículo que cita, por lo tanto esta soberanía se encuentra imposibilitada para alegar la invalidez que pretende hacer valer el actor. No obstante, que en su parte final alega que se violan las prerrogativas que prescriben las Fracciones I, II, III, IV, V del artículo 115 constitucional que tutela el municipio libre, éstas se refieren a la administración de los Ayuntamientos, a la personalidad jurídica y al manejo de su patrimonio, a la prestación de los servicios públicos, a la administración libre de su hacienda municipal y a la facultad de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; prerrogativas muy distintas al planteamiento que se hace en esta controversia constitucional, por lo que resulta*

infundado este concepto de violación.---

TERCERO.- También resulta infundado este concepto de violación ya que en ningún momento se viola el artículo 115 constitucional, ni los diversos de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala, pues como se ha dicho en el punto anterior, el artículo 115 de la Carta Magna tutela otros derechos para los municipios más no previene la solución o conflictos entre municipios; sin embargo el artículo 54 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, concede facultades al Congreso del Estado, para resolver los conflictos que se susciten entre los municipios de la entidad, así como para fijar la división territorial, administrativa y judicial del Estado, por lo que resulta falso lo que alega el actor de que en el procedimiento parlamentario, se le requirió al Presidente Municipal para que en un término no mayor de quince días presentara pruebas y demostrara que el predio denominado “Los Lavaderos” pertenece a la jurisdicción municipal que representa, en consecuencia y con fundamento en los artículos 45, 46 y 54 fracción LIV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala: 3, 8, 32, 33, 34, 35 y 37 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, 47, 52 Y 104 de su Reglamento Interior, el Honorable Congreso del Estado, emitió el decreto en donde reconoce que le

predio denominado “Los Lavaderos”, pertenece a la jurisdicción municipal de Xicohtzinco, Tlaxcala.--
- También resulta infundado lo que alega el actor en su demanda, de que se le viola su garantía de audiencia, ya que en el expediente parlamentario obra un escrito de fecha veintidós de agosto del año en curso signado por el Síndico Procurador del Ayuntamiento de Papalotla y actor en esta controversia constitucional, que dirige a la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Tlaxcala, solicitando se reconsidere el acuerdo emitido por este Congreso de fecha primero de agosto del año en curso; de este escrito se desprende que hay un convenio que celebraron las autoridades municipales del Ayuntamiento de Papalotla de Xicohténcatl y de Xicohtzinco, y que nunca puso en conocimiento de su cabildo del convenio y tramites que estaba realizando del predio denominado “Los Lavaderos”; circunstancia que refleja la irresponsabilidad que tiene el C. AGUSTIN HERRERA GUERRERO como Presidente Municipal Constitucional de Papalotla de Xicohténcatl Tlaxcala, al no comunicar los trámites que realiza ante las autoridades y en representación del Ayuntamiento que administra.”
 (fojas 108 a 121 del expediente principal)

Asimismo, la Diputada Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Tlaxcala, hizo valer las siguientes

excepciones y defensas:

“I.- LA CARENCIA DE ACCIÓN.- El actor carece de acción para promover la presente controversia constitucional, ya que el Artículo 105 de la Constitución Federal indica que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la Ley Reglamentaria de los asuntos siguientes: i).- Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.--- Del anterior precepto legal se desprende, que el Estado o los Municipios emitan un acto o una disposición general; que este acto o disposición sea inconstitucional.--- Como se ha manifestado en los puntos anteriores de la contestación de la demanda, el Presidente Municipal de Xicohtzinco, Tlaxcala, solicitó al Congreso del Estado de Tlaxcala, emitiera una resolución en la que definiera a qué jurisdicción municipal pertenece el predio denominado “Los Lavaderos”, en tal virtud, el Congreso antes citado, con las facultades que le conceden los Artículos 45, 46 y 54 Fracción LIV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; 3, 8, 32, 33, 34, 35 y 37 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; 47, 52 y 104 de su Reglamento Interior, el Honorable Congreso del Estado, procedió a conocer del citado planteamiento, iniciando el procedimiento parlamentario y convocando a las

partes involucradas, para que éstas aportaran las pruebas conducentes y así poder emitir la resolución definitiva, siendo totalmente constitucional el Acuerdo que emite el Honorable Congreso del Estado de Tlaxcala, de fecha primero de agosto del año en curso, en donde reconocen que el predio denominado “Los Lavaderos”, se ubica dentro de la jurisdicción territorial del Municipio de Xicohtzinco, Tlaxcala.---

II.- EXCEPCIÓN DE FALTA DE DERECHO.- *El actor al carecer de acción para promover la presente controversia constitucional, también carece de derecho, ya que el acto que reclama no es inconstitucional tal como lo pretende hacer valer que se viola en su perjuicio las prerrogativas que contienen las fracciones I, II, III, IV y V del Artículo 115 Constitucional, pues como ha quedado claro en la contestación de los conceptos de invalidez, estas prerrogativas se refieren a la administración de los Ayuntamientos, a la personalidad jurídica y al manejo de su patrimonio, a la prestación de los servicios públicos, a la administración libre de su hacienda municipal y a la facultad de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; prerrogativas muy distintas al planteamiento que se hace en esta controversia constitucional. Pues como ha quedado claro el Congreso del Estado de Tlaxcala,*

con las facultades conferidas por los Artículos 45, 46 y 54 fracción LIV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; 3, 8, 32, 33, 34, 35 y 37 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; 47, 52 y 104 de su Reglamento Interior, el Honorable Congreso del Estado emitió el Acuerdo de fecha primero de agosto del año en curso". (Fojas 121 y 122 del cuaderno principal).

Como se puede advertir del escrito de contestación, la representante del Congreso del Estado de Tlaxcala, hace valer dos excepciones que denomina como **“carencia de acción”** y **“falta de derecho”**.

En la primera de ellas, sostiene que el Ayuntamiento actor carece de acción para promover la presente controversia constitucional, en virtud de que el acto impugnado al ser emitido por la Legislatura local, conforme a las facultades otorgadas por la Constitución del Estado, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento Interior, y cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, la resolución es totalmente constitucional, por lo que no se adecua al supuesto previsto en el inciso i), fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, ya que este precepto se refiere a que el acto emitido sea inconstitucional.

En la segunda excepción, la representante del Congreso demandado señala que el Ayuntamiento carece de derecho porque al no ser inconstitucional el acto, no viola en su perjuicio

las prerrogativas que contienen las fracciones I, II, III y IV del artículo 115 constitucional. Además, sostiene que dichas prerrogativas son muy distintas al planteamiento que se hace en la presente controversia constitucional.

Las narradas excepciones planteadas por el Congreso local demandado están vinculadas con el estudio de fondo del asunto, dado que la constatación consistente en que el acuerdo combatido es constitucional y no causa perjuicio a las prerrogativas del Municipio actor, además de que el procedimiento relativo se llevó a cabo conforme a la ley, son aspectos que más adelante serán analizados al examinar los conceptos de invalidez que hizo valer el Ayuntamiento actor, de tal forma que no procede realizar en este apartado de la resolución algún estudio preliminar sobre el particular.

En las apuntadas condiciones, al no haber planteado el Congreso local demandado motivos de improcedencia y, al no advertirse de oficio por este Tribunal Pleno, se impone examinar los conceptos de invalidez hechos valer por el Ayuntamiento actor.

QUINTO.- Este Tribunal Pleno estima indispensable dejar asentado el marco de atribuciones de decisión que comprende la encomienda establecida en la Constitución, relacionada con la capacidad de estudio de los conceptos de invalidez que puedan plantearse en las controversias constitucionales, medio de impugnación previsto en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna.

El dispositivo anterior, en su inciso i), consagra la procedencia de las controversias constitucionales entre un estado y uno de sus municipios “sobre la constitucionalidad” de sus actos o disposiciones generales. Para determinar el alcance de tal expresión y delimitar la materia de lo que es susceptible de ser abordado en este tipo de juicios, debe realizarse el análisis siguiente.

Por principio de cuentas, debe subrayarse la existencia de los diferentes órdenes jurídicos que conforman el Estado Mexicano, previstos en la propia Constitución Federal, cuya interrelación normativa se explica a continuación, para lo cual es preciso atender al contenido de los artículos 1º, 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos, 124 y 133, de la propia Ley Fundamental:

“Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.”

“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen

interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.”

“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...”

“Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.”

“Artículo 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México

con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.”

“Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

“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:

a). La Federación y un Estado o el Distrito Federal;

b). La Federación y un municipio;

c). El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste

o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

d). Un Estado y otro;

e). Un Estado y el Distrito Federal;

f). El Distrito Federal y un municipio;

g). Dos municipios de diversos Estados;

h). Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

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

j). Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

k). Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.”

“Artículo 115. 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 conforme a las bases siguientes:

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 periodo 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 electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de

suplentes, sí podrán ser electos para el periodo 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 Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

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

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;

III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado**
- b) Alumbrado público**
- c) Limpia**
- d) Mercados y centrales de abasto**
- e) Panteones**
- f) Rastro**
- g) Calles, parques y jardines**
- h) Seguridad pública y tránsito, e**
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.**

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más

eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes

locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente;

VIII. La leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios;

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.”

“Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:...

“Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia...

“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario

que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

De los preceptos anteriores puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, con asignaciones competenciales propias y, por regla general, excluyentes entre sí, que implican descentralización y autonomía en cuanto a su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes, cuyas características esenciales, en relación con la cuestión que ocupa a este Tribunal, se enumeran en seguida:

a) Orden Jurídico Federal.- Su existencia se encuentra sustentada en el artículo 40 de la Carta Magna, que consagra la unión de todos los Estados con autonomía hacia su interior, que se integran dentro de una Federación, la cual constituye un orden jurídico distinto. En su aspecto funcional, el numeral 49 dispone el principio de división de poderes para el ejercicio de las atribuciones de autoridad en el ámbito federal, desarrollando la competencia específica de cada uno de ellos en los artículos subsecuentes, que comprenden hasta el 107, destacando que las autoridades tienen jurisdicción sobre todo el territorio nacional, que abarca las treinta y un entidades federativas y el Distrito Federal, cuyas denominaciones y límites están descritos en los artículos 43 y 44. Se resalta también, como principio fundamental en la asignación de atribuciones competenciales en favor de los poderes federales, que las facultades de las autoridades de este orden jurídico deben encontrarse expresamente previstas a su favor en la Constitución Política del Estado mexicano, en

términos de lo dispuesto en el numeral 124.

b) Orden Jurídico Estatal o Local.- La existencia de este orden jurídico tiene apoyo en el artículo 40 constitucional, en cuanto prevé la existencia de Estados libres y soberanos en su régimen interior, enumerados en el artículo 43 de la propia Ley Fundamental. Las reglas con base en las cuales deberá estructurarse la división de poderes a cargo de las autoridades estatales se encuentran descritas en el numeral 116, siendo que la materia sustantiva sobre la cual tienen autonomía funcional se obtiene por exclusión de las atribuciones consagradas expresamente en favor de la Federación por la Constitución General, atento a la regla prevista en el artículo 124.

Así, el régimen regulador de la unión de los Estados federales, señalado en los artículos 40 y 41 constitucionales, se encuentra cimentado en dos principios fundamentales y complementarios entre sí:

1) La existencia de entidades federativas con libertad de autodeterminación en cuanto hace a su régimen interno, y

2) Que el ejercicio de la autonomía estatal respete las prevenciones de la Constitución Federal.

De acuerdo con los principios anteriores, debe ser la propia Carta Magna el documento que detalle el campo de atribuciones que tiene la Federación y cada una de las entidades federativas, situación que se ve cumplida, de modo general, con lo

consagrado en su artículo 124, cuyo ejercicio, aunque autónomo y discrecional, deberá respetar los postulados de la Constitución Federal. Así, la distribución de competencias se rige por el principio consagrado en el artículo 124 constitucional, conforme al cual se otorgan facultades expresas a los funcionarios federales, entendiéndose reservadas las demás a los Estados de la República, es decir, que la delimitación de competencias entre el orden federal y el de los Estados -miembros- se resuelve a base de listar expresamente las facultades de aquél, reservándose a las entidades federativas las que no lo estén. Los funcionarios federales, pues, no pueden realizar acto ninguno fuera del ámbito que la Constitución Federal señala; por su parte, los Estados ejercitan todas las facultades no asignadas a los órganos federales.

En síntesis, la interpretación armónica de los artículos 124, 40 y 41 constitucionales lleva a concluir, como premisa, que las entidades federativas tendrán plena autonomía para que, sin transgredir los principios establecidos en la Constitución, resuelvan con libertad en las materias que la propia Carta Magna les ha reservado competencia, al no señalarlas de manera expresa en la competencia de la Federación.

Es de destacarse, especialmente, que dentro del orden jurídico estatal aparece la figura del Municipio Libre, estructura de gobierno que si bien tiene como norma fundamental la autonomía funcional para la prestación de los servicios públicos a su cargo y el ejercicio del gobierno dentro de los límites territoriales que le corresponde, a través de los Ayuntamientos, conforme a lo

establecido en el artículo 115, también guarda nexos indisolubles con los poderes locales que impide considerarlos como un orden jurídico independiente del local.

Tomando en consideración la importancia que tienen las relaciones entre los Estados y sus Municipios, con base en el principio de la libertad que deben tener éstos en cuanto a su gestión, por ser la célula de poder que tiene un contacto más cercano con la población, en el artículo 115 de la Constitución se han regulado actos de trascendencia referidos a la injerencia de las autoridades estatales en el ámbito municipal, que ejemplificativamente se enumeran a continuación:

- Suspensión y desaparición de Ayuntamientos, o de sus gobiernos, por causas graves establecidas en la ley local, respetando el derecho de defensa de los funcionarios municipales (art. 115, fracción I, párrafo tercero).
- Designación de los miembros de los Consejos Municipales en el caso de la hipótesis anterior, cuando no puedan entrar en funciones los suplentes (art. 115, fracción I, párrafo tercero).
- Concurso de los Estados con los Municipios en servicios públicos, con base en lo establecido en la ley local (art. 115, fracción III).
- Establecimiento de contribuciones municipales sobre ciertos rubros (art. 115, fracción IV).
- Cumplimiento de convenios en relación con la administración de contribuciones municipales (art. 115, fracción IV).

- Establecimiento de participaciones federales a los Municipios con base en la ley estatal (art. 115, fracción IV).
- Concordancia de las leyes de ingresos municipales con los presupuestos de egresos presentados por los Ayuntamientos (art. 115, fracción IV).
- Administración y planificación de zonas de desarrollo municipal con base en la ley estatal y federal (art. 115, fracción V).
- Cumplimiento de convenios de regulación de territorios municipales y estatales limítrofes (art. 115, fracción VI).

c) Orden Jurídico del Distrito Federal.- El fundamento de su autonomía estructural y funcional, en relación con los órdenes jurídicos estudiados con antelación, es el artículo 122 constitucional, dispositivo que establece las prevenciones correspondientes a la coexistencia de los órganos de gobierno a quienes se encomienda ejercer el poder político de la entidad, sobre el espacio territorial descrito en el artículo 44 de la Carta Magna. Sus características son diversas a las del orden jurídico estatal, pero ello resulta ajeno a la presente controversia.

d) Orden Jurídico Constitucional.- Según puede apreciarse de las precisiones relativas a los demás órdenes jurídicos, el Constitucional es el que establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, Estados y Municipios, y Distrito Federal. En lo que se conoce en la doctrina como aspecto dogmático, el orden jurídico constitucional previene las obligaciones que deben ser

respetadas, sin distinción, por las autoridades de los tres órdenes jurídicos anteriores.

El orden jurídico constitucional tiende, además de establecer las reglas con base en las cuales deben ejercer sus funciones competenciales las autoridades de los demás órdenes normativos, a preservar la regularidad en dicho ejercicio, consistente en que éste se lleve a cabo dentro del marco de las atribuciones establecidas, sin nunca rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea en perjuicio de los gobernados, por violación de garantías individuales, o bien afectando la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico.

Para lograr obtener lo anterior, los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos Federal, Estatal y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, cuya resolución se ha encomendado a esta Suprema Corte, en su carácter de tribunal constitucional, encargado de velar que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en la Carta Magna, encontrando sustento jurídico en el artículo 105, fracción I, antes transcrito.

La razón de ser de esos medios de control radica en que en el sistema constitucional del Estado federal, donde coexisten los órdenes jurídicos descritos con antelación, el ordenamiento que debe darles unidad y cohesión es la propia Constitución. De este

modo, el orden jurídico constitucional se erige como un orden total, al extender su validez y eficacia normativa de una manera absoluta sobre los órdenes jurídicos parciales.

En consecuencia, es de concluirse que el ejercicio de control de la regularidad constitucional es una actividad jurídica que no puede ser ubicada, estrictamente, como función propia de ninguno de los órdenes parciales, federal o locales, pues si la pretensión del referido control es la salvaguarda del orden primario o total, la función interpretativa y de decisión sobre si un acto de autoridad está o no apegado a la norma fundamental, debe reputarse como una función de carácter constitucional, que no es susceptible de equipararse a ninguno de los órdenes inmediatamente subordinados a la Constitución -el federal propiamente dicho y los órdenes estatales-, en virtud de que las hipótesis de control contempladas en la Carta Magna permiten que los actos de autoridad, provenientes tanto de la Federación como de las entidades que la componen, puedan ser anulados por una determinación de uno de los órganos del Poder Judicial Federal, en este caso la Suprema Corte, en ejercicio, como se dijo, de una función de orden constitucional, superior a los restantes órdenes jurídicos parciales.

Ahora bien, el cometido de este Alto Tribunal al resolver controversias constitucionales, consiste en preservar los dos principios que sustentan las relaciones jurídicas y políticas de los órdenes jurídicos parciales señalados con anterioridad, a saber, salvaguardar el federalismo y la supremacía constitucional.

Las anteriores consideraciones se refuerzan si se atiende también a la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994 que, en su parte conducente, señala:

“La Constitución es el ordenamiento supremo que, surgido de nuestras luchas históricas y de nuestros mas amplios consensos, recoge la voluntad nacional de los mexicanos y da sustento a nuestro Estado de Derecho. La Constitución, señala las pautas para avanzar en la democracia hacía la convivencia justa y segura que todos anhelamos y expresa nuestra voluntad de mantener la unidad de la República en un pacto federal que garantice a sus integrantes, Federación, estados y municipios, una vida justa y armónica. [...]

Debemos fortalecer el Estado de Derecho que otorgue certidumbre a todos y permita la más cabal expresión de las potencialidades de cada quien y de la sociedad en su conjunto. Fortalecer el Estado de Derecho requiere mejores instrumentos para asegurar la plena vigencia de nuestra Constitución, mayor capacidad para aplicar la ley, sancionar a quienes la violan y dirimir las controversias. Los mexicanos queremos un Estado de Derecho que asegure una convivencia civilizada, armónica y pacífica, un Estado que haga de la norma jurídica el

sustento de la cohesión social y de la suma de nuestros esfuerzos. [...]

En la Suprema Corte de Justicia la voluntad popular ha depositado la función fundamental de mantener el equilibrio entre poderes de la Unión, dirimiendo las controversias que pudieran suscitarse entre el Ejecutivo y el Legislativo. Así también, la Suprema Corte es depositaria del supremo mandato de velar por la Unión de la República, dirimiendo las controversias entre estados, municipios, el Distrito Federal y la Federación. En la Suprema Corte reside asimismo el mandato de asegurar a los individuos que todo acto de autoridad se apegue estrictamente al orden que la Constitución consagra. De ahí que un régimen de plena vigencia del Estado de Derecho y un sistema de administración de justicia y seguridad pública justo y eficiente, requiere de un Poder Judicial más independiente y más fuerte. [...]

Consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones, exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del

federalismo. Al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte, se hace necesario revisar las reglas de su integración a fin de facilitar la deliberación colectiva entre sus miembros, asegurar una interpretación coherente de la Constitución, permitir la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país, y favorecer el pleno cumplimiento de su encargo. [...]

Esta iniciativa de reformas a la Constitución forma parte de un conjunto de acciones que fortalecerán el orden público y la seguridad individual familiar y patrimonial. Se trata de una reforma profunda que parte de la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado fundado en la soberanía nacional, la democracia, la división de poderes, el federalismo y el respeto a las garantías individuales. Su objetivo último es el fortalecimiento del equilibrio de poderes y del Estado de Derecho.

Las Controversias constitucionales.

El artículo 105 del texto original de la Constitución le otorga competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre uno o más estados y el Distrito Federal, entre los

poderes de un mismo estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos. Los mencionados supuestos del artículo 105 no prevén muchos de los conflictos entre los órganos federales, estatales y municipales que la realidad cotidiana está planteando.

Una de las demandas de nuestros días es la de arribar a un renovado federalismo. Ello hace indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que en su pleno ejercicio pueda suscitar. Por este motivo, se propone la modificación del artículo 105 a fin de prever en su fracción primera las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación y un estado o el Distrito Federal, la federación y un municipio, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal, dos estados, un estado y el Distrito Federal y un municipio, dos municipios de diversos estados, dos poderes de un mismo estado, un estado y uno de sus municipios y dos órganos del Distrito Federal o dos municipios de un mismo estado.[...]

El gran número de Órganos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales es un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal. Todos los niveles de gobierno serán beneficiados con estas reformas.

Por su parte, la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de mil novecientos noventa y cinco, informa lo siguiente:

“Mediante los procedimientos de controversia constitucional y de acciones de inconstitucionalidad será posible garantizar plenamente la supremacía de la Constitución de una manera general, y no como hasta ahora había acontecido en nuestro orden jurídico, sólo por la vía del juicio de amparo en el caso de la violación de garantías individuales. [...]

Debido a la variedad de posibilidades de control de constitucionalidad que se abrieron con la reforma y a las importantes atribuciones con que para resolverlas cuenta la Suprema Corte de Justicia, cabe afirmar que la misma se ha constituido en un auténtico tribunal constitucional. Ello redundará,

necesariamente, en el fortalecimiento del Estado de Derecho y en el desarrollo del régimen federal que los mexicanos estamos empeñados en consolidar. En efecto, desde el momento en que la Suprema Corte de Justicia cuenta con nuevas atribuciones para revisar la regularidad de las normas establecidas por los poderes u órganos públicos la actuación de esos poderes u órganos se somete de un modo preciso al derecho y, particularmente, a nuestra Constitución Política.”

Del texto de las anteriores iniciativas se desprende que el Constituyente Permanente, al dotar a esta Suprema Corte de facultades para resolver los conflictos que se pudieran suscitar entre los ordenes jurídicos parciales, con tal determinación le asignó el carácter de tribunal constitucional para realizar el control de la regularidad respecto de actos de poder e imperio, que si bien tienen una connotación política, también producen efectos en el sistema jurídico nacional, que son susceptibles de afectar a los habitantes de cada uno de los ordenes parciales sobre los que se ejerce ese control.

De este modo, en el ejercicio del control constitucional no es la connotación política del acto de poder el problema central de la hermenéutica que debe realizarse, pues partiendo del hecho de que el texto constitucional refleja un sistema de valores que en ocasiones pueden presentar ambigüedades, fórmulas genéricas de contenido indeterminado o muy discutibles e incluso contradictorias, el órgano de control está llamado a actualizar e

integrar los valores imperantes en la Constitución, salvaguardando el lugar en que se encuentran dentro del sistema jurídico nacional, pues será siempre la decisión del tribunal constitucional una opción jurídica, aun cuando tenga un contenido político, pues la resolución siempre tendrá que emitirse y apegarse al derecho primario.

Con lo anterior queda satisfecho también el propósito del Constituyente Permanente y del legislador ordinario de fortalecer el federalismo mexicano, que supone la unión de diversas entidades para adquirir una mayor fuerza política, sin que dicha unión importe renuncia alguna a su autonomía, que es denominada por el artículo 40 de la Constitución como “soberanía interna”, cuyo ejercicio, se reitera, debe ceñirse necesariamente al marco normativo establecido en la Carta Magna Federal, por lo que dejar fuera del control a alguno de los actos previstos en los medios relativos bajo el cobijo de una malentendida autonomía o soberanía estatal, permitiría la subsistencia de actuaciones arbitrarias que si bien inciden en los diversos niveles de gobierno, en última instancia, a quienes afectan primordialmente es a los habitantes de ellos, que son quienes resienten las consecuencias jurídicas de una decisión o acto de connotación política a cargo de las entidades de poder.

Sentadas las premisas anteriores y retomando el caso concreto, debe recordarse que la Constitución ha establecido las bases del Municipio Libre que deben ser respetadas por las legislaturas y autoridades estatales, dejando a su autonomía interna decidir jurídicamente sobre las cuestiones de su

competencia, siempre respetando los postulados establecidos en la Constitución.

Asimismo, debe realizarse un análisis de los criterios sustentados por este Alto Tribunal al resolver previas controversias constitucionales entre Estados y sus Municipios.

Así, en la controversia constitucional número **3/93**, resuelta en sesión de seis de noviembre de mil novecientos noventa y cinco, que fue planteada por el Presidente Municipal, Secretario y Síndico Segundo del Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, en contra del Congreso, Gobernador y Secretario de la Contraloría General, de dicha entidad federativa, en donde se hizo valer la incompetencia de este Alto Tribunal, apoyándose en el hecho de que, conforme a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, respecto de las controversias que se presentaran entre un Municipio y el propio Estado o entre Municipios, tocaba conocer a la Legislatura local, y toda vez que el Municipio demandante se había sometido a la jurisdicción del Congreso del Estado y éste último resolvió mediante decreto de fecha cinco de octubre de mil novecientos noventa y tres, resultaba incongruente que se ocurriera ante la Suprema Corte para dirimir el conflicto.

En la resolución correspondiente, el Pleno sostuvo que el artículo octavo de la citada Ley Orgánica, visto a la luz de los artículos 105, 115 y 124 de la Constitución Federal, permitía considerar que cuando se refería a “controversias de cualquier índole”, la intervención de la Legislatura local se limitaba a

aquellas cuestiones que surgieran por violaciones o afectaciones en detrimento de la Constitución estatal, de leyes locales o de disposiciones municipales, empero, no podía referirse a las controversias donde el municipio planteara violaciones a preceptos constitucionales de orden federal, de lo que se desprendía la competencia de la Suprema Corte para conocer de la controversia planteada, en este aspecto, por estar en el supuesto del artículo 105 de la Constitución Federal, en su texto anterior a las reformas que entrarían en vigor el 1º de enero de 1995, en cuanto ya reservaba a este Alto Tribunal el conocimiento de las controversias que se suscitaran sobre cuestiones relacionadas con la Constitución Federal.

En dicha resolución, únicamente se atendió a los conceptos de invalidez que se referían a violaciones a la Constitución Federal, y no así a las que importaban transgresiones a la Constitución local, por no trascender éstas al ámbito constitucional federal.

Asimismo, este Tribunal Pleno, en sesión de veintidós de febrero de mil novecientos noventa y nueve, emitió resolución en la controversia constitucional número 32/97, planteada por el Ayuntamiento del Municipio de Valle de Bravo, Estado de México, en que se demandó la invalidez de la solicitud de revocación y resolución en tal sentido, respecto del mandato del Presidente Municipal de dicho Ayuntamiento, por haber considerado que tal solicitud violaba la autonomía municipal y transgredía los artículos 115, fracción I, párrafo último, y 133 de la Constitución Federal.

En virtud de lo anterior, se determinó que el origen del acto materia de la controversia, fue la solicitud de revocación del mandato del Presidente Municipal por haber convocado a sesión de cabildo al Síndico y a varios Regidores suplentes, (lo que motivó que los propietarios, al estimar que ese acto se traducía implícitamente en una destitución, acudieran a inconformarse al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y al Gobernador del Estado) por lo que el problema de fondo del asunto se centró en determinar si el Presidente Municipal, al emitir dicha convocatoria, incurrió en faltas graves que ameritaran la revocación de su mandato.

En relación a todos los actos reclamados, las demandadas adujeron que la actora planteó violaciones al marco jurídico estatal y no a la Constitución Federal, estimando que la controversia resultaba improcedente de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional, argumento que fue desestimado porque se consideró que existía un planteamiento de violación al artículo 115 del primer ordenamiento, procediendo a examinar el fondo de la controversia y concluir que se configuraba la violación aducida, en cuanto a que la legislatura local indebidamente admitió a trámite la solicitud del gobernador y la declaró fundada con posterioridad, aun cuando los actos realizados por el Presidente Municipal no se ubicaban en las hipótesis que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece como causas graves que pueden dar lugar a la revocación del mandato y que

son las únicas que la Constitución Federal señala para que el Congreso del Estado pueda proceder a dicha revocación.

De lo anterior se desprende que la violación que se adujo afectó directamente a uno de los elementos esenciales de los municipios como es su órgano de gobierno, que por mandato constitucional, debe ser producto de elecciones y sólo puede ser modificado en los términos que el propio artículo 115 establece como facultad excepcional de las legislaturas locales consistente, entre otras, en la de revocar el mandato de alguno de los miembros del Ayuntamiento por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, por lo que si la misma Constitución remite a la ley local para la determinación de las causas graves, para analizar si la Legislatura estatal se apegó al precepto constitucional, fue necesario examinar si los hechos que dieron lugar a la determinación de revocación del mandato, colmaban las hipótesis consagradas en la norma secundaria.

En estas condiciones, el planteamiento realizado tanto en la demanda inicial, como en su ampliación, se relacionó con la violación al artículo 115 constitucional, en la parte señalada, aunque para su estudio debió analizarse la adecuación de la actuación del Congreso a la Ley Orgánica Municipal, pues ello resultó indispensable para la determinación de la existencia de la violación constitucional aducida.

Así, se señaló que el artículo 115, establece, en su fracción I, primera parte, una de las prerrogativas básicas del Municipio y que es una clara expresión de democracia, a saber, que **“será**

administrado por un ayuntamiento de elección popular directa". En la propia fracción, en su párrafo tercero, previene una situación excepcional que da lugar a un mecanismo para suspender Ayuntamientos, declarar que han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. Esto significa que frente al principio democrático aludido, el propio texto constitucional previene una excepción.

De lo anterior resulta que la conclusión anterior implicaba que es una prerrogativa de los Municipios consignada en la Constitución Federal, que cuando se dé el caso de excepción especificado, se haga dentro del estricto marco señalado en la norma fundamental, que hace una remisión a la ley local en cuanto a la determinación de las causas graves que pueden dar lugar a la decisión de la Legislatura. De ahí que cuando se cuestiona la decisión de una Legislatura consistente en revocar el mandato de un Presidente Municipal, se tenga que analizar la adecuación a lo dispuesto en la ley local, pero ello no constituye propiamente una cuestión de legalidad, sino de constitucionalidad, puesto que, como se ha dicho, ese requisito emana de modo directo del artículo 115 de la Constitución.

En la solución descrita, el Tribunal Pleno consideró que no se trataba de entrar al estudio de una cuestión de legalidad, sino de constitucionalidad, dado que la propia Constitución Federal señalaba la excepción al principio democrático referente a que el Municipio sería administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, como lo es el de revocar el mandato de alguno

de sus miembros por alguna de las causas graves que la ley local prevenga.

Por otro lado, cabe resaltar que este Alto Tribunal también ha sostenido que es procedente el estudio de los argumentos en que se aduzcan violaciones indirectas a la Constitución Federal, relacionadas con disposiciones secundarias, siempre que, de resultar fundadas, sean aptas para provocar la invalidación del acto impugnado, lo cual se traduce en que, en esta instancia, puede verificarse el procedimiento de formación del acto impugnado, para determinar si se dio o no cumplimiento a las formalidades esenciales previstas en la normatividad que lo origina y que por su inobservancia, por vía de consecuencia, resultarían transgresoras de algún dispositivo de la Constitución Federal que prevenga tales formalidades, siendo que, de no ser así, procederá decretar su nulidad, ante la falta de observancia de esos requisitos formales.

La jurisprudencia 23/97, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo V, correspondiente a abril de 1997, página 134, es la tesis que contiene el razonamiento sobre la procedencia del examen de violaciones indirectas de naturaleza formal, a la luz de lo estatuido por el artículo 16 constitucional, de la manera siguiente:

***“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES
PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR
VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,***

SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON EL ACTO O LA LEY RECLAMADOS. Resulta procedente el estudio del concepto de invalidez invocado en una controversia constitucional, si en él se alega contravención al artículo 16 de la Constitución Federal, en relación con otras disposiciones, sean de la Constitución Local o de leyes secundarias, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o la ley reclamados, como sucede en el caso en el que se invocan transgresiones a disposiciones ordinarias y de la Constitución Local dentro del proceso legislativo que culminó con el ordenamiento combatido que, de ser fundadas, lo invalidarían. Lo anterior es acorde con la finalidad perseguida en el artículo 105 de la Carta Magna, de someter a la decisión judicial el examen integral de validez de los actos impugnados.”

En los argumentos que sustentaron el criterio anterior, este Tribunal Pleno estableció que la conclusión a que se llegó obedecía al hecho de que la apertura en el examen de conceptos de invalidez propiamente de legalidad, estaba autorizado por la finalidad de decisión judicial en cuanto al análisis integral de la validez del acto impugnado, tal y como sucede cuando se aducen transgresiones ocurridas durante el proceso legislativo, previo a la formación de la norma.

Lo anterior revelaba que, en las controversias constitucionales, lo estrechamente vinculado a lo constitucional, cuando no se trate de disposiciones de la parte orgánica que regulen expresamente la relación entre entes de poder o sus atribuciones, debía circunscribirse únicamente a lo relacionado con las formalidades que prevé la Carta Magna para la validez de todo acto de autoridad, como por ejemplo, si durante la formación del acto se siguieron las formalidades esenciales requeridas por el procedimiento, si fue emitido por una autoridad competente o si está fundado y motivado.

Una nueva reflexión y análisis de los criterios reseñados, confrontada con la finalidad de la reforma constitucional vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, consistente en fortalecer el federalismo y erigir a esta Suprema Corte como tribunal constitucional, garante de la supremacía de la Carta Magna, lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo, en las que se soslaya el análisis de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, por las razones que a continuación se exponen.

Partiendo de la base de que una de las finalidades del control constitucional consiste en dar unidad y cohesión a los diferentes órdenes jurídicos parciales, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que en el texto de la Constitución se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por

sus características formales o su relación mediata o inmediata con la norma fundamental, produciría, en numerosos casos, la ineficacia del medio de control de que se trate, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de las libertades y competencias de cada uno de ellos.

En efecto, de acuerdo con las iniciativas de las reformas constitucional y legal que quedaron transcritas con anterioridad, lo que se pretende es que la Suprema Corte de Justicia sirva como baluarte en la defensa del estado de derecho, pues si las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, cuyo sentido final es lograr el bienestar de la población que se encuentra bajo el imperio de aquéllos, resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades que redundarían en la transgresión del orden constitucional que se pretende salvaguardar.

Conviene destacar que la afirmación contenida en el párrafo anterior de que si bien las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, su sentido final es lograr el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquéllas, encuentra claro sustento en el análisis relacionado en todos los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Título Primero, que comprende sus primeros veinticuatro artículos se ocupa de las garantías individuales que constituyen una barrera infranqueable para todas las autoridades que, de violentarlos, podrán ser señaladas como responsables en un juicio de amparo que promueva un gobernado que estime que se incurrió en esa arbitrariedad, todo ello, con fundamento en el artículo 107 de la Constitución. En el artículo 16 se establece la garantía de legalidad que exige que las autoridades sólo puedan hacer lo que la ley les permite, lo que significa que no pueden actuar fuera de su competencia. En el artículo 14 se previene la garantía de debido proceso legal, lo que obliga a cumplir con los procedimientos que las leyes establezcan antes de emitir una resolución que pueda producir una afectación.

Vinculados con estos principios se encuentran los artículos 39, 40, 41 y 49 de la propia Carta Fundamental. En el primero se reconoce el principio de soberanía popular, conforme al cual todo poder público dimana del pueblo y se constituye para beneficio de éste. En el segundo, se previene que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos. En el tercero, se precisa que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, regulándose en su parte restante los principios de derecho electoral que tienden a salvaguardar el ejercicio de la democracia. En el cuarto, finalmente, se reconoce el principio de la división de poderes, técnica de carácter jurídico-político que busca evitar la concentración del poder y a través del

equilibrio de los tres poderes -legislativo, ejecutivo y judicial- logra el control y limitación recíproca entre ellos.

En los artículos 115 y 116 se consagra el Municipio Libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, reconociéndoles a aquéllos prerrogativas específicas y estableciendo a dichos Estados su marco jurídico de actuación.

De acuerdo con este esquema de carácter constitucional, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe salvaguardar, siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, que constituyen 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.

De acuerdo con el panorama descrito, aun cuando la materia fundamental sobre la que versen las decisiones de las controversias constitucionales se relacionen con actos de carácter político, si su expresión tiene también una connotación jurídica, son susceptibles de ser examinados por esta Suprema Corte de Justicia, dado que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un estado de derecho, su defensa a través de

los medios de control de su regularidad debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la norma suprema, sin que se pueda parcializar este importante ejercicio por meras construcciones interpretativas.

Ciertamente, la doctrina ha establecido que las garantías individuales benefician, en su carácter de derechos públicos subjetivos, a los gobernados, quienes pueden oponerlos a los actos de autoridad; sin embargo, las prevenciones constitucionales que establecen esas normas fundamentales generales disponen también obligaciones que deben cumplir las autoridades en su actuar, siendo que no existe razón jurídica para dejar de requerirlas cuando su destinatario sea otra autoridad, órgano o ente de poder, perteneciente al mismo u otro orden jurídico parcial, pues basta con que el acto de que se trate sea susceptible de afectar el ejercicio competencial de la entidad para que este Alto Tribunal pueda determinar, sin cortapisas y en su integridad, su apego al estado de derecho, lo que se traduce en la salvaguarda de la supremacía constitucional, como orden jurídico total.

Llevando los razonamientos expuestos al caso que se examina, es de concluirse que cuando una legislatura dirime un conflicto de límites entre municipios, respetando siempre los principios contenidos en la Constitución Federal, ejercita plenamente su autonomía, ejercicio que es susceptible de examen integral por esta Suprema Corte para evitar arbitrariedades, pues de lo contrario se podría estar reconociendo

y autorizando implícitamente la comisión de infracciones a la norma suprema, violaciones que no serían susceptibles de purgarse con posterioridad.

Efectivamente, declarar la improcedencia de la controversia constitucional, bajo la óptica de que examinar cualquier acto proveniente de la legislatura estatal para con sus Municipios, vulneraría la autonomía local, en virtud de que en esta clase de conflictos sólo son susceptibles de estudio los aspectos sobre invasión de esferas competenciales o de cuestiones meramente formales, conduciría prácticamente a derogar el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución, puesto que solamente reduciría la procedencia y examen de fondo en las controversias constitucionales a un reducido número de supuestos, con lo que quedarían soslayadas del control hipótesis que pudieran presentarse en las relaciones políticas entre estados y municipios, en que las autoridades estatales, teniendo facultades constitucionales para realizar actos que inciden sobre la esfera de atribuciones de las autoridades municipales y cubriendo los requisitos formales previstos en la Constitución Federal, cometan arbitrariedades o emitan actos incongruentes que redundan en la desarmonía y desajuste del orden normativo del orden jurídico parcial estatal.

De este modo, de admitir la opinión contraria a la que en esta resolución se sustenta, quedaría cumplido, sólo en apariencia, el principio de autonomía interna (soberanía) de las entidades federativas, pues se permitiría que las autoridades estatales incumplieran con la obligación de respetar los

postulados de la Carta Magna Federal, deber impuesto precisamente a los Estados por el artículo 40 de dicho ordenamiento.

En efecto, si como se ha establecido, el control ejercido por la Suprema Corte es una función constitucional, derivada directamente de las normas constitucionales, siendo su materia la totalidad de los actos autoritarios federales y locales enumerados en el artículo 105, fracción I, constitucional, cuya finalidad consiste en preservar los dos principios que sustentan las relaciones jurídicas y políticas de los órdenes jurídicos parciales señalados con anterioridad, a saber, salvaguardar el federalismo y la supremacía constitucional, no debe existir una limitante conceptual para examinar los aspectos propuestos como conceptos de invalidez, porque la actualización de una arbitrariedad, cualquiera que sea su connotación, al incidir en la armonía en la relación entre entidades de diferentes órdenes jurídicos parciales, u órganos pertenecientes a uno de ellos, provoca el desajuste de todo el orden jurídico total, cuyo fortalecimiento es el objetivo de este medio de control, en detrimento de los gobernados a los que, en esencia, se trata de servir.

Por todo lo expresado en el presente considerando, procede concluir que esta Suprema Corte de Justicia no sólo se encuentra autorizada por la Constitución para examinar cualquier planteamiento propuesto como concepto de invalidez en las controversias constitucionales, sino que tiene el deber de hacerlo para responder con fidelidad a la responsabilidad que se le ha

conferido, de vigilar celosamente a través de los diferentes medios de control de rango constitucional, que el orden supremo que la Constitución previene no sea vulnerado.

Con base en todas las consideraciones expuestas se procede a continuación a examinar los argumentos que en la especie hace valer el Ayuntamiento actor.

SEXTO.- En su primer concepto de invalidez, el Ayuntamiento de Papalotla de Xicohtécatl expresa que el acuerdo cuya invalidez se reclama, resulta violatorio del artículo 115 constitucional, ya que no se apega a los principios de legalidad, debido proceso legal y garantía de audiencia, toda vez que de acuerdo con lo previsto por el artículo 4° de la Ley Orgánica de Distribución Territorial del Estado de Tlaxcala, en cualquier procedimiento que tenga por objeto realizar alguna modificación al territorio de algún Municipio, se debe tomar en cuenta la opinión del Ejecutivo y de los Presidentes de los Municipios interesados; empero, el legislativo no solicitó la correspondiente opinión del Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Gobierno.

Al respecto, en la contestación a cargo de la representante del Congreso estatal, se precisa medularmente que el artículo 4° de la Ley Orgánica de División Territorial del Estado de Tlaxcala, no es aplicable al caso del predio de “Los Lavaderos”, ya que dicho precepto se refiere a aquellos casos de segregación de un poblado para anexarlo a otro municipio, bajo los supuestos de que la mayoría de los habitantes de una población soliciten

adherirse o segregarse a otro municipio y de que exista una causa de fuerza mayor que ponga en peligro la tranquilidad pública. Agrega que en la especie era improcedente observar esa disposición, porque no se trataba de una segregación de una población, ni había sido solicitado por la mayoría de la población, puesto que en el caso simplemente se trataba de determinar a qué jurisdicción municipal pertenece una fracción de terreno, únicamente a solicitud del Presidente Municipal de Xicohtzinco.

Aunado a lo anterior, la representante de la Legislatura estatal manifiesta que resulta infundado el concepto de violación consistente en que el Congreso de Tlaxcala no conoció la opinión del Ejecutivo local, puesto que tal como se establece en la citada Ley de Distribución Territorial, se trata de una simple opinión que el Congreso puede o no tomar en cuenta. Refiere asimismo, que no existe violación a la garantía de audiencia, ya que en el expediente parlamentario obra un escrito signado por el Síndico Procurador del Ayuntamiento de Papalotla, en el que solicitó se reconsiderara el acuerdo emitido por ese órgano legislativo el uno de agosto de dos mil.

Finalmente argumenta que en el procedimiento consta el requerimiento al Presidente Municipal de Papalotla de Xocohténcatl, para que en el término de quince días hábiles exhibiera las pruebas necesarias para acreditar que el predio denominado “Los Lavaderos” pertenece al Ayuntamiento que representa. Sobre el particular, abunda que mediante oficio de veinticinco de mayo de dos mil, el Presidente Municipal dio contestación a tal oficio, sin que ofreciera algún elemento de

prueba, limitándose a solicitar que se resolviera a la brevedad posible.

En el escrito presentado por el Municipio de Xicohtzinco, parte tercera interesada, se argumenta esencialmente que en la celebración del convenio de quince de febrero de mil novecientos noventa y nueve, intervino la Dirección Jurídica del Gobierno del Estado de Tlaxcala, la cual es una unidad adscrita a la Secretaría de Gobierno, dependencia del Ejecutivo estatal, por lo que la opinión de dicho Ejecutivo se constata en dicho convenio, siendo la de respetar la resolución que emitiera el Congreso local. De igual forma señala que con independencia de lo anterior, en el caso concreto resulta aplicable la tesis jurisprudencial cuyo rubro dice: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FALTA DE OPINIÓN DEL GOBERNADOR DEL ESTADO DE MORELOS, EN EL PROCEDIMIENTO PARA RESOLVER CONFLICTO DE LÍMITES ENTRE MUNICIPIOS ANTE LA LEGISLATURA ESTATAL, NO ES UNA VIOLACIÓN QUE PRODUZCA LA INVALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA”**.

Por otra parte, en relación con la garantía de audiencia, manifiesta que la Legislatura local otorgó al Municipio de Papalotla de Xicohtécatl, un plazo no mayor de quince días hábiles para que presentara las pruebas suficientes a fin de justificar que el predio se ubicaba dentro de su jurisdicción y reitera, que en el expediente parlamentario obra el oficio por el cual se notificó al Presidente Municipal de la población aludida el procedimiento iniciado a solicitud de su homólogo de Xicohtzinco.

Por último, refiere que la Comisión de Análisis del Congreso local, consideró necesario requerir al Presidente del Municipio actor, a efecto de que exhibiera los documentos que acreditaran que el predio materia del conflicto se ubicaba dentro de su jurisdicción, requerimiento que fue contestado el veinticinco de mayo de dos mil.

Pues bien, de acuerdo con los razonamientos antes sintetizados, es preciso establecer que la opinión del Gobernador de la entidad constituye una formalidad procedimental prevista en la ley secundaria, por lo que corresponde determinar si su eventual inobservancia es susceptible o no de producir la invalidez del Decreto que se controvierte.

El artículo 4 de la Ley Orgánica de División Territorial del Estado de Tlaxcala establece textualmente lo siguiente:

“ARTÍCULO 4º.- Los Municipios a que se refiere el artículo anterior continuarán observando sus actuales límites y los pueblos, barrios, colonias, ranchos, rancherías y ex haciendas que le pertenecen, salvo el caso en que la Legislatura decrete la segregación de un poblado para anexarlo a otro Municipio, siempre y cuando en el caso la mayoría de sus habitantes así lo hayan solicitado o haya una causa de fuerza mayor en la que se ponga a prueba la tranquilidad pública; pero en uno y otro caso se tomarán en consideración las

opiniones del Ejecutivo y de los Presidentes de los Municipios interesados.”

La previsión anterior lleva a este Tribunal Pleno a concluir que la eventual omisión de la Legislatura en recabar la opinión a cargo del Gobernador en el procedimiento sobre conflicto de límites entre Municipios, no constituye una violación que sea apta para declarar la invalidez del Decreto impugnado, porque como tal opinión sólo constituye una manifestación del parecer del Titular del Ejecutivo estatal, en torno a la controversia planteada, carente de fuerza vinculativa para condicionar el sentido de la resolución, cuyo dictado corresponde exclusivamente al Congreso, quien puede legalmente adoptar o rechazar lo expresado en la aludida opinión, debe concluirse que su ausencia en nada puede condicionar la validez del Decreto impugnado.

Sirve de apoyo sobre el particular la tesis de jurisprudencia sustentada por este Tribunal Pleno, cuyo texto y datos de identificación son los siguientes:

“Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Septiembre de 1999

Tesis: P./J. 94/99

Página: 707

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FALTA DE OPINIÓN DEL GOBERNADOR DEL ESTADO DE MORELOS, EN EL PROCEDIMIENTO PARA RESOLVER CONFLICTOS DE LÍMITES ENTRE MUNICIPIOS ANTE LA LEGISLATURA ESTATAL, NO ES UNA VIOLACIÓN QUE PRODUZCA LA INVALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA. Si bien el artículo 7o. de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos establece que las cuestiones sobre límites entre Municipios serán resueltas por la Legislatura Local, con audiencia de los Ayuntamientos afectados y opinión del Ejecutivo Estatal, la omisión en recabar la referida opinión, una vez que comparecieron en audiencia los Ayuntamientos involucrados, no constituye una violación procedimental que sea apta para declarar la invalidez de la resolución que llegue a emitirse, porque tal opinión sólo constituye una manifestación del parecer del titular del Ejecutivo Estatal, en torno a la controversia entre Municipios que se planteó, carente de fuerza vinculativa para condicionar el sentido de la resolución, cuyo dictado corresponde exclusivamente al Congreso Local, quien puede legalmente adoptar o rechazar lo expresado en la aludida opinión.

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.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el siete de septiembre del año en curso, aprobó, con el número 94/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve”.

De igual forma apoyan la anterior determinación, las tesis jurisprudencial y aislada sustentadas por la anterior Segunda Sala de este Alto Tribunal, así como el criterio emitido por el Pleno de la Suprema Corte, publicadas, respectivamente, en la Compilación de 1995, Tomo III, página 155, en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Tomo 31, Tercera Parte, página 18, y Sexta Época, Tomo CXXXV, Primera Parte, página 11, aplicables por analogía al caso que se resuelve, por cuanto a que consagran la irrelevancia de la rendición de opiniones en procedimientos cuya resolución corresponde a autoridades que no están jurídicamente vinculadas con la manifestación relativa, que respectivamente dicen:

“COMISIÓN AGRARIA MIXTA. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO AL RENDIR DICTAMEN SOBRE PROCEDENCIA DE DOTACIÓN DE TIERRAS. No reviste la característica de ser un

acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, el dictamen que rinden las Comisiones Agrarias Mixtas sobre la procedencia o improcedencia de una dotación de tierras, de conformidad con los artículos 237 del Código Agrario y 291 de la Ley Federal de Reforma Agraria, porque constituyen una simple opinión que tales órganos someten al Ejecutivo local, la cual puede adoptarse o rechazarse por el Gobernador del Estado en la resolución que dicte de conformidad con los artículos 238 del Código Agrario y 292 de la Ley Federal de Reforma Agraria; por lo que, al actuar las Comisiones Agrarias Mixtas en cumplimiento de la citada función, no tienen el carácter de autoridades para los efectos del juicio de amparo.”

“AGRARIO. RESOLUCIÓN PRESIDENCIAL. SENTENCIA QUE AMPARA. QUE OMITA EL ESTUDIO DE LA OPINIÓN DEL CUERPO CONSULTIVO NO CONDUCE A SU REVOCACIÓN. El agravio consistente en que el juez de Distrito omitió estudiar en su sentencia la opinión del Cuerpo Consultivo Agrario que dio origen a la resolución presidencial combatida, resulta ineficaz para revocar la mencionada sentencia, porque el juez de amparo no tenía por qué tomar en cuenta dicho dictamen, que, por una parte, es una simple

opinión y, por otra, el hecho de que la resolución no coincida con lo dicho en el dictamen no proporciona base alguna para llegar a una conclusión diversa a la sustentada en la sentencia por el juez de Distrito.”

“AGRARIO. CONFLICTO DE LÍMITES. LA OPINIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS INDÍGENAS NO TIENE RELEVANCIA. Si durante el procedimiento suscitado por un conflicto de límites y titulación de terrenos comunales, no se dio a conocer a la Dirección General de Asuntos Indígenas, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, el proyecto de dictamen para que formulara su opinión, con la consiguiente violación del artículo 138 del Código Agrario, debe decirse que la omisión del requisito que fija ese precepto, en la parte relacionada con la intervención que debía darse al extinto Departamento de Asuntos Indígenas (cuyas funciones fueron asumidas parcialmente por la mencionada Dirección), carece de trascendencia sobre el proyecto de resolución definitiva que formula el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, ya que la opinión que llegue a emitirse no puede modificar el proyecto en cuestión, facultad que exclusivamente corresponde al C. Presidente de la República, a cuya decisión se

somete el sobredicho proyecto.”

En las relacionadas condiciones, dado que la falta de opinión a cargo del Gobernador del Estado de Tlaxcala no es una irregularidad del procedimiento susceptible de producir la invalidez del acto legislativo impugnado, porque no condiciona en forma alguna el sentido de la resolución a cargo de la Legislatura local, debe desestimarse el concepto de invalidez propuesto sobre este particular.

Por otra parte, por lo que se refiere a la violación de la garantía de audiencia en perjuicio del Municipio actor dentro del proceso de donde emana el acuerdo materia de la presente Controversia Constitucional, cabe señalar que en los conceptos de invalidez únicamente se estableció en forma genérica que dicho acuerdo no se apegaba a la garantía aludida, empero, no existe sobre el particular argumento alguno tendiente a demostrar dicha transgresión.

No obstante lo anterior, este Tribunal Pleno Considera que en acatamiento de lo dispuesto por el artículo 40 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es preciso realizar el análisis correspondiente tomando en consideración las constancias que obran en autos, relativas al el expediente parlamentario 066/2000 del acuerdo impugnado.

En efecto, del examen de la legislación del Estado de Tlaxcala, no se advierte disposición alguna que regule las etapas

y formalidades del procedimiento jurisdiccional como el instaurado ante el Congreso local para la emisión del acuerdo controvertido; sin embargo, esa circunstancia resulta irrelevante si se toma en consideración que el Poder Legislativo estatal, por tratarse de un procedimiento cuyo propósito implicaba decidir a cuál de los municipios involucrados correspondía ejercer su jurisdicción respecto del predio denominado “Los Lavaderos”, estaba obligado a otorgar a las partes la oportunidad para defenderse y manifestar lo que a su derecho conviniera, aun cuando en la legislación aplicable no exista precepto alguno que establezca el respeto a la garantía de audiencia.

De los antecedentes legislativos del acuerdo impugnado que aparecen glosados en el expediente 066/2000, se desprende que la Comisión de Fortalecimiento Municipal del Congreso del Estado de Tlaxcala, instauró el procedimiento para determinar la jurisdicción a la cual pertenecía el predio denominado “Los Lavaderos”. Para tal efecto, por oficio número 26 de diez de noviembre de mil novecientos noventa y nueve, signado por el Presidente de la Comisión referida, se hizo del conocimiento del Presidente Municipal del Ayuntamiento actor el acuerdo siguiente:

***“Tlaxcala, Tlax., Noviembre 10 de 1999.---
PRESIDENTE MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE
PAPALOTLA DE XICOHTENCATL.- PRESENTE.---
Por este conducto me permito informarle que con
fecha 28 de mayo del año en curso, fue recibido en
la Oficialía de Partes del Congreso del Estado, el
oficio número P.M.X.-135/99 signado por el Mtro.***

Rogaciano Meza Algreto, Presidente Municipal Constitucional de Xicohtzinco, mediante el cual solicita a esta LVI Legislatura que emita un dictamen para determinar la jurisdicción a la cual pertenecen los predios denominados “Los Lavaderos”. En base a la petición comentada, fue turnado el expediente parlamentario a la Comisión de Fortalecimiento Municipal que me honro en presidir, para su estudio y resolución.--- Aprovecho la ocasión para enviarlo a una reunión para comentar respecto del asunto detallado en párrafos anteriores, el día 16 de Noviembre del año en curso, a las 13:00 horas, en la oficina del suscrito, ubicadas en el interior del Congreso del Estado de Tlaxcala.--- Sin otro particular, reciba un cordial saludo.--- A T E N T A M E N T E.- DIP. SERGIO PINTOR CASTILLO.- RUBRICA”. (Foja 130 del cuaderno principal).

El siete de Abril de dos mil, mediante comunicación signada por el Oficial Mayor del Congreso del Estado de Tlaxcala, se notificó al Presidente Municipal de Papalotla de Xicohtécatl, el acuerdo emitido el tres del mes y año referidos por la Comisión de Fortalecimiento Municipal, en el que se emitió el punto de acuerdo siguiente:

“UNICO.- Que esta Comisión, para estar en condiciones de dictaminar lo procedente, considera necesario requerir a través del Oficial

Mayor al Ciudadano Presidente Municipal de Papalotla de Xicohténcatl, Tlaxcala; para que en un término no mayor de quince días hábiles, contados a partir de la fecha en que se notifique el presente Acuerdo, exhiba ante esta Soberanía las pruebas necesarias para acreditar que el predio denominado los “LAVADEROS”, pertenece al Municipio que representa apercibido que de no hacerlo, se resolverá con los elementos existentes.--- Lo anterior, para los efectos legales a que haya lugar”. (Foja 131 del cuaderno principal).

Los acuerdos transcritos ponen de manifiesto que la Comisión Instructora de la Legislatura local consideró necesaria la intervención y participación del Municipio de Papalotla de Xicohténcatl para emitir la resolución correspondiente, de tal forma que se ordenó notificar al Presidente Municipal del Ayuntamiento citado, lo cual se hizo el siete de abril de dos mil, tal como consta en el documento antes reproducido y en el reconocimiento expreso que de esa notificación se realiza en el punto doce del capítulo de “HECHOS” de la demanda, en el que textualmente se dijo lo siguiente:

“12.- Con esta solicitud se inició expediente parlamentario en el que por escrito sin número de fecha siete de abril del año dos mil, mismo que notificado el mismo día, en la Presidencia Municipal de Papalotla de Xicohténcatl, se requiere al doctor Agustín Herrera Guerrero para que en un

término no mayor de quince días hábiles exhiba las pruebas necesarias para acreditar que el predio denominado “Los Lavaderos” pertenecen al municipio que representa”. (foja 14 del cuaderno principal).

A fojas 163 de autos, obra agregado el oficio de contestación número PMX/157/2000, mediante el cual el Presidente Municipal de Papalotla de Xicohténcatl, dio respuesta a la notificación de que se habla, en el que se estableció de manera literal lo siguiente:

“ASUNTO: Se da contestación a su Oficio de fecha 7 de abril de 2000.--- C. LIC. SERGIO CUAUHTÉMOC LIMA LÓPEZ.- OFICIAL MAYOR DEL H. CONGRESO EN EL EDO.--- En atención a su escrito de fecha 7 de abril del presente año; me permito informar que esta Presidencia Municipal a mi cargo, no tiene más documentos que aportar en relación al predio denominado “LOS LAVADEROS”.--- Por lo que suplico a la brevedad posible emita el H. Congreso del Estado la resolución respectiva y así dar por concluido este asunto.--- Sin otro particular, quedo como su Atto. Y S. S.--- A T E N T A M E N T E “SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN”.- Papalotla de Xicohténcatl, Tlax., a 25 de mayo de 2000.--- DR. AGUSTÍN HERRERA GUERRERO.- PRESIDENTE MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE

**PAPALOTLA DE XICOHTENCATL, TLAX.-
RUBRICA”.**

Como se advertir de lo anterior, el Presidente Municipal sólo se concretó a solicitar la emisión de la resolución respectiva, sin que hubiese acompañado algún documento o elemento de prueba relacionado con el predio denominado “Los Lavaderos”. Empero, también se evidencia que el Municipio actor tuvo la posibilidad de manifestar y ofrecer las pruebas que hubiere estimado favorables a sus intereses.

Lo anterior revela que el requisito de permitir oír en defensa a los Ayuntamientos que pudieran verse afectados con la resolución de la controversia por límites territoriales, fue satisfecho por el Congreso local, no obstante que esa formalidad esencial del procedimiento no se encontrara prevista en la legislación del Estado de Tlaxcala, porque, de no observarse dicho requisito, se dejaría inaudita a una de las partes involucradas en la controversia de límites territoriales, lo que se traduce en una violación que pudiese incidir de modo trascendente en la resolución a cargo de la Legislatura.

En efecto, la formalidad de otorgar la garantía de audiencia se encuentra satisfecha con el emplazamiento al Presidente Municipal del Ayuntamiento de Papalotla de Xicohténcatl, pues al través de esa diligencia tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, ya que al tener la representación política del Ayuntamiento, y al tratarse de un asunto que atañe a los intereses de la entidad municipal en el

ámbito político, como lo es el procedimiento del conflicto de límites con el Municipio de Xicotzinco, la entidad pudo defender por su conducto sus intereses en lo tocante a su jurisdicción territorial, dando cuenta en sesión de cabildo a los miembros del Ayuntamiento, para discutir y acordar las medidas a adoptar en relación con el procedimiento seguido ante el Congreso estatal; sin embargo, como a quedado de manifiesto con anterioridad, optó por comparecer al procedimiento legislativo y solicitar se dictara a la brevedad la resolución respectiva para dar por concluido el asunto.

En las referidas condiciones, dado que el Presidente Municipal es el representante político del Ayuntamiento actor, a quien se emplazó al procedimiento relativo al acuerdo legislativo que resolvió la cuestión de límites con el Ayuntamiento tercero interesado, habiendo comparecido a expresar las manifestaciones destacadas con anterioridad, es de concluirse que no existe la violación a la formalidad procedimental que se aduce, debiendo desestimar por infundado el concepto de invalidez que en forma genérica se hizo valer sobre el particular.

SÉPTIMO.- En otro aspecto, este Tribunal Pleno se ocupa del examen del segundo concepto de invalidez, en que el Ayuntamiento actor aduce la existencia de una violación al principio de debido proceso legal, en virtud de que el Congreso local no se ajustó al principio de valoración de las pruebas, dado que para otorgar o negar valor probatorio a una probanza, es menester señalar tanto los elementos de convicción, como los argumentos lógicos y jurídicos que de cada prueba se

desprendan para estar en posibilidad de hacer una valoración correcta, más aún cuando las partes aportan esas probanzas para acreditar el mismo hecho.

Al respecto argumenta que los medios de prueba que tomó en cuenta la Legislatura demandada para emitir la resolución que modifica los límites territoriales del Municipio de Papalotla de Xicohténcatl, son un plano topográfico, un comunicado del jefe de impuestos estatales, tarjetas de pago del impuesto predial, una inspección ocular y un expediente que contiene una jurisdicción voluntaria. Agrega que a esas pruebas no se les puede otorgar valor probatorio para resolver un asunto tan importante como la modificación de los límites territoriales de un municipio, porque si bien el plano topográfico es ilustrativo, tiene el inconveniente de que el año que consta en el mismo, el Municipio actor ya existía, en tanto que el de Xicohtzinco se constituyó el treinta de diciembre de mil novecientos cuarenta y uno; que es falso lo resuelto en cuanto a que no existe constancia alguna que desvirtúe el documento cartográfico en comento, dado que basta la lectura del escrito de quince de mayo de mil novecientos noventa y nueve, emitido por el Presidente Municipal de Xicohtzinco, mediante el cual solicitó al Congreso del Estado de Tlaxcala se emitiera un dictamen indicando gráficamente y por escrito los límites municipales entre Papalotla de Xicohténcatl y Xicohtzinco, en el que se menciona la existencia de un documento oficial diverso consistente en el Programa Director urbano de Xicohtzinco, en el que el propio Municipio solicitante señaló que los predios controvertidos se encuentran dentro de la jurisdicción de Xicohténcatl, lo cual constituye una confesión

respecto a que en documentos oficiales el predio denominado “Los Lavaderos” se encuentra ubicado dentro del territorio del Municipio actor, y como tal documento fue motivo de la emisión del acuerdo combatido, su contenido también debió ser valorado.

Por lo que se refiere a la inspección ocular, refiere que el Municipio actor nunca fue convocado, lo cual implica que se le hubiera dejado en estado de indefensión, ya que además en el considerando no se hace mención de los nombres y domicilios de los que participaron en la diligencia, violándose con ello el principio del debido proceso legal.

En relación con la probanza relativa a las diligencias de jurisdicción voluntaria en la que se incluyen los predios denominados “Los Lavaderos” dentro de la demarcación de Xicohtzinco, señala que tal elemento de convicción carece de valor probatorio pues se pretende que a través de una jurisdicción voluntaria se resuelva una cuestión tan importante como lo es un conflicto territorial, máxime que no fue llamado a juicio y que el juez que emitió la resolución correspondiente no tiene facultades para ello.

En su escrito de contestación, el Congreso del Estado de Tlaxcala señala que resultan infundadas las alegaciones referidas, en virtud de que la Comisión de Fortalecimiento Municipal emitió su dictamen valorando cada una de las pruebas, mismas que la llevaron a determinar que el predio denominado “Los Lavaderos” pertenece a la jurisdicción municipal de Xicohtzinco, puesto que dicho Ayuntamiento presentó diversas

pruebas como un plano topográfico elaborado en mil ochocientos noventa y uno, el oficio del Jefe de Departamento de Impuestos Estatales, las constancias del procedimiento de jurisdicción voluntaria y copias de la resolución dictada en el juicio de amparo 229/2000. Agrega que en el expediente parlamentario constan diversos documentos signados por el Secretario de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda, así como la verificación ocular realizada el dieciséis de marzo de dos mil; por tanto, reitera, que el proyecto aprobado por el Congreso, se ajusta al principio de valoración de pruebas, además de que al no haber aportado pruebas el Presidente Municipal de Papalotla, la Legislatura procedió a resolver con las pruebas que aportó el Ayuntamiento de Xicohtzinco.

Por su parte, el Ayuntamiento citado en segundo lugar asevera que fue correcta la valoración de las pruebas que realizó el Congreso del Estado de Tlaxcala, pues es falso que en el escrito de solicitud exista la confesión de que el predio en disputa pertenezca al Municipio actor, ya que el Programa Director Urbano no establece límites políticos administrativos, siendo exclusivamente para regular el desarrollo urbano de la población.

Por lo que se refiere a las diligencias de jurisdicción voluntaria, refiere que es falso que carezcan de valor probatorio, puesto que era la vía idónea para hacer la anotación marginal en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, ya que se había asentado de manera errónea la ubicación del predio “Los Lavaderos”, además de que no hubo violación de garantías individuales del propietario, de acuerdo a las resoluciones del

juicio de amparo 229/2000 y del recurso de revisión 224/2000.

Ahora bien, la decisión que concluyó estableciendo que los predios denominados “Los Lavaderos” pertenecen al Municipio de Xicohtzinco se apoyó en los medios de convicción que se enumeran a continuación:

1.- Acta de la diligencia de fecha 16 de marzo de dos mil, mediante la cual el Presidente Municipal, el Sindico y personal del departamento jurídico del Ayuntamiento de Xicohtzinco, así como los representantes de gobernación, del Congreso del Estado y diversos vecinos del lugar denominado “Los Lavaderos”, verificaron ocularmente la ubicación de ese predio, estableciéndose en dicha actuación, por el dicho de los señores José de la Luz Trejo y Procoro Cordero, que en el periodo administrativo de mil novecientos noventa y dos y mil novecientos noventa y cuatro, los expresidentes municipales de Xicohtzinco Tomás Rojas y Esau Romero de Papalotla, realizaron un convenio reconociendo el predio controvertido en la jurisdicción de Xicohtzinco, dándolo de baja de la tarjeta de Papalotla. De igual forma se asentó en el acta respectiva, que los vecinos comentaron que dicho predio tiene más de quince años en su poder y que ahí hubo campos deportivos y posteriormente se utilizó como deshuesadero de autos (foja 126 del cuaderno principal).

2.- Plano topográfico elaborado en mil ochocientos noventa y uno, en el que, en la parte inferior izquierda aparece una

leyenda que dice que los predios denominados “Los “Lavaderos” pertenecen al Municipio de Xicohtzinco.

3.- Oficio número 130/96 de 25 de junio de 1996, por el que el Jefe del Departamento de Impuestos Estatales, comunica al Presidente Municipal de Xicohtzinco que las tarjetas de cuenta del impuesto predial correspondientes al predio denominado “Los Lavaderos”, fueron dadas de baja del Municipio de Papalotla y dadas de alta en el de Xicohtzinco, en virtud de que mediante estudio realizado por el Director Jurídico del Gobierno del Estado, se determinó que dicho predio se encuentra dentro de la jurisdicción del municipio citado en segundo lugar (foja 119 del cuaderno de pruebas).

4.- Constancias de la resolución dictada el once de septiembre de mil novecientos noventa y seis, en los autos de las Diligencias de Jurisdicción Voluntaria promovidas por Aaron Pérez Pérez y Evaristo Ramírez Corona, con el propósito de que el Registro Público de la Propiedad y el Comercio realizara la corrección en la inscripción respecto del predio denominado “Los Lavaderos”, para que se asentara que ese inmueble pertenece al Municipio de Xicohtzinco (fojas 138 a 141 del cuaderno principal).

Con apoyo en los citados elementos de convicción, la Comisión de Fortalecimiento Municipal, propuso el proyecto de Acuerdo al Pleno de la Legislatura, expresando los siguientes razonamientos:

“Que de las constancias que obran en el expediente en que se actúa, aparece primeramente un plano topográfico que data del año de 1891, donde manifiesta literalmente que el predio denominado “Los Lavaderos” pertenece al Municipio de Xicohtzinco; aunado a lo anterior, de esa fecha a 1996, no existe constancia alguna que desvirtúe lo señalado por el documento cartográfico de referencia, esto es, que el predio de referencia pertenezca a otro Municipio; sino por el contrario, en esta última fecha señalada en documento oficial, el Jefe del Departamento del Impuesto Estatal comunica al Presidente Municipal de Xicohtzinco en turno, que las tarjetas de cuenta del impuesto predial correspondientes al inmueble tantas veces citado, fueron dados de baja en el Municipio de Papalotla y dados de alta en el de Xicohtzinco. Aunado a lo anterior, en la diligencia ocular practicada se conoció que varios vecinos del lugar coinciden en su dicho al señalar que el predio denominado “Los Lavaderos”, ha pertenecido al Municipio de Santo Toribio Xicohtzinco, y que este predio se encuentra en la jurisdicción del Municipio de Xicohtzinco.---

TERCERA.- Que en fecha 26 de junio del año de 1996, el Presidente Municipal y Síndico de Xicohtzinco, Tlaxcala, promovieron en jurisdicción voluntaria diligencias para corregir mediante

anotación marginal la inscripción del predio denominado “Los Lavaderos”, realizada en la Partida 357, foja 78 vuelta y 79 frente, sección primera, volumen 44, instrumento 3984; considerando que la ubicación del inmueble corresponde al Municipio de Xicohtzinco, y no de Papalotla, toda vez que así se dio de alta desde 1947, por otra parte ante una posterior ilegal alta de los citados predios en el padrón catastral de papalotla, ambos municipios convinieron en darlo de baja nuevamente en el padrón catastral de Papalotla y darlo de alta en Xicohtzinco; manifestaciones hechas y que le fueron debidamente notificadas a los propietarios del inmueble sin que estos hayan aportado elemento alguno para desvirtuar lo aseverado por los promoventes.--- Conforme a lo anterior y en base a las pruebas documentales como tarjetas DE PAGO DE IMPUESTOS, COPIAS CERTIFICADAS DE TESTIMONIOS NOTARIALES, PLANO URBANO Y OTROS DOCUMENTOS OFICIALES, LA CIUDADANA Juez de Primera Instancia de los Civil y Familiar del Distrito Judicial de Zaragoza, decretó la corrección en la inscripción hecha en el Registro Público de la Propiedad en el Estado y en el correspondiente en el instrumento de la Notaría Pública número 3 de Tecamachalco de Guerrero Estado de Puebla, en el sentido de asentar que el

predio denominado “Los Lavaderos” pertenece al Municipio de Xicohtzinco. Situación que fue sostenida por el ciudadano Juez Primero de Distrito en el Estado de Tlaxcala, mediante resolución de fecha 28 de abril del año en curso dentro del juicio de amparo número 229/2000, y por la que de su contenido se infiere que la sentencia de la Juez Local resulta apegada a derecho. De la misma manera, con la resolución del Tribunal colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito dictada en el toca de revisión 244/2000.---

CUARTA.- Finalmente, la Comisión que suscribe, al conocer del oficio número P.M.X. 13/2000 DE FECHA 19 DE ENERO DEL AÑO EN CURSO, ATINADAMENTE REQUIRIÓ LA RATIFICACIÓN DE LA SOLICITUD DE CANCELACIÓN DEL PRESENTE EXPEDIENTE PARLAMENTARIO, LIBELO QUE AL SER NEGADO POR EL SUPUESTO PETICIONARIO CIUDADANO, Rosalio Pérez Pedrero Síndico Municipal de Xicohtzinco, Tlaxcala, permite inferir que existe voluntad de autor desconocido, de confundir a esta Soberanía para el efecto de desconocer lo que evidentemente se ha demostrado; como lo es que el predio denominado “Los Lavaderos” pertenece al Municipio de Xicohtzinco, Tlaxcala.”

Sobre el particular, el Municipio actor aduce concretamente en el concepto de invalidez en análisis, que la Legislatura local al reconocer que el predio “Los Lavaderos” está dentro de la jurisdicción del Municipio de Xicohtzinco, no realizó un correcto análisis y valoración de las pruebas ofrecidas durante el procedimiento, lo que constituiría un vicio de la resolución.

Al respecto, cabe señalar que el último párrafo del artículo 14 constitucional establece literalmente que **“En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley y, a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”**.

De lo expuesto, se desprende que el precepto citado establece una garantía de legalidad al considerar que en toda sentencia que ponga fin a un procedimiento, el juzgador deberá acatar los preceptos legales aplicables o su interpretación jurídica y a falta de ley, observar los principios generales del derecho para valorar las pruebas que hayan sido aportadas, exponiendo los fundamentos de la valoración jurídica realizada, así como la de su decisión.

En ese sentido, la citada garantía prevista en el artículo 14 constitucional es aplicable a todo el sistema legal, ya que si bien ese precepto pudiera aludir concretamente al orden civil, no es factible realizar una interpretación literal del mismo para excluir de su observancia a las autoridades distintas de la judicial que, dentro de sus actividades realizan funciones jurisdiccionales, ya sea en el ámbito legislativo o administrativo; de ahí que tal

disposición propicie que una autoridad, dentro de su función jurisdiccional, dicte una resolución legal y justa, lo cual se traduce en la emisión de una sentencia fundada y motivada por la autoridad competente.

Esta garantía de legalidad debe ser respetada por todo órgano gubernamental que dirima litigios de trascendencia jurídica, aplicando normas sustantivas e instrumentales, de conformidad con la potestad conferida por la ley. Por tanto, es necesario establecer que la garantía consagrada en el artículo 14 constitucional, que aquí se examina, debe ser respetada en las resoluciones emitidas por el Poder Legislativo cuando actúa con el carácter de órgano jurisdiccional, correspondiendo así a la imperiosa exigencia del Estado de preservar la legalidad de la actuación de todo tipo de autoridad, incluida la legislativa.

En ese contexto, la Legislatura del Estado de Tlaxcala se erigió como juzgador para resolver sobre el conflicto territorial entre los Municipios de Papalotla de Xicohténcatl y Xicohtzinco, teniendo la resolución la característica de un acto materialmente jurisdiccional, de tal forma que procede analizar la alegada violación al principio de debido proceso legal a que alude el Municipio actor, sustentada en la indebida valoración de las pruebas aportadas durante el procedimiento.

De las disposiciones legales que conforman la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso, la Ley Orgánica Municipal y la Ley Orgánica de División Territorial, todas del Estado de Tlaxcala, se advierte la imposibilidad de aplicar alguna disposición de carácter

procesal para la valoración de las pruebas ofrecidas dentro del procedimiento para la solución de un conflicto limítrofe entre municipios; sin embargo, el orden jurídico mexicano reconoce que en los casos de imprevisión de la ley procesal, el juzgador deberá aplicar los principios generales del derecho, los especiales del proceso, así como las reglas de la lógica y de la experiencia.

En la especie, el Congreso del Estado de Tlaxcala procedió a valorar cada uno de los elementos de convicción aportados al expediente respectivo, con apoyo en el sistema de la libre apreciación de pruebas, expresando sólo los motivos que la condujeron a considerar cada probanza y con plena libertad dictó la resolución impugnada, apreciando simplemente los hechos que de las mismas se constataron, lo cual evidencia que la valoración del acervo probatorio se llevó a cabo atendiendo a los razonamientos que al través de la lógica podían advertirse de cada uno de los elementos aportados.

Ahora bien, del examen integral de las constancias que conforman el expediente del que emana el acuerdo combatido, se desprende que tal y como lo aduce el Municipio actor, la Legislatura demandada no realizó el señalamiento de los motivos específicos con los que pudiera evidenciarse que los elementos de convicción aportados al expediente respectivo, comprueban que el predio materia del conflicto pertenece al Municipio de Xicohtzinco, además de que se omitió expresar las razones por las cuales no se estudiaron los indicios que resultaron en el procedimiento de tales elementos de prueba.

En efecto, de las constancias probatorias aludidas se advierte lo siguiente:

a).- En el proyecto del acuerdo controvertido, se expresó que no existe constancia alguna que desvirtuara lo demostrado en el plano topográfico de mil ochocientos noventa y uno; empero, la Comisión no tomó en consideración que dicho plano es anterior a la constitución del Municipio de Xicohtzinco, el cual fue creado en el año de mil novecientos cuarenta y dos, tal como se desprende del decreto respectivo que en fotocopia certificada aparece agregado a fojas 20 del cuaderno de pruebas, de ahí que la leyenda que aparece en dicho plano en el sentido de que el predio denominado “Los Lavaderos” pertenece al Municipio citado, es insuficiente para dar por cierto ese hecho, ya que además no se razonó el porque aparece tal señalamiento en ese documento.

b).- No se determinó cual fue la autoridad o institución que elaboró el mapa que ostenta la fecha de mil ochocientos noventa y uno. Además, en el mapa aportado en copia certificada por el Municipio quejoso que obra a fojas 79 del cuaderno principal, el cual fue elaborado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, referente a los linderos, colindancias y centros de población de Papalotla de Xicohtécatl, el predio “Los Lavaderos” se ubica dentro de su jurisdicción.

c).- No se mencionó el contenido del escrito que dio inicio al procedimiento ante el Congreso, en el que según se alega, se

contiene la manifestación del Presidente Municipal de Xicohtencatl, en el sentido de que en algunos planos como el del Programa Director Urbano de Xicohtzinco, el predio en disputa se considera dentro de la jurisdicción de Papalotla de Xicohténcatl.

d).- Por lo que ve al comunicado del Jefe del Departamento de Impuestos Estatales, la Comisión de Fortalecimiento Municipal pasó inadvertido que si bien ese documento es oficial, el mismo no constituye una prueba contundente para demostrar que el predio “Los Lavaderos” pertenece a Xicohtzinco, toda vez que de la misma constancia se desprende que dicho predio antes estaba reconocido en la jurisdicción de Papalotla de Xicohténcatl.

e).- Por lo que hace a la inspección ocular, cabe señalar que en dicha diligencia únicamente existen las manifestaciones de dos personas que dieron su nombre y dijeron ser vecinos del lugar, en el sentido de que existía un convenio celebrado entre los Presidentes Municipales de los poblados en conflicto, el cual por cierto no obra en autos, y que el predio “Los Lavaderos” tenía más de quince años en la jurisdicción de Xicohtzinco; empero, dichas personas no se identificaron con documento alguno ni señalaron su domicilio, lo cual le resta credibilidad y valor probatorio a esa inspección; y,

f).- En cuanto a las Dilgencias de Jurisdicción Voluntaria promovidas por el Municipio de Xicohtzinco, cabe destacar que legalmente no es factible que mediante esa vía se pueda definir una controversia de límites municipales, sino que en todo caso, al través de ese trámite judicial, puede precisarse ante el Juez de

Primera Instancia la ubicación física de un predio, pero no la jurisdicción a la que pertenece, de tal forma que se estime desproporcionado el valor probatorio que la Legislatura local otorgó a dichas diligencias.

De acuerdo con lo anterior, este Tribunal Pleno concluye, tal como lo aduce el Ayuntamiento actor, aunque con otras palabras, que la Legislatura demandada omitió valorar debidamente los elementos de convicción aportados al expediente tramitado por la Comisión de Fortalecimiento Municipal, y omitió considerar igualmente otras probanzas que obran en el expediente respectivo, tales como los oficios números SEC – 03 – DDU – 99/331 y SEC – 03 – DDU – 99/333 de fechas 19 y 20 de octubre de mil novecientos noventa y nueve, signados por el Secretario de Obras Públicas Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Estado de Tlaxcala, en los que se comunica al Presidente Municipal de Papalotla de Xicohtencatl, que la jurisdicción del predio denominado “Los Lavaderos” es indefinida, a propósito de la realización de diversas obras en ese lugar (fojas 157 y 158 del expediente principal).

De igual forma se exhibió a la presente controversia, copia certificada por el Oficial Mayor del Congreso del Estado de Tlaxcala, del convenio celebrado el quince de febrero de mil novecientos noventa y nueve, entre los Presidentes Municipales de Papalotla de Xicohtencatl y Xicohtzinco, y el señor Arnulfo Ayala Ayala, en el que en la cláusulas cuatro y cinco se estableció lo siguiente:

“4.- SE CONVIENE QUE SE PRACTICARÁ EL LEVANTAMIENTO TOPOGRÁFICO PARA LA DELIMITACIÓN DEL INMUEBLE “LOS LAVADEROS” PARA DETERMINAR A QUE JURISDICCIÓN TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS SE DEBE PAGAR LA CONTRIBUCIÓN CORRESPONDIENTE, PARA ELLO SE HARÁN LAS GESTIONES ANTE LAS AUTORIDADES COMPETENTES PARA SU REALIZACIÓN. - - 5.- DADO EL DICTAMEN TOPOGRÁFICO, LAS AUTORIDADES MUNICIPALES DE PAPALOTLA Y XICOHTZINCO, CONVIENEN EN RESPETAR LA DECISIÓN QUE DETERMINE EL CONGRESO DEL ESTADO, PARA EL PAGO CORRESPONDIENTE EN IMPUESTOS ÚNICA Y EXCLUSIVAMENTE, DE ACUERDO AL MUNICIPIO QUE DECIDA EL CONGRESO DEL ESTADO.” (foja 192 del cuaderno principal).

Tales circunstancias evidencian que la autoridad demandada además de que no examinó integralmente el material probatorio aportado al procedimiento, omitió ponderar los hechos notorios o circunstancias particulares del caso, de conformidad con el ejercicio de las facultades que, en materia de solución de conflictos de carácter territorial entre municipios, le confiere la legislación local, además de que no tomó en consideración la regla general consistente en que todas las constancias que aparecen en un expediente constituyen actuaciones que deben

ser tomadas en cuenta al momento en que el juzgador dicte la resolución correspondiente.

Luego, el análisis realizado en párrafos precedentes de las pruebas aportadas al procedimiento, conduce a este Tribunal Pleno a concluir que las mismas resultan insuficientes para dar una solución jurídica y política adecuada al conflicto de límites entre los Municipios de Xicohtzinco y Papalotla de Xicohtécatl.

En tal virtud, tanto la falta de estudio de la totalidad del acervo probatorio, como la omisión de expresar las razones por las cuales la Legislatura demandada les otorgó valor probatorio únicamente a las documentales ofrecidas por el Municipio de Xicohtzinco, al tratarse de la solución a un procedimiento de carácter contencioso entre órganos de poder, que por tanto tiene una naturaleza jurisdiccional, constituyen vicios de la resolución que se traducen en violación a los artículos 14 y 16 constitucionales, por transgresión a las formalidades esenciales del procedimiento y legalidad, dada la falta de exhaustividad y motivación de la resolución impugnada, de conformidad también con la jurisprudencia sustentada por el Tribunal Pleno, la cual resulta aplicable a la presente controversia constitucional, al tratarse de una resolución a un procedimiento de límites territoriales entre municipios, donde los interesados tuvieron la oportunidad de ofrecer pruebas, las cuales debieron ser valoradas de manera razonada por la autoridad resolutora, criterio cuyo texto y datos de identificación son los siguientes:

“Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Septiembre de 1999

Tesis: P./J. 99/99

Página: 706

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FALTA DE ESTUDIO DE PRUEBAS EN UN PROCEDIMIENTO DE NATURALEZA JURISDICCIONAL, ENTRE ENTIDADES U ÓRGANOS DE PODER, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN. La omisión de examen así como la falta de expresión de las razones por las cuales se otorga convicción al material probatorio por la autoridad que resuelve un procedimiento de carácter contencioso entre entidades u órganos de poder, cuya resolución, por tanto, es de naturaleza jurisdiccional, constituyen vicios que se traducen en violación a los artículos 14 y 16 constitucionales, por transgresión a las formalidades esenciales del procedimiento y legalidad, dada la falta de exhaustividad y motivación de la resolución correspondiente, dado que todo el material probatorio aportado por las partes debe ser valorado de manera razonada en la solución a este tipo de conflictos.

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.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el siete de septiembre del año en curso, aprobó, con el número 99/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve”.

Corolario de todo lo expuesto en el presente considerando es declarar fundado el concepto de invalidez hecho valer por el Ayuntamiento actor, debiendo en consecuencia, con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la ley de la materia, declarar la invalidez del Acuerdo emitido por el Congreso del Estado de Tlaxcala, publicado en el periódico oficial de la entidad el siete de agosto de dos mil, para el efecto de que dicha autoridad, dentro de un plazo de treinta días hábiles contados a partir de que quede legalmente notificada de la presente sentencia, emita una nueva resolución al conflicto de límites territoriales entre los Municipios de Xicohtzinco y Papalotla de Xicohtécatl, en la que, de manera fundada y motivada, examine integralmente el material probatorio aportado a dicho procedimiento, e incluso el que oficiosamente pudiera recabar para mejor proveer, o a través de la ponderación de hechos notorios o circunstancias

particulares del caso, en ejercicio de las facultades que, en materia de solución de conflictos de carácter territorial entre municipios, le confieren los artículos 124 de la Constitución Federal, 22 y 54, fracciones VI y XXXIV, de la Constitución del Estado de Tlaxcala, y 11 de la Ley Orgánica Municipal de dicha entidad, y emita la resolución que en derecho corresponda, con el fin de dar, jurídica y políticamente, la mejor solución al conflicto limítrofe que dio origen a la presente controversia.

En otro orden de ideas, el Municipio actor esgrime que el Congreso del Estado se excedió de la petición planteada por el Municipio de Xicohtzinco, ya que éste únicamente solicitó que “...se emita un dictamen indicando gráficamente y por escrito los límites municipales entre el municipio que represento siendo este Xicohtzinco y el de Xicohtécatl...”; que en el acuerdo reclamado la Legislatura local reconoció sin causa legalmente fundada y motivada la pertenencia territorial del predio denominado “Los Lavaderos” a favor del Ayuntamiento de Xicohtzinco, quien ahora pretende efectuar actos de gobierno en el territorio municipal de Papalotla de Xicohtécatl, sin que haya sido previa y legalmente desposeído de tal jurisdicción.

Al respecto, el Congreso del Estado de Tlaxcala sostiene que la Legislatura local conoció del asunto planteado por el Municipio de Xicohtzinco, para los efectos de resolver lo conducente, de conformidad con lo previsto en los artículos 22 y 54, fracciones VI y XXXIV de la Constitución del Estado, los cuales, asevera, le conceden facultades para resolver los conflictos que se susciten entre los municipios de la entidad, así

como para fijar su división territorial, administrativa y judicial; por tanto, concluyó, el Congreso emitió el Acuerdo impugnado con fundamento en los numerales 45, 46 y 54, fracción LIV de la Constitución del Estado, 3, 8, 32, 33, 34, 35 y 37 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y 47, 52 y 104 de su Reglamento Interior.

Por su parte, el Municipio de Xicohtzinco sostiene que el Acuerdo impugnado está apegado a derecho, porque en el procedimiento respectivo el Municipio actor fue oído y vencido, además de que se le otorgó la oportunidad para que presentara las pruebas que considerara conducentes para demostrar que el predio en disputa se ubicaba dentro de su jurisdicción. De igual forma señala que el acto reclamado emana de una facultad que la Constitución del Estado le confiere al Congreso local, razón por la que la resolución emitida se encuentra fundada y motivada.

Al respecto, cabe señalar que atento a la solicitud de quince de mayo de mil novecientos noventa y nueve, formulada por el Presidente Municipal del Ayuntamiento de Xicohtzinco, el Congreso del Estado de Tlaxcala resolvió en forma definitiva sobre la ubicación de la porción territorial denominada “Los Lavaderos”, reconociendo que la misma se encuentra bajo la jurisdicción del Municipio referido, el cual presentó su petición debido a la incertidumbre que existía tanto entre las autoridades como ante los propietarios del predio respecto a que jurisdicción pertenecía el mismo, siendo el Municipio de Papalotla de Xicohténcatl la otra entidad involucrada en el conflicto.

Los artículos 22 y 54, fracciones VI y XXXIV de la Constitución del Estado de Tlaxcala, establecen textualmente lo siguiente:

“Artículo 22. Los límites de los Municipios del Estado son los que actualmente existen y los conflictos que surgieren sobre esa materia se resolverán en los términos que dispone esta Constitución.”

“Artículo 54. Son facultades del Congreso:

VI. Fijar la división territorial, administrativa y judicial del Estado.

XXXVI. Resolver en definitiva las controversias que surjan entre los Municipios de la Entidad y entre éstas y el Ejecutivo.”

Los preceptos transcritos, evidencian plenamente que el Congreso del Estado de Tlaxcala es la autoridad local competente para resolver en definitiva sobre los conflictos que se susciten entre municipios, inclusive los que tengan relación con la división territorial.

En ese sentido, debe señalarse que es infundado el argumento consistente en que el Congreso local se excedió al resolver la petición planteada por el Municipio de Xicohtzinco. Ello es así, porque la Legislatura del Estado es la autoridad

competente para atender cualquier asunto inherente a los límites territoriales dentro de la Entidad y no tiene porque limitar su actuación de acuerdo con lo planteado por la parte interesada, puesto que de acuerdo con los argumentos vertidos por la parte actora y de los razonamientos expresados en el dictamen elaborado por la Comisión de Fortalecimiento Municipal del Congreso aludido, ha quedado plenamente demostrada la existencia de un conflicto limítrofe sobre el predio denominado “Los Lavaderos”.

A mayor abundamiento y tal como quedó asentado en párrafos precedentes, existen documentos oficiales que ponen de manifiesto que tanto entre los Municipios contendientes, como ante las autoridades del Gobierno Estatal, existe incertidumbre respecto de la jurisdicción a la que pertenece el inmueble mencionado, de tal forma que se estima intrascendente el hecho de que el Presidente Municipal de Xicohtzinco haya acudido ante el Congreso local a solicitar simplemente la emisión de un dictamen en el cual se indicara gráficamente y por escrito cuales eran los límites municipales de los Ayuntamientos en conflicto, toda vez que la Legislatura está facultada para resolver en definitiva las controversias que surjan entre municipios, tal como lo es en el presente caso la ubicación del predio “Los Lavaderos”.

En consecuencia, se considera que no es obstáculo para desconocer las atribuciones de la Legislatura referida y para tener por evidenciada la violación al artículo 115 constitucional, el hecho de que originalmente el Presidente Municipal de Xicohtzinco haya pretendido que el Congreso emitiera

únicamente un dictamen en el que se definieran los límites entre ambos municipios, toda vez que de acuerdo con lo previsto en los preceptos legales antes transcritos, resulta incuestionable que el acuerdo combatido obedece a las facultades que la Constitución del Estado le confiere para dirimir ese tipo de disputas limítrofes.

OCTAVO.- En otro aspecto, cabe señalar finalmente que el Municipio actor hace valer los siguientes conceptos de invalidez:

A).- Que en el Acuerdo controvertido se reconoció sin causa legalmente fundada y motivada, que el predio en conflicto pertenece al Municipio de Xicohtzinco, lo que este Tribunal Pleno advierte que se traduce no en la violación del artículo 115 constitucional, como en forma incorrecta se alega en el dicho motivo de inconformidad, sino que dicha circunstancia implicaría la transgresión del artículo 16 constitucional por el hecho de que la Legislatura estatal no hubiera expresado los fundamentos legales ni los razonamientos lógicos y jurídicos para llegar a la conclusión de que el inmueble controvertido pertenece al Municipio de Xicohtzinco.

B).- Que el acuerdo combatido debe ser declarado inválido, porque el artículo 115 de la Carta Magna en relación con los diversos numerales de la Constitución Política local, establecen su facultad para tutelar el gobierno y la soberanía municipal dentro del territorio reconocido hasta la fecha, pues el propio precepto establece derechos y facultades de administración territoriales sin intermediación alguna, respetando la investidura de los municipios, por lo que el propio numeral obliga al

Congreso local a respetar y mantener la integridad territorial del propio municipio actor, pues en caso de que se pretenda privarlo de una parte de su territorio se tiene que seguir un procedimiento en el que se cumplan las formalidades esenciales del mismo, respetando los principios de debido proceso legal, de audiencia y de legalidad.

Sobre el particular, cabe establecer que al declararse fundado el concepto de invalidez relativo a la violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica consagrados en los artículos 14 y 16 constitucionales, se estima innecesario ocuparse del estudio de tales argumentos toda vez que los mismos tienen que ver con la valoración del material probatorio que deberá realizar el Congreso estatal en cumplimiento de la presente ejecutoria y con la debida fundamentación y motivación que debe contener la nueva resolución que emita el Congreso Estatal.

En efecto, al declararse fundado el concepto de invalidez consistente en que el Acuerdo combatido era violatorio de los artículos 14 y 16 constitucionales, por transgresión a las formalidades esenciales del procedimiento y legalidad, dada la falta de exhaustividad y motivación de la resolución impugnada, los efectos de la declaratoria de invalidez se hicieron consistir justamente en que la Legislatura local, dentro de un plazo de treinta días hábiles contados a partir de que quede legalmente notificada de la presente sentencia, debe emitir una nueva resolución dentro del procedimiento instaurado a propósito del conflicto de límites territoriales entre los Municipios de

Xicohtzinco y Papalotla de Xicohténcatl, en la que, de manera fundada y motivada, examine integralmente el material probatorio aportado a dicho procedimiento, e incluso el que oficiosamente pudiera recabar para mejor proveer, o a través de la ponderación de hechos notorios o circunstancias particulares del caso, en ejercicio de las facultades que, en materia de solución de conflictos de carácter territorial entre municipios, le confieren los artículos 124 de la Constitución Federal, 22 y 54, fracciones VI y XXXIV, de la Constitución del Estado de Tlaxcala, y 11 de la Ley Orgánica Municipal de dicha entidad, y emita la resolución que en derecho corresponda, con el fin de dar, jurídica y políticamente, la mejor solución al conflicto limítrofe que dio origen a la presente controversia.

Por lo anterior, este Tribunal Pleno considera que los extremos planteados en los conceptos de invalidez antes transcritos, quedan plenamente satisfechos, toda vez que en los efectos descritos quedan incluidos implícitamente los relativos a la observancia de las formalidades del procedimiento y el respeto a los principios de legalidad, audiencia, fundamentación, motivación y debido proceso legal. Por tanto, cabe reiterar que resulta innecesario ocuparse del estudio de tales argumentos.

Apoya la anterior conclusión, la tesis de jurisprudencia sustentada por este Tribunal Pleno cuyo texto y datos de identificación son los siguientes:

“Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

Tomo: *X, Septiembre de 1999*

Tesis: *P./J. 100/99*

Página: *705*

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. *Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto.*

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

El Tribunal Pleno, *en su sesión privada celebrada el siete de septiembre del año en curso, aprobó, con el número 100/1999, la tesis jurisprudencial que*

antecede. México, Distrito Federal, a siete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve”.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.- Es procedente la controversia constitucional planteada por el Ayuntamiento de Papalotla de Xicohténcatl, Estado de Tlaxcala.

SEGUNDO.- El actor probó su acción.

TERCERO.- Se declara la invalidez de los actos que se atribuyen a la Legislatura del Estado de Tlaxcala, precisados en el resultando primero de esta resolución y para los efectos señalados en el séptimo considerando de la misma.

Notifíquese, por medio de oficio a las partes, publíquese íntegramente en el Semanario Judicial de la Federación y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Pleno, por mayoría de siete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Díaz Romero, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Silva Meza y Presidente en funciones Castro y Castro, el señor Ministro Gudiño Pelayo votó en contra y por la improcedencia de la controversia, y manifestó que formulará voto particular. Ausentes los Ministros Aguinaco Alemán, Sánchez Cordero y Góngora Pimentel.

Firman los señores Ministros Presidente en funciones y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

PRESIDENTE EN FUNCIONES:

MINISTRO JUVENTINO V. CASTRO Y CASTRO

MINISTRO PONENTE:

JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ.

Esta hoja corresponde a la Controversia Constitucional 30/2000. Actor: Ayuntamiento del Municipio de Papalotla de Xicohtencatl, Tlaxcala. Fallada en la sesión de Pleno el día 31 de mayo de 2001, por mayoría de 7 votos.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSE DE JESUS GUDIÑO PELAYO EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 30/2000

Mi voto particular para este caso obedece a diversas razones.

No comulgo con la decisión final, pero tengo la convicción de que en los órganos colegiados como éste no tenemos la obligación de convenir de manera unánime en todo, pero, en cambio, desde un punto de vista muy personal, sí tenemos el compromiso moral de por lo menos discutir las posturas encontradas y considerar que la discusión también es un elemento previo y necesario para una decisión más razonada.

En la resolución del presente asunto, el Pleno de la Suprema Corte define muchas cuestiones fundamentales en cuanto al ejercicio de la acción de controversia constitucional, en particular, cuál es el objeto último que se persigue con la controversia constitucional y cuál es el alcance de sus facultades jurisdiccionales en tratándose de dicha acción.

En esta resolución, el Pleno emite un pronunciamiento fundamental respecto a su jurisdicción. De manera mayoritaria, el Pleno concluye que: la Corte, en tratándose de la controversia constitucional, tiene una jurisdicción ilimitada, esto es, que puede estudiar, en vía de controversia constitucional, **cualquier** concepto de invalidez que formule la parte actora, independientemente de su contenido.

Los argumentos de la mayoría se hicieron consistir en lo siguiente:

1. El ejercicio del control de regularidad constitucional es una actividad jurídica que no puede ser ubicada, estrictamente, como función propia de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, pues si la pretensión del referido control es la salvaguarda del orden total (del orden constitucional), la función interpretativa y de decisión sobre si un acto de autoridad está o no apegado a la norma fundamental, ***debe reputarse como una función de carácter constitucional, que no es susceptible de equipararse a ninguno de los órdenes inmediatamente subordinados a la Constitución (el federal o el local)***, en virtud de que se permite al Poder Judicial Federal la anulación de los actos de cualquier autoridad federal o local.

2. La naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un estado de derecho, conlleva a que su defensa a través de los medios de control de su regularidad debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Constitución.

3. La Suprema Corte debe salvaguardar el orden jurídico constitucional, en el que siempre se encuentra latente el pueblo y sus integrantes y ello justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional deben servir para salvaguardarlo, sin que se pueda admitir ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que en esencia irían en contra del pueblo soberano.

4. Basta que el acto sea susceptible de afectar el ejercicio competencial de la entidad para que la Suprema Corte pueda determinar, sin cortapisas y en su integridad, su apego al estado

de derecho, lo que se traduce en la salvaguarda de la supremacía constitucional, como orden jurídico total.

5. No puede existir ninguna limitación para estudiar los conceptos de invalidez por la actualización de una arbitrariedad, cualquiera que sea su connotación:

Luego, siendo que la Suprema Corte debe velar por el orden jurídico total, puede conocer de cualquier arbitrariedad sin limitación alguna; entonces, siendo que el orden jurídico total que la Corte tiene el cometido de proteger en esencia busca el bienestar del pueblo, la Corte puede conocer de cualquier acto que atente contra dicho bienestar.

6. Dejar fuera del control algunos actos previstos en los medios de control constitucional relativos, (I) bajo el cobijo de una "mal entendida" autonomía estatal, (II) bajo la consideración de que en vía de controversia constitucional sólo pueden estudiarse cuestiones relativas a la invasión de esferas de competencia entre los diversos sujetos legitimados o (III) por las "características formales (de los conceptos de invalidez), por su "relación mediata o inmediata con la norma fundamental o por "meras construcciones interpretativas" o "interpretaciones técnicas" (en otras palabras, adoptar mi postura o seguir con el criterio hasta antes vigente), tendría las siguientes consecuencias:

a) Produciría en muchos casos la ineficacia del medio de control constitucional de que se trate, lo que impediría salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de las libertades y competencias de cada uno de los órdenes jurídicos parciales.

b) Resultaría contrario a su establecimiento como medio de defensa entre poderes y órganos de poder, cuyo sentido final es el bienestar del pueblo, así como el fortalecimiento del federalismo (sin que se diga porque).

c) Podría implícitamente autorizar arbitrariedades que redundarían en la transgresión del orden constitucional que se pretende salvaguardar.

d) Se estarían reconociendo y autorizando implícitamente la comisión de infracciones a la Constitución que después no podrían purgarse.

e) Se conduciría prácticamente a la derogación del inciso i) de la fracción I del artículo 105 constitucional, pues se reduciría el examen de fondo de las controversias constitucionales a un número reducido de casos.

f) Quedarían soslayadas hipótesis en las que, teniendo facultades y cumpliendo los requisitos formales, se cometieran arbitrariedades o emitan actos incongruentes que redunden en la desarmonía y desajuste del orden normativo del orden jurídico parcial estatal.

g) Quedaría cumplido, sólo en apariencia, el principio de la autonomía estatal, pues se permitiría que las autoridades estatales incumplieran con la obligación de respetar los postulados de la Constitución, y ese es un deber que les impone el artículo 40 de la misma.

h) Permitiría la subsistencia de actuaciones arbitrarias que, si bien inciden en los diferentes niveles de gobierno, quienes en última instancia resienten las consecuencias jurídicas de una decisión o acto de autoridad son los habitantes.

Creo que la sola lectura de la sentencia del Caso nos permitiría, en primera instancia, considerar que los argumentos de la mayoría son atendibles. Sin embargo, he llegado a una conclusión diferente a la que arribó la mayoría.

En términos generales, no comparto el concepto que sostiene la mayoría de lo que debe entenderse por interpretación de la Constitución, los alcances y límites de la misma y los argumentos de lo que es válido traer a colación cuando se realiza esta labor exegética.

Sé que no hay norma escrita que señale qué se puede y qué no se puede hacer tratándose de esta tarea, pero también considero que existen principios contenidos en la propia Constitución que nos imponen límites en el ejercicio de esta facultad y que no se deben soslayar, pues se corre el riesgo de convertir al intérprete en el único sujeto que queda al margen de un sistema de poderes limitados.

Mi disentimiento con la mayoría se produce a partir de este punto. De acuerdo con lo que se afirma y argumenta en la sentencia de este caso, la interpretación de la Constitución no tiene límites, reglas o imposibles y, si los tiene, fueron indetectables para la mayoría y, por lo tanto inobservados.

Cierto es que no existe texto alguno que nos resuelva cómo debe realizarse la interpretación constitucional y, en consecuencia, qué sería válido argumentar y qué no. Para la mayoría ha sido válido acudir a diversos conceptos de los que no encuentro fundamento en el propio sistema constitucional, y los que han considerado suficientes para justificar su criterio.

En mi opinión, acudir a conceptos que no encuentran fundamento o que no se desprenden del propio sistema constitucional no es válido cuando se hace este ejercicio interpretativo.

Esto me ha llevado a no compartir lo que ellos dan por "supuestos", esto es, a no compartir siquiera gran parte de las premisas de las que parten en su labor interpretativa. Luego entonces, al no compartir las premisas, difícilmente puedo compartir los argumentos, menos aún las conclusiones.

Para concluir, refiero que las razones de mi disenso con las consideraciones de la mayoría y mi concepto del alcance de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a la presente Controversia Constitucional, así como mi opinión respecto a la validez del acto impugnado, coinciden en lo medular con el voto particular que formulé en la resolución de la diversa Controversia Constitucional 31/97, fallada el nueve de agosto de mil novecientos noventa y nueve; las cuales reitero y me remito en el presente asunto a la opinión que externé en dicha Controversia.

Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.