

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 88/2010, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 88/2010

ACTOR: MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCIA, ESTADO DE NUEVO LEON.

MINISTRO PONENTE: LUIS MARIA AGUILAR MORALES

SECRETARIO: ALEJANDRO MANUEL GONZALEZ GARCIA

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **catorce de junio de dos mil doce.**

VISTOS; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.- Presentación de la demanda, autoridades demandadas y actos impugnados. Por oficio recibido el uno de diciembre de dos mil ocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Mauricio Fernández Garza, Hiram Luis de León y Roberto Ugo Ruiz Cortes, ostentándose con el carácter de Presidente Municipal, Síndico Segundo y Secretario del Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, promovieron controversia constitucional en la que demandaron la invalidez de los actos que más adelante se precisan, imputados a las autoridades que a continuación se señalan:

1.- Autoridades demandadas: **a)** El Congreso del Estado de Nuevo León. **b)** El Gobernador del Estado de Nuevo León. **c)** El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León.

2.- Actos cuya invalidez se demanda: **a)** La omisión legislativa traducida en la falta de expedición de las disposiciones legales en materia de responsabilidad patrimonial del Estado y Municipios de Nuevo León, en términos del Decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de junio de dos mil dos, por el que se modifica la denominación de su Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113, específicamente conforme a lo ordenado en su artículo Unico Transitorio, así como sus consecuencias. **b)** La substanciación y resolución del juicio contencioso administrativo 136/2009, seguido ante la Primera Sala Ordinaria y revisado en la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León.

SEGUNDO.- Antecedentes. En lo que interesa, la parte actora ubica su reclamo alrededor Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de junio de dos mil dos, por el que se modifica la denominación de su Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113, específicamente por virtud de su Unico Transitorio, que dispone la obligación a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, en su caso, que contuvieran las bases, límites y procedimientos para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

Sobre el particular señala que, en acatamiento a esa disposición, mediante Decreto número 330, de veintinueve de enero de dos mil tres, el Congreso del Estado de Nuevo León aprobó la reforma a la Constitución Política Local en sus artículos 15, 107 y 131 y la modificación de su Título Séptimo, para establecer la responsabilidad objetiva y directa del Estado y Municipios por los daños y perjuicios que con su actividad administrativa pudieran causar a los particulares.

Sin embargo, la actora apunta que el Congreso del Estado no ha expedido la legislación secundaria que desarrolle ese marco normativo de responsabilidad, lo que incluso llevará al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de esa entidad a resolver indebidamente la revisión derivada del juicio de nulidad 136/2009.

TERCERO.- Conceptos de invalidez. Respecto de la parte en que se admitió a trámite la demanda, según se precisará en el apartado correspondiente, a lo largo de sus conceptos de invalidez la parte actora asegura que la falta de implementación normativa del sistema de responsabilidad patrimonial para el Estado y Municipios de Nuevo León, ordenado en el Decreto de reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de junio de dos mil dos, trajo como consecuencia, además del incumplimiento a ese

mandato, dejar al arbitrio y discreción de la justicia administrativa la determinación acerca de la procedencia o no de la reparación del daño derivado de ese esquema de responsabilidades (sin contar con la fijación legislativa de las bases, límites y procedimiento que lo regulen) y, por ende, la transgresión de los artículos 13, 14, 16, 40, 41, párrafo primero, 113, 115, fracción II, 120, 128 y 133 constitucionales.

CUARTO.- Artículos constitucionales que se aducen violados. Los preceptos son el 13, 14, 16, 40, 41, párrafo primero, 113, 115, fracción II, 120, 128 y 133 constitucionales, así como el Único Transitorio del Decreto de reforma constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de junio de dos mil dos.

QUINTO.- Admisión y Trámite. Por acuerdo de dos de diciembre de dos mil diez, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que le correspondió el número 88/2010 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales para que instruyera el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.

En el desarrollo de ese procedimiento, mediante proveído de seis de diciembre siguiente, el Ministro instructor, a efecto de proveer lo relativo al trámite de la demanda, requirió a los promoventes para que en el plazo de cinco días hábiles aclararan ciertos aspectos de su contenido.

Desahogada la vista en su oportunidad, por acuerdo de veintiuno de diciembre de dos mil diez, los Ministros Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Margarita Beatriz Luna Ramos, integrantes de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al segundo periodo de ese año, determinaron **desechar parcialmente** la demanda respecto a los actos atribuidos al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, relacionados con el conocimiento y resolución del juicio contencioso administrativo 136/2009, seguido ante la Primera Sala Ordinaria y revisado por la Sala Superior de dicho Tribunal, así como sus consecuencias.

Por otra parte, **admitieron a trámite la demanda** respecto de las **omisiones legislativas** atribuidas al Congreso y al Gobernador del Estado de Nuevo León, concretamente respecto a la no discusión y aprobación de las disposiciones legales en materia de responsabilidad patrimonial del Estado y Municipios de Nuevo León, en términos del Decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de catorce de junio de dos mil dos, así como sus consecuencias.

Asimismo, se ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que formularan su contestación y dar vista al Procurador General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

Tal decisión, en la parte correspondiente, fue objeto de impugnación a través los recursos de reclamación de los que conoció la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los expedientes RR 4/2011 y RR 8/2011, los cuales fueron resueltos en el sentido de declararlos infundados.

SEXTO.- Contestación del Poder Ejecutivo Local. Al dar contestación a la demanda, el Consejero Jurídico del Gobernador del Estado de Nuevo León negó que la omisión reclamada le fuera atribuible a éste, al precisar que, en principio, de acuerdo con los artículos 30, 46, 63, fracciones I, XLI y LII, 70 y 71 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, la discusión y aprobación de las leyes recae exclusivamente en el Congreso del Estado.

Asimismo que, en todo caso, tampoco se configura la omisión alegada, en tanto que ese órgano legislativo, por Decreto número 432 de treinta y uno de agosto de dos mil nueve, había aprobado la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Nuevo León, sobre la que pesaban distintas observaciones por parte del Ejecutivo, pendientes de superarse.

En apoyo de esas ideas apuntó que el presente asunto debe sobreseerse ante la actualización del supuesto previsto en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal.

SEPTIMO.- Contestación del Congreso Local. La Presidenta de la Diputación Permanente de la LXXII del Congreso del Estado de Nuevo León, al contestar la demanda, negó la existencia de la omisión impugnada bajo la aseveración de que ese cuerpo legislativo, en acatamiento a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de junio de dos mil dos, había adicionado el artículo 15 de la Constitución Local y expedido el Decreto número 432 de treinta y uno de agosto de dos mil nueve, por el que se emite la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Nuevo León, a la que recayeran observaciones por parte Ejecutivo del Estado, las que se estaban atendiendo conforme al procedimiento relativo, en términos de los artículos 70, 71, 72 del texto constitucional local; 65, 66 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León y 47 del Reglamento Interior de Gobierno del Congreso de la entidad.

Por otro lado expuso que la controversia constitucional resulta improcedente en términos del artículo 19, fracciones VI, VII, y VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 11, primer párrafo, y 21 del propio ordenamiento, respectivamente, porque:

➤ Los demandantes adolecen de legitimación activa para su promoción, al no contar con la representación del Municipio, para lo cual era indispensable la determinación colegiada del Ayuntamiento a través de un acta de cabildo, sin que, además, exista disposición alguna que confiera esa facultad a aquéllos.

➤ La parte actora carece de interés legítimo para acudir a la controversia, en tanto que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 68 y 69 de la Constitución del Estado de Nuevo León, contaba con el medio legal para subsanar la supuesta omisión legislativa que reclama, específicamente a través de la presentación de la iniciativa de ley pertinente y, por tanto, al no haberlo hecho, consintió la configuración de ese vacío, sin que ahora pueda combatirlo.

➤ La presentación de la controversia no podía ocurrir en cualquier momento, sino que, en el caso, debía atenderse los plazos generales que al efecto establece la Ley Reglamentaria de la materia.

➤ El acto impugnado deriva de una resolución dictada en un procedimiento de carácter jurisdiccional, respecto de la que no procede la controversia.

OCTAVO.- Opinión del Procurador. Junto al reconocimiento de los aspectos relacionados con la competencia, de este Alto Tribunal y al de la legitimación de la actora, el Procurador General de la República, al formular su opinión, manifestó que la controversia constitucional es improcedente, en términos del artículo 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracciones II y III, y 21, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, pues estima que su promoción es extemporánea, al no actualizarse el supuesto de excepción relativo a la impugnación de omisiones legislativas, en tanto que, dice, en el caso no se demuestra la omisión combatida por la actora, siendo que el Congreso Local se encuentra desarrollando un procedimiento legislativo en el ámbito de responsabilidad patrimonial del Estado.

NOVENO.- Cierre de la instrucción. Agotado el trámite respectivo, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas ofrecidas por las partes, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de 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 y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de San Pedro Garza García y los Poderes Ejecutivo y Legislativo, todos del Estado de Nuevo León.

SEGUNDO.- Certeza del acto. De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de la materia, y ante la negativa que sobre la existencia de los actos impugnados expusieron las autoridades demandadas en esta controversia, así como por el Procurador General de la República, es pertinente pronunciarse sobre su certeza.

Al respecto se tiene que la lectura de la demanda, en la parte consecuente, arroja que el acto cuya invalidez se combate se hace consistir en una omisión legislativa, concretamente la falta de expedición de las disposiciones legales en materia de responsabilidad patrimonial del Estado y Municipios de Nuevo León, conforme al Decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de catorce de junio de dos mil dos, por el que se modifica la denominación de su Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113, específicamente en atención a lo ordenado en su artículo Único Transitorio, así como sus consecuencias.

Lo anterior más allá de que a través de parte de la construcción de su reclamo el Municipio actor haga descansar esa omisión únicamente en la falta de discusión y aprobación del referido sistema normativo de responsabilidad patrimonial, pues el examen integral de la demanda revela que lo que en realidad subyace en el ánimo de aquél es cuestionar la permanencia del vacío legislativo en su totalidad, siendo por tanto este acto el que debe tomarse en cuenta para efectos de la presente controversia.

Ahora, el conocimiento de la naturaleza del acto impugnado, que implica un no hacer por parte de la autoridad a quien se le atribuye, ante la supuesta existencia de un deber o una conducta que deba ser cumplida, exige postergar el análisis de la determinación de su certeza para el fondo del asunto, en tanto que esa situación no se revela a partir de la mera verificación de la actualización o no de conductas omisivas (en contraste con la negativa de la autoridad demandada), sino que para ello es imprescindible también analizar si constitucionalmente existe el deber de realizar esas conductas y, en su caso, si éstas fueron acatadas en sus términos.

Sobre todo si se toma en cuenta que, en el caso, los argumentos precisados por las demandadas y por el Procurador General de la República, orientados a desvirtuar la existencia de la omisión controvertida, se construyen, respectivamente, desde la alusión a la no subsistencia de un deber legal que debiera acatarse en el ámbito de la tarea legislativa correspondiente, así como a la presencia de un supuesto procedimiento legislativo pendiente de culminar; situaciones que desde luego incumben al fondo del asunto y que, como se anunció, es ahí donde deben ventilarse.

Confirma esa aproximación la tesis jurisprudencial P./J. 92/99 ¹ de este Tribunal Pleno, que establece:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA DESESTIMARSE.- En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.

Con base en lo argumentado debe desestimarse el motivo de sobreseimiento hecho valer por el Ejecutivo Local demandado y por el Procurador General de la República, previsto en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la materia, que establece:

“ARTICULO 20.- El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: (...)

III.- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese de ese último; y...”.

De acuerdo con el precepto reproducido, para que se actualice la causa de sobreseimiento por inexistencia de la norma o actos controvertidos debe encontrarse claramente demostrada esta circunstancia, lo que, como se dijo, no ocurre en el presente caso, ante la naturaleza de lo impugnado.

TERCERO.- Oportunidad. Siguiendo con el examen del caso, por tratarse de una cuestión de orden público y estudio preferente, procede estudiar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente.

Con ese ánimo conviene señalar que de conformidad con el artículo 21 de la de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos², el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional será de treinta días, tratándose de actos y disposiciones generales. Cuando la demanda se promueva con motivo de disposiciones generales, el plazo para su presentación se computará a partir de su publicación, o bien, a partir de su primer acto de aplicación y, tratándose de conflictos de límites diversos a los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Federal, el plazo será de sesenta días computados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.

En la especie, según quedó dispuesto en el apartado que antecede, el acto cuya invalidez se reclama es de naturaleza omisiva, supuesto respecto del que no se establece plazo alguno para la promoción de la demanda de controversia constitucional.

Esa situación lleva a considerar que, como lo ha reiterado este Tribunal Pleno en diversos precedentes, tratándose de ese tipo de actos, que implican un no hacer por parte de la autoridad, ante un deber o una conducta que deba ser cumplida, creando una situación permanente que no se subsana mientras no actúe, la oportunidad para su impugnación se actualiza día a día mientras esa actitud subsista. Ilustra esa consideración la tesis de jurisprudencia P./J. 43/2003,³ que dispone lo siguiente:

¹ (Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Epoca. Tomo X. Septiembre de 1999, página 710)

² **“ARTICULO 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, y

III.- Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.”

³ (Pleno. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Epoca. Tomo XVIII. Agosto de 2003. Página 1296.)

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACION SE ACTUALIZA DIA A DIA, MIENTRAS AQUELLAS SUBSISTAN. El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista.

Aterrizando ese criterio al caso que nos ocupa se tiene que el artículo Unico Transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de catorce de junio de dos mil dos, desde el que se hace valer la omisión combatida, establece un plazo concreto para la implementación del sistema de responsabilidad patrimonial para los Estados, bajo los siguientes parámetros:

“UNICO.- El presente Decreto entrará en vigor el 1o. de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el periodo comprendido entre la publicación del presente Decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

La aprobación de la reforma constitucional implicará necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, conforme a los criterios siguientes:

- a) El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y
- b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del decreto, se contaría con el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del Decreto y su consiguiente publicación, el citado periodo no sería menor a un año ni mayor a dos.”

Luego, sólo para efecto de determinar la oportunidad de la demanda, sin prejuzgar sobre el fondo, si a la fecha de su presentación la parte actora manifestó que la referida adecuación legislativa no se había realizado, prevaleciendo un estado de omisión, sin prueba que la desvirtúe plenamente, entonces ésta debe estimarse presentada en tiempo, en tanto, se insiste, el plazo para ello se computa de día a día mientras subsista esa situación.

Frente a esa conclusión se impone declarar infundados los argumentos de extemporaneidad que plantea el Congreso Local y el Procurador General de la República para tratar de evidenciar la improcedencia de la controversia constitucional, conforme a lo dispuesto en los artículos 19, fracciones VII, VIII, 20, fracción II, y 21 de la Ley Reglamentaria de la materia, siendo que, por las razones ya anotadas, la presentación de la demanda se estima oportuna, debiendo prevalecer la regla de excepción que impera tratándose de omisiones.

Máxime porque, además de lo manifestado, el contenido de las alegaciones que apoyan esa supuesta preclusión temporal se encuentra en íntima vinculación con el fondo del asunto, concretamente en relación con la determinación sobre la existencia o no de la omisión legislativa impugnada, lo que, según se vio en otra parte de este fallo, constituye un tema de análisis posterior, por lo que, en todo caso, también cabría su descalificación por esa cuestión.

CUARTO.- Legitimación activa. A continuación se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la controversia constitucional, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Los artículos 10, fracción I, y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 constitucional⁴, establecen que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

En el presente expediente, conforme al acuerdo de instrucción de seis de diciembre de dos mil diez, únicamente se tuvo por presentada la controversia constitucional a Mauricio Fernández Garza e Hiram Luis de León, quienes se ostentaron con el carácter de Presidente Municipal y Síndico Segundo del Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, respectivamente, lo cual acreditaron, entre otras constancias, con copias certificadas del Periódico Oficial de la Entidad de diecisiete de julio de dos mil nueve, en la que se contiene acta circunstanciada de la sesión permanente de cómputo para la renovación del Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, de la que se advierte que se declaró electa para el periodo que comprende del treinta y uno de octubre de dos mil nueve al treinta de octubre de dos mil doce, la planilla postulada por el Partido Acción Nacional, de la que formaban parte quienes aquí se ostentan como Presidente y Síndico Segundo Municipales.⁵

Al respecto, los artículos 27, primer párrafo, y 31, fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León⁶, establecen que el Presidente Municipal tiene a su cargo la representación del Ayuntamiento y que corresponde a los Síndicos o Síndicos Segundos, junto con el Presidente Municipal, intervenir en los actos jurídicos que realice el Ayuntamiento y en aquellos que sea necesario ejercer la personalidad jurídica del Municipio.

En consecuencia, el Presidente Municipal y el Síndico Segundo, que suscriben la demanda, cuentan con la facultad de representación del Municipio actor en esta vía; sin que ello implique que ésta recaiga necesariamente de manera conjunta en ambos funcionarios.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia número P./J. 44/97⁷, aplicable al caso, de rubro: **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACION PROCESAL PARA PROMOVERLA. LA TIENEN EL PRESIDENTE MUNICIPAL Y EL SINDICO DEL AYUNTAMIENTO (LEGISLACION DEL ESTADO DE NUEVO LEON)"**.

En función de esa conclusión debe desestimarse la causal de improcedencia que alrededor de este rubro hace valer la legislatura demandada, prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 11, primer párrafo, del propio ordenamiento, en el sentido de que los promoventes carecen de legitimación activa al no contar con la representación del Municipio, para lo cual, dice, era necesaria la determinación colegiada del Ayuntamiento a través de un acta de cabildo.

⁴ **"ARTICULO 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y

IV. El Procurador General de la República."

"ARTICULO 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

⁵ Fojas 17 a 26 del expediente

⁶ **"ARTICULO 27.-** El Presidente Municipal tiene a su cargo la representación del Ayuntamiento y la ejecución de las resoluciones del mismo, teniendo además, las siguientes facultades y obligaciones: (...)"

"ARTICULO 31.- Son facultades y obligaciones del Síndico Municipal o en su caso del Síndico Segundo:

(...) II.- Intervenir en los actos jurídicos que realice el Ayuntamiento en materia de pleitos y Cobranzas y en aquellos en que sea necesario ejercer la personalidad jurídica que corresponde al Municipio conjuntamente con el Presidente Municipal. (...)".

⁷ Pleno. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Epoca. Tomo V, Junio de 1997, página: 418, de contenido: *"De conformidad con lo dispuesto por los artículos 27, primer párrafo y 31, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal y 8o. del Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Monterrey, ambos ordenamientos del Estado de Nuevo León, el presidente municipal del Ayuntamiento tiene la representación de éste y, por su parte, el síndico tiene la facultad de intervenir en los actos jurídicos que realice el Ayuntamiento en materia de pleitos y cobranzas y en aquellos en que sea necesario ejercer la personalidad jurídica que corresponde al Municipio, conjuntamente con el presidente municipal. Por tanto, ambos funcionarios tienen facultades para representar al Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, para el efecto de ejercer en su nombre una acción de controversia constitucional".*

Esto porque, como ya se dijo, del contexto legal identificado se extrae que corresponde a los Síndicos o Síndicos Segundos junto con el Presidente Municipal representar al Municipio, sin que en precepto diverso de tales ordenamientos se exija que para la promoción de una controversia constitucional se requiera un acuerdo de cabildo.

Asimismo, porque las reglas sobre representación establecidas en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia son flexibles, al prever que las partes actora, demandada y, en su caso, tercera interesada, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlas y que, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

Es decir, se trata de una norma que requiere simplemente la existencia de una base normativa que apoye la legitimidad de la representación que se pretende, y que por lo demás es explícita en sentar una presunción general que obliga a resolver cualquier duda al respecto en un sentido favorable al reconocimiento de la capacidad representativa de las autoridades o personas que comparecen ante este Alto Tribunal, por ello si, en el caso, las normas aplicables establecen que la representación jurídica del Municipio recae conjuntamente en el Síndico o Síndico Segundo y el Presidente Municipal representante de aquél, sin restricciones expresas, y en este asunto vienen dichos funcionarios en conjunto como lo establecen dichas normas, debe reconocérseles legítimos representantes del Municipio actor.

Iguales consideraciones sustentaron la decisión adoptada por el Tribunal Pleno al fallar la controversia constitucional 100/2009.⁸

QUINTO.- Legitimación pasiva. Enseguida, en términos del artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, se procede al análisis de la legitimación de la parte demandada, al ser una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley para satisfacer la exigencia de la demanda, en caso de que ésta resulte fundada.

En esta controversia se reconoció el carácter de autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Nuevo León, quienes comparecieron por conducto de Hugo Alejandro Campos Cantú y la Diputada Josefina Villareal González, respectivamente, quienes se ostentaron como Consejero Jurídico del Gobernador de la Entidad y Presidenta de la Diputación Permanente de la LXXII legislatura del H. Congreso del Estado.

Tal carácter se acreditó, en el caso del primero de los nombrados, con copia certificada del nombramiento de cuatro de octubre de dos mil nueve, en la que consta que fue designado por el Ejecutivo Estatal en el cargo con que se ostenta⁹. Tal funcionario se encuentra facultado para acudir en representación del Poder Ejecutivo Local, de conformidad con el artículo 34, fracción IX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Para el Estado de Nuevo León¹⁰, por lo tanto, cuenta con la debida legitimación procesal para representar en este medio de control constitucional al Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León.

Por su parte, la Diputada antes nombrada acredita su carácter con la copia simple del Periódico Oficial de la Entidad de veintinueve de diciembre de dos mil diez, que contiene el Decreto número 176, por el que se integra la Diputación Permanente que fungirá dentro del receso correspondiente al primer periodo de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Septuagésima Segunda Legislatura, en donde se designa a ésta como Presidenta.¹¹

Dicha funcionaria se encuentra facultada para acudir a esta vía en representación del Poder Legislativo Local, de conformidad con los artículos 60, fracción I, inciso c), y 86 BIS de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, y 24, fracción XV, inciso b), del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de esa entidad¹², de los que se desprende que el Presidente de la Diputación Permanente será

⁸ Resuelta en sesión de treinta y uno de marzo de dos mil once. Unanimidad de once votos

⁹ Fojas 171 y 172 del expediente.

¹⁰ **"ARTÍCULO 34.-** A la Consejería Jurídica del Gobernador, que estará a cargo de un Consejero Jurídico del Gobernador, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:(...)

IX. Representar jurídicamente al Gobernador del Estado en asuntos extrajudiciales y en los juicios o procedimientos en que este sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico, así como en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los medios de control de la constitucionalidad local. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas.(...).

¹¹ Fojas 216 y 217 del expediente.

¹² **"ARTÍCULO 60.-** Son atribuciones de los integrantes de la Directiva las siguientes:

I.- Del Presidente: (...)

c) Representar al Poder Legislativo en los asuntos de carácter legal y protocolario, pudiendo delegar dicha representación de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado; (...).

"ARTÍCULO 86 BIS.- Durante los periodos de receso, el Presidente de la Diputación Permanente será el Presidente del Congreso, tendiendo para este efecto, las mismas atribuciones que para dicho cargo enuncian esta Ley y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso."

"ARTÍCULO 24.- Además de las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, al Presidente del Congreso le corresponde: (...)

XV.- Tener la representación legal del Congreso: (...)

b) Para celebrar convenios, otorgar poderes o mandatos y designar delegados para que representen al Congreso, pudiendo éstos ejercer las facultades de administración, pleitos y cobranzas, aún aquéllas que requieran de cláusula especial...".

el Presidente del Congreso y tendrá las mismas facultades que a éste corresponden, entre ellas la de representar a la Legislatura en los asuntos de carácter legal; de ahí que cuenta con la debida legitimación procesal para representar en este medio de control constitucional al Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.

Asimismo, debe considerarse que los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Nuevo León cuentan con la legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que se les imputan los actos omisivos cuya invalidez se demanda. Por tanto, se les tiene como legítimamente representados.

SEXTO.- Causas de improcedencia. Previo al examen de los conceptos de invalidez expuestos, se analizarán las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento alegadas por las partes en este procedimiento, o las que advierta este Alto Tribunal, distintas de las ya revisadas, por tratarse de una cuestión de orden público.

En ese sentido se tiene que el Congreso del Estado de Nuevo León manifiesta que la presente controversia es improcedente en términos del artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de la materia, que establece:

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

VI.- Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto, (...)”

Lo anterior al estimar, en esencia, que el Municipio actor carece de interés legítimo para acudir a la controversia, en tanto que contaba con el medio legal para subsanar la supuesta omisión legislativa que reclama, específicamente a través de la presentación de la iniciativa de ley pertinente (en términos de los artículos 68 y 69 de la Constitución del Estado de Nuevo León) y, por tanto, al no haberlo hecho, consintió la configuración de ese vacío, sin que ahora pueda combatirlo.

En contestación a esa alegación debe señalarse, por principio de cuentas, que el referido precepto ha sido interpretado por este Tribunal Pleno en la tesis de jurisprudencia P./J. 12/99,¹³ de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE HAYA PROMOVIDO PREVIAMENTE EL RECURSO O MEDIO DE DEFENSA LEGALMENTE PREVISTO PARA RESOLVER EL CONFLICTO O, SI HABIENDOLO HECHO, ESTA PENDIENTE DE DICTARSE LA RESOLUCION RESPECTIVA.”**, en el sentido de que su contenido encierra un principio de definitividad para efectos de las controversias constitucionales, que involucra dos cuestiones específicas, que consisten, por un lado, en la existencia legal de un recurso o medio de defensa en virtud del cual puedan combatirse el o los actos materia de impugnación en la controversia y lograr con ello su revocación, modificación o nulificación (que exige agotarse previamente a esa acción) y, por otro, la existencia de un procedimiento iniciado que no se ha agotado, esto es, en trámite o pendiente de resolución ante la misma o alguna otra autoridad y cuyos elementos litigiosos sean esencialmente los mismos que los que se plantean en la controversia constitucional, caso en el que el afectado debe esperar hasta su conclusión para poder impugnar la resolución y, en su caso, las cuestiones relativas al procedimiento desde su inicio.

Junto a ello también se ha dicho que la referida causal de improcedencia, que supone la necesidad de que se agote la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, sólo se actualiza en el supuesto en que se surte la competencia del órgano local, lo cual acontece cuando no se plantean violaciones directas e inmediatas a la Constitución General, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pero no cuando las violaciones planteadas en la demanda de controversia constitucional impliquen transgresión directa a la Constitución General. Es aplicable la tesis de jurisprudencia P./J.136/2001 del Tribunal Pleno¹⁴, donde se señala:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VIA PREVISTA EN LA LEGISLACION LOCAL SOLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCION FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESION SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACION A NORMAS LOCALES. El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como

¹³ (Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo IX, Abril de 1999. Página: 275)

¹⁴ (Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XV, Enero de 2002. Página 917.)

consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tomando en cuenta la fuerza de tales criterios, si en el caso se plantearon violaciones directas a la Constitución Federal, según se desprende de los motivos de invalidez que quedaron reseñados, es incuestionable que no cabe siquiera pensar en la necesidad de que el Municipio actor se enfrentara a la exigencia de previamente intentar combatir la omisión impugnada en diverso medio procesal; de ahí que se desestime la causal de improcedencia alegada.

Además, el hecho de que conforme a los artículos 68 y 69¹⁵ de la Constitución del Estado de Nuevo León se reconozca a cualquier autoridad la posibilidad de presentar iniciativas de ley (como el instrumento con el que en opinión del Congreso Local contaba el Municipio actor para remediar la omisión legislativa impugnada) no trasciende de modo alguno a los efectos de configuración de la citada hipótesis de improcedencia, la cual, como se vio, únicamente se vincula con la existencia de un medio de defensa legalmente previsto para la solución del conflicto controvertido con el fin de lograr su revocación, modificación o nulificación, dentro de los que evidentemente no se encuentra la posibilidad para iniciar leyes, siendo que, además, su ejercicio sería insuficiente para subsanar el estado de omisión impugnado.

Por otro lado, el interés legítimo que también se busca poner en duda con la evocación de la multitudinal causal de improcedencia se justifica porque con la demanda de controversia se intenta llenar un vacío legislativo en el ámbito de la regulación normativa de la responsabilidad patrimonial del Estado y Municipios de Nuevo León, del que forma parte la actora, y cuya prevalencia se atribuye a las autoridades demandadas ante la falta de acatamiento a un mandato constitucional, concretamente lo ordenado en el artículo Único Transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de catorce de junio de dos mil dos. Es aplicable al caso la tesis de jurisprudencia P./J. 98/99¹⁶ del Tribunal Pleno, que establece:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCION FEDERAL. Los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional. La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquélla, lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las que se soslaya el análisis, en controversias constitucionales, de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que 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, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime 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 debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control.

¹⁵ "ARTICULO 68.- Tiene la iniciativa de ley todo Diputado, Autoridad Pública en el Estado y cualquier Ciudadano Nuevoleonés."

ARTICULO 69.- No podrán dejarse de tomar en consideración las Iniciativas de los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado, las que presente cualquier Diputado de la Legislatura del Estado y las que dirigiere algún Ayuntamiento sobre asuntos privados de su Municipalidad.

¹⁶ (Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Septiembre de 1999. Página: 703)

Luego, no se surte la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La misma calificación debe imprimirse a la diversa hipótesis de improcedencia planteada por el Congreso demandado, prevista en el artículo 19, fracción VIII, del propio ordenamiento, cuya actualización se sostiene bajo el argumento de que la controversia deriva de una resolución jurisdiccional, respecto de las que no cabe este medio de control.

Lo inatendible de tal manifestación estriba en la circunstancia de que si bien es cierto este Alto Tribunal ha interpretado que, por regla general, ese mecanismo de control no es idóneo para combatir la validez de los fundamentos y motivos contenidos en una resolución jurisdiccional, a pesar de que se aleguen cuestiones constitucionales, también lo es que ello no impide que en una misma demanda, junto a un acto de esas características, se impugnen otros de manera autónoma, respecto de los que individualmente sería procedente la controversia. Ejemplo de esa situación es el contenido de la tesis de jurisprudencia P./J. 16/2008¹⁷, de rubro y contenido siguientes:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCION JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTION A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASION DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ORGANO ORIGINARIO DEL ESTADO. *El objeto principal de la controversia constitucional es tutelar el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado; de ahí que por regla general no es la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo; sin embargo, si dichas atribuciones llegasen a rebasar los principios rectores previstos en la Constitución, las posibles transgresiones estarán sujetas a dicho medio de control constitucional. En efecto, de manera excepcional procede la controversia constitucional intentada aun cuando el acto impugnado sea una resolución jurisdiccional en estricto sentido, si la cuestión a examinar atañe a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado, en aras de preservar su ámbito de facultades, pues de lo contrario se llegaría al extremo de que, por ser resoluciones jurisdiccionales, no podrían analizarse en esta vía cuestiones en las que algún tribunal se arrogue facultades que no le competen, llegando al absurdo de que los poderes constituidos carecieran de medios de defensa para impugnar los actos que consideraran violatorios del ámbito competencial que les confiere la Norma Fundamental.*

En el caso, junto a los actos atribuidos al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, relacionados con el conocimiento y resolución del juicio contencioso administrativo 136/2009, seguido ante la Primera Sala Ordinaria y revisado por la Sala Superior de dicho Tribunal, también se impugnó la omisión legislativa a que se ha venido haciendo referencia, que constituye un acto autónomo reclamable en controversia.

Corroboró esa independencia el hecho de que, como se vio en el capítulo de resultandos, por acuerdo de veintiuno de diciembre de dos mil diez, la demanda se desechó precisamente respecto de los actos atribuidos al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, subsistiendo la impugnación relativa a la multitudada omisión.

En consecuencia, no se actualiza la causa de improcedencia analizada.

Al no existir causas de improcedencia diversas a las examinadas, se continúa con el estudio de los conceptos de invalidez expuestos en la demanda.

SEPTIMO.- Estudio de fondo. Se procede ahora al examen de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, para lo cual se toma en cuenta lo dispuesto en los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de la materia, que posibilitan el análisis conjunto de los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, así como suplir la deficiencia de la demanda.

¹⁷ (Pleno. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXVII, Febrero de 2008. Página: 1815.)

En esas condiciones se tiene que la causa esencial que sostiene el reclamo planteado consiste en la falta de expedición de las disposiciones legales en el ámbito de la responsabilidad patrimonial del Estado y Municipios de Nuevo León, conforme al Decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de catorce de junio de dos mil dos, por el que se modifica la denominación de su Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113, específicamente en atención a lo ordenado en su artículo Único Transitorio, así como sus consecuencias lo que al parecer del Municipio actor genera la transgresión del propio orden constitucional en ese aspecto, ante la desatención de la adecuación normativa ahí exigida.

Para dar respuesta a tal planteamiento conviene traer a cuenta el contenido del Decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de catorce de junio de dos mil dos, por el que se modifica la denominación de su Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113, donde se dispuso:

“ARTICULO UNICO.- Se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Título Cuarto

De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado.

Artículo 113.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

TRANSITORIO

UNICO.- El presente Decreto entrará en vigor el 1o. de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el periodo comprendido entre la publicación del presente Decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

La aprobación de la reforma constitucional implicará necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, conforme a los criterios siguientes:

- a) El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y*
- b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.*

Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del decreto, se contaría con el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del Decreto y su consiguiente publicación, el citado periodo no sería menor a un año ni mayor a dos.”

El decreto reproducido introdujo a nivel constitucional la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado con motivo de su actividad administrativa irregular, la cual será objetiva y directa, y que supone un derecho de indemnización para los particulares conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

En ese sentido, el artículo Único Transitorio, como parte integrante de la norma general, fijó un mandato expreso para que todas las legislaturas estatales expidieran las leyes o realizaran las modificaciones necesarias, en su caso, que contuvieran las bases, límites y procedimientos para hacer frente a su responsabilidad patrimonial, para lo cual se contaría con un periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor, lo cual no sería menor a un año ni mayor a dos. Es decir, a través de dicho dispositivo se estableció una facultad de ejercicio obligatorio dirigida al legislador estatal para adecuar sus ordenamientos y proveer lo relativo a efecto de que los particulares estuvieran en aptitud de ejercer, en su caso, el contenido del derecho indemnizatorio introducido en el orden constitucional.

Como se anunciaba, es precisamente el contexto recién esbozado desde el que cimienta el reproche de la parte actora, quien impugna la omisión legislativa en que a su entender han incurrido las autoridades demandadas, específicamente al no implementar a nivel local el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado establecido en la Constitución Federal.

En relación con actos de esa naturaleza, el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver la controversia constitucional 80/2004¹⁸, sostuvo que la inconstitucionalidad por omisión legislativa se refiere a las violaciones a la Constitución derivadas no de una acción, sino de una omisión del legislador en su función primordial, esto es, expedir leyes.

Al respecto precisó que la inconstitucionalidad por omisión legislativa puede producirse cuando el legislador no observa en un tiempo razonable, o en el que haya sido fijado constitucionalmente, un mandato concreto de legislar impuesto, expresa o implícitamente, por la Constitución, o bien cuando al expedir una ley dicta una regulación no acorde con la Constitución por haber omitido previsiones que la norma suprema exigía. Por eso señaló que la omisión legislativa no existe únicamente cuando el legislador desconoce mandatos concretos de legislar, sino también cuando se regula una materia de manera incompleta o deficiente desde el punto de vista constitucional, es decir, que la omisión legislativa puede ser absoluta o parcial; la primera, se da ante la ausencia total de una ley cuya emisión se prevé en el marco constitucional; la segunda, cuando el legislador al dictar una ley en ejercicio de su facultad constitucional, lo hace en forma deficiente o incompleta.

Asimismo expuso que en nuestro sistema jurídico, en el que se cuenta con una Constitución escrita y rígida, debe estimarse que el legislador ordinario ha recibido del órgano reformador de la Constitución determinados mandatos, contenidos en la norma constitucional, por lo que no sólo cuenta con la facultad o autorización, sino que está obligado a crear las leyes necesarias para darle plena eficacia a las disposiciones constitucionales y, ante su inactividad, debe considerarse que se transgrede la supremacía constitucional y, aún más cuando con ese silencio se llega a originar una situación jurídica contraria a la Constitución, esto es, con motivo de las consecuencias que de esa inactividad se deriven.

Por tanto añadió que la falta de desarrollo de mandatos constitucionales de legislar dentro del plazo que establece el propio órgano reformador de la Constitución, incluso sobre la base de plazos razonables, también origina una omisión legislativa que transgrede la Constitución, al estarse ante un mandato expreso al legislador secundario para expedir una ley que exige ser observado, pues de lo contrario se conculca la supremacía constitucional y se impide su plena eficacia.

Esas ideas, en su esencia, fueron complementadas con posterioridad en la controversia constitucional 14/2005, que dio origen a la tesis de jurisprudencia P./J. 11/2006¹⁹, que establece:

OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. *En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.*

¹⁸ Resuelta en sesión de catorce de julio de dos mil cinco. Mayoría de siete votos.

¹⁹ Pleno. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXIII, Febrero de 2006. Página: 1527)

Trasladando esas consideraciones al caso, a efecto de verificar si se actualiza o no la omisión legislativa alegada, es necesario apuntar que, según se dispuso en el capítulo de antecedentes del caso, mediante Decreto número 330 de veintinueve de enero de dos mil tres, en seguimiento a lo ordenado en la reforma constitucional de catorce de junio de dos mil dos, el Congreso del Estado de Nuevo León aprobó la reforma a la Constitución Política Local en sus artículos 15, 107 y 131 y la modificación de su Título Séptimo, para establecer la responsabilidad objetiva y directa del Estado y Municipios, por los daños y perjuicios que con su actividad administrativa pudieran causar a los particulares.

Posteriormente, como se desprende de autos, el propio Congreso Local expidió el Decreto número 432 de treinta y uno de agosto de dos mil nueve, por el que emitió la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Nuevo León, al que recayeran observaciones por parte Ejecutivo del Estado, siendo devuelto para su atención el dieciséis de septiembre de dos mil nueve.

El marco de referencia referido hasta este punto, que se corrobora con lo narrado por las autoridades demandadas en sus escritos de contestación, pone de manifiesto, sin mayor preámbulo, que, en el caso, nos encontramos en presencia de una omisión legislativa relativa de competencia obligatoria, atribuible a dichas autoridades en el ámbito de actuación concreto, quienes en mayor o menor medida intervienen en la formación de leyes, en términos de los artículos 63, fracciones I y XLI, 70, 71, 72, 75 y 85, fracciones X y XI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, que disponen:

“Artículo 63.- Corresponde al Congreso:

I.- Decretar las leyes relativas a la Administración y gobierno interior del Estado en todos sus ramos, interpretarlas, reformarlas y derogarlas en caso necesario. (...)

XLI.- Formular las leyes que reglamenten los Artículos de esta Constitución, interpretando fielmente su contenido.”

“Artículo 70.- Para la aprobación de toda ley o decreto se necesita, previa su discusión, el voto de la mayoría de los Diputados, salvo los casos expresamente exceptuados por esta Constitución.”

“Artículo 71.- Aprobada una ley o decreto se enviará al Gobernador para su publicación. Si éste lo devolviera con observaciones dentro de diez días volverá a ser examinado, y si fuere aprobado de nuevo por dos tercios de los Diputados presentes pasará al Gobernador, quien lo publicará sin demora. Transcurrido aquél término sin que el Ejecutivo haga observaciones se tendrá por sancionada la ley o decreto.”

“Artículo 72.- Ningún proyecto de ley o decreto, desechado o reprobado, podrá volverse a presentar sino pasado un periodo de sesiones; pero esto no impedirá que alguno de sus artículos forme parte de otros proyectos no desechados.”

“Artículo 75.- Sancionada la ley, el Gobernador la hará publicar en la Capital y la circulará a todas las Autoridades del Estado con igual objeto.”

“Artículo 85.- Al Ejecutivo pertenece: (...)

X.- Publicar, circular, cumplir y hacer cumplir las leyes y demás disposiciones del Congreso del Estado; y ordenar y reglamentar en lo administrativo, lo necesario para su ejecución.

XI.- Hacer observaciones a cualesquiera ley o disposición del Congreso dentro de los diez primeros días contados desde su recibo.”

Así, la omisión legislativa impugnada se demuestra fácilmente por el hecho que las autoridades demandadas, estando obligadas, no acataron el mandato impuesto en el artículo Unico Transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de junio de dos mil dos, en relación con el artículo 113, segundo párrafo, traducido en la necesidad de que las legislaturas estatales expidieran las leyes o realizaran las modificaciones necesarias, en su caso, que contuvieran las bases, límites y procedimientos para hacer frente a su responsabilidad patrimonial, ya que a la fecha no han cumplimentado esos extremos, a pesar de contar con un plazo para ello (máximo hasta el uno de enero de dos mil cuatro).

Esto es, hasta este momento, no se ha definido por parte de las autoridades demandadas, en su respectivo ámbito de actuación, los elementos normativos básicos que regulen la responsabilidad patrimonial del Estado con motivo de su actividad administrativa irregular (por ejemplo: la fijación clara de hipótesis de causación e indemnización, la identificación de sujetos obligados, las condiciones y términos de su otorgamiento, así como su monto y límites) ni el procedimiento para quien pretenda ejercer ese derecho (por ejemplo: sujetos legitimados, plazos, formas, instancias competentes) así como tampoco la previsión de que para tal efecto se deba establecer una partida concreta en el presupuesto de egresos.

Sobre todo tomando en cuenta que, como se vio, el propio artículo transitorio en comento señala de manera puntual que para la consecución de la reforma constitucional se exige la adecuación de las disposiciones secundarias a nivel local, conforme a los criterios consistentes en: *"a) El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate."*

Entonces, esa actitud y consiguiente vacío normativo actualiza una violación directa a la Constitución Federal, ya que la inactividad legislativa quebranta la normatividad constitucional al desobedecer un mandato expreso previsto en el 113 y en el artículo Unico Transitorio, lo que, por ende, **lleva a declarar fundado el motivo de invalidez planteado.**

A esa conclusión se llega sin que deje de tomarse en cuenta que, como se anotó en párrafos precedentes, mediante Decreto número 330, de veintinueve de enero de dos mil tres, se hubiera reformado la Constitución Política del Estado de Nuevo León, para establecer la responsabilidad objetiva y directa del Estado y Municipios, por los daños y perjuicios que con su actividad administrativa pudieran causar a los particulares; sin embargo, ello no subsana la omisión del mandato constitucional citado, cuya plena eficacia también exigía la transposición de su contenido a la norma secundaria, bajo los términos de regulación mínimos ejemplificados con antelación.

Tampoco inhibe el surgimiento de esa omisión legislativa, y consecuente alteración del orden constitucional, la circunstancia de que, como lo manifiestan las demandadas, actualmente prevalezca un procedimiento legislativo con miras a superar las observaciones del Ejecutivo derivadas del Decreto número 432 de treinta y uno de agosto de dos mil nueve, por el que emitió la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Nuevo León.

Ello porque, en el caso, lo que redundaba en el rompimiento de ese esquema es, a fin de cuentas, la desatención del mandato constitucional de legislar en un plazo determinado, es decir, la prevalencia de un vacío legislativo ante el incumplimiento de lo ordenado en la Constitución General, con independencia de la actividad que en ese sentido pudiera estarse realizando, siendo que, además, nada garantiza que sea ese procedimiento el que necesariamente decante en el surgimiento o formación de la ley exigida.

Por último debe señalarse que la eficacia del reproche aquí examinado involucra, en sí, las consecuencias que junto a la omisión legislativa se impugnaron, que precisamente se traducen en la transgresión del orden constitucional en el aspecto ya señalado y a ninguna otra.

OCTAVO. Efectos. Frente a la conclusión alcanzada, con fundamento en los artículos con fundamento en los numerales 41, fracciones IV y V, y 45, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia, y con la finalidad de salvaguardar el orden jurídico en la entidad federativa, este Tribunal Pleno conmina al Congreso del Estado de Nuevo León, así como al Poder Ejecutivo de la Entidad, en la parte que le corresponde, para que a más tardar en el siguiente periodo ordinario de sesiones, que en términos del artículo 55 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León inicia en el mes de septiembre de dos mil doce, den cumplimiento al mandato constitucional a que se ha venido haciendo referencia, y procedan a realizar las adecuaciones a la normativa estatal, haciéndolas coincidir con el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado previsto en el artículo 113 de la Constitución Federal, en términos del artículo Unico Transitorio del Decreto de reforma de catorce de junio de dos mil dos, bajo las condiciones mínimas de regulación ejemplificados en este fallo, es decir, que se establezcan los elementos normativos básicos que regulen la responsabilidad patrimonial del Estado con motivo de su actividad administrativa irregular (por ejemplo: la fijación clara de hipótesis de causación e indemnización, la identificación de sujetos obligados, las condiciones y términos de su otorgamiento, así como su monto y límites) y el procedimiento para quien pretenda ejercer ese derecho (por ejemplo: sujetos legitimados, plazos, formas, instancias competentes) así como la previsión de que para tal efecto se deberá establecer una partida concreta en el presupuesto de egresos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.- Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.- Se declara fundada la presente controversia constitucional en contra de la omisión legislativa del Congreso del Estado de Nuevo León, consistente en la falta de adecuación de la legislación que establezca las bases, límites y procedimientos para hacer frente a la responsabilidad patrimonial de los poderes y órganos del Estado de Nuevo León y de los Municipios de esa entidad federativa, la cual deberá subsanarse mediante la emisión de la regulación correspondiente, a más tardar en el siguiente período ordinario de sesiones del Congreso del Estado de Nuevo León, que inicia en el mes de septiembre de dos mil doce, en los términos especificados en el último considerando de esta sentencia.

TERCERO.- Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nuevo León y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo Primero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Luna Ramos y Franco González Salas votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo Segundo:

Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con salvedades, Aguilar Morales, Valls Hernández con salvedades, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, en cuanto a la determinación consistente en que es fundada la presente controversia constitucional en contra de la omisión legislativa del Congreso del Estado de Nuevo León, consistente en la falta de adecuación de la legislación que establezca las bases, límites y procedimientos para hacer frente a la responsabilidad patrimonial de los poderes y órganos del Estado de Nuevo León y de los Municipios de esa entidad federativa. Los señores Ministros Luna Ramos y Franco González Salas votaron en contra.

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, en cuanto a la determinación consistente en que la mencionada omisión deberá subsanarse mediante la emisión de la regulación correspondiente, a más tardar en el siguiente período ordinario de sesiones del Congreso del Estado de Nuevo León, que inicia en el mes de septiembre de dos mil doce.

El señor Ministro Valls Hernández reservó su derecho para formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo Tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman el Ministro Presidente y el Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Ministro Presidente, **Juan N. Silva Meza.**- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Luis María Aguilar Morales.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina.**- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veinticuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del catorce de junio de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 88/2010, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a diecinueve de septiembre de dos mil doce.- Rúbrica.

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 54/2010, promovida por el Estado de Nuevo León, por conducto del Poder Legislativo de la entidad, así como el Voto Concurrente formulado por el Ministro Luis María Aguilar Morales.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 54/2010.

ACTOR: ESTADO DE NUEVO LEÓN, POR CONDUCTO DEL PODER LEGISLATIVO DE LA ENTIDAD.

MINISTRO PONENTE: JOSE RAMON COSSIO DIAZ.

**SECRETARIOS: RAUL MANUEL MEJIA GARZA Y
LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **ocho de mayo de dos mil doce** por el que se emite la siguiente:

SENTENCIA

mediante la que se resuelve la controversia constitucional 54/2010, promovida por el Estado de Nuevo León, por conducto del Presidente de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Nuevo León, Sergio Alejandro Alanís Marroquín, en la que demandó la invalidez de lo siguiente¹:

Normas generales:

Artículos 2 y 21 del Reglamento para las Construcciones del Municipio de Monterrey, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el veintiuno de junio de dos mil diez.

Autoridad demandada:

Municipio de Monterrey del Estado de Nuevo León.

I. ANTECEDENTES Y PLANTEAMIENTOS DE LA DEMANDA.

1. Antecedentes. Los antecedentes narrados en la demanda, en síntesis, son los siguientes:

a) El Congreso del Estado de Nuevo León aprobó el veinticinco de agosto de dos mil nueve el Decreto Número 418 que contiene la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de la Entidad, publicada el nueve de septiembre de dos mil nueve en el Periódico Oficial de la Entidad, y que entró en vigor sesenta días naturales después de su publicación, esto es, el siete de noviembre siguiente.

El artículo 360 de la citada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León establece que: "Salvo que otra disposición legal o administrativa de carácter general establezca otro plazo, presentada una solicitud para cualquier trámite al que se refiere la presente Ley y, que esté debidamente acompañada de toda la documentación requerida por este ordenamiento, la autoridad competente deberá dar una respuesta a la misma en el término plazo de 45-cuarenta y cinco días naturales contados a partir de la fecha en que se haya recibido la solicitud. En caso de que la autoridad competente sea omisa y no notifique personalmente o por correo certificado la respuesta al trámite solicitado en el término indicado y siempre que no se involucren situaciones ilícitas ni sea contraria a la presente Ley, programas u otras disposiciones de carácter general en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y asentamientos humanos; se considerará negada la solicitud planteada".

La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León fue turnada al Ejecutivo del Estado y se publicó en el Periódico Oficial del Estado, número 120-I, Tomo CXLVI, el nueve de septiembre de dos mil nueve, para entrar en vigor a los sesenta días siguientes al de su publicación, atento a lo dispuesto en su artículo primero transitorio.

b) El ocho de junio de dos mil diez el Ayuntamiento del Municipio de Monterrey celebró sesión ordinaria en su Cabildo, y dentro de su cuarto punto del orden del día, aprobó el Reglamento para las Construcciones del Municipio y por consiguiente abrogó el Reglamento para las Construcciones de dicho Municipio publicado en el Periódico Oficial del Estado de veinticuatro de julio de mil novecientos noventa y cinco y las disposiciones reglamentarias y administrativas que se opusieran al nuevo ordenamiento.

c) El Reglamento para las Construcciones del Municipio de Monterrey fue publicado el veintiuno de junio de dos mil diez.

¹ Por oficio recibido el dieciséis de agosto de dos mil diez en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación

El artículo 2 del citado Reglamento define la figura de la afirmativa ficta como: "El acto administrativo por el cual la Autoridad competente expide la licencia a una solicitud, por no resolverla dentro del término legal establecido".

El artículo 21 señala: "Para la tramitación y aprobación de las solicitudes se atenderá lo siguiente: ...III. Una vez integrada la solicitud con toda la documentación requerida por este Reglamento, la autoridad que corresponda, deberá resolver las solicitudes presentadas en el plazo que la Ley o las demás disposiciones legales determinen, o a falta de esta, será de 30 días hábiles, contados a partir de su recepción, de no hacerlo en el tiempo señalado se considerará afirmativa ficta, para tal efecto, la Secretaría resolverá en un plazo de 10 días hábiles a partir de la fecha de la solicitud de configuración de afirmativa ficta".

2. Conceptos de invalidez. El concepto de invalidez que hace valer el Poder actor, en síntesis, es el siguiente:

Unico concepto. Violación a los artículos 14, 16, 27, 73, fracción XXIX-C, 115 y 133 de la Constitución Federal en virtud de que los artículos 2 y 21 del Reglamento para las Construcciones del Municipio de Monterrey impugnado se contraponen a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.

El Poder actor esencialmente se duele de que el Municipio de Monterrey al emitir los artículos impugnados no tomó en cuenta los principios constitucionales contenidos en las fracciones II, III y V, inciso f) del artículo 115, en relación con el artículo 27 de la Constitución Federal, porque al existir por una parte una normativa estatal jerárquicamente superior que contempla la figura de la negativa ficta para los efectos de las solicitudes de los trámites de desarrollo urbano, incluidos los que se refieren a la materia de construcciones y, por la otra, un reglamento municipal que en sus artículos 2 y 21 establecen la figura de la afirmativa ficta en el mismo supuesto del silencio administrativo de la autoridad, considera que ello deviene inconstitucional, tomando en cuenta los siguientes aspectos:

a) El espíritu del artículo 115, fracción II constitucional, es que los municipios se ajusten a las bases normativas que los congresos de los estados establezcan, con el propósito de que sea a través de éstas que se determinen las disposiciones reglamentarias que contengan los objetivos, directrices y normas específicas sobre la materia que se trate en el ámbito municipal. Toda vez que es facultad del Poder actor de acuerdo a lo establecido en el artículo 63, fracción V de la Constitución Local expedir las leyes en materia municipal con base en las cuales los Ayuntamientos podrán aprobar las normas administrativas de carácter general de aplicación en sus respectivos territorios, por lo que resulta mermada la citada atribución a raíz de la expedición de la normativa municipal en contravención a lo emitido a nivel estatal en la expedición de la Ley de Desarrollo Urbano Local.

b) En ese mismo orden de ideas la fracción III del citado artículo 115 determina la obligación legal que tienen los municipios de observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales en el desempeño de sus funciones o la prestación de los servicios a su cargo, ello sin vulnerar su competencia constitucional.

c) El artículo 115, fracción V constitucional, se refiere a las facultades de los municipios y determina en su inciso f) la facultad de otorgar licencias y permisos para las construcciones obligando a constreñirse a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal en la expedición de los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. En dichos fines prevalece como obligación de los distintos órdenes de gobierno el que la expedición de normas de ordenamiento de asentamientos humanos se rija por los principios de desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

d) Cita en apoyo a sus afirmaciones las tesis de rubros: "LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTICULO 115, FRACCION II, SEGUNDO PARRAFO, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS" y "REGLAMENTOS MUNICIPALES. EL ARTICULO 115, FRACCION II, DE LA CONSTITUCION, NO EXIGE QUE SEAN APROBADOS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES".

De ello señala que los municipios deberán sujetarse a plenitud a lo establecido por los decretos promulgados por las Legislaturas de los Estados en pleno uso de sus facultades constitucionales, supuesto que a su juicio no se cumplió con la expedición de los artículos del reglamento impugnado.

e) El Municipio desobedeció la obligación constitucional que establece el artículo 73, fracción XXIX, inciso C de la Constitución Federal, sobre la concurrencia entre el Gobierno Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, al aprobar un ordenamiento que contraviene lo establecido en una norma expedida por la Legislatura Local, pues las normas impugnadas, no solo no coinciden con lo establecido en la norma estatal sino que el Municipio se excedió en sus atribuciones al establecer un criterio opuesto a lo obligado en la ley estadual, causando un agravio al Poder actor trastocando su esfera de competencia.

f) *De acuerdo con la Ley General de Asentamientos Humanos el Poder Legislativo Local es el facultado para expedir la legislación estatal en la materia. De la misma manera en su artículo 9, fracción X refiere la facultad al municipio de expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios. Por lo que el Municipio no perfeccionó su actuar al emitir el Reglamento impugnado lo que deviene en una afectación en el ámbito competencial del Congreso del Estado de Nuevo León.*

g) *El Municipio de Monterrey incumple el principio de legalidad consagrado en los artículos 14 y 16 constitucionales porque no se ajusta a las disposiciones jurídicas locales, pues al permitir la figura de la afirmativa ficta para efectos de que se otorguen permisos de construcción a los particulares en los artículos 2 y 3 del Reglamento impugnado causa incertidumbre a los habitantes del municipio, pues de la misma manera les resulta aplicable la figura de la negativa ficta del artículo 360 de la Ley de Desarrollo Urbano de la Entidad, por tanto los ciudadanos carecen de seguridad jurídica.*

h) *El Municipio de Monterrey se negó a privilegiar el principio básico de jerarquía normativa por lo que no respetó el artículo 133 constitucional.*

Por lo anterior solicita se declare la invalidez de los artículos 2 y 21 del Reglamento para las Construcciones del Municipio de Monterrey.

3. Artículos constitucionales señalados como violados. El Poder actor señaló como violados los artículos 14, 16, 27, 73, fracción XXIX-C; 115, fracciones I, II, III y V; así como el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. TRAMITE DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

1. Radicación y admisión. La demanda de controversia se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el dieciséis de agosto de dos mil diez, en esa fecha el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia ordenó formar y registrar el expediente al que le correspondió el número 54/2010 y por razón de turno se designó al Ministro José Ramón Cossío Díaz como Ministro instructor.

Prevía aclaración del oficio de demanda², el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional³ y tuvo por presentado al Presidente de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Nuevo León, en representación del propio órgano legislativo y del Estado de Nuevo León. Asimismo ordenó emplazar al Municipio de Monterrey para que formulara su contestación; también se ordenó dar vista al Procurador General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

2. Recurso de reclamación en contra del auto de admisión de la demanda⁴. En contra de la admisión de demanda se promovió recurso de reclamación, el cual se falló por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en el sentido de declararlo infundado confirmándose el auto recurrido.

3. Contestación del Municipio demandado. El Municipio de Monterrey del Estado de Nuevo León al contestar la demanda señaló en síntesis lo siguiente:

a) *Es cierto el acto cuya invalidez se reclama, sin embargo, el mismo no actualiza la procedencia de la controversia constitucional, toda vez que aquél cumple con los postulados de la Constitución Federal.*

b) *La Diputación Permanente de la Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León carece de facultades para promover la controversia constitucional de acuerdo con el artículo 66 de la Constitución Local, toda vez que el Poder Legislativo es uno de los tres poderes del Estado, consistente en un cuerpo colegiado, mismo que sesiona en dos periodos ordinarios, y en ocasiones en periodos extraordinarios en los cuales se analizan únicamente los asuntos para los cuales se convoca, pero tratándose de la Diputación Permanente, ésta no posee facultades para instruir sobre la presentación del presente medio de control constitucional, con lo cual se actualiza una falta de legitimación procesal que deriva en el desechamiento de la demanda.*

Es ambiguo el carácter con el que comparece el Diputado Sergio Alejandro Alanís Marroquín, pues no queda claro si lo hace como Presidente de la Mesa Directiva dentro de la prórroga del Segundo Periodo Ordinario de Sesiones del Primer Año de Ejercicio Constitucional, o bien, como Presidente de la Diputación

² Foja 213 de autos. Por auto de 18 de agosto de 2010, el Ministro instructor pidió una aclaración a la demanda para efectos de que el promovente precisara si actuaba en representación de la Entidad Federativa y, en su caso, exhibiera copia certificada de las documentales que así lo acreditarán y/o invocará los preceptos legales que le otorgarán tal representación. Así como que indicará si se prorrogó el segundo periodo ordinario de sesiones del Congreso del Estado y en qué fecha inició el periodo de receso correspondiente.

³ Foja 234 de autos. Proveído de 30 de agosto de 2010.

⁴ Foja 355 del expediente. Recurso de Reclamación 30/2010-CA, interpuesto por el Director Jurídico de la Secretaría del Ayuntamiento y el Síndico Segundo, ambos del Municipio de Monterrey del Estado de Nuevo León, en contra del proveído de 30 de agosto de 2010, resuelto el 03 de noviembre de 2010.

Permanente. Máxime que en la especie se trata del Poder Legislativo, el cual está conformado por un cuerpo colegiado, que tiene un Presidente ya sea de la Mesa Directiva o de la Diputación Permanente pero necesariamente sólo uno a la vez, pues la existencia de uno excluye la del otro, de manera que no puede soslayarse el principio de legalidad cuando se permite ejercer la representación de los Poderes del Estado a quien no justifica estar legitimado para ello.

Existe falta de legitimación procesal activa del promotor de la controversia constitucional porque suponiendo que se actualizara la invasión por parte del Municipio de Monterrey de legislar sobre temas propios del Poder Legislativo Local, en todo caso, el ente idóneo para iniciar la controversia sería precisamente el Congreso del Estado ya que se tiene al Congreso del Estado promoviendo la controversia en representación del Estado de Nuevo León, pues de otra manera, se podría arribar al absurdo que el Poder Judicial pudiera reclamar como suyas facultades exclusivas de otro poder, o incluso de algún Municipio o del Estado o la Federación, hipótesis que no encuadran en el contenido del artículo 105 de la Constitución Federal cuando hace referencia de manera enunciativa entre quienes puede suscitarse una controversia constitucional.

c) Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI de la Ley Reglamentaria de la materia, porque se debió haber agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto, misma que está contemplada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, específicamente en el Capítulo II relativo a las Bases Generales para la Expedición de Reglamentos Municipales, artículos 166, 167 y 168. De dicho capítulo en su parte final se advierte que los particulares o las autoridades podrán, al margen de los recursos administrativos o judiciales que procedan, acudir a denunciar la violación de la expedición de algún reglamento, al Congreso del Estado quien podrá en su caso solicitar al Ayuntamiento la modificación o derogación de los ordenamientos correspondientes.

Si el constituyente permanente local hubiera establecido dicho imperativo como opción, así lo hubiera determinado tajantemente, tal y como aparece en otros casos, específicamente en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León en sus artículos 83 y 30, respectivamente. En ambos casos se aprecia la opción con que se cuenta para acudir al recurso correspondiente o bien la vía jurisdiccional o el juicio contencioso, pero en la especie, la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León no da lugar a otra elección, pues no se debe pasar por alto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá las controversias constitucionales una vez que no haya posibilidad que previamente sea modificable la ley o el acto impugnado. Por lo que, el promovente de la controversia está en posibilidad de solicitar al Ayuntamiento la modificación o derogación de los ordenamientos correspondientes.

d) Son inoperantes los argumentos hechos valer porque no se trata propiamente de una afirmativa ficta, toda vez que aún y cuando el Municipio no llegue a contestar en los tiempos previstos en dicho ordenamiento legal, esa sola circunstancia no actualiza dicha figura, pues en todo caso, deben cumplirse a cabalidad todos y cada uno de los requisitos establecidos por el propio reglamento para la expedición del permiso de construcción correspondiente, esto es, independientemente de la denominación que se otorgue a la afirmativa ficta, en ningún momento podrá autorizarse un permiso sin cumplir con los citados requisitos, y no afectar a terceros, ni al orden público en los propios términos de la parte final del artículo 21 impugnado. Es decir, las disposiciones impugnadas deben interpretarse en forma sistemática o armónica con el resto de los demás artículos que la integran.

No se puede soslayar que la Ley General de Asentamientos Humanos fue publicada el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres y su última reforma fue de cinco de agosto de mil novecientos noventa y cuatro, es decir, en todo caso dicho ordenamiento legal es de fecha anterior a la reforma constitucional del artículo 115 del año mil novecientos noventa y nueve, por lo que no puede estar a la par de las reformas de la Constitución Federal. Además que de acuerdo al mismo pacto federal debe estar por debajo de dicho mandamiento legal, luego entonces, sí la Ley General de Asentamientos Humanos resulta de facto abrogada y superada por la reforma constitucional del artículo 115, resulta fuera de lugar la reclamación de la parte actora en la que pretende sujetar el actuar del Municipio de Monterrey a unas bases normativas que se establezcan en las legislaturas de los estados, cuando la reforma realizada en mil novecientos noventa y nueve, creó la figura de "leyes estatales en materia municipal", con el propósito de delimitar el alcance y contenido de las mismas para ampliar la facultad reglamentaria de los Municipios. Por tanto, no se trata de una facultad legislativa enunciativa, como se encontraba dicho dispositivo constitucional antes de la citada fecha, sino que fue intención del Constituyente Permanente acotar los contenidos de la ley municipal expedida por los congresos locales para favorecer la vida reglamentaria municipal y con ello su autonomía.

Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria de la materia, toda vez que no existe un principio de agravio que se traduzca en el interés legítimo del Poder actor para demandar la invalidez de la disposición general de la autoridad demandada que vulnere su esfera de atribuciones en términos del artículo 105, fracción I de la Constitución Federal.

Cita en apoyo a sus argumentaciones las tesis de rubros: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERES LEGITIMO PARA PROMOVERLA", "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCION LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCION FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASION DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE", y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERES LEGITIMO PARA PROMOVERLA".

e) Contrariamente a la argumentación vertida por el Poder actor y suponiendo sin conceder que el Congreso Local fuera la autoridad competente para legislar sobre la licencia de construcción referida en el artículo 21 del Reglamento impugnado, el ordenamiento legal debe ser interpretado en forma integral y no de manera aislada y parcial, tal y como sucede en la especie, pues sí el dispositivo en comento habla sobre las licencias de construcción, no podemos soslayar el contenido de la Ley de Desarrollo Urbano, capítulo cuarto, artículo 281 relativo a las licencias de uso de suelo, de construcción y edificación, ya que de dicho numeral se advierte una facultad implícita para implementar la afirmativa ficta que se reclama en la controversia constitucional que se atiende, pues desde el momento en que dicha disposición señala que la autoridad municipal competente deberá expedir la licencia en un plazo máximo de treinta días hábiles, está abriendo la puerta a la figura de la afirmativa ficta, al conceder una facultad implícita al Municipio, por lo que el Poder actor no puede reclamar la implantación de la figura de la afirmativa ficta, cuando en la propia Ley de Desarrollo Urbano en forma implícita abre la puerta para establecer la misma, amén que la Constitución Federal en su artículo 115, primer párrafo, fracción V, inciso d), y el diverso numeral 281 de la Ley de Desarrollo Urbano establecen la facultad explícita a los Municipios para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.

En dichos términos la afirmativa ficta se encuentra implícitamente establecida por consiguiente no puede existir contradicción entre la norma impugnada y dicho ordenamiento estatal, que se traduzca en una invasión a la esfera de competencia del Poder actor, por lo cual deberá desestimarse la controversia planteada, al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria de la materia.

f) El Poder actor interpreta en forma incorrecta lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Federal, así como la jurisprudencia con el rubro: "LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTICULO 115, FRACCION II, SEGUNDO PARRAFO, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", pues contrario a su postura la reforma realizada en la Constitución Federal al artículo 115 en el año mil novecientos noventa y nueve creó la figura de "leyes estatales en materia municipal" con el propósito de delimitar el alcance y contenido de las mismas para ampliar la facultad reglamentaria de los Municipios. Por tanto no se trata de una facultad legislativa enunciativa sino que fue intención del Constituyente Permanente acotar los contenidos de la Ley municipal expedida por los Congresos Locales para favorecer la vida reglamentaria municipal y con ello su autonomía.

En esta materia no es válido que las legislaturas actúen como resolutores en lugar de los Ayuntamientos. Ello, se surte de los propios considerandos y motivos del dictamen de la reforma al artículo 115 constitucional aprobados en la Cámara de Diputados el diecisiete de junio de mil novecientos noventa y nueve y en la Cámara de Senadores el veinticinco de junio del mismo año, que a juicio del Municipio demandado, la intención de la Comisión Dictaminadora, consistió en fortalecer el ámbito de competencia municipal y las facultades de su órgano de gobierno. Lo que se traduce en que la competencia reglamentaria del Municipio, implique de forma exclusiva, los aspectos fundamentales para su desarrollo. De ahí que se defina y modifique en la fracción II, el concepto de bases normativas, por el de leyes estatales en materia municipal, conforme a las cuales los Ayuntamientos expiden sus reglamentos y otras disposiciones administrativas de orden general.

Por lo anterior, señala se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria de la materia.

g) El Poder actor señala que la materia objeto del reglamento impugnado es de carácter concurrente por lo cual debemos remitirnos al artículo 73, fracción XXXIX-C (sic) de la Constitución Federal, el que dio lugar a la Ley General de Asentamientos Humanos la que en su artículo 9 establece una serie de facultades del Municipio pero que ello debe ser de conformidad con las disposiciones jurídicas locales. Es decir, dicha normatividad sería la encargada de establecer la concurrencia en materia de asentamientos humanos entre el Gobierno Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, sin embargo, no se puede soslayar que dicha ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres y su última reforma fue publicada en el mismo medio el cinco de agosto de mil novecientos noventa y cuatro, es decir dicho ordenamiento legal es de fecha anterior a la reforma constitucional del artículo 115 del año mil novecientos noventa y nueve, por lo que la primera no puede estar a la par de las reformas a la Constitución Federal, en donde se creó la figura de leyes estatales en materia municipal, con el propósito de delimitar el alcance y contenido de las mismas para ampliar la facultad reglamentaria de los municipios.

Atendiendo al principio de supremacía constitucional, sustento del principio de jerarquía de las leyes, en caso de divergencia entre la Ley de Asentamientos Humanos y la Norma Fundamental debe prevalecer esta última.

Finalmente, con base en los argumentos vertidos se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria de la materia toda vez que no existe un principio de agravio que se traduzca en el interés legítimo de la parte actora para demandar la invalidez de la disposición general de la autoridad demandada que vulnere su esfera de atribuciones en términos del artículo 105, fracción I de la Constitución Federal.

4. Opinión del Procurador General de la República. El Procurador General de la República al rendir su opinión, en síntesis, manifestó lo siguiente:

a) La Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, la cual se presentó oportunamente y que quien la promovió goza de legitimación procesal activa para ello.

b) Es infundada la causa de improcedencia consistente en que no se agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, en virtud de que el artículo 166 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal en que sustenta sus afirmaciones no es la vía legal para que los municipios puedan expedir y aprobar los reglamentos municipales, es decir, de dicho numeral no se desprende que el Congreso del Estado de Nuevo León tenga que solicitar la modificación del ordenamiento que expida algún municipio, sino mediante la denuncia que realicen los particulares o las autoridades a través de los recursos correspondientes ante el Congreso Local para que éste solicite la modificación o derogación del mismo cuando así proceda.

El Poder Legislativo del Estado de Nuevo León promovió este medio de control constitucional por considerar vulnerados en su perjuicio los artículos 14, 16, 27, tercer párrafo, 73, fracción XXIX-C, 115, fracciones II, III y V, 133 de la Constitución Federal, porque se invade su esfera de competencia. Por lo tanto, la vía idónea para resolver el conflicto es la controversia constitucional.

c) En cuanto a la falta de interés legítimo que hace valer el Municipio demandado, en el sentido de que a partir de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve se amplió la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, limitando la emisión de leyes estatales en materia municipal a los temas establecidos en el artículo 115, fracción II de la Constitución Federal, por lo que las normas impugnadas no causan agravio alguno a la esfera de competencia del Poder actor, además de que la propia normatividad local establece la facultad implícita de establecer la figura de la afirmativa ficta, el Procurador señala que este planteamiento debe desestimarse porque para determinar tales extremos es necesario entrar al estudio del fondo del asunto.

d) En cuanto al fondo del asunto opina que de la confrontación de lo dispuesto en el numeral anterior y de los conceptos que se combaten, se desprende que, como lo afirma el Congreso Local, el Municipio de Monterrey, del Estado de Nuevo León contravine lo dispuesto por la legislación estatal en materia de desarrollo urbano, siendo que la normatividad local debe servir de base y sustento a los reglamentos que emitan los municipios.

En efecto, en la emisión de las normas reglamentarias los municipios no deben contradecir lo establecido por el poder legislativo estatal, pues sus disposiciones resultan plenamente obligatorias, al encontrarse facultado conforme a la ley marco para legislar en materia del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, lo que en el caso concreto fue regulado por el Congreso del Estado de Nuevo León en la Ley de Desarrollo Urbano de la Entidad.

Así tenemos que no resulta aceptable que los municipios de la Entidad, vía facultad reglamentaria modifiquen o alteren las disposiciones emitidas por el Poder Legislativo Local, so pretexto de regular cuestiones particulares y específicas de cada municipio, pues de otro modo se desnaturalizaría su cometido y alcances.

Las normas impugnadas son contrarias al contenido de la norma estatal que establece las consecuencias del silencio administrativo, lo que representa una interferencia en la esfera de competencia de la legislatura estatal. Esto se traduce en que el Municipio demandado se excede o desborda sus facultades constitucionales contempladas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal al regular un aspecto que no se ajusta a la norma local.

Contrariamente a lo señalado por el Municipio demandado, en el sentido de que los preceptos combatidos en nada interfieren en las atribuciones del Poder actor (falta de interés legítimo), puesto que al Poder Legislativo de Nuevo León le ha sido encomendada la tarea de legislar en materia del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, sí existe una afectación al ámbito de atribuciones del Congreso Local, puesto que la facultad reglamentaria del Municipio de Monterrey, en este caso, es "de detalle" y se encuentra completamente subordinada a las disposiciones tanto de la ley marco como de la normatividad local.

En este sentido, los artículos 2, fracción I y 21, fracción III del Reglamento para las Construcciones del Municipio de Monterrey del Estado de Nuevo León, vulneran el sistema de distribución de competencias establecido por la Constitución Federal en sus numerales 27, párrafo tercero; 73, fracción XIX-C y 115, fracción V, al contrariar lo dispuesto en la normatividad estatal a la cual se encuentran subordinadas.

Máxime que las disposiciones reglamentarias impugnadas violentan lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, puesto que acarrearán inseguridad jurídica al establecer un criterio diverso para interpretar el silencio administrativo dentro de los trámites para la expedición de las licencias de construcción, siendo que los asentamientos humanos competen a los tres niveles de gobierno, por lo que es preciso que la entidad federativa establezca normas uniformes en la materia y, si se admitiera la posibilidad de que coexistan distintas pautas para dar respuesta a los trámites relacionados con este punto, dependiendo del número de municipios de que se trate, se acarrearía inseguridad jurídica para los gobernados.

Así, las normas que se combaten en el presente medio de control de la constitucionalidad vulneran el principio de supremacía constitucional consagrado en el numeral 133 de la Constitución Federal por contravenir una norma estatal emitida con base a las atribuciones otorgadas en la ley marco en materia de asentamientos humanos.

No tiene razón el Municipio demandado en el sentido a que la Ley General de Asentamientos Humanos fue emitida con anterioridad a la reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115, fracción II de la Constitución Federal sosteniendo que a partir de la citada reforma las normas de la ley general quedaron superadas.

Lo anterior en virtud de que las disposiciones reglamentarias impugnadas no son de las derivadas de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, sino que se trata de normas “de detalle” de normas que tienen su fundamento en el sistema de concurrencia establecido en la Constitución Federal en materia de asentamientos humanos, por lo que las disposiciones que la Ley General de Asentamientos Humanos están vigentes, siendo obligatorio para el municipio demandado el respeto al reparto de atribuciones en ella establecido.

Los argumentos planteados por el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León son fundados, por lo que procede que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la invalidez de los artículos 2, fracción I y 21, fracción III del Reglamento para las Construcciones del Municipio de Monterrey del Estado de Nuevo León.

5. Audiencia. Substanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución⁵.

III. COMPETENCIA.

Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de 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 y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un conflicto entre el Estado de Nuevo León, por conducto del Poder Legislativo Local, y el Municipio de Monterrey de la misma Entidad Federativa.

IV. OPORTUNIDAD.

El Poder actor demanda la invalidez de los artículos 2, fracción I y 21, fracción III del Reglamento para las Construcciones del Municipio de Monterrey del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiuno de junio de dos mil diez.

Al impugnarse normas de carácter general, para efectos de determinar lo referente a la oportunidad en la presentación de la demanda, deberá estarse a lo previsto por el artículo 21, fracción II de la Ley Reglamentaria de la materia⁶, que prevé que cuando en una controversia constitucional se impugnen normas generales, la demanda respectiva puede promoverse en dos momentos, a saber:

- a) Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y
- b) Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

⁵ La audiencia se celebró el 11 de enero de 2012.

⁶ “Artículo 21.- El plazo para la interposición de la demanda será:

[...]

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

[...]”.

En el caso, es aplicable la primera hipótesis, ya que el Poder actor solicita la declaración de invalidez de los artículos impugnados del Reglamento para las Construcciones del Municipio de Monterrey, Nuevo León, con motivo de su publicación en el Periódico Oficial de la Entidad de veintiuno de junio de dos mil diez. En esta tesitura, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del veintidós de junio de dos mil diez al diecisiete de agosto del mismo año⁷.

Por consiguiente, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el dieciséis de agosto de dos mil diez, según se desprende del sello asentado al reverso de la foja treinta de autos, no cabe duda que la demanda fue promovida en forma oportuna.

V. LEGITIMACION.

1. Legitimación activa. El actor es el Estado de Nuevo León. Cabe señalar que previa aclaración a la demanda, Sergio Alejandro Alanís Marroquín, ostentándose como Presidente de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Nuevo León declaró que acudía a promover la controversia constitucional en representación de la Entidad.

Este Tribunal considera que en los casos en los que no exista mandamiento expreso en las Constituciones Locales que le otorgue a alguno de los tres poderes del Estado la representación única y exclusiva de la entidad, debe presumirse que cualquiera de ellos puede promover una controversia constitucional en representación del Estado, siempre y cuando considere que se afecte su ámbito propio de competencias⁸. Así, cuando el actor sea el Poder Legislativo por ejemplo, podrá acudir a este medio de control en representación de la entidad federativa siempre que la impugnación verse sobre una afectación a la esfera competencial de dicho poder actor, pero no si lo que pretendiera salvaguardar fuese una competencia o atribución de alguno de los otros dos poderes estatales.

En el caso, el Presidente de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Nuevo León acude en esta vía en representación de la entidad por considerar que con la expedición del Reglamento para las Construcciones del Municipio de Monterrey -norma impugnada-, se trastoca su esfera competencial ya que el Municipio demandado se excedió en sus atribuciones al establecer en esta norma un criterio opuesto al previsto en la ley estatal.

En este sentido, este Tribunal Pleno considera que, en el caso, el Congreso Local sí cuenta con facultades para representar al Estado de Nuevo León en la promoción de la presente controversia constitucional, actualizándose el supuesto de procedencia previsto en el artículo 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional⁹, el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

En el caso, suscribe la demanda en representación del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, Sergio Alejandro Alanís Marroquín, en su carácter de Presidente de la Diputación Permanente de dicho órgano legislativo, lo que acredita con el ejemplar del Periódico Oficial de la Entidad de siete de julio de dos mil diez, en el que consta, entre otras cosas, la publicación del Decreto número "99" por el que se integra la Diputación Permanente que fungirá dentro del receso correspondiente al segundo periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio constitucional de la Septuagésima Segunda Legislatura al Congreso del Estado de Nuevo León, del que se advierte que Sergio Alejandro Alanís Marroquín fue designado Presidente de la Diputación Permanente del citado Congreso.

⁷ Debiéndose descontar los días veintiséis, veintisiete de junio de dos mil diez, tres, cuatro, diez, once de julio, primero, siete, ocho, catorce y quince del mismo año, por ser inhábiles, así como el primer periodo de receso de este Alto Tribunal que va del dieciséis de julio al treinta y uno del mismo mes y año incluyendo el 1 de agosto por haber sido día inhábil, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o., 3o., fracciones II y III de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con los artículos 3o. y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

⁸ Al respecto el artículo 30 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, dispone: "El Gobierno del Estado es republicano, representativo y popular; se ejercerá por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, siendo la base de su organización política y administrativa el Municipio Libre. Estos Poderes derivan del pueblo y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en esta Constitución. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo". Sobre este tema, este Tribunal Pleno ya se pronunció en el sentido de que cualquiera de los tres poderes se encuentra legitimado para promover una controversia constitucional en defensa de la Federación o del estado al que pertenezcan; este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 13/2004 de rubro "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE DURANGO TIENE LEGITIMACION PARA PROMOVERLA EN DEFENSA DE LOS INTERESES DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA".

⁹ "ARTICULO 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...) "

Aunado a lo anterior, de los artículos 52, 60, fracción I, inciso c) y 86 bis de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, así como del artículo 24, fracción XV del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la misma entidad federativa¹⁰ se advierte que si la representación legal del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León se deposita en el Presidente de la Mesa Directiva y si durante los periodos de receso, el Presidente de la Diputación Permanente funge como Presidente del Congreso, permite concluir que Sergio Alejandro Alanís Marroquín, en su carácter de Presidente de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Nuevo León, se encuentra legitimado para comparecer en la controversia constitucional en representación de dicho Poder.

No es obstáculo a lo anterior, lo señalado por el Municipio demandado en el sentido de que de acuerdo con el artículo 66 de la Constitución Local¹¹, el Poder Legislativo analiza únicamente los asuntos para los cuales se convoca, pero que tratándose de la Diputación Permanente no posee facultades para instruir sobre la presentación del presente medio de control constitucional y por tanto se actualiza una falta de legitimación procesal.

Al respecto, de la lectura y análisis de dicho numeral este Tribunal Pleno advierte que si bien en dicho precepto no se encuentra expresamente como atribución de la Diputación Permanente la de presentar una controversia constitucional, lo cierto es que como ya dijimos, si la representación legal del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León se deposita en el Presidente de la Mesa Directiva y si durante los periodos de receso el Presidente de la Diputación Permanente funge como Presidente del Congreso, de esto se sigue que la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Nuevo León se encuentra legitimada para promover la controversia constitucional en representación de la entidad.

En cuanto al señalamiento del Municipio demandado en el sentido de que suponiendo que se actualizara la invasión de competencias por parte del Municipio por haber legislado en temas propios del Poder Legislativo, en todo caso, el ente idóneo para iniciar la controversia sería el Congreso del Estado pero no en representación del Estado de Nuevo León, debe decirse que, como ya quedó acreditado, en el caso quien promueve la controversia es precisamente el Estado de Nuevo León representado por el Poder Legislativo, hipótesis que se encuentra contemplada por el inciso i) fracción I del citado artículo constitucional, y, además, que intenta defender una atribución que es propia de su competencia.

2.- Legitimación pasiva. El análisis de la legitimación de la autoridad demandada, es una condición indispensable para la procedencia de la acción, ya que dicha parte será la obligada por la ley para satisfacer la pretensión de la demanda, en caso de que resulte fundada.

En auto de treinta de agosto de dos mil diez¹², el Ministro instructor reconoció el carácter de demandado en esta controversia al Municipio de Monterrey del Estado de Nuevo León.

¹⁰ Artículo 52.- La Directiva es el órgano de dirección del Pleno del Congreso. Es responsable de la conducción de las sesiones del Pleno del Poder Legislativo, tiene las atribuciones señaladas en la presente Ley y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso. Se integra por un Presidente, que será el Presidente del Congreso, dos Vicepresidentes y dos Secretarios. La Presidencia del Congreso será rotativa entre los Grupos Legislativos, de acuerdo a su representación en el mismo. (...).

Artículo 60.- Son atribuciones de los integrantes de la Directiva las siguientes:

I.- Del Presidente:

(...)

c) Representar al Poder Legislativo en los asuntos de carácter legal y protocolario, pudiendo delegar dicha representación de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado; (...).

Artículo 86 BIS.- Durante los periodos de receso, el Presidente de la Diputación Permanente será el Presidente del Congreso, tendiendo para este efecto, las mismas atribuciones que para dicho cargo enuncian esta Ley y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso".

Artículo 24.- Además de las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, al Presidente del Congreso le corresponde:

(...)

XV.- Tener la representación legal del Congreso:

a) En los actos oficiales a que deba concurrir, pudiendo ser suplido en dicha representación en este orden: por los Vicepresidentes o por otro Diputado que sea nombrado para tal efecto por el Presidente de este órgano de dirección. En casos extraordinarios, el Pleno del Congreso podrá designar expresamente a una comisión para representar al Congreso; y

b) Para celebrar convenios, otorgar poderes o mandatos y designar delegados para que representen al Congreso, pudiendo éstos ejercer las facultades de administración, pleitos y cobranzas, aún aquéllas que requieran de cláusula especial. (...).

¹¹ Art. 66.- A la Diputación Permanente corresponde:

I.- Vigilar el cumplimiento de la Constitución y dar informe al Congreso de las infracciones que haya notado.

II.- Ejercer la facultad que señala la fracción XIX del Artículo 63.

III.- Preparar los proyectos de ley y adelantar los trabajos del Congreso, dando a éste cuenta de ellos en su próxima reunión ordinaria e informándole de cuanto sea debido y conveniente instruirle.

IV.- Convocar al Congreso del Estado a Período Extraordinario de Sesiones, cuando así convenga a la salud del Estado, lo exija el cumplimiento de alguna ley general o lo solicite el Ejecutivo.

V.- Manifestar su opinión por escrito al Gobernador, en los casos en que éste tenga a bien pedirla.

VI.- Ejercer las facultades a que se refieren los Artículos 52, 63 en sus fracciones IV y XXI, 89, 90 y 91 de esta Constitución.

VII.- DEROGADA.

VIII.- Recibir durante sus funciones las protestas de ley que deben otorgarse ante el Congreso; y

IX.- Ejercer las demás facultades que le otorgan esta Constitución y las leyes.

X.- DEROGADA".

¹² Foja 234 y siguientes del expediente.

Suscribieron la contestación de demanda fueron José Adrián González Navarro y Juan José Bujaidar Monsiváis, ostentándose como Director Jurídico de la Secretaría del Ayuntamiento, en representación del Presidente Municipal, y Síndico Segundo, respectivamente, del Municipio de Monterrey, del Estado de Nuevo León, cargos que acreditaron con copias certificadas de los ejemplares del Periódico Oficial del Estado de diecisiete de julio de dos mil nueve y seis de enero de dos mil diez, de los que se desprende, por una parte, el acuerdo delegatorio de facultades que hace el Presidente Municipal a favor del citado Director Jurídico¹³, y por otra, el Acta Circunstanciada de la Sesión Permanente de Cómputo para la Renovación del Ayuntamiento del Municipio de Monterrey, Nuevo León, celebrada el ocho de julio de dos mil nueve, en la que se declaró electa la Planilla Acción Nacional, para tomar posesión del ayuntamiento del periodo que comprende del treinta y uno de octubre de dos mil nueve al treinta de octubre de dos mil doce, así como el Acta número 39 de Sesión Solemne del Ayuntamiento de treinta de octubre de dos mil nueve, sobre la toma de protesta del Síndico Segundo, en donde se constata que los promoventes cuentan con los cargos que ostentan.

En ese sentido, los artículos 27, primer párrafo y 31, fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León¹⁴, establecen que el Presidente Municipal tiene a su cargo la representación del Ayuntamiento y que corresponde a los Síndicos o Síndicos Segundos conjuntamente con el Presidente Municipal intervenir en los actos jurídicos que realice el Ayuntamiento y en aquellos que sea necesario ejercer la personalidad jurídica del Municipio.

Pues bien, este Tribunal Pleno estima que debe tenerse por no contestada la demanda de controversia constitucional ya que el escrito correspondiente fue suscrito conjuntamente por el Director Jurídico de la Secretaría del Ayuntamiento en representación del Presidente Municipal y por el Síndico Segundo del Ayuntamiento.

En efecto, en el caso, no signa el escrito de contestación el Presidente Municipal, sino que a través del Acuerdo delegatorio referido, delega su facultad de representación legal del Municipio al citado Director Jurídico, sin embargo, de conformidad con lo previsto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, concretamente con lo dispuesto en su artículo 27 que prevé las atribuciones del Presidente Municipal, éste no tiene facultades para delegar la representación legal del Municipio, por lo que no puede tomarse en cuenta el acuerdo delegatorio en favor del Director Jurídico de la Secretaría del Ayuntamiento, pues al ser una atribución legal del Presidente Municipal la facultad de representación del Municipio y por ello ser una función esencial de este funcionario, la posibilidad de delegar dicha representación deberá estar igualmente prevista en ley y no en un reglamento o en cualquier otro tipo de instrumento¹⁵.

¹³ "ACUERDO. DELEGATORIO. El suscrito ING. FERNANDO ALEJANDRO LARRAZABAL BRETON, Presidente Municipal del Municipio de Monterrey, con fundamento en lo establecido por los artículos 70, 73, 75, 80 y 81, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León; 2, 3, párrafo tercero, 10, 12, fracción I y 13, último párrafo, del Reglamento Orgánico del Gobierno Municipal de Monterrey, Nuevo León, tiene a bien emitir el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- Se delega en el C. José Adrián González Navarro, Director Jurídico de la Secretaría del R. Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, todas y cada una de las facultades y atribuciones consignadas a favor del Presidente Municipal, en el artículo 27, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León; así como las facultades y atribuciones que también se establecen a su favor en el artículo 8, fracciones I, incisos D) e I), del rubro "de Gobierno"; II, incisos C), D), E) y F), del rubro: "del orden jurídico"; del Reglamento Orgánico del Gobierno Municipal de Monterrey, Nuevo León.

SEGUNDO.- La delegación que aquí se concede, comprende desde luego el ejercicio de la representación legal del Ayuntamiento de Monterrey, así como del Municipio de Monterrey, esta última conjuntamente con el C. Síndico Segundo del R. Ayuntamiento; representación a la cual se refieren los artículos 27, párrafo primero, y 31, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León.

TERCERO.- Así también queda comprendida en dicha delegación, la atención a los asuntos de orden jurídico o legal que se encuentren en trámite o surjan durante el periodo de vigencia de este acuerdo, y que debería darse por el Presidente Municipal por sí o en representación del Ayuntamiento de Monterrey, en particular aquellos que por Ley o por resolución jurisdiccional ameriten el pronunciamiento respectivo, como son entre otros: rendir informes previos y justificados en los juicios de amparo en los que tengan el carácter de autoridad responsable el Presidente Municipal de Monterrey, o el R. Ayuntamiento de Monterrey; el cumplimiento a nombre de dichos entes, de ejecutorias o cualquier otra determinación jurisdiccional que así se lo requiera; además de la contestación o promoción de demandas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado; la contestación o promoción de demandas ante los Juzgados o Tribunales del orden civil, mercantil, penal, laboral o cualesquier otra materia en la que sean o resulten ser parte el Ayuntamiento o el Presidente Municipal.

CUARTO.- Las facultades que aquí se delegan estarán vigentes desde la fecha de su publicación en el Periódico Oficial, hasta el treinta de octubre de dos mil doce.

QUINTO.- El Presidente Municipal de Monterrey, conserva en todo caso la atribución de ejercer directamente las facultades delegadas en este acuerdo.

(...)"

¹⁴ "ARTICULO 27.- El Presidente Municipal tiene a su cargo la representación del Ayuntamiento y la ejecución de las resoluciones del mismo, teniendo además, las siguientes facultades y obligaciones: [...]"

ARTICULO 31.- Son facultades y obligaciones del Síndico Municipal o en su caso del Síndico Segundo:

[...] II.- Intervenir en los actos jurídicos que realice el Ayuntamiento en materia de pleitos y Cobranzas y en aquellos en que sea necesario ejercer la personalidad jurídica que corresponde al Municipio conjuntamente con el Presidente Municipal. [...]"

¹⁵ No pasa desapercibido para este Tribunal Pleno que si bien el Acuerdo Delegatorio cita como fundamento diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, ninguno de estos preceptos faculta al Presidente Municipal para delegar su facultad de representación legal del Municipio. Asimismo el mencionado Acuerdo Delegatorio se funda en diversos preceptos del Reglamento Orgánico del Gobierno Municipal de Monterrey, sin embargo debe reiterarse que a través de este instrumento no es posible hacer una delegación de una facultad de tal naturaleza, además de que en ninguno de los preceptos e incisos citados en dicho acuerdo se establece esta posibilidad.

En este sentido, si bien el escrito de contestación a la demanda también fue suscrito por el Síndico Segundo del Municipio de Monterrey, no puede tenerse por acreditada la representación del Municipio demandado, ya que nos encontramos ante una deficiente representación, pues como ya dijimos, en términos de la fracción II del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, corresponde al Síndico Municipal o a los Síndicos Segundos ejercer la personalidad del Municipio conjuntamente con el Presidente Municipal. Así, cuando el Síndico o los Síndicos Segundos acudan en representación del Municipio, dicha representación deberá realizarse de manera conjunta con el Presidente Municipal por establecerlo así la Ley Orgánica correspondiente¹⁶.

Por lo tanto, en el caso al no contarse con la representación conjunta exigida por la ley, dado que como ya dijimos, el Presidente Municipal no podía delegar su facultad de representación, lo conducente es tener por no contestada la demanda y consecuentemente tener por ciertos los actos impugnados, lo que en el caso no representa problema alguno ya que al impugnarse una norma general -Reglamento para las Construcciones del Municipio de Monterrey-, ésta no requiere ser probada¹⁷.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

Al haberse tenido por no contestada la demanda, este Tribunal Pleno no hará pronunciamiento alguno sobre las causas de improcedencia hechas valer por el Municipio demandado, y dado que no se advierte de oficio ningún motivo o causa de improcedencia se analizará el fondo del asunto.

VII. RAZONES Y FUNDAMENTOS.

Para el estudio de fondo resulta necesario hacer referencia a los precedentes en los que este Tribunal reconoció la existencia del orden jurídico municipal derivado de la reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal en la que se cambió la forma de administración municipal a la de gobierno municipal¹⁸.

El precedente rector es la controversia constitucional 14/2001 del Municipio de Pachuca de Soto del Estado de Hidalgo, resuelta en sesión pública de siete de julio de dos mil cinco, por unanimidad de diez votos.

Una de las expresiones más claras de esta nueva concepción del municipio se refleja en su capacidad de emitir normas, cuestión que fue el tema central del precedente indicado, sobre lo que esencialmente se resolvió lo siguiente:

1. El Organo Reformador de la Constitución en 1999 modificó el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un doble propósito: a) delimitar el objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal y b) ampliar la facultad reglamentaria del Municipio. Lo anterior significa, según el precedente, que el contenido de las leyes estatales en materia municipal debe orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada uno de ellos, mientras que la competencia reglamentaria municipal sólo debe abarcar los aspectos fundamentales para su desarrollo. Con esto se reconoce el equilibrio competencial establecido por la reforma de 1999, en el que ningún nivel de autoridad tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno tiene las atribuciones que constitucionalmente le corresponden¹⁹.

¹⁶ Cabe señalar que con este criterio se abandona la tesis P./J. 44/97 de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACION PROCESAL PARA PROMOVERLA. LA TIENEN EL PRESIDENTE MUNICIPAL Y EL SINDICO DEL AYUNTAMIENTO (LEGISLACION DEL ESTADO DE NUEVO LEON", ya que para que los Síndicos acudan en esta vía en representación del Municipio, necesariamente deberán acudir conjuntamente con el Presidente Municipal.

¹⁷ De la relación de los artículos 86 y 88 del Código Federal de Procedimientos con el principio *lura novit curia* (el juez conoce el derecho) y el de publicidad de las normas, se colige que la legislación puede ser invocada por el juzgador aun y cuando no haya sido alegada ni probada por las partes, circunstancia que lógicamente se actualiza cuando se tiene por no contestada una demanda de controversia constitucional. Lo anterior, ya que las leyes constituyen hechos notorios y corresponde al juez, en su calidad de perito en derecho, conocer y traer a juicio la normatividad aplicable.

¹⁸ Tesis de Pleno: P./J. 136/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, Octubre de 2005, pág. 2062. "ESTADO MEXICANO. ORDENES JURIDICOS QUE LO INTEGRAN. De las disposiciones contenidas en los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracciones I y II, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte la existencia de cinco órdenes jurídicos en el Estado Mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional. Este último establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, y corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional, definir la esfera competencial de tales órdenes jurídicos y, en su caso, salvaguardarla".

¹⁹ Tesis de Pleno P./J. 133/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, Octubre de 2005, pág. 2068. "LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTICULO 115, FRACCION II, SEGUNDO PARRAFO, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".

2. El artículo 115, fracción II, incisos a) y e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a las Legislaturas Estatales dos atribuciones en materia municipal: a) emitir las bases generales necesarias para conferir una homogeneidad básica al gobierno municipal, que establezcan los lineamientos esenciales de los cuales no puede apartarse en el ejercicio de sus competencias constitucionales; y, b) emitir disposiciones de detalle sobre esa misma materia aplicables solamente en los Municipios que no cuenten con reglamentación pormenorizada propia, con la peculiaridad de que en el momento en que éstos emitan sus propios reglamentos, las disposiciones supletorias del Congreso resultarán automáticamente inaplicables, correspondiendo a los Congresos Estatales, a través de la emisión de un acto legislativo, hacer esa clasificación²⁰.

3. La reforma al artículo 115, fracción II de la Constitución sustituyó el concepto de "bases normativas" por el de "leyes en materia municipal", ampliando el ámbito competencial de los Municipios y delimitando el objeto de las leyes estatales en materia municipal, *a fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos*. Se determinó entonces que "las bases generales de la administración pública municipal" comprenden las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental como, por ejemplo, las que corresponden al Ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores y síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma, entre las que se pueden mencionar, enunciativamente, las normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas; las relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos; las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad; las que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los munícipes; las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal; el periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción; la rendición de informes por parte del Cabildo; la regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado, entre otras. Concluyéndose que los Municipios tendrán que observar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos²¹.

4. Como contraparte de lo anterior, se amplió la esfera competencial de los Municipios en lo relativo a su facultad reglamentaria, por lo que los Ayuntamientos podrán expedir dos tipos de normas reglamentarias: a) el reglamento tradicional de detalle de las normas, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida; y b) los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los Municipios, respetando las bases generales establecidas por las legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados²².

5. En los casos en los que el legislador estatal emita una ley orgánica municipal en la que no distinga los anteriores supuestos y que, por tanto pueda potencialmente afectarse la autonomía jurídica de algún Municipio, debe considerarse que no le son imperativos y que, por ello, puede dictar sus propios reglamentos aun en contra de lo que dichas disposiciones establezcan, pues ante la falta de precisión de la naturaleza de las normas impugnadas referidas, aquél está en plena libertad de aplicarlas supletoriamente, o bien, de emitir sus propias normas para regir su desarrollo municipal, generándose así una invalidez relativa de las normas, lo que no afecta en modo alguno la facultad de la Legislatura Estatal para que posteriormente emita una nueva ley en la que distinga la calidad de las normas a que se refiere el indicado artículo 115, fracción II, constitucional²³.

²⁰ Tesis de Pleno P./J. 127/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, Octubre de 2005, pág. 2063: "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. DEBEN DETERMINAR LAS NORMAS QUE CONSTITUYEN BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL Y LAS DE APLICACION SUPLETORIA".

²¹ Tesis de Pleno: P./J. 129/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, Octubre de 2005, pág. 2067. "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL".

²² Tesis de Pleno: P./J. 132/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, Octubre de 2005, pág. 2069. "MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA".

²³ Tesis del Pleno: P./J. 128/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, Octubre de 2005, pág. 2064. "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. EFECTOS DE LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ RELATIVA CUANDO DERIVA DE LA OMISION DE LAS LEGISLATURAS DE PRECISAR QUE NORMAS SON IMPERATIVAS A LOS MUNICIPIOS Y CUALES PUEDEN APLICAR SUPLETORIAMENTE".

De lo anterior, queda claro que el precedente de Pachuca de Soto establece una condición mínima de racionalidad en las leyes emitidas por los congresos locales. El hecho de que en el caso concreto de Pachuca de Soto no existiera esta condición mínima, fue lo que originó los peculiares efectos de la sentencia, en el sentido de establecer la posibilidad de que el Municipio decidiera que elementos de la normativa estatal observaría y cuáles no, invitando al legislador local a reestructurar la normatividad en materia municipal bajo los lineamientos establecidos en la sentencia, básicamente, la justificación de la materia de la “base” y de lo que, en todo caso, sería subsidiario. Lo que este Alto Tribunal quiso establecer, entonces, es un criterio de evaluación de la normativa estatal y de la relacionada reglamentación municipal basado en un criterio de justificación de la racionalidad de las normas emitidas por el legislador local para la disección entre uno y otro ámbito.

De este modo, y para entender el principio anterior aplicado a casos específicos hay que, además, subrayar la distinción entre principio de jerarquía y principio de competencia para la resolución de potenciales conflictos normativos entre distintos ámbitos de validez u órdenes jurídicos distintos, como lo son el estatal y el municipal. Al respecto, este Alto Tribunal ha definido que la relación que se establece entre los cuatro órdenes jurídicos diferenciados en el sistema jurídico mexicano: el Federal, el local, el del Distrito Federal y el municipal, no es jerárquica, sino horizontal dependiente de los criterios de distribución material de competencias establecidos precisamente en el único orden que tiene una situación jerárquicamente diferenciada a todos los demás: el constitucional (P./J.136/2005).

Lo anterior significa que por el mero hecho de que por vía de legislación o reglamentación se establezca un criterio general en uno de estos órdenes y este criterio resulte contrario a uno establecido en otro orden, el posible conflicto no puede ser resuelto mediante el criterio de *lex superior* (norma superior contra norma inferior) o enfrentando en todos los casos la ley contra el reglamento aplicando el principio de legalidad tradicional. Esto es particularmente claro cuando hablamos de las relaciones entre normas de bases estatales establecidas en la fracción II del artículo 115 de la Constitución y los reglamentos municipales sobre las mismas materias, ya que, desde el precedente analizado de Pachuca de Soto, este Tribunal ha definido que en ambos casos se tiene un ámbito material constitucionalmente definido y contrastable frente a las pretensiones del legislador estatal de regular la materia al grado que puede estar reservada al municipio, lo que se nos presenta entonces no es un problema de cualidades normativas distintas, sino un problema de grado.

Así, si bien los reglamentos municipales deben estar de acuerdo con lo establecido en las leyes de bases en materia municipal, lo cierto es que esto no debe entenderse en el sentido de que aquellos nazcan como normas que deban sujetarse indefectiblemente y en toda su extensión a lo establecido por la Ley de Bases emitida por el estado, sino que, en caso de conflicto y con base en las razones por las que el congreso local determinó la distinción entre bases generales y normas supletorias, este Tribunal puede determinar si el municipio mantiene o no, un ámbito material originario y específico referido a su propia actuación administrativa relacionada con sus propias facultades y, por tanto, si le corresponde regularlo a él mismo fuera de las atribuciones de homologación estatales.

Aquí corremos el riesgo de caer en un concepto puramente formal o en definiciones circulares del concepto de base: considerando como base todo lo que se encuentre definido como tal en la ley, o todo aquello que el legislador decida que debe homogeneizar en relación a los municipios, sin una justificación objetivable desde la propia resolución del conflicto. De este modo, este Tribunal considera que es muy complicado establecer principios materiales generales de distinción entre estos ámbitos, resultando conveniente analizar en cada caso concreto si se trata de una competencia del estado o si la misma pertenece al ámbito originario municipal, contrastando y evaluando la razonabilidad de las disposiciones en conflicto, junto con las razones proporcionadas por el legislador local para justificar que determinada materia corresponde a una base general.

En este caso, se impugnan los artículos 2, fracción I y 21, fracción III del Reglamento para las Construcciones del Municipio de Monterrey publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el veintiuno de junio de dos mil diez. Estos artículos literalmente establecen lo siguiente:

“Artículo 2. Para los efectos de este Reglamento se entiende por:

I. Afirmativa Ficta: El acto administrativo por el cual la Autoridad competente expide la licencia a una solicitud, por no resolverla dentro del término legal establecido;”.

“Artículo 21. Para la tramitación y aprobación de las solicitudes se atenderá lo siguiente: [...]

III. Una vez integrada la solicitud con toda la documentación requerida por este Reglamento, la Autoridad que corresponda, deberá resolver las solicitudes presentadas en el plazo que la Ley o las demás disposiciones legales determinen, o a falta de esta, será de 30 días hábiles, contados a partir de su recepción, de no hacerlo en el tiempo señalado se considerará afirmativa ficta, para tal efecto, la Secretaría resolverá en un plazo de 10 días hábiles a partir de la fecha de la solicitud de configuración de afirmativa ficta.

La Afirmativa Ficta no surtirá efecto legal alguno:

- A) Si dentro del plazo de 10 días hábiles el solicitante no formula su petición;
- B) Cuando implique la afectación de derechos de terceros, contravenga disposiciones de orden público, o cause perjuicio al interés social;
- C) Cuando la solicitud se presenten ante autoridad incompetente; y,
- D) Cuando la solicitud no reúna los requisitos que señalan las normas jurídicas aplicables".

Como se advierte de la demanda, la impugnación se centra en una supuesta transgresión a los artículos 14, 16, 27, tercer párrafo, 73, fracción XIX-C, 115 y 133 de la Constitución Federal, básicamente porque el reglamento municipal impugnado contiene disposiciones que contravienen lo establecido en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León. Los argumentos se centran en indicar que al ser la materia de desarrollo urbano una materia concurrente, el municipio se excedió en sus atribuciones al reglamentar contraviniendo directamente lo previsto por la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León ya que el establecimiento de la figura de la afirmativa ficta para efectos de que se otorguen permisos de construcción a los particulares choca frontalmente con la figura de la negativa ficta prevista en el artículo 360 de la Ley Estatal, lo que genera incertidumbre e inseguridad jurídica en los ciudadanos de Monterrey.

Independientemente de los argumentos relacionados con la violación de derechos fundamentales de los "ciudadanos de Monterrey", cuestión que no debe analizarse en esta vía de control constitucional²⁴, lo cierto es que la supuesta transgresión de ámbitos competenciales se da mediante una contraposición de figuras administrativas, como lo son la afirmativa o negativa ficta, las cuales constituyen supuestos legales para los casos de silencio administrativo: cuando la autoridad administrativa no contesta o realiza un acto administrativo mandatado por la ley en el término establecido.

La norma general, entonces, establece una solución para este silencio: negativa o afirmativa, lo cual se encuentra a discreción del órgano que así la establece. La determinación de la solución al silencio, en este sentido, es secundaria en relación al desarrollo de la función administrativa específica, no agrega nada a la determinación de la voluntad del órgano competencialmente facultado para hacerlo dentro de un cierto plazo, sino que presume la voluntad una vez transcurrido éste. De este modo, aquí lo que hay que determinar desde los parámetros constitucionales anteriormente enunciados, es quién es la autoridad competente para determinar, una vez transcurrido el plazo, si esto resulta en una negativa o en una afirmativa. Además, hay que subrayar que esta contraposición tiene la peculiaridad que se relaciona con la materia de asentamientos humanos y la facultad del municipio de emitir licencias de construcción, condiciones que se encuentran expresamente establecidas en la diversa fracción V del propio artículo 115.

La fracción V del artículo 115 efectivamente regula dos materias cuya concurrencia debe establecerse por el legislador federal en las leyes generales respectivas, conforme a lo establecido en las fracciones XXIX-C y XXIX-G de la Constitución Federal: asentamientos humanos y equilibrio ecológico. Las condiciones generales de estas materias en relación con el ámbito municipal se pueden encontrar en el primer y último párrafos de esta fracción V del artículo 115: a) en el primer párrafo se establece que los municipios estarán facultados en estas materias "en los términos de las leyes federales y estatales relativas" y, por otro lado, b) en el último párrafo que "en lo conducente 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"²⁵.

²⁴ Controversia constitucional 54/2009, promovida por el Gobernador del Estado de Jalisco, resuelta el veintisiete de mayo de dos mil diez, en la parte que interesa, fue por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, en cuanto a confirmar el criterio sustentado en la controversia constitucional 21/2006, consistente en que son inoperantes los conceptos de invalidez planteados en una controversia constitucional en los que se hagan valer violaciones a derechos fundamentales que no estén relacionadas con la esfera competencial de la entidad política o poder actor.

²⁵ Sobre la concurrencia de facultades en estas materias en relación con la fracción V del artículo 115, este Tribunal Pleno ya fijó su criterio al resolver los precedentes de las Controversias Constitucionales 94, 99 y 100 del año 2009 y 31/2010 del Estado de Quintana Roo, en sesiones de 31 de marzo y 5 de abril de 2011.

Por lo anterior, la primera pregunta que este Tribunal debe hacerse es la siguiente: ¿en estas materias concurrentes debemos aplicar la misma exigencia de racionalidad en la división material de competencias que la ya referida con relación a la fracción II del mismo artículo 115 en lo relativo a las leyes de bases, cuyo objeto específico según su inciso a) es: “establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad audiencia y legalidad”?

El problema en este caso concreto es que nos enfrentamos a una sobreposición entre una facultad reglamentaria del municipio en una materia de administración pública, como puede ser el otorgamiento de licencias y, por otro, que esta disposición administrativa se refiere a una materia concurrente en la que se exige la observancia de las leyes federales y estatales.

De este modo, aun cuando estamos hablando de normas eminentemente relacionadas con la administración pública municipal, el criterio de distribución competencial establecido constitucionalmente no solamente debe contrastarse en términos de la fracción II del artículo 115, sino con lo establecido en su fracción V, en donde la facultad del estado de homologar las facultades del municipio en esas materias se encuentra directamente establecida como facultad constitucional concurrente junto con la obligación de observancia de las leyes federales y estatales en la materia.

Por lo tanto, para resolver el problema planteado en este caso, no es posible aplicar directamente, y de manera aislada, la fracción II y la justificación de la racionalidad del legislador local para establecer la diferencia entre bases generales y normas supletorias, aun cuando se trata de cuestiones eminentemente relacionadas con la administración municipal, ya que dada la naturaleza constitucional de la materia regulada (desarrollo urbano y otorgamiento de licencias relacionadas con este²⁶), la facultad reglamentaria municipal encuentra un mayor acotamiento que deriva del mandato constitucional expreso establecido en la fracción V del artículo 115 constitucional cuando indica que: los municipios estarán facultados para otorgar licencias y permisos de construcción “en los términos de las leyes federales y estatales relativas”.

Ahora bien, el artículo 360 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León establece que:

“ARTICULO 360. Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, presentada una solicitud para cualquier trámite a que se refiere la presente Ley y, que esté debidamente acompañada de toda la documentación requerida por este ordenamiento, la autoridad competente deberá dar una respuesta a la misma en el término máximo de 45-cuarenta y cinco días naturales contados a partir de la fecha en que se haya recibido la solicitud.

En caso de que la autoridad competente sea omisa y no notifique personalmente o por correo certificado la respuesta al trámite solicitado en el término indicado y siempre que no se involucren situaciones ilícitas ni sea contraria a la presente Ley, programas u otras disposiciones de carácter general en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y asentamientos humanos; se considerará negada la solicitud planteada.

En los reglamentos municipales u otras disposiciones de carácter general expedidos por el Ayuntamiento correspondiente, podrá establecerse un término menor al señalado en el primer párrafo de este Artículo, el cual en ningún caso podrá ser mayor”.

La disposición legal local transcrita establece que presentada una solicitud en la materia para cualquier tipo de trámite previsto en la propia ley, si la autoridad competente no da respuesta en el término de cuarenta y cinco días naturales, se considerará negada, esto es, se actualiza una negativa ficta. Este artículo permite que las disposiciones reglamentarias en la materia puedan variar el plazo en el cual la autoridad se encuentra obligada a dar respuesta a las solicitudes, pero no autoriza la variación del resultado del silencio de la autoridad, en todos los casos, una vez transcurrido el tiempo establecido, la solicitud debe considerarse negada.

Por su parte, el Municipio de Monterrey en su Reglamento para las construcciones, concretamente en los artículos 2, fracción I, y 21, fracción III, impugnados, establece lo siguiente:

“**Artículo 2.** Para los efectos de este Reglamento se entiende por:

I. Afirmativa Ficta: El acto administrativo por el cual la Autoridad competente expide la licencia a una solicitud, por no resolverla dentro del término legal establecido;”.

²⁶ Sobre el tema de la naturaleza concurrente en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado al resolver las controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009, resueltas en sesión pública de treinta y uno de marzo de 2011.

“Artículo 21. Para la tramitación y aprobación de las solicitudes se atenderá lo siguiente: [...]

III. Una vez integrada la solicitud con toda la documentación requerida por este Reglamento, la Autoridad que corresponda, deberá resolver las solicitudes presentadas en el plazo que la Ley o las demás disposiciones legales determinen, o a falta de esta, será de 30 días hábiles, contados a partir de su recepción, de no hacerlo en el tiempo señalado se considerará afirmativa ficta, para tal efecto, la Secretaría resolverá en un plazo de 10 días hábiles a partir de la fecha de la solicitud de configuración de afirmativa ficta.

La Afirmativa Ficta no surtirá efecto legal alguno:

E) Si dentro del plazo de 10 días hábiles el solicitante no formula su petición;

F) Cuando implique la afectación de derechos de terceros, contravenga disposiciones de orden público, o cause perjuicio al interés social;

G) Cuando la solicitud se presenten ante autoridad incompetente; y,

H) Cuando la solicitud no reúna los requisitos que señalan las normas jurídicas aplicables”.

De lo anterior, este Tribunal Pleno estima que es claro el conflicto que resulta de ambas normas, pues el municipio, ante la misma situación de silencio de la autoridad administrativa, prevé la afirmativa ficta, mientras que, como ya lo vimos, el legislador local en la Ley estatal establece el resultado contrario, esto es, la negativa.

Por todo lo anteriormente dicho, al presentarse este conflicto normativo en la materia de desarrollo urbano y otorgamiento de licencias de construcción, reguladas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución, lo procedente es declarar la invalidez de los artículos 2, fracción I y 21, fracción III, del Reglamento para las Construcciones del Municipio de Monterrey en virtud de que estas disposiciones además de que no se ajustan a lo dispuesto en la ley estatal de la materia, la contrarían directamente al establecer la figura opuesta en casos de silencio administrativo por parte de la autoridad, teniendo como resultado el otorgamiento de la licencia al particular al cual no se le haya contestado en el término establecido en la misma ley o en el reglamento.

Si bien es cierto que el establecer la consecuencia jurídica del silencio administrativo no puede ser sino parte de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, lo cierto es que al tratarse de licencias de construcción estamos frente a una atribución específica de los municipios que no es ilimitada, ya que tiene que estar de acuerdo con las leyes federales y estatales como lo establece la fracción V del mismo artículo 115 constitucional. Es la interpretación armónica de estas dos fracciones del artículo 115 de la que deriva la invalidez de las normas impugnadas, la cual se da precisamente por la limitada facultad de los municipios, subordinada a leyes para otorgar licencias.

De este modo, si bien la disposición municipal se refiere a cuestiones de administración pública municipal (fracción II del artículo 115), lo hace en relación a la aplicación de una figura administrativa a una materia de naturaleza concurrente (asentamientos humanos y licencias de construcción), la cual tiene elementos normativos particulares establecidos en la misma Constitución en la fracción V del artículo 115. Por esto, la justificación de la racionalidad del legislador local que proporciona la división entre normas de base y los reglamentos municipales al aplicar la fracción II del artículo 115, queda suplida por la propia racionalidad constitucional y el mandato de ajustarse a lo que se establezca en las leyes federales y estatales en estas materias.

VIII. EFECTOS

Las declaraciones de invalidez decretadas en relación con los preceptos legales que se han estimado inválidos surtirán efectos a partir de la fecha en que se notifique la presente sentencia al Municipio de Monterrey del Estado de Nuevo León, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 2, fracción I y 21, fracción III, del Reglamento para las Construcciones del Municipio de Monterrey, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el veintiuno de junio de dos mil diez.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, y en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo Primero:

Por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en que es procedente la presente controversia constitucional.

El señor Ministro Valls Hernández manifestó que formulará reserva en relación con la legitimación pasiva.

Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se aprobó la propuesta consistente en que es fundada la presente controversia constitucional. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra y reservó su derecho para formular voto particular.

En relación con el punto resolutivo Segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra y reservó su derecho para formular voto particular.

Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández y Presidente Silva Meza reservaron su derecho para formular en su caso, sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo Tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

El señor Ministro José Fernando Franco González Salas no asistió a la sesión celebrada el ocho de mayo de dos mil doce por estar disfrutando de vacaciones. Doy fe.

Firman el Ministro Presidente y el Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

El Ministro Presidente: **Juan N. Silva Meza.**- Rúbrica.- El Ministro Ponente: **José Ramón Cossío Díaz.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos: **Rafael Coello Cetina.**- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veinticuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del ocho de mayo de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 54/2010, promovida por el Estado de Nuevo León, por conducto del Poder Legislativo de la entidad. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a trece de septiembre de dos mil doce.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARIA AGUILAR MORALES, RESPECTO DE LA EJECUTORIA PRONUNCIADA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 54/2010.

Estoy de acuerdo con el sentido en que se resuelve la controversia constitucional de que se trata, en cuanto se declara la invalidez de los artículos 2 y 21 del Reglamento para las Construcciones del Municipio de Monterrey, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el veintiuno de junio de dos mil diez; sin embargo, discrepo de las consideraciones en que se sustenta dicha determinación.

En la ejecutoria correspondiente se sostiene, en esencia, lo siguiente:

- El problema en el caso es una sobreposición entre una facultad reglamentaria del municipio en una materia de administración pública, como puede ser el otorgamiento de licencias y, por otro, que esta disposición administrativa se refiere a una materia concurrente en la que se exige la observancia de las leyes federales y estatales.

- Aun cuando se trata de normas eminentemente relacionadas con la administración pública municipal, el criterio de distribución competencial establecido constitucionalmente no solamente debe contrastarse en términos de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, sino con lo establecido en su fracción V, en donde la atribución del estado de homologar las facultades del municipio en esas materias se encuentra directamente establecida como concurrente junto con la obligación de observar las leyes federales y estatales en la materia, de modo que para resolver el problema planteado no es posible aplicar directamente y de manera aislada la fracción II y la justificación de la racionalidad del legislador local para establecer la diferencia entre bases generales y normas supletorias, ya que dada la naturaleza constitucional de la materia regulada –desarrollo urbano y otorgamiento de licencias relacionadas con éste–, la facultad reglamentaria municipal encuentra un mayor acotamiento que deriva del mandato constitucional expreso establecido en la fracción V del artículo 115 constitucional, cuando indica que los municipios estarán facultados para otorgar licencias y permisos de construcción “en los términos de las leyes federales y estatales relativas”.

- Es claro el conflicto entre el artículo 360 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León y las normas combatidas, pues el municipio, ante la misma situación de silencio de la autoridad administrativa, prevé la afirmativa ficta, mientras que el legislador local en la Ley estatal establece la negativa.

- Al presentarse este conflicto normativo en la materia de desarrollo urbano y otorgamiento de licencias de construcción, reguladas en la fracción V del artículo 115 constitucional, lo procedente es declarar la invalidez de los artículos impugnados, pues no sólo no se ajustan a lo dispuesto en la ley estatal de la materia, sino que la contrarían directamente al establecer la figura opuesta en casos de silencio administrativo por parte de la autoridad, teniendo como resultado el otorgamiento de la licencia al particular al cual no se le haya contestado en el término establecido en la propia ley o en el reglamento.

- Si bien el establecimiento de la consecuencia jurídica del silencio administrativo es parte de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, lo cierto es que al tratarse de licencias de construcción estamos frente a una atribución específica de los municipios que no es ilimitada, pues tiene que estar de acuerdo con las leyes federales y estatales, como lo establece la fracción V del artículo 115 constitucional.

- La disposición municipal se refiere a cuestiones de administración pública municipal, pero lo hace en relación a la aplicación de una figura administrativa a una materia de naturaleza concurrente, la cual tiene elementos normativos particulares establecidos en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, por lo que la justificación de la racionalidad del legislador local que proporciona la división entre normas de base y reglamentos municipales al aplicar la fracción II del artículo 115 constitucional, queda suplida por la propia racionalidad constitucional y el mandato de ajustarse a lo que se establezca en las leyes federales y estatales en estas materias.

Pues bien, no comparto las consideraciones anteriores.

Considero que cuando el artículo 115, fracción V, inciso f), de la Constitución Federal dispone que los municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para “*f) Otorgar licencias y permisos para construcciones*”, no establece una facultad reglamentaria de los municipios para regular dichas licencias, sino simplemente la atribución de expedirlas en los términos en que ese haya establecido por la Legislatura del Estado y, en su caso, en las disposiciones federales aplicables.

Por tanto, en el caso no estamos ante una concurrencia de facultades de los estados de la Federación y los municipios, pues ni siquiera se trata de atribuciones semejantes, ya que los municipios no tienen facultades para regular, desde el punto de vista normativo, la expedición de las licencias de construcción, sino sólo para otorgarlas en los términos de la ley estatal.

De esta manera, estimo que la inconstitucionalidad de los preceptos combatidos no deriva de que se trate de normas reglamentarias municipales que, debiendo ajustarse a la ley estatal, contraríen o excedan lo dispuesto en ella, por establecer la afirmativa ficta cuando en la ley estatal se prevé la negativa ficta, sino que su inconstitucionalidad se actualiza porque el municipio demandado asumió facultades que no le otorga la Constitución Federal, ya que el artículo 115, fracción V, inciso f) de la Ley Fundamental no le concede atribuciones para establecer, en relación con las licencias de construcción, ni la afirmativa ficta ni la negativa ficta ni nada, sino únicamente para expedir las licencias que procedan conforme a la regulación estatal o federal, en su caso, por lo que está reglamentando algo que simplemente no podía reglamentar.

El Ministro, **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en la sentencia del ocho de mayo de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 54/2010, promovida por el Estado de Nuevo León, por conducto del Poder Legislativo de la entidad. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a trece de septiembre de dos mil doce.- Rúbrica.