PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 61/2010, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, así como el Voto Particular formulado por el Ministro José Fernando Franco González Salas.

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 61/2010.

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

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 **catorce de junio de dos mil doce** por el que se emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la presente controversia constitucional 61/2010 promovida por el Municipio de San Pedro Garza García del Estado de Nuevo León en contra de los actos y omisiones que más adelante se señalan y;

I. TRAMITE.

1. **Presentación de la demanda, poderes u órganos demandados y actos impugnados.** Por escrito recibido el siete de septiembre de dos mil diez en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Mauricio Fernández Garza, Hiram Luis de León Rodríguez y Roberto Ugo Ruiz Cortés, ostentándose como Presidente, Síndico Segundo y Secretario, respectivamente, del Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León promovieron controversia constitucional en la que demandaron la invalidez de lo siguiente:
 - a) La omisión en la discusión y aprobación de las disposiciones en materia municipal que establezcan la integración, funcionamiento y atribuciones del órgano de lo contencioso municipal, conforme a las disposiciones del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, que efective los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares.
 - b) El sostenimiento de la competencia –asunción del servicio municipal–, y la intromisión en el ámbito municipal por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de Nuevo León, no obstante la institución del órgano de lo contencioso administrativo municipal en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de la Entidad.
 - c) La vigencia y operatividad del contenido de los artículos 47, fracción VII y 56, fracción VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, que establecen la desaparición del Ayuntamiento y la suspensión o revocación del mandato, respectivamente, si no se someten al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

Señalaron como **autoridades demandadas** al:

- a) Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.
- b) Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León.
- c) Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León.

2. **Antecedentes.** Los antecedentes del caso narrados en la demanda, en síntesis son los siguientes:

- a) *Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve se reformó el artículo 115 de la Constitución Federal, incorporando al ámbito municipal la "función jurisdiccional" que estableció la tarea a cargo de las legislaturas estatales de expedir las leyes que contengan 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. En las disposiciones*

transitorias del citado Decreto se estableció, por una parte, la entrada en vigor del decreto de reforma a los noventa días después de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, y por otra, la obligación a cargo del Poder Legislativo Estatal de adecuar la Constitución Local y leyes a más tardar un año a partir de la entrada en vigor del mencionado Decreto.

- b) *El primero de agosto de dos mil dos, el Presidente, Síndico Segundo y Secretario del Ayuntamiento, todos del Municipio de San Pedro Garza García, promovieron la controversia constitucional 46/2002 en la que demandaron del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, la omisión en la expedición de las disposiciones legales en materia municipal sobre las bases del procedimiento administrativo, incluyendo medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares. Por mayoría de siete votos el Tribunal Pleno de la Suprema Corte en sesión de diez de marzo de dos mil cinco declaró procedente y fundada la citada controversia, por lo que condenó al Congreso de la Entidad a proceder en los términos de la mencionada controversia.*
- c) *En cumplimiento a la resolución anterior, mediante Decreto "264" publicado en el Periódico Oficial del Estado de veintidós de julio de dos mil cinco, se aprobó la reforma por la que se modificaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, así como de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado. En esta última ley, en los artículos 169 y 170 se instituyó el órgano de lo contencioso administrativo municipal, cuya integración, funcionamiento y atribuciones se desarrollarían en el ordenamiento legal que al efecto expidiera el Congreso Local.*
- d) *A la fecha no se ha celebrado convenio entre el Municipio de San Pedro Garza García de Nuevo León, con el Gobierno del Estado y/o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Estatal por el que se convenga la prestación de la función jurisdiccional, la facultad para conocer y dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública municipal. Además, la facultad de celebrar convenios se refiere únicamente a las fracciones III y IV del artículo 115 de la Constitución Federal, por lo que no es objeto de convenio la facultad de dirimir controversias entre la administración pública municipal y los particulares. Tampoco se ha aprobado por dos tercios de sus integrantes la solicitud para que el Gobierno del Estado y/o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado asuma la función de dirimir controversias entre la administración pública municipal y los particulares, considerando la imposibilidad de prestar el servicio o ejercer la función.*
3. **Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez que hace valer el Municipio actor, en síntesis, son los siguientes:

- a) **Primer concepto.- Violación a los artículos constitucionales 40, 41, párrafo primero, 115, fracción II, inciso a), 120, 128, 133, así como al artículo Segundo Transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, por el que se reformó la Constitución Federal.**

El Municipio actor se duele de la omisión en que ha seguido incurriendo el Congreso Local de establecer la integración, funcionamiento y atribuciones de los organismos contenciosos municipales, a fin de efectivizar la función jurisdiccional municipal, ya que es un deber constitucional instaurar los medios de defensa en el ámbito municipal para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares. El silencio del legislador en cuanto a la integración, funcionamiento y atribuciones del órgano de lo contencioso administrativo municipal, además de que constituye una afectación en el cúmulo de atribuciones municipales, se instrumenta la intromisión del órgano estatal en el ámbito municipal, pues permite la intromisión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado en la esfera municipal, lo que es "el asalto a la autonomía municipal", pues con ello se permite un control político legal por parte del órgano del Estado.

- b) **Segundo concepto.- Violación a los artículos 40, 41, párrafo primero, 115, fracción II, incisos a), c) y d), 120, 128 y 133 de la Constitución Federal.**

El Municipio actor señala que se infringen los artículos citados cuando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado asume la función municipal, sin que se haya celebrado convenio por el que se entregue la función contencioso administrativa al Estado, ni tampoco se ha aprobado por dos tercios de sus integrantes, la solicitud para que el gobierno del Estado y/o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado asuma la función de dirimir controversias entre la administración pública municipal y los particulares, considerando la imposibilidad de prestar el servicio o ejercer la función.

Agrega que por disposición del artículo 115, fracción II, incisos a), c) y d) de la Constitución Federal, los órganos estatales no pueden ejercer las funciones municipales si no es por virtud del convenio que al efecto se celebre entre la municipalidad y el Estado por el que se pacte la prestación del

servicio o el ejercicio de la función por el Estado, o ya sea por decisión de la legislatura para que opere la asunción del servicio a petición del Ayuntamiento, aprobada por dos tercios de sus integrantes, ante la imposibilidad de prestar el servicio o ejercer la función. Además, dicha función no se contempla como materia de los convenios a los que se refiere la fracción II inciso c) del artículo 115 constitucional.

Por virtud de la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los municipios deben ejercer la función jurisdiccional, debiendo de existir los órganos de lo contencioso administrativo, establecida su integración, funcionamiento y con la atribución de dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares, apareciendo la inconstitucionalidad en el trámite y resolución de los medios de impugnación seguidos por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado. Cita en apoyo a su argumentación la tesis de rubro: "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".

Por lo anterior, solicita que se regularice el ámbito de sus facultades municipales y se impida la continuación en la intromisión del orden municipal al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, y se le restituya en el goce y ejercicio de su potestad municipal, ya que conforme a lo que ordena la Constitución, el Municipio como instancia política más cercana a la población debe dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública municipal, al ser su facultad exclusiva.

4. **Artículos constitucionales señalados como violados.** El Municipio actor señaló como violados los artículos 40, 41, párrafo primero, 115, fracción II, incisos a), c) y d), 120, 133 y el segundo transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
5. **Admisión y trámite.** El Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional y lo turnó al Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo para que fungiera como instructor¹.
6. El Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo por presentados al Presidente Municipal y al Síndico Segundo, ambos del Ayuntamiento de San Pedro Garza García, del Estado de Nuevo León, y no así a quien se ostentó como Secretario del citado Ayuntamiento, ello en virtud de que la representación del Municipio recae en los citados Presidente Municipal y Síndico. Asimismo, ordenó emplazar a las autoridades demandadas Poderes Legislativo y Ejecutivo y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, todos del Estado de Nuevo León para que formularan su contestación, y dar vista al Procurador General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera².
7. Posteriormente, en sesión privada del Tribunal Pleno se determinó que los asuntos en trámite y pendientes de resolución de la ponencia del Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo se retornaran, conforme al registro que se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos, entre los Ministros integrantes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de lo que resultó que este expediente se retornara al Ministro José Ramón Cossío Díaz³.
8. **Contestación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León.** Este Tribunal al contestar la demanda señaló que los argumentos del Municipio actor deben declararse inoperantes, en síntesis, por lo siguiente:
9. *No es cierto que la función jurisdiccional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Estado de Nuevo León esté invadiendo las atribuciones que le corresponden al Municipio actor en virtud de lo dispuesto en el artículo 115, fracción II, inciso a) de la Constitución Federal, al conocer las controversias suscitadas entre los particulares y la administración pública municipal de la citada localidad.*
10. *Que de conformidad con la Ley de Justicia Administrativa para la Entidad se encuentra dotado de facultades no sólo para conocer, sino también para resolver, las controversias que ocurran entre los particulares y el Estado, los Municipios, sus organismos descentralizados y empresas de participación estatal y municipal, cuando éstas últimas realicen funciones administrativas de autoridad.*

¹ Acuerdo de 07 de septiembre de 2010. Foja 165 del expediente.

² Acuerdo de 08 de septiembre de 2010. Foja 166 del expediente.

³ La sesión privada del Tribunal Pleno se llevó a cabo el 27 de septiembre de 2010 y el acuerdo de retorno es del 28 siguiente. Foja 175 del expediente.

11. *De conformidad con el artículo 63 de la Constitución Local el Poder Legislativo está facultado para constituir mediante las leyes el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual conocerá de las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública municipal, central o paramunicipal, en los casos en que los municipios no cuenten con un órgano de lo contencioso administrativo municipal.*
12. *Que no está asumiendo ninguna función que le haya sido conferida por la Constitución Local a los Municipios de dicho Estado para que éstos diriman las controversias antes referidas, sino que desarrolla su encomienda de acuerdo con lo previsto en la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, la que le permite conocer y resolver los conflictos o controversias suscitadas entre los particulares y los Municipios.*
13. *El Municipio actor en los juicios contenciosos administrativos en los que éste o sus autoridades han sido designados como autoridades demandadas no han acreditado ni informado al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Estado de Nuevo León que ya cuente con un órgano de lo contencioso administrativo municipal, por lo que al no haberlo hecho, ese Tribunal tiene plenas facultades para seguir conociendo de esas controversias, sin que con ello se infrinjan los artículos 40, 41, párrafo primero, 115, fracción II, incisos a), c) y d), 120, 128 y 133 de la Constitución Federal.*
14. *Destaca que ya esa Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió a favor del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, en la controversia constitucional 1/95, determinando que en la actuación del referido Tribunal al resolver conflictos o controversias entre la Administración Pública Municipal y los particulares no existe una invasión de la esfera competencial de los Municipios. Derivando de dicha controversia la tesis de jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LOS ARTICULOS 63, FRACCION XLV, DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL PROPIO ESTADO Y 15 DE LA LEY ORGANICA DE DICHO TRIBUNAL, NO VULNERAN LA ESFERA DE COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS".*
15. **El Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.** Este poder al contestar la demanda señaló, en síntesis, lo siguiente:
16. *Es cierta la existencia de los antecedentes expresados por el Municipio actor, pero no ha incumplido con los mandatos constitucionales en materia municipal publicados en el Diario Oficial de la Federación de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.*
17. *Es notoriamente improcedente la impugnación de los artículos 47 y 56 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, por no haberlos combatido en los términos señalados por la Ley que regula el presente asunto.*
18. *Se actualiza la causa de improcedencia prevista por el artículo 19, fracción VII de la Ley Reglamentaria de la materia en relación con el diverso numeral 11, primer párrafo del ordenamiento citado, porque el Municipio actor carece de legitimación procesal para acudir en esta vía dado que en ningún momento acredita que la decisión de promover la controversia constitucional haya surgido de una decisión colegiada del Ayuntamiento, y ante la ausencia de un acta de cabildo que avale dicha cuestión resulta que los firmantes de la controversia constitucional carecen de legitimación procesal para acudir en la vía propuesta. No existe disposición alguna que establezca que el Presidente Municipal y el Síndico Segundo estén facultados expresamente para presentar controversias constitucionales, pues la actuación de los funcionarios no puede estar por encima de sus propias facultades.*
19. *Es notoriamente improcedente la controversia constitucional toda vez que se actualiza la causa de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción IV de la Ley Reglamentaria de la materia en virtud de que se reclama el mismo acto de omisión deducido en la diversa controversia constitucional 46/2002, y que en cumplimiento a la sentencia de la citada controversia el Poder Legislativo Local realizó una serie de reformas y modificaciones al marco jurídico del Estado de Nuevo León, y que además por auto de trece de junio de dos mil siete el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la tuvo por cumplida.*
20. *Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI de la Ley Reglamentaria de la materia, en virtud de que el Municipio actor ha tenido la oportunidad legal y sin limitación alguna de subsanar la omisión impugnada ya que cuenta con la facultad de iniciativa, aunado a que carece de interés legítimo para ejercitar la acción, pues no puede considerarse que las omisiones impugnadas produzcan una afectación en su esfera jurídica, ya que al no ejercitar su derecho a iniciativa consintió lo que ahora señala como afectación, pues al tener la facultad de ser parte del proceso legislativo no ha agotado las instancias legales para ello, lo que en su momento hubiere solucionado el reclamo que ahora intenta.*

21. *Se configura la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, ya que no puede quedar al arbitrio del Municipio actor denunciar una omisión de una ley en los tiempos que él disponga, cuando ha tenido la oportunidad para hacerlo en distintas ocasiones, es por ello que los términos para la interposición de la demanda deben ser con base en lo establecido por el artículo 21 de la citada Ley. En este sentido los artículos 47 y 56 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León fueron publicados no hace menos de diez años, además de que no menciona la fecha en que se haya hecho la aplicación de los referidos artículos.*
22. *Ha sido omiso en adecuar sus normas jurídicas al marco constitucional municipal, tan es así que mediante Decreto 264 publicado en el Periódico Oficial del Estado de veintidós de julio de dos mil cinco, reformó diversas leyes para adecuarlas a la Constitución Federal, mismas que se reflejaron entre otros, en los artículos 63, fracción XLV de la Constitución Local; y 169 y 170 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León. Por lo que contrario a lo argumentado por el Municipio actor, la legislación de Nuevo León otorga potestad a sus municipios de crear sus propios órganos de lo contencioso administrativo y así resolver las controversias que se susciten entre la administración municipal y los particulares, previendo a favor del gobernado competencia al Tribunal Administrativo del Estado ante la falta de un órgano contencioso municipal.*
23. *Contrario a lo manifestado por el Municipio actor en el sentido de atribuirle omisión legislativa al Congreso Local, por no establecer bases para la regulación de materias, procedimientos y funciones, el artículo 166 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León fija las bases para que los municipios puedan expedir sus respectivos reglamentos, por lo que no ha sido omiso en adecuar el marco normativo del Estado de Nuevo León a las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, tan es así que el Máximo Tribunal de la Nación así lo reconoció mediante proveído de trece de junio de dos mil siete.*
24. *El Decreto 264 expedido por la Legislatura Local y publicado en el Periódico Oficial de la Entidad de veintidós de julio de dos mil cinco, adicionó un título séptimo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal Local denominado “Del Procedimiento Contencioso”, el cual contempla la posibilidad de que cada municipio cuente con su propio órgano de lo contencioso administrativo, asimismo, el ordenamiento citado contiene todo un capítulo que establece las bases generales a las cuales deberán sujetarse los municipios para expedir sus respectivos reglamentos.*
25. *El marco legal en Nuevo León en materia municipal está debidamente adecuado al marco Constitucional Federal ya que existen los ordenamientos necesarios para que cada municipio decida instituir su propio órgano de lo contencioso administrativo.*
26. **Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León.** Este poder al contestar la demanda señaló, en síntesis, lo siguiente:
27. *La omisión impugnada no es un acto atribuible al Gobernador.*
28. *Es cierto que por Decreto publicado el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve en el Diario Oficial de la Federación se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente el artículo 115, y que es cierto que publicó, circuló, cumplió e hizo cumplir las leyes a que se refiere el citado Decreto, atento a lo dispuesto por el artículo 85, fracción X de la Constitución Local.*
29. *Es cierto que no se ha celebrado convenio alguno entre el Municipio actor y el Gobierno del Estado por el que se convenga la prestación de la función jurisdiccional y la facultad para conocer y dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública municipal.*
30. *Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII de la Ley Reglamentaria de la materia toda vez que la demanda se plantea fuera de los plazos previstos en el artículo 21 de la citada Ley. En el caso el Municipio actor reclama como actos inconstitucionales los autos admisorios de los juicios de nulidad 457/2010, 496/2010, 510/2010, 535/2010, 552/2010, 561/2010 y 610/2010 que se tramitan en el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado, de los cuales se advierte que el más antiguo de ellos es el juicio 457/2010, cuya admisión le fue notificada al municipio actor el seis de julio de dos mil diez, y toda vez que la demanda se presentó el siete de septiembre del mismo año es evidente que transcurrieron en exceso los treinta días a que hace referencia el artículo 21 antes señalado.*

31. *De igual forma se actualiza la causa de improcedencia señalada en el punto anterior, respecto de los artículos 47, fracciones VII y 56, fracción VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León en virtud de que transcurrieron en exceso los treinta días para promover la controversia constitucional, ya que el plazo empezó a contar a partir del veintiocho de enero de mil novecientos noventa y uno, fecha en la que se publicó la Ley impugnada. Aunado a que suponiendo sin conceder que se trate de un error en la cita de los artículos impugnados la causa de improcedencia igualmente se actualiza, ya que el veintiocho de abril de dos mil seis se publicó la última reforma a dicha legislación, por lo que si la demanda se presentó el siete de septiembre de dos mil diez es evidente que transcurrieron en exceso los días a que se refiere el artículo 21, fracción II de la Ley Reglamentaria de la materia.*
32. *Se actualiza el motivo de sobreseimiento previsto en el artículo 20, fracción II de la Ley Reglamentaria de la materia porque no se demuestra que al Municipio actor se le hayan aplicado por primera vez los artículos 47, fracción VII y 56, fracción VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, tampoco existe constancia que acredite que el Ayuntamiento del Municipio actor este en proceso de desaparición, o bien que el Congreso Local este por declarar o haya declarado la revocación del mandato de alguno o algunos de los miembros del citado Ayuntamiento por no someterse al Tribunal Contencioso Administrativo del Estado.*
33. *Es incorrecta la interpretación que el Municipio actor pretende dar a los ordenamientos que cita (169 y 170 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León) ya que de la lectura de los mismos se aprecia que no existe disposición alguna que establezca que sea el Congreso Local quien debe definir la integración, funcionamiento y atribuciones de los organismos contenciosos. El referido artículo 169 establece que son los Ayuntamientos quienes podrán crear los órganos necesarios para dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la administración pública municipal y los gobernados, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad, por lo que son los municipios quienes determinarán el ordenamiento legal correspondiente y no el Congreso Local como pretende hacerlo creer el Municipio actor.*
34. *Por su parte, el diverso artículo 170 establece que contra los actos y resoluciones administrativas que dicten o ejecuten las autoridades municipales los particulares afectados podrán promover el medio de defensa que corresponda, ante el órgano de lo contencioso administrativo y que de no existir en el municipio correspondiente un órgano de lo contencioso administrativo, el particular podrá acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado. Por lo que, quien debió en todo caso dictar las disposiciones legales correspondientes son los municipios, pues a disposición expresa del numeral 169 se les faculta para crear los órganos necesarios, para dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la administración pública municipal y los gobernados con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad, y solamente en aquellos casos en los que en los municipios no exista un Tribunal Contencioso que dirima esas controversias será el Tribunal Contencioso del Estado quien lo haga.*
35. *Por otro lado, el Municipio actor ignora la obligación de impartir justicia a los particulares en atención a lo establecido en el artículo 17 de la Constitución Federal, pretendiendo lograr a través del presente medio constitucional que sus actos queden fuera de cualquier control jurisdiccional, ya que el Municipio actor no cuenta con un tribunal jurisdiccional municipal al cual pueda recurrir el gobernado a reclamar actos que considere arbitrarios del citado Municipio, y pretende sustraerse de la jurisdicción del Tribunal Contencioso Estatal argumentando violaciones a su autonomía municipal inexistentes. Por lo que no debe permitirse que el Municipio actor deje a los particulares sin defensa, ya que ningún conflicto en el que los particulares soliciten la impartición de justicia por parte del Estado puede quedarse sin resolver por falta de un tribunal pues ello equivaldría a dejarle tanto al particular como a la autoridad el que se haga justicia por su propia mano.*
36. *Es falso que los artículos que disponen sanciones por no acatar las determinaciones del citado Tribunal Estatal no pueden ser conculcatorias del ámbito municipal, ni tampoco se requiere un acuerdo de la aprobación del cabildo para que el multicitado tribunal asuma la función de dirimir las controversias como erróneamente se refiere en su demanda.*
37. *En relación al reclamo que se hace del Gobernador Local en la participación en el procedimiento legislativo que tuvo como consecuencia la expedición de la ley cuya invalidez se pide, dicha participación se encuentra apegada a derecho, pues los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento. Además, de que no existen conceptos de invalidez por vicios cometidos en el procedimiento legislativo.*
38. **Opinión del Procurador General de la República:** Este funcionario al rendir su opinión manifestó, en síntesis, lo siguiente:

39. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional y quienes la promovieron gozan de legitimación procesal activa para ello.*
40. *Por lo que respecta a las normas generales impugnadas se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del numeral 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, pues tomando en cuenta que no se impugnan por su primer acto de aplicación, debe computarse el plazo a partir de la expedición de las normas impugnadas que data del veintiocho de enero de mil novecientos noventa y uno en consecuencia deviene en exceso extemporánea.*
41. *En cuanto a la omisión impugnada el plazo para la presentación de la demanda se actualiza día a día por lo que la misma fue presentada oportunamente. Asimismo, los actos impugnados relativos a la competencia, la inconstitucional asunción del servicio municipal y la intromisión en el ámbito municipal por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de Nuevo León, al ser consecuencia de la omisión impugnada del Congreso Local no hay duda que su impugnación deviene oportuna.*
42. *Por lo que hace a la causa de improcedencia relativa a que el acto reclamado es el mismo que en la diversa controversia constitucional 42/2002, si bien existe una identidad de acto -omisión legislativa- no así por lo que hace a las partes y normas que en el presente asunto se combaten, lo cual permite afirmar que no se actualizan los requisitos exigidos por el artículo 19, fracción IV de la Ley Reglamentaria de la materia.*
43. *En cumplimiento a la diversa controversia constitucional 46/2002 el Congreso Local realizó diversas reformas a su Constitución y Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal con el objeto de adecuar su marco normativo a lo dispuesto por la Norma Fundamental. Mediante la reforma aludida estableció la atribución a favor de los órganos de gobierno municipales que integran la entidad para crear los órganos administrativos encargados de conocer y resolver los conflictos suscitados entre la administración pública del nivel de gobierno en comento y los particulares, otorgando también la facultad para que emitan el ordenamiento legal en el que se determine la integración, funcionamiento y atribuciones de los órganos contenciosos. En esa tesitura no se actualiza la omisión legislativa impugnada toda vez que corresponde al Municipio actor emitir el ordenamiento legal –reglamento- en donde se cree y establezcan las atribuciones y procedimientos a los que debe sujetarse el órgano contencioso administrativo municipal.*
44. *En la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado, específicamente en su Título Sexto, la Legislatura Estatal estableció el procedimiento a seguir por los gobiernos municipales para la emisión de sus reglamentos, de ahí que contrario a lo manifestado por el promovente, en Nuevo León, los municipios cuentan con la debida legislación para establecer en el ámbito de su jurisdicción los órganos contenciosos encargados de dirimir los conflictos entre su administración pública y los gobernados. Por ende, si en el caso, el Municipio actor ha omitido ejercer la atribución contenida en la legislación señalada, ello implica que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado conozca y resuelva dichos conflictos, de no hacerlo así, se dejaría en estado de indefensión a los particulares frente al gobierno municipal, lo que como consecuencia lesionaría diversas prerrogativas fundamentales consagradas a favor de los gobernados en la Constitución Federal.*
45. *En las relatadas circunstancias de igual forma deviene infundado el argumento del Municipio actor en el sentido de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo estatal viene ejerciendo una potestad jurisdiccional que le está reservada a las municipalidades, lo cual se traduce en una invasión competencial en su perjuicio, toda vez que hasta que el Ayuntamiento actor no emita las disposiciones en las que se instaure el órgano de lo contencioso municipal y el procedimiento a seguir por dicho ente ante los conflictos de los particulares con la administración pública de tal nivel de gobierno, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la entidad tendrá que seguir conociendo de dichas controversias. Ello, en términos del artículo segundo transitorio del Decreto de reforma al numeral 115 de la Constitución Federal de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve que establece que en tanto se realizan las adecuaciones respectivas se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.*
46. *En atención a lo anterior esa Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá declarar la validez constitucional de los actos impugnados.*
47. **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 resolución.*

II. COMPETENCIA.

48. 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, Estado de Nuevo León, y los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, todos de la Entidad.

III. CUESTION EFECTIVAMENTE PLANTEADA

49. De conformidad con el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de la materia se procede a determinar la cuestión efectivamente planteada⁴, para ello, conviene recordar que el Municipio actor en su apartado intitulado "norma general o acto administrativo concreto cuya invalidez se demanda", impugnó lo siguiente:
- a) La omisión en la discusión y aprobación de las disposiciones en materia municipal que establezcan la integración, funcionamiento y atribuciones del órgano de lo contencioso municipal, conforme a las disposiciones del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, que efectivice los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares.
- b) El sostenimiento de la competencia –asunción del servicio municipal–, y la intromisión en el ámbito municipal por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de Nuevo León, no obstante la institución del órgano de lo contencioso administrativo municipal en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de la Entidad.
- c) La vigencia y operatividad del contenido de los artículos 47, fracción VII y 56, fracción VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, que establecen la desaparición del Ayuntamiento y la suspensión o revocación del mandato, respectivamente, si no se someten al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.
50. De la lectura integral de la demanda, este Tribunal Pleno considera que deben tenerse como actos impugnados en este procedimiento constitucional, la omisión señalada en el inciso a) y la alegada intromisión al ámbito municipal por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León señalado en el inciso b), porque, sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, en los conceptos de violación el Municipio se duele precisamente de la omisión aludida y derivado de ésta, de la asunción de funciones del Municipio actor por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Estatal. Aunado a que en este último acto impugnado agrega a manera de acreditar sus argumentaciones que se da la inconstitucionalidad en el trámite y resolución de los medios de impugnación seguidos por el Tribunal de lo Contencioso Local, adjuntando copias simples de diversos autos de admisión de sendos juicios de nulidad que se siguen en dicho Tribunal.
51. En cambio, por lo que hace a la impugnación señalada en el inciso c) relativo a la vigencia y operatividad del contenido de los artículos 47, fracción VII y 56, fracción VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, que a decir del Municipio actor establecen la desaparición del Ayuntamiento y la suspensión o revocación del mandato, respectivamente, si no se somete al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, este Tribunal Pleno advierte, del análisis de las constancias de autos, que no existe un acto concreto de aplicación de dichos artículos, siendo que el Municipio actor tuvo hasta antes del cierre de instrucción para demostrar a este Alto Tribunal la existencia de un acto concreto de aplicación en ese sentido y, sin embargo, no lo hizo.
52. Al respecto, el Poder Legislativo del Estado en su contestación de demanda señala que el Municipio actor no menciona la fecha en que se haya hecho la aplicación de los artículos que impugna, y por su parte, el Poder Ejecutivo Local al contestar la demanda afirma que no existe constancia que acredite que el Ayuntamiento del Municipio actor se encuentre en proceso de desaparición o bien que el Congreso Local esté por declarar o haya declarado la revocación del mandato de alguno o algunos de los miembros del citado Ayuntamiento por no someterse al Tribunal Contencioso Administrativo de la Entidad.
53. En consecuencia, ante la inexistencia de actos de aplicación de los artículos impugnados, el análisis de la procedencia de la controversia en contra de estos preceptos, se hará únicamente tomando en cuenta la primera parte de la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia que se refiere la oportunidad de la impugnación partiendo del día siguiente de la fecha de la publicación de la norma impugnada, pero ello se analizará en el apartado siguiente.

⁴ "Artículo 39. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada".

IV. OPORTUNIDAD.

54. Por ser de estudio preferente, se procede a analizar si la demanda de controversia constitucional, fue promovida en forma oportuna. Para ello conviene recordar que los actos impugnados son los siguientes:
- a) La omisión en la discusión y aprobación de las disposiciones en materia municipal que establezcan la integración, funcionamiento y atribuciones del órgano de lo contencioso municipal, conforme a las disposiciones del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, que efectivice los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares.
 - b) El sostenimiento de la competencia –asunción del servicio municipal–, y la intromisión en el ámbito municipal por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de Nuevo León, no obstante la institución del órgano de lo contencioso administrativo municipal en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de la Entidad.
 - c) La vigencia y operatividad del contenido de los artículos 47, fracción VII y 56, fracción VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León (que a juicio del Municipio actor establecen la desaparición del Ayuntamiento y la suspensión o revocación del mandato, respectivamente, si no se somete al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado).
55. De lo anterior, se advierte que por una parte se impugnan actos omisivos y derivado de estas omisiones se impugna el sostenimiento del ejercicio de la competencia o intromisión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local en el ámbito municipal, y toda vez que el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia no prevé el plazo para su presentación, a fin de examinar la oportunidad de la demanda, es necesario tomar en consideración la tesis de jurisprudencia P./J. 43/2003,⁵ que dispone lo siguiente:
- “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”.
56. Por tanto, si de las constancias de autos no se advierte que esté demostrado que en la fecha de presentación de la demanda, la parte demandada hubiera subsanado las omisiones que se le imputan, debe considerarse oportuna, ya que el plazo para ello se computa de momento a momento mientras las omisiones subsistan.
57. No es obstáculo a lo anterior lo señalado por los Poderes Legislativo y Ejecutivo Locales en el sentido de que no puede quedar al arbitrio del Municipio actor denunciar una omisión de una ley en los tiempos que él disponga, cuando ha tenido la oportunidad para hacerlo en distintas ocasiones por lo que la demanda se plantea fuera de los plazos previstos en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia, al respecto como ya lo dijimos, a propósito de las omisiones impugnadas el plazo se computa momento a momento mientras aquéllas subsistan.
58. Vale la pena subrayar, en lo que hace a la intromisión o asunción del servicio municipal por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local, que dicho acto lo hace derivar precisamente de la omisión apuntada. El hecho de que el municipio actor ofrezca como pruebas diversos autos admisorios en distintos juicios nulidad, tramitados ante el tribunal de lo contencioso administrativo local, para demostrar el sostenimiento de la competencia de éste, de ningún modo puede tomarse como una impugnación destacada de los mismos, sino que únicamente los refiere como pruebas para ilustrar el acto impugnado. La oportunidad para reclamar este acto no pretende derivarla de estos autos de admisión como actos de aplicación, sino de la omisión del establecimiento del órgano contencioso municipal, por lo que debe desestimarse la causal de improcedencia que al respecto hace valer el Poder Ejecutivo del Estado.

⁵ Novena Epoca. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVIII. Agosto de dos mil tres, página 1296.

59. Por otra parte, respecto de la oportunidad en la impugnación de los artículos 47, fracción VII y 56, fracción VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, debe decirse que este Tribunal Pleno, en el apartado anterior, ya determinó que no se demostró la existencia de actos concretos de aplicación de los artículos impugnados, por lo que no se actualiza el segundo supuesto que prevé la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia, a fin de computar el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional con motivo de algún acto de aplicación.
60. De este modo, debemos verificar si la impugnación de dichas normas resulta oportuna a partir de su publicación. Los artículos 47, fracción VII y 56, fracción VI de la Ley impugnada fueron publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nuevo León el veintiocho de enero de mil novecientos noventa y uno, por lo tanto de conformidad con el artículo 21, fracción II de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional⁶, es evidente que la presentación de la demanda es extemporánea, dado que ésta se presentó hasta el siete de septiembre de dos mil diez y, por ende, ha transcurrido en exceso el plazo que fija la Ley Reglamentaria de la materia. En consecuencia, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, por lo que corresponde sobreseer en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 47, fracción VII y 56, fracción VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, con fundamento en la fracción III del artículo 20 del ordenamiento legal citado⁷.
61. Por todo lo anterior, este tribunal concluye que la presentación de la demanda, con excepción del sobreseimiento decretado, es oportuna.

V. LEGITIMACION

62. **Legitimación activa.** De conformidad con el artículo 11, primer párrafo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional⁸, el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.
63. En el presente asunto, el actor es el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León y, en su representación, suscribieron la demanda Mauricio Fernández Garza e Hiram Luis de León Rodríguez, ostentándose con el carácter de Presidente Municipal y Síndico Segundo del Ayuntamiento del citado Municipio de la Entidad⁹, cargo que acreditaron con copias certificadas del Periódico Oficial de la Entidad de diecisiete de julio de dos mil nueve en el que obra el 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 la planilla postulada por el Partido Acción Nacional, de la que forman parte quienes aquí se ostentan como Presidente y Síndico Segundo Municipales¹⁰ 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.

⁶ "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..."

Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo: V, mayo de 1997, página 474, que a la letra dice:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. OPORTUNIDAD PARA PROMOVERLAS CUANDO SE IMPUGNEN NORMAS GENERALES.

De conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la impugnación de normas generales en la vía de controversia constitucional, puede llevarse a cabo en dos momentos distintos: 1) Dentro del plazo de treinta días, contado a partir del día siguiente de su publicación; y, 2) Dentro del plazo de treinta días, contado a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma controvertida. Con base en la citada disposición legal, los órganos de poder legitimados para intentar una controversia constitucional, gozan de una doble oportunidad para cuestionar la constitucionalidad de una norma de carácter general, ya que pueden hacerlo con motivo de su publicación, o del primer acto de aplicación en perjuicio del órgano demandante; de esto se sigue que, en el primer caso, si esta Suprema Corte de Justicia decretara el sobreseimiento por la improcedencia de la controversia constitucional, fundada en que se promovió fuera del plazo de treinta días posteriores a la publicación de la norma general respectiva, aquel mismo órgano de poder estaría en aptitud jurídica de ejercer válidamente, con posterioridad, la acción de controversia constitucional para impugnar la referida norma, si lo hiciera con motivo del primer acto de aplicación".

⁷ En la foja 41 vuelta del expediente aparece impreso el sello de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁸ "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. (...)"

⁹ Cabe recordar que por acuerdo de 8 de septiembre de 2010, el Ministro instructor tuvo por presentados, por parte del Municipio actor, únicamente al Presidente Municipal y Síndico Segundo, no así a quien se ostentó como Secretario del citado Municipio, porque la representación recae en los primeros servidores públicos aludidos.

¹⁰ Página 915 y siguientes de autos.

64. 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 León¹¹, 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. Por lo tanto, el Presidente Municipal y el Síndico Segundo, que suscriben la demanda, cuentan con la facultad de representación del Municipio actor en esta vía. Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia número P./J. 44/97¹², exactamente aplicable al caso, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACION PROCESAL PARA PROMOVERLA. LA TIENEN EL PRESIDENTE MUNICIPAL Y EL SINDICO DEL AYUNTAMIENTO (LEGISLACION DEL ESTADO DE NUEVO LEON)".
65. No es obstáculo a lo anterior los argumentos de improcedencia invocados por el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, en el sentido de que el Municipio actor carece de legitimación para acudir a esta vía, dado que no acredita que la decisión de promover la controversia constitucional haya surgido de forma colegiada por parte del Ayuntamiento, y que no existe una disposición legal que expresamente permita a los citados funcionarios a promover una controversia constitucional, pues como ya dijimos, de los artículos 27, primer párrafo y 31, fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, se concluye que corresponde a los Síndicos o Síndicos Segundos junto con el Presidente Municipal representar al Municipio, sin que en ningún otro precepto de la aludida ley, se exija que para la promoción de una controversia constitucional se requiera un acuerdo de cabildo.
66. Además, no debe perderse de vista que 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. Se trata, pues, de una norma que exige 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.
67. Pretender como lo señalan los Poderes Legislativo y Ejecutivo Locales, que no existe disposición alguna que establezca puntualmente que el Presidente Municipal y el Síndico Segundo están expresamente facultados para presentar controversias constitucionales, lejos de abrir la posibilidad de promoción de este tipo de juicios, la cerraría, ya que exigir que la Ley ordinaria establezca expresamente a los miembros que representan a los Municipios puntualmente para promover controversias constitucionales, sería tanto como coartar el derecho de defensa municipal, pues bastaría con que no se previera ésta última posibilidad en las normas legales para coartarles a los Municipios el acceso o la vía para acudir a este Alto Tribunal a defender sus intereses municipales. Lo anterior es así máxime que la legitimación de los municipios proviene de la propia fracción I del artículo 105 de la Constitución federal y basta que se acredite la representación de dicho órgano, aun en los términos flexibles a los que nos hemos referido, para considerar cubierta la legitimación requerida al órgano actor.

¹¹ "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. [...]"

¹² Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. 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".

68. Consecuentemente, tanto el Presidente Municipal como el Síndico Segundo cuentan con legitimación para promover la presente controversia constitucional en defensa de los intereses del Municipio que representan. Asimismo, el Municipio actor cuenta con legitimación para acudir a esta vía al ser uno de los entes enunciados en el artículo 105, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹³.
69. **Legitimación pasiva.** Resulta necesario analizar la legitimación de las demandadas, en atención a que es una condición indispensable para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley para satisfacer la pretensión de la demanda, en caso de que resulte fundada, ello de conformidad con los artículos 10, fracción II, en relación con el 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la Materia, previamente referidos, de los que se desprende que el demandado deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.
70. En auto de ocho de septiembre de dos mil diez, el Ministro instructor reconoció el carácter de autoridades demandadas en esta controversia, a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, todos del Estado de Nuevo León.
71. **El Poder Ejecutivo Local.** Comparece en representación de este Poder, Hugo Alejandro Campos Cantú quien se ostenta como Consejero Jurídico del Gobernador del Estado de Nuevo León, cargo que acredita con la copia certificada de su 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 ostenta¹⁴. Dicho 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 León¹⁵, 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.
72. **Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.** Comparece en representación del Poder Legislativo Local, la Diputada Josefina Villarreal González, quien se ostenta como Presidenta de la Mesa Directiva de la Septuagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, cargo que acredita con el original del Periódico Oficial de la Entidad de tres de septiembre de dos mil diez, en la que consta la designación e integración de la Mesa Directiva que conducirá los trabajos de dicha Legislatura durante el segundo año de ejercicio constitucional de la Septuagésima Segunda Legislatura¹⁶.
73. Dicha funcionaria se encuentra facultada para acudir, en representación del Poder Legislativo Local, de conformidad con el artículo 60, fracción I, inciso c) de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad¹⁷, por lo tanto, cuenta con la debida legitimación procesal para representar en este medio de control constitucional al Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.
74. **El Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local.** Comparece en representación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, Juana María Treviño Torres, quien se ostenta como Presidenta del citado Tribunal y Magistrada de la Sala Superior del mismo Tribunal, cargo que acredita con la copia certificada de la quinta sesión extraordinaria del Pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local de treinta y uno de agosto de dos mil nueve, en la que consta su designación de Presidenta del mencionado Tribunal para el período dos mil nueve dos mil once¹⁸.
75. Dicha funcionaria se encuentra facultada para acudir, en representación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local, de conformidad con el artículo 20, fracción IX de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León¹⁹, por lo tanto, cuenta con la debida legitimación procesal para representar en este medio de control constitucional al citado Tribunal.

¹³ En idénticos términos se resolvieron las controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009, falladas el 31 de marzo de 2011, por unanimidad de 11 votos.

¹⁴ Fojas 596 del expediente.

¹⁵ "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 al Gobernador del Estado en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 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; [...]"

¹⁶ Foja 316 y siguientes del expediente.

¹⁷ "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; [...]"

¹⁸ Foja 253 y siguientes del expediente.

¹⁹ "Artículo 20. Son atribuciones del Presidente del Tribunal:

[...] IX.- Representar al Tribunal ante toda clase de autoridades; [...]"

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

76. En seguida analizaremos las restantes causas de improcedencia planteadas por las partes.
77. **a) Actos o normas emitidos en cumplimiento de otra controversia.** El Poder Legislativo del Estado de Nuevo León plantea la improcedencia de la controversia constitucional toda vez que a su juicio se actualiza la causa de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción IV de la Ley Reglamentaria de la materia en virtud de que la omisión impugnada fue estudiada en la diversa controversia constitucional 46/2002, la cual se declaró cumplida mediante auto emitido por el Presidente de la Corte, con la emisión de los decretos 264 y 333 por los que se reformaron y adicionaron diversos preceptos de la Constitución, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal y Ley de Hacienda para los Municipios, todos del estado de Nuevo León.
78. Al respecto debe desestimarse esta causa de improcedencia porque su estudio involucra cuestiones del fondo del asunto, ya que si bien, la omisión impugnada en ambos casos pareciera, de inicio, ser la misma, esto no es posible decidirlo en este apartado, ya que se requiere hacer un análisis de fondo para determinarlo. En efecto, si bien los actos omisivos pueden parecer formalmente iguales, también pueden presentar variaciones en su contenido importantes al hacer el análisis de los conceptos de invalidez planteados en el estudio de fondo. A diferencia de los actos positivos donde la certeza puede derivar de su mera comparación, en el caso de los actos omisivos, esto no resulta de la misma operación, pues para valorar si la omisión impugnada en una primera controversia es idéntica a la segunda o no, es necesario estudiar los planteamientos en el estudio de fondo. Sirve de apoyo la tesis número P./J. 92/99²⁰ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA DESESTIMARSE".
79. **b) No se han agotado las instancias procesales para la solución del conflicto.** El Poder Legislativo Local plantea la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI y VII de la Ley Reglamentaria de la materia porque el Municipio actor ha tenido la oportunidad legal y sin limitación alguna de subsanar la omisión impugnada ya que cuenta con la facultad de iniciativa, aunado a que carece de interés legítimo para ejercitar la acción, pues no puede considerarse que las omisiones impugnadas produzcan una afectación en su esfera jurídica, ya que al no ejercitar su derecho a iniciativa consintió lo que ahora señala como afectación, pues al tener la facultad de ser parte del proceso legislativo no ha agotado las instancias legales para ello, que en su momento hubiere solucionado el reclamo que ahora intenta.
80. Debe desestimarse esta causa de improcedencia porque el hecho de que el municipio actor cuente con facultad de iniciativa y no la haya ejercitado como lo señala el Poder Legislativo demandado, no genera un consentimiento de la omisión alegada, ya que la facultad de iniciativa no forzosamente conlleva el resultado esperado, no es obligación o facultad exclusiva del municipio iniciarla, máxime que se trata de una norma de aplicación general a la totalidad de los municipios del estado, al constituir una base en términos del inciso a) de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal. Esto, además, evidentemente le genera un principio de afectación al presuntamente evitar que haga efectivas sus facultades ahí contempladas, por lo que goza de interés legítimo para la promoción de la controversia constitucional.
81. Al no existir alguna otra causa de improcedencia que aleguen las partes o este Tribunal advierta de oficio, procede examinar los conceptos de invalidez que se hacen valer.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

82. En su argumento el municipio reclama la imposibilidad de ejercer su competencia constitucional para resolver los conflictos entre la administración municipal y los particulares, esto ya que no hay modo de hacer efectiva la función de resolución de conflictos entre la administración municipal y los particulares, establecida en el inciso a) de la fracción II del artículo 115 de Constitución Federal, ya que el Congreso Local no ha emitido el ordenamiento legal que establezca las bases para la integración, funcionamiento y atribuciones de los organismos contenciosos municipales a pesar de estar dispuesto en la misma Constitución Local y en la Ley de la Administración Pública Municipal emitida por el Estado.
83. La falta de esta normatividad y, por tanto, de la posibilidad de establecer estos órganos, genera que los conflictos sean resueltos por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, que en condiciones normales debería ser únicamente subsidiario en caso de que el municipio no estableciera estos órganos a pesar de la existencia de las bases mencionadas.

²⁰ Novena Epoca. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, Septiembre de 1999, Página: 710, de contenido: "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".

84. El artículo 169 de la Ley de la Administración Pública Municipal emitida por el Estado, faculta a los ayuntamientos para crear este tipo de órganos, sin embargo, en su segundo párrafo, limita esta facultad al establecimiento de un ordenamiento legal en el que se precise la integración, funcionamiento y atribuciones de dichos organismos.
85. Para analizar los conceptos de invalidez, hay que partir del estudio del artículo 115, fracción II, inciso a) de la Constitución Federal, que establece que los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal expedidas por las legislaturas de los estados, entre otras cosas, los reglamentos que organicen la administración pública municipal y sus procedimientos. Asimismo, prevé que el objeto de las leyes locales será establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos encargados de dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares²¹.
86. Por su parte el artículo 63, fracción XLV de la Constitución Local, acorde a la Constitución Federal, establece que corresponde al Congreso instituir mediante ley el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local dotado de autonomía plena para resolver los conflictos y controversias suscitados entre particulares y la administración pública estatal, ya sea central o paraestatal. Asimismo, precisa que dicho tribunal también conocerá de las controversias entre los particulares y la administración pública municipal, central o paramunicipal, en los casos en que los municipios no cuenten con un órgano de lo contencioso administrativo municipal²².
87. Los artículos 169 y 170 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, señalan que los ayuntamientos podrán crear los órganos necesarios para dirimir las controversias administrativas suscitadas entre la administración pública municipal y los gobernados, cuya integración, funcionamiento y atribuciones se determinarán en un diverso ordenamiento. Asimismo, señalan que en caso de no existir en algún municipio un órgano de lo contencioso administrativo, el particular podrá acudir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado²³.
88. Ahora bien, de una búsqueda en la legislación local, es notorio para este Tribunal Pleno que no existe tal ordenamiento, esto es, aquél que contenga las bases para la integración, funcionamiento y atribuciones para el establecimiento de éstos órganos.
89. No pasa desapercibido para este Alto Tribunal que el presente asunto tiene como antecedente las controversias constitucionales 46/2002, y si bien el poder demandado alega que los actos aquí analizados fueron emitidos en cumplimiento de esta controversia, lo cierto es que de un comparativo entre ambas se puede concluir que esto no es así.
90. En efecto, el siguiente cuadro sirve para evaluar si es que se reúnen los requisitos previstos en la fracción IV del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia²⁴, en tanto las partes –autoridades demandadas–, los actos y los conceptos de violación son diferentes, por lo que para considerar la

²¹ Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

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

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) 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, publicidad, audiencia y legalidad;

²² Artículo 63.- Corresponde al Congreso:

XLV.- Instituir mediante las leyes que expida, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo dotado de autonomía plena en el pronunciamiento de sus fallos y con facultades para resolver los conflictos y controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública estatal, ya sea central o paraestatal; estableciendo las normas de su organización y funcionamiento, los requisitos, las licencias y renunciaciones de sus integrantes, sus procedimientos y los recursos contra las resoluciones que pronuncien. Dicho Tribunal conocerá de las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública municipal, central o paramunicipal, en los casos en que los municipios no cuenten con un Organismo de lo Contencioso Administrativo municipal.

Los Municipios podrán contar con Organismos de lo Contencioso Administrativo, autónomos sin subordinación jerárquica a la autoridad municipal, con facultades plenas para el pronunciamiento de sus fallos y para resolver las controversias que se susciten entre la administración pública municipal, central o para municipal, y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; los que se regirán por los ordenamientos legales que al efecto se emitan.

²³ Artículo 169.- Los Ayuntamientos podrán crear los órganos necesarios, para dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la administración pública municipal y los gobernados, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

La integración, funcionamiento y atribuciones de los organismos contenciosos, se determinará en el ordenamiento legal correspondiente.

Artículo 170.- Contra los actos y resoluciones administrativas que dicten o ejecuten las autoridades municipales, los particulares afectados podrán promover el medio de defensa que corresponda, ante el órgano de lo Contencioso Administrativo. De no existir en el municipio correspondiente un Organismo de lo Contencioso Administrativo, el particular podrá acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

²⁴ "ARTICULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...]"

improcedencia de la presente controversia constitucional se deben de reunir todos los supuestos previstos en la fracción IV del citado numeral reglamentario.

Controversia constitucional 46/2002.	Controversia constitucional 61/2010.
ACTOS IMPUGNADOS	
<p>1. La omisión en la expedición de las disposiciones legales en materia municipal sobre las bases del procedimiento administrativo, incluyendo medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias (entre) la administración pública municipal y los particulares.</p>	<p>1. La omisión en la discusión y aprobación de las disposiciones en materia municipal que establezcan la integración, funcionamiento y atribuciones del órgano de lo contencioso municipal, conforme a las disposiciones del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, que efectivice los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares.</p> <p>2. El sostenimiento de la competencia -asunción del servicio municipal-, y la intromisión en el ámbito municipal por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de Nuevo León, no obstante la institución del órgano de lo contencioso administrativo municipal en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de la Entidad.</p> <p>3. La vigencia y operatividad del contenido de los artículos 47, fracción VII y 56, fracción VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, que establecen la desaparición del Ayuntamiento y la suspensión o revocación del mandato, respectivamente, si no se someten al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.</p>
AUTORIDADES DEMANDADAS	
<p>1. El Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.</p>	<p>1. El Poder Legislativo del Estado de Nuevo León. 2. El Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León. 3. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León.</p>
CONCEPTOS DE INVALIDEZ	
<p>1. Se violan las normas programáticas que se incluyen en los artículos 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, y segundo transitorio del decreto mediante el cual fue reformado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, toda vez que se bloquea la eficacia de tales numerales, al no haberse discutido, aprobado, sancionado ni publicado las leyes en materia municipal que se ordenan.</p>	<p>1. El Municipio actor se duele de la omisión en que ha seguido incurriendo el Congreso Local de establecer la integración, funcionamiento y atribuciones de los organismos contenciosos municipales, a fin de efectivizar la función jurisdiccional municipal, ya que es un deber constitucional instaurar los medios de defensa en el ámbito municipal para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares.</p> <p>El silencio del legislador en cuanto a la integración, funcionamiento y atribuciones del órgano de lo contencioso administrativo municipal, además de que constituye una afectación en el cúmulo de atribuciones municipales, se instrumenta la intromisión del órgano estatal en el ámbito municipal, pues permite la intromisión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado en la esfera municipal, lo que es "el asalto a la autonomía municipal", pues con ello se permite un control político legal por parte del órgano del Estado.</p>

2. La omisión del órgano legislativo, al no elaborar las disposiciones legales en materia municipal, que establezcan los medios de defensa en el ámbito municipal de los particulares, los órganos, su organización y funcionamiento, así como el procedimiento para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares, implica el incumplimiento del mandato expreso contenido en la norma constitucional, cuando éste es directo e inaplazable, dada su jerarquía, sin que dependa de la voluntad del legislador ordinario; que la supremacía constitucional conlleva el que de ningún órgano de poder distinto al Constituyente pueda depender la operatividad o eficacia de los preceptos constitucionales.

2. El Municipio actor señala que se infringen los artículos citados cuando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado asume la función municipal, sin que se haya celebrado convenio por el que se entregue la función contencioso administrativa al Estado, ni tampoco se ha aprobado por dos tercios de sus integrantes, la solicitud para que el gobierno del Estado y/o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado asuma la función de dirimir controversias entre la administración pública municipal y los particulares, considerando la imposibilidad de prestar el servicio o ejercer la función.

Agrega que por disposición del artículo 115, fracción II, incisos a), c) y d) de la Constitución Federal los órganos estatales no pueden ejercer las funciones municipales, si no es por virtud del convenio que al efecto se celebre entre la municipalidad y el Estado, por el que se pacte la prestación del servicio o el ejercicio de la función por el Estado, o ya sea por decisión de la legislatura para que opere la asunción del servicio, a petición del Ayuntamiento, aprobada por dos tercios de los integrantes, ante la imposibilidad de prestar el servicio o ejercer la función. Además, dicha función no se contempla como materia de los convenios a los que se refiere la fracción II inciso c) del artículo 115 constitucional.

Por virtud de la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los municipios han de ejercer la función jurisdiccional, debiendo de existir los órganos de lo contencioso administrativo, establecida su integración, funcionamiento y con la atribución de dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares, apareciendo la inconstitucionalidad en el trámite y resolución de los medios de impugnación seguidos por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado. Cita en apoyo a su argumentación la tesis de rubro: "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".

Por lo anterior, solicita que se regularice el ámbito de facultades municipal y se impida la continuación en la intromisión del orden municipal al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, y se restituya en el goce y ejercicio de la potestad municipal, ya que conforme a lo que ordena la Constitución, el Municipio como instancia política más cercana a la población dirima las controversias entre los particulares y la administración pública municipal, siendo una facultad exclusiva y reservada a las municipalidades.

<p>3. Debe regularizarse el ejercicio de las atribuciones que corresponden a los órganos del ámbito municipal, para que opere en forma real y concreta el fortalecimiento del Municipio, previsto por el Constituyente al reformar el artículo 115 constitucional, teniéndolo como modelo y base de la organización política y pilar del federalismo.</p> <p>4. La inactividad inexcusable del legislador resulta inconstitucional, ya que deben emitirse las leyes en materia municipal que garanticen la autonomía del Municipio, establezcan los órganos que diriman las controversias de la administración pública municipal y los particulares, siendo necesaria e inaplazable la realización de la voluntad constitucional, para que el Municipio actor pueda ejercer las funciones que le corresponden como Poder público.</p>	
---	--

91. Tal y como se advierte de la comparación anterior, los actos, autoridades demandadas y conceptos de invalidez no son completamente idénticos. Además de esta diferencia formal, hay que agregar que si bien los artículos 169 y 170 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León se adicionaron en cumplimiento de la diversa controversia constitucional 46/2002, este cumplimiento configura a su vez una nueva omisión que es de la que se duele ahora el municipio, ya que, si bien actualmente se prevé legalmente la existencia de estos órganos, la remisión que hace el segundo párrafo del artículo 169 a un inexistente "ordenamiento legal correspondiente", cancela la posibilidad de que los ayuntamientos establezcan los órganos mencionados, haciendo inoperante el ejercicio de su facultad constitucional municipal de crear los órganos necesarios para la resolución de controversias entre la administración municipal y los particulares. La omisión impugnada en la presente controversia es una nueva omisión, ya que si bien los artículos analizados de los que deriva esta omisión fueron emitidos en cumplimiento de la diversa controversia 46/2002, lo cierto es que esta omisión procede justo del segundo párrafo del artículo 169 el cual remite a otro ordenamiento legal para lograr su plena eficacia, ordenamiento que no existe y que configura esta nueva omisión. Así, en la controversia constitucional 46/2002 se trató de una omisión absoluta y en esta controversia que se analiza se combate una omisión parcial o relativa.
92. Ahora bien, si bien podría pensarse que mientras no se emita el ordenamiento legal conforme al artículo 169 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal en el que se establezcan las disposiciones sobre la integración, el funcionamiento y las atribuciones de los organismos contenciosos creados por los ayuntamientos, el ayuntamiento podría hacer funcionar estos órganos mediante la emisión de reglamentos en ausencia de esta Ley, esto no puede ser así, ya que para colmar materialmente la obligación constitucional de administración de justicia a través de tribunales dentro de los plazos y en los términos que fijen las leyes (artículo 17 de la Constitución), el establecimiento de las bases de funcionamiento de estos órganos deben quedar previstas en una ley formal y material (artículo 115, fracción II a) de la Constitución). De cualquier otro modo el funcionamiento de estos órganos sería contrario a estas dos reservas de Ley.
93. En efecto, en materia de administración e impartición de justicia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece diversas reservas de ley, siendo una de ellas la referida por el artículo 17²⁵, que establece los plazos y términos de la administración de justicia.
94. El artículo 17 de la Constitución establece plazos y términos de la administración de justicia cuando señala: "Los tribunales cualquiera que sea su naturaleza han de administrar justicia dentro de los plazos y en los términos que fijen las leyes". Al respecto, ya hemos dicho que cuando la Constitución Federal se refiere a "leyes", establece una reserva necesariamente legal.

²⁵ "Artículo 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

(...)

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

(...)"

95. Asimismo, prevé la independencia de los tribunales, para lo cual las leyes federales y locales deben establecer los medios necesarios que garanticen la independencia de los mismos. Esto es, se refiere a la certeza en la designación y ejercicio del cargo, así como a las salvaguardas institucionales de autonomía y las condiciones de responsabilidad en los servidores públicos, por ejemplo.
96. De igual manera la Constitución señala que los medios necesarios para que se garantice la plena ejecución de las resoluciones de los tribunales que administren justicia corresponde a las leyes federales y locales, mas no a ordenamientos municipales.
97. Además, el artículo 115 establece otro catálogo de reservas de ley que tiene que ser observado por los Estados y que incluye las leyes en materia municipal que emitan los congresos locales, quienes deberán establecer los términos y condiciones para que los Municipios aprueben reglamentos, circulares, disposiciones administrativas, entre otras. El objeto de esas leyes municipales será, según la Constitución Federal, el de establecer —entre otras cosas—, las bases generales de la administración pública y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares.
98. De este modo, este tribunal considera que estas definiciones estructurales que dan certeza, permanencia, coherencia y sistema a la administración de justicia en los estados y en el país, no es un asunto delegable al orden municipal, sino que son contenidos legislativos exigidos por la Constitución y que requieren acción formal y material de las legislaturas de los estados.
99. Todo lo anterior significa que la única forma en que puede instaurarse constitucionalmente la administración de justicia en el orden municipal, es mediante la expedición de una ley estatal que contenga, cuando menos, los siguientes elementos:
- a) La creación y determinación de los órganos encargados de impartir la justicia administrativa y su certera composición e integración;
 - b) Las garantías y salvaguardas de la independencia de los tribunales y sus titulares;
 - c) Los medios de impugnación que serán administrados por esos órganos;
 - d) Los plazos y términos correspondientes;
 - e) Los medios necesarios para garantizar la plena ejecución de la sentencia, y
 - e) Los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad como rectores de la función jurisdiccional en el orden municipal.
100. Es por ello que el Congreso Estatal del Estado de Nuevo León debe establecer las bases en Ley para que los municipios puedan crear estos órganos conforme lo establece la Constitución, los municipios no pueden crear estos órganos por sí mismos sin tomar como punto de partida estas bases, ni el legislador local puede soslayar la obligación constitucional de establecerlas delegándola a los municipios; esto es justamente la naturaleza de la Reserva de Ley: no es solamente una limitación a la facultad reglamentaria de los municipios, sino que configura una obligación positiva a cargo de los legisladores estatales para establecer los contenidos que previamente hemos identificado.
101. De este modo, este Tribunal determina que el Congreso del Estado de Nuevo León deberá emitir el ordenamiento legal correspondiente a que se refiere el segundo párrafo del artículo 169 de la Ley de Administración Pública Municipal que remite al ordenamiento local que contenga las bases de integración, funcionamiento y atribuciones de los aludidos organismos municipales, en la inteligencia que deberá expedir de una Ley en sentido formal y material, la que deberá emitir a más tardar en el próximo periodo ordinario de sesiones que inicia el primero de septiembre y termina el veinte de diciembre de dos mil doce, ello de conformidad con el artículo 50 de la Constitución de la Entidad²⁶.

²⁶ "Artículo 55.- La Legislatura tendrá cada año de ejercicio dos Periodos Ordinarios de Sesiones. El primero se iniciará el día 1° de septiembre y terminará el día 20 de diciembre; el segundo comenzará el día 1° de marzo y terminará el día 1° de junio; ambos periodos podrán ser prorrogados hasta por treinta días".

102. En este tenor, el acto relativo a la asunción de funciones del municipio actor por parte del Tribunal de lo Contencioso estatal, identificado como inciso b) en el apartado de existencia de actos de la presente resolución, si bien se tuvo como acto impugnado de manera destacada, el mismo debe sobreseerse de conformidad con el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la materia²⁷, al hacerse derivar precisamente de la omisión impugnada identificada con el inciso a), puesto que, como ya lo dijimos, la falta de esta normativa conduce a que los conflictos sean resueltos por el citado Tribunal estatal, la cual ha sido ya analizada en los párrafos anteriores de esta resolución, determinando que el Congreso ha sido omiso y que debe emitir la Ley en las condiciones apuntadas.

En consecuencia, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

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

SEGUNDO.- Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de la impugnación de los artículos 47, fracción VII y 56, fracción VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, en términos del apartado de OPORTUNIDAD de la presente sentencia, así como respecto de los actos consistentes en el sostenimiento de la competencia y la asunción del servicio municipal.

TERCERO.- 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 emisión del ordenamiento legal a que se refiere el párrafo segundo del artículo 169 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, que contenga las bases de integración, funcionamiento y atribuciones de los órganos de lo contencioso administrativo, que diriman las controversias administrativas entre la administración pública municipal y los gobernados, 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.

CUARTO.- Publíquese esta resolución en el periódico oficial del gobierno del Estado de Nuevo León, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y en el Diario Oficial de la Federación.

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

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

En relación con el punto resolutivo Primero:

Por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se aprobaron las determinaciones contenidas en los apartados relativos a la competencia, cuestión efectivamente planteada, oportunidad (en cuanto a que es oportuna la presentación de la demanda), y causas de improcedencia. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra.

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, 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 contenida en el considerando relativo a la legitimación.

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 determinación consistente en que es procedente la presente controversia constitucional. Los señores Ministros Luna Ramos y Franco González Salas votaron en contra.

²⁷ "Artículo 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 último; y".

Por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en que es fundada la presente controversia constitucional. El señor Ministro Valls Hernández votó en contra.

En relación con el punto resolutivo Segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, 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.

En relación con el punto resolutivo Tercero:

Por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se aprobó 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 emisión del ordenamiento legal a que se refiere el párrafo segundo del artículo 169 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal que contenga las bases de integración, funcionamiento y atribuciones de los órganos de lo Contencioso Administrativo que diriman las controversias administrativas entre la administración pública municipal y los gobernados. El señor Ministro Valls Hernández votó en contra.

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández (Vinculado por la decisión mayoritaria), Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en que la mencionada omisión debe 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.

La señora Ministra Luna Ramos reservó su derecho para formular votos particular y aclaratorio y el señor Ministro Valls Hernández para formular voto aclaratorio.

El señor Ministro Presidente Silva Meza dejó a salvo el derecho de los señores Ministros para que formulen los votos que estimen pertinentes.

En relación con el punto resolutivo Cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández (Vinculado por la decisión mayoritaria), 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: **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 veintisiete 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 61/2010, 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 nueve de octubre de dos mil doce.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSE FERNANDO FRANCO GONZALEZ SALAS EN LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 61/2010¹, FALLADA POR EL TRIBUNAL PLENO EL DIA 14 DE JUNIO DE 2012.

En la presente controversia constitucional se reclamó por el Municipio de San Pedro Garza García, fundamentalmente, la omisión del Congreso de Nuevo León consistente en la no emisión de las disposiciones que establezcan la integración, funcionamiento y atribuciones del Tribunal Contencioso Municipal en esa entidad².

La impugnación encuentra fundamento en el Decreto de reformas³ al artículo 115, fracción II, inciso a)⁴, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece la obligación a cargo del legislador ordinario estatal, para la expedición de leyes en materia municipal, en las que se establezcan los medios de impugnación o defensa de los particulares contra los actos de la administración pública municipal y los órganos, en el ámbito municipal, que diriman las controversias entre dicha administración y los particulares⁵.

Al contestar la demanda, el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León hizo valer la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IV de la ley reglamentaria⁶, por considerar que la omisión impugnada fue estudiada en la diversa controversia constitucional *****⁷, promovida por el propio Municipio actor.

En relación con tal planteamiento, el Tribunal Pleno consideró que dicha causal de improcedencia se vinculaba con cuestiones de fondo y por tal motivo trasladó su estudio a los párrafos 89 a 91, en los que se concluyó que la actual controversia constitucional es procedente, en razón de que si bien es cierto que tiene como antecedente la diversa recién citada, y aún cuando el poder demandado argumentó que los actos materia de análisis fueron emitidos en cumplimiento de esa controversia, también lo es que entre ambos juicios se advierten diferencias porque los actos, autoridades demandadas y conceptos de invalidez no son completamente idénticos.

Además -se señaló en la resolución de la mayoría-, en cumplimiento de la primera controversia constitucional, el Legislador Local adicionó los artículos 169 y 170 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León⁸, lo que pone de manifiesto que no estamos frente a una omisión total como aconteció en el primer juicio, sino ante una de naturaleza parcial que procede del segundo párrafo del artículo 169, el cual remite a otro ordenamiento para lograr su plena eficacia sin que esa norma de remisión haya sido expedida por el Congreso de la entidad.

¹ Promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, del Estado de Nuevo León, en contra de los poderes Legislativo y Ejecutivo y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, todos de la propia entidad federativa.

² En concreto, se demandó la invalidez de los siguientes actos:

a) La omisión en la discusión y aprobación de las disposiciones en materia municipal que establezcan la integración, funcionamiento y atribuciones del órgano de lo contencioso municipal, conforme las disposiciones del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, que efective los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares.

b) El sostenimiento de la competencia -asunción del servicio municipal-, y la intromisión en el ámbito municipal por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de Nuevo León, no obstante la institución del órgano de lo contencioso administrativo municipal en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de la Entidad.

c) La vigencia y operatividad del contenido de los artículos 47, fracción VII y 56, fracción VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, que establecen la desaparición del Ayuntamiento y la suspensión o revocación del mandato, respectivamente, si no se someten al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

³ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23-veintitrés de diciembre del año de 1999-mil novecientos noventa y nueve.

⁴ Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

[...]

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

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) 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, publicidad, audiencia y legalidad; [...]

⁵ En las disposiciones transitorias del decreto de reformas se establece, por una parte, en el artículo primero, la entrada en vigor del decreto de reforma del artículo 115 de la Constitución, a los noventa días después de la publicación en el Diario Oficial de la Federación. Por otra parte, en el artículo segundo, se desprende la obligación a cargo del Gobierno del Estado de adecuar la Constitución Local y Leyes, a más tardar un año a partir de la entrada en vigor del Decreto.

⁶ ARTICULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

⁷ Fallada en sesión del Tribunal Pleno el día *****. Los Ministros Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia y Luna Ramos formularon voto minoritario considerando que si en la demanda de controversia constitucional sólo se impugnaba la omisión de legislar, como no es un acto expreso, debió desecharse, al existir un motivo manifiesto e indudable de improcedencia.

⁸ El texto de estos preceptos será reproducido más adelante

Son estas las consideraciones de la ejecutoria que no comparto, por los motivos que en seguida explico.

FUNDAMENTO DEL VOTO

I. En relación con el tema de omisión legislativa quiero hacer hincapié en que como lo he venido sosteniendo en el Tribunal Pleno cada vez que se plantea esta cuestión, en mi opinión, ni la controversia constitucional ni la acción de inconstitucionalidad constituyen un medio de control constitucional para hacer valer supuestas omisiones legislativas, ni absolutas ni relativas, de conformidad con el diseño constitucional y legal vigente⁹.

Sin embargo, como lo manifesté en sesión del día once de junio del año en curso, aunque en el caso concreto el poder actor señala como acto reclamado *la omisión* que atribuye al Congreso del Estado de Nuevo León, por la falta de expedición de bases normativas que permitan el desarrollo y operatividad del Tribunal Contencioso Municipal, en realidad se advierte que lo que en efecto se combate es el *deficiente cumplimiento* de la ejecutoria recaída en la controversia constitucional 42/2006, promovida por incumplimiento a una obligación constitucional derivada de la reforma al artículo 115, fracción II, inciso a), a la que ya me he referido en la primera parte de este voto, a través de la cual se impuso la obligación a cargo del Gobierno del Estado de adecuar la Constitución Local y Leyes, a más tardar en un año a partir de la entrada en vigor de ese Decreto de reformas, para 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, publicidad, audiencia y legalidad.

Lo anterior se pone en evidencia a través de los siguientes antecedentes:

1. Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve se reformó el artículo 115 de la Constitución Federal, que estableció la tarea a cargo de las legislaturas estatales de expedir las leyes que contengan 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.

En las disposiciones transitorias del citado Decreto¹⁰ se estableció, por una parte, la entrada en vigor del decreto de reforma a los noventa días después de la publicación en el Diario Oficial de la Federación y, por otra, la obligación a cargo del Poder Legislativo Estatal de adecuar la Constitución Local y leyes a más tardar un año a partir de la entrada en vigor del mencionado Decreto.

2. El primero de agosto de dos mil dos, el Presidente, Síndico Segundo y Secretario del Ayuntamiento, todos del Municipio de San Pedro Garza García, promovieron la controversia constitucional ***** en la que demandaron del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, la omisión en la expedición de las disposiciones legales en materia municipal sobre las bases del procedimiento administrativo, incluyendo medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares.

3. Por mayoría de siete votos el Tribunal Pleno de la Suprema Corte en sesión de diez de marzo de dos mil cinco declaró procedente y fundada la citada controversia.

En lo conducente, el Tribunal Pleno determinó:

[...] este Tribunal Pleno advierte que en el presente caso, indudablemente se está ante una infracción directa a lo dispuesto por el artículo segundo transitorio del Decreto que reformó el artículo 115 de la Constitución, dado que como se ha precisado el Congreso estatal no ha acatado el mandato constitucional de legislar dentro del plazo que estableció el propio órgano reformador de la Constitución, aun cuando estaba obligado y, al no hacerlo así, conculca la supremacía constitucional e impide su plena eficacia.

[...]

⁹ Así lo he manifestado a través de los votos que he formulado por ejemplo, en las controversias constitucionales *****; *****; así como en las acciones de inconstitucionalidad ***** y su acumulada ***** y *****.

¹⁰ El texto de dichas disposiciones transitorias, es el siguiente:

ARTICULO PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en los artículos siguientes.

ARTICULO SEGUNDO. Los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

En el caso, la infracción impugnada se traduce en que no se han expedido las bases generales a que se sujetarán los Municipios del Estado, ni las demás disposiciones legales que deben desarrollar todos los supuestos que contiene el artículo 115 de la Constitución Federal, lo cual impide que las reformas a la Norma Fundamental puedan tener plena eficacia, pues en los términos en que está redactado el citado artículo 115 constitucional no podría sostenerse que la infracción a lo ordenado por el artículo segundo transitorio del Decreto que reformó la norma suprema citada, se subsane con la aplicación directa del propio precepto fundamental, sino que se requieren las normas legales que desarrollen los supuestos previstos en dicho marco constitucional, pues precisamente el órgano reformador de la Constitución dejó a las legislaturas locales el desarrollo del contenido de la Norma Fundamental, el cual no podrá colmarse hasta en tanto sean adecuadas no sólo las disposiciones constitucionales estatales, sino aquellas leyes secundarias que rijan la materia municipal en lo particular y que son en todo caso, además, en las que podrían desarrollarse las bases de la administración pública municipal.

[...]

Cabe precisar que, habiéndose estimado que sustancialmente no se ha acatado el mandato constitucional, independientemente de los razonamientos específicos o que sobre determinadas materias realiza el actor, corresponde al Congreso del Estado de Nuevo León, en ejercicio de su plena jurisdicción, realizar las adecuaciones necesarias de las leyes municipales al texto del artículo 115 constitucional, como se ordenó en el artículo segundo transitorio de la citada reforma a ese precepto.

Por virtud de lo anterior, procede declarar fundada la presente controversia constitucional.

El Pleno determinó los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad en los términos siguientes:

SEPTIMO.- En consecuencia, los efectos de este fallo se determinarán conforme a lo establecido en los numerales 41 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia¹¹, que dicen:

[...]

Como se desprende de la transcripción anterior, esta Suprema Corte debe fijar los efectos y alcances de la sentencia (41-IV), el término para su cumplimiento (41-V), y que surtirán efectos "a partir de la fecha que determine la Suprema Corte", pero no tendrán efectos retroactivos (45, último párrafo).

En el caso, tomando en consideración que con motivo de los citados artículos transitorios del Decreto de reformas a la Constitución Federal, las leyes estatales vigentes continuarán aplicándose hasta en tanto se adecuen a la Norma Fundamental, lo cual no puede ser desconocido por esta Suprema Corte en atención a que, por una parte, se trata de un mandato constitucional expreso y, por otro lado, como se ha señalado, la sentencia no puede tener efectos retroactivos sino únicamente hacia el futuro, esto es, a partir de la fecha que indique este Alto Tribunal.

En tales condiciones, con fundamento en los numerales 41, fracción IV y 45, último párrafo, transcritos, y con la finalidad de salvaguardar el orden jurídico en la entidad federativa, el Congreso del Estado de Nuevo León, dentro del segundo periodo de sesiones que, de acuerdo con los artículos 55 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León y 5° de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de esa entidad, comprende del treinta de marzo al treinta de junio de dos mil cinco, deberá realizar las adecuaciones legales en materia municipal, ajustándose en su totalidad a lo dispuesto por el artículo 115 constitucional.

¹¹ ARTICULO 41.- Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

II. Los preceptos que la fundamenten;

III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen; y

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación;

ARTICULO 45.- Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha en que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

4. En cumplimiento a la resolución anterior, la Legislatura del Estado de Nuevo León, emitió el Decreto "264" publicado en el Periódico Oficial del Estado de veintidós de julio de dos mil cinco, por medio del cual se modificaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, así como de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado.

De esta última ley destacan los artículos 169 y 170 en los que se instituyó el órgano de lo contencioso administrativo municipal, previendo que su integración, funcionamiento y atribuciones se desarrollarían en el ordenamiento legal que al efecto expidiera el Congreso Local.

Los aludidos preceptos quedaron redactados en los siguientes términos:

[...]

ARTICULO 169.- Los Ayuntamientos podrán crear los órganos necesarios, para dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la administración pública municipal y los gobernados, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

La integración, funcionamiento y atribuciones de los organismos contenciosos, se determinará en el ordenamiento legal correspondiente.

ARTICULO 170.- Contra los actos y resoluciones administrativas que dicten o ejecuten las autoridades municipales, los particulares afectados podrán promover el medio de defensa que corresponda, ante el órgano de lo Contencioso Administrativo. De no existir en el municipio correspondiente un Organismo de lo Contencioso Administrativo, el particular podrá acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

5.- Mediante proveído de Presidencia del *****, se mandó dar vista al Municipio actor para que manifestara lo que a su interés conviniera en relación con el cumplimiento de la ejecutoria recaída en la citada controversia constitucional.

En desahogo de esa vista, el ayuntamiento actor señaló su inconformidad por considerar que el Congreso del Estado de Nuevo León, persistió en el incumplimiento de la sentencia¹².

7.- En Acuerdo de *****, el Presidente de este Tribunal¹³, **tuvo por cumplida la sentencia.**

De dicho Proveído destaca la siguiente parte considerativa:

[...] atendiendo a la naturaleza del acto impugnado, consistente en una omisión legislativa y dados los efectos precisados en el fallo, éste se tiene por cumplido con la emisión del decreto 264 emitido por el Congreso del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de la entidad [...]

8.- En contra de la anterior determinación, el Municipio actor promovió **recurso de reclamación**¹⁴, el cual fue desechado, mediante resolución de la Segunda Sala de este Alto Tribunal de diez de octubre de dos mil siete¹⁵, por haber resultado extemporáneo.

De estos antecedentes se pone de manifiesto que las omisiones que ahora se atribuyen al Congreso de Nuevo León, no constituyen propiamente una omisión legislativa, sino el persistente incumplimiento de la obligación constitucional a su cargo, derivada de la reforma constitucional de la que ya he dado cuenta.

Lo anterior es así, no obstante que se hicieron adiciones y reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, pues el contenido de los artículos 169 y 170 de dicho ordenamiento, es insuficiente para dar cumplimiento al mandato constitucional, en tanto que si bien dichos numerales prevén que para dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la administración pública municipal y los gobernados, los Ayuntamientos podrán crear los órganos necesarios (órganos de lo contencioso administrativo), señalando que *la integración, funcionamiento y atribuciones de tales organismos, se determinará en el ordenamiento legal correspondiente*, es el caso que a la fecha en que se presentó esta nueva controversia constitucional¹⁶, tal norma a la que se remite, no ha sido expedida.

Como se explica en la resolución de la mayoría, tampoco se advierte que el Municipio de San Pedro Garza García de Nuevo León, haya celebrado convenio de colaboración con el Gobierno del Estado y/o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Estatal por el que se convenga la prestación de la función jurisdiccional, la facultad para conocer y dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública municipal. Además, la facultad de celebrar convenios se refiere únicamente a las fracciones III y IV del artículo 115 de la Constitución Federal, por lo que no es objeto de convenio la facultad de dirimir controversias entre la administración pública municipal y los particulares. Tampoco se ha aprobado por dos tercios de sus integrantes la solicitud para que el Gobierno del Estado y/o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado asuma la función de dirimir controversias entre la administración pública municipal y los particulares, considerando la imposibilidad de prestar el servicio o ejercer la función.

¹² Con el escrito respectivo que obra de fojas 116 a 139 del tomo II, se mandó dar vista al Congreso de Nuevo León, en diverso proveído de fecha *****. Dicha vista fue desahogada el día ***** del propio mes y año.

¹³ Fojas 156 a 161 del tomo II.

¹⁴ Escrito depositado en la Oficina de Correos de Monterrey, Nuevo León, el ***** y recibido en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el *****. El recurso quedó registrado con el número *****.

¹⁵ El Plazo de 5 días inició el lunes ***** y feneció el *****.

¹⁶ Escrito recibido el ***** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Consecuentemente, considero que con independencia de que el Poder actor señale como actos reclamados "la omisión en la discusión y aprobación de las disposiciones en materia municipal que establezcan la integración, funcionamiento y atribuciones del órgano de lo contencioso municipal, conforme a las disposiciones del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, que efectivice los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares, así como el sostenimiento de la competencia -asunción del servicio municipal-, y la intromisión en el ámbito municipal por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de Nuevo León, no obstante la institución del órgano de lo contencioso administrativo municipal en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de la Entidad¹⁷ⁿ"; lo cierto es que tales actos no constituyen una omisión, sino el indebido cumplimiento de la obligación constitucional a la que la legislatura local quedó sujeta y a la que se conminó en los términos de la ejecutoria en la controversia constitucional que antecedió.

Por los motivos expuestos concluyo en sentido distinto al de la resolución plenaria pues atendiendo a lo que hasta aquí he manifestado, resulta claro en mi opinión, que no nos encontramos ante una omisión legislativa sino ante el incumplimiento de una obligación constitucional .

II. La conclusión recién alcanzada incide directamente sobre el tema de procedencia de esta nueva controversia constitucional, respecto de la que también quiero salvar mi criterio.

Lo anterior obedece a que como se ha puesto de manifiesto, lo que en realidad plantea el Municipio actor es la impugnación de los términos en los que la legislatura local pretendió dar cumplimiento a aquel mandato de instituir tribunales contencioso municipales, por considerar el Poder actor, que la emisión del Decreto legislativo 264, no permite la operatividad de dichos órganos contenciosos.

En esta línea, la vía de una nueva controversia es improcedente porque como ya lo he reiterado, lo que el Pleno resolvió en la Controversia Constitucional 46/2002 fue que el Estado de Nuevo León debía expedir todos los ordenamientos para cumplir en su totalidad lo dispuesto en el artículo 115, y además, que las leyes deben sentar las bases generales para su funcionamiento. De tal manera que resulta claro que en esta controversia, hay una argumentación redundante que deriva del *deficiente o indebido cumplimiento* por parte del poder Legislativo de Nuevo León, a lo que resolvió este Tribunal.

Por ello, aunque en la actual reclamación se introducen elementos nuevos, ello no cambia en esencia lo que se planteó originalmente. Consecuentemente, si en la presente controversia constitucional se hacen planteamientos que versen sobre un exceso o defecto en la ejecución de la resolución pronunciada por este Tribunal Pleno en la controversia constitucional *****, o bien, sobre cuestiones que ya se plantearon y sobre las que ya se hizo pronunciamiento en la ejecutoria ahí dictada, tales argumentaciones debieron constituir, en todo caso, materia de examen en un diverso recurso de queja¹⁸.

En efecto, el sistema recursal posterior al dictado de la resolución previsto en la Ley Reglamentaria de la materia, se limita a dos supuestos:

a) El recurso de reclamación previsto en el artículo 51, fracción VI¹⁹, en contra de los autos o resoluciones del Presidente de la Suprema Corte que tengan por cumplimentadas las ejecutorias dictadas por el Pleno de este Tribunal; y,

¹⁷ No pasa inadvertido que el actor también señaló como acto reclamado:

La vigencia y operatividad del contenido de los artículos 47, fracción VII y 56, fracción VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, que establecen la desaparición del Ayuntamiento y la suspensión o revocación del mandato, respectivamente, si no se someten al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado sin embargo, al determinar la cuestión efectivamente planteada, el Tribunal Pleno determinó que respecto de esos numerales no se verificó la aplicación de tales numerales (párrafo 52 de la ejecutoria).

¹⁸ En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Pleno en la tesis de jurisprudencia Tesis: P./J. 137/2000

(Registro: 190695), cuyo contenido es el siguiente:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL EN CONTRA DE UNA RESOLUCION DICTADA EN ACATAMIENTO DE UNA EJECUTORIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE VERSEN SOBRE EL EXCESO O DEFECTO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA O SOBRE CUESTIONES QUE CONSTITUYAN COSA JUZGADA. La materia de la controversia constitucional que se promueve en contra de una resolución dictada en acatamiento de la ejecutoria pronunciada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en otra controversia constitucional, se limita a determinar sobre la constitucionalidad del actuar de la autoridad demandada en cuanto se le devolvió plenitud de jurisdicción para obrar o decidir. Por tanto, resultan inoperantes los conceptos de invalidez que versen sobre el exceso o defecto en el cumplimiento de la ejecutoria, por constituir ello, en todo caso, materia del recurso de queja, así como los que se refieran a cuestiones que fueron objeto de examen en la ejecutoria, por existir al respecto cosa juzgada. Controversia constitucional 13/2000. Ayuntamiento del Municipio de Temixco, Morelos. 18 de septiembre de 2000. Unanimidad de diez votos.

¹⁹ ARTICULO 51. El recurso de reclamación procederá en los siguientes casos:

VI. Contra los autos o resoluciones del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tengan por cumplimentadas las ejecutorias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y

b) El recurso de queja por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia, establecido en el artículo 55, fracción II²⁰.

El supuesto de procedencia de ambos recursos, es excluyente, en tanto que la reclamación tiene como objeto el análisis del auto del Presidente de la Suprema Corte, a fin de determinar si la valoración realizada en el mismo es correcta en cuanto a que se ha dado cumplimiento a los lineamientos dados en la sentencia.

En cambio, mediante la queja se verificará si el acto cumple de manera plena y exacta con lo ordenado en la sentencia, esto es que el acto no exceda ni restrinja lo ordenado en la sentencia, pues los actos dictados en exceso o defecto darán lugar a aplicar lo previsto en el artículo 58, fracción II de la propia Ley Reglamentaria²¹. Esto es, aplicarse lo dispuesto por el último párrafo del artículo 105, constitucional, o sea, la aplicación de los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de la Norma Fundamental

Por ello, el hecho de que el Poder actor haya promovido recurso de reclamación no excluía la posibilidad de que promoviera el recurso de queja. No es óbice para esa aseveración, el hecho de que ahora se advierta que si hubiera intentado tal medio impugnativo, probablemente hubiera sido desechado por extemporáneo, en tanto que el actor debió interponerlo dentro del año siguiente al de la notificación a la parte interesada de los actos por los que se haya dado cumplimiento a la sentencia, o al en que la entidad o poder extraño afectado por la ejecución tenga conocimiento de esta última.

En esta línea argumentativa, si a través de la emisión del Decreto 264, la Legislatura del Estado de Nuevo León pretendió cumplir con esa obligación y éste fue publicado en el periódico Oficial de la entidad el día veintidós de julio de dos mil cinco, entonces a partir de que entro en vigor, esto es, a partir del día siguiente de su publicación debió computarse el plazo de un año antes referido²², y, en consecuencia, el plazo habría fenecido el veintitrés de julio de la siguiente anualidad, esto es, de dos mil seis.

Lo anterior motiva el planteamiento de ponderación para determinar si la falta de oportunidad de la vía recursal podría dar lugar a considerar procedente esta nueva controversia constitucional. La respuesta, en mi opinión, es que no, sin que ello implique desconocer que es muy importante que todas las resoluciones del Poder Judicial de la Federación en su conjunto, especialmente las de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sean cumplidas oportuna y eficazmente, sin embargo, ni en la Constitución ni en la ley existe la posibilidad de hacer procedente una vía que no lo es.

Por las razones expuestas, así como las expresadas en las sesiones públicas en que se ventiló este asunto, me aparto de esta parte del proyecto y al haberme obligado la decisión mayoritaria, me pronuncié sobre el fondo del asunto respecto del que comparto el sentido.

Atentamente

Ministro **José Fernando Franco González Salas.**

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como el segundo párrafo del artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuadra en esos supuestos normativos.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la versión pública que corresponde al voto particular formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas en la sentencia del catorce de junio de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 61/2010. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a nueve de octubre de dos mil doce.- Rúbrica.

²⁰ ARTICULO 55. El recurso de queja es procedente:

II. Contra la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia.

²¹ ARTICULO 58. El ministro instructor elaborará el proyecto de resolución respectivo y lo someterá al Tribunal Pleno, quien de encontrarlo fundado, sin perjuicio de proveer lo necesario para el cumplimiento debido de la suspensión o para la ejecución de que se trate, determine en la propia resolución lo siguiente:

[...]

II. En el caso a que se refiere la fracción II del artículo 55, que se aplique lo dispuesto en el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²² TRANSITORIOS:

ARTICULO PRIMERO.- EL PRESENTE DECRETO ENTRARA EN VIGOR AL DIA SIGUIENTE DE SU PUBLICACION EN EL PERIODICO OFICIAL DEL ESTADO.