

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 79/2013, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, así como Voto Concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales y Voto Particular que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

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 79/2013

ACTOR: MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, ESTADO DE NUEVO LEÓN

PONENTE: MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

SECRETARIA: FABIANA ESTRADA TENA

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

VISTOS; Y

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de la demanda, autoridades demandadas y actos impugnados. Por oficio presentado en la Oficina Postal de Correos de México Sucursal San Agustín, Estado de Nuevo León, el día veintisiete de mayo de dos mil trece, y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el tres de junio de dos mil trece, Roberto Ugo Ruíz Cortés y Juan Juan Castro Lobo, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico Segundo, respectivamente, del Municipio de San Pedro Garza García promovieron controversia constitucional en contra de los actos y autoridades que a continuación se indican:

Autoridades demandadas:

1. Congreso del Estado de Nuevo León.
2. Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León.
3. Secretario General de Gobierno del Estado de Nuevo León.

Actos cuya invalidez se demanda:

1. La discusión, aprobación y expedición del Decreto número 058, por el que se reforma la denominación de la "Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León" para ahora denominarse "Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León" y se adiciona un Título Quinto "Del Procedimiento Contencioso Administrativo Municipal", con un capítulo único y con los artículos 176 a 190.

2. El incumplimiento a lo dispuesto en el Artículo Tercero Transitorio del Decreto de reforma al artículo 115, publicado el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve en el Diario Oficial de la Federación, consistente en la inejecución de los actos tendentes a la transferencia del servicio público y función jurisdiccional del Gobierno del Estado de Nuevo León al Municipio de San Pedro Garza García, la falta de disposición de partidas presupuestarias y entrega de recursos, la falta de suministros a la municipalidad para la prestación del servicio, entrega de bienes, sistemas, derechos de uso de licencias, mobiliario y equipo, así como los demás bienes y servicios necesarios para la prestación del servicio y ejercicio de la función jurisdiccional.

3. Las consecuencias directas e indirectas, mediatas e inmediatas de los actos y omisiones que se enuncian como actos en los incisos anteriores.

SEGUNDO. Antecedentes. En el escrito de demanda, se narraron, en síntesis, los siguientes:

1. Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, se reformó el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incorporando al ámbito municipal el servicio público y la función jurisdiccional.

2. El diez de marzo de dos mil cinco, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró procedente y fundada la controversia constitucional promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León¹.

3. El catorce de junio de dos mil doce, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró procedente y fundada la controversia constitucional promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, en contra de la omisión legislativa del Congreso de la entidad², 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, en la que se indicó:

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.

...

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.

4. El doce de abril de dos mil trece se publicó en el Periódico Oficial del Estado, el Decreto número 058, por el que se reforma por modificación la denominación de la "Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León", para ahora denominarse "Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León", y se adiciona un Título Quinto "Del Procedimiento Contencioso Administrativo Municipal", con un Capítulo Único y con los artículos 176 al 190.

5. El veinticuatro de abril de dos mil trece, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por interpuesto el recurso de queja 3/2013-CC, promovido por el Municipio de San Pedro Garza García, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León.

TERCERO. Conceptos de invalidez. El municipio actor esgrimió, en síntesis, los siguientes:

1. El Decreto número 058 viola en perjuicio del Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, los artículos 1o., párrafo tercero, 6o., 17, 35, fracción II, 39, 40, 41, párrafo primero, 115, fracción II, 120 y 133 de la Constitución General, porque atenta contra el funcionamiento e integración del órgano en que ha de residir el servicio público y función jurisdiccional y contra la independencia judicial del órgano de justicia administrativa municipal, por las razones siguientes:

a) No se contienen los mecanismos que brinden certeza en la designación y ejercicio del cargo ni las salvaguardas institucionales de autonomía, siendo que en todos los procedimientos relativos a la integración y funcionamiento de los órganos municipales debe cumplirse con el principio de certeza mediante el cual se garantiza que el proceso de elección de magistrados genere una situación de absoluta confianza en el órgano y en la población en general.

¹ Se refiere a la controversia 46/2002, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, en la que se impugnó "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."

² Se refiere a la controversia constitucional 61/2010, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León.

No se aseguran los principios de publicidad y transparencia en la integración de autoridades jurisdiccionales ni el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos del país y de acceso a la función pública en los cargos no electivos, a los que se refiere el artículo 35, fracción II, de la Constitución General.

El principio constitucional de publicidad implica un control efectivo de la ciudadanía sobre las actividades de todo acto de gobierno; el de transparencia, la obligación de dar a conocer los mecanismos de la toma de decisiones.

El derecho de acceso a la información y a la participación en la toma de decisiones públicas —establecido en el artículo 6o. constitucional— es una garantía judicial y social propia del Estado democrático, mediante la cual se garantiza a los ciudadanos su participación, su derecho de acceso al cargo de Magistrado, de allegarse de la información pertinente para contar con las condiciones necesarias para el ejercicio pleno de libre pensamiento, expresión y participación.

Los ordenamientos legales emitidos por el Congreso Local deben asegurar la participación ciudadana y vecinal en las funciones y servicios públicos de competencia municipal, a los que se refiere el segundo párrafo del artículo 115, fracción II, de la Constitución General en relación con el 6o. del mismo ordenamiento fundamental.

b) El Decreto impugnado viola la garantía de certeza en la designación y ejercicio del cargo, las salvaguardas institucionales de autonomía, el establecimiento de reglas y criterios, y el instituir la convocatoria pública para la selección y nombramiento de los magistrados municipales.

Se incumple el deber de instituir en el procedimiento de nombramiento de magistrados de los tribunales municipales, la obligación de publicar la convocatoria pública, proveyendo así un mecanismo que salvaguarde los principios constitucionales de independencia, transparencia, publicidad, participación ciudadana y de acceso al cargo público, trasgrediendo lo dispuesto en el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, inciso a) de la Constitución General.

La elección de magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa Municipal es una decisión relevante y de interés público, por lo que la convocatoria es un factor necesario que contribuye a garantizar la certidumbre en el procedimiento de selección y nombramiento, y proporciona de manera expresa las facultades y lineamientos de la autoridad, de modo que todos los participantes en el proceso conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a las que se encuentran sujetos.

Al respecto, el artículo 7.1 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción incluye como principios fundamentales, la adopción de sistemas de convocatoria y la selección de empleados públicos con base en criterios como el mérito, la equidad y la aptitud.

El Decreto impugnado es defectuoso en el cumplimiento a la ejecutoria del Pleno, al omitir establecer el debido procedimiento de selección mediante convocatoria, con transparencia y participación ciudadana, estableciendo el ingreso mediante concurso, reglas y criterios objetivos de selección como el mérito, la honorabilidad, competencia y aptitud.

También lo es porque no establece el debido desarrollo de los supuestos de incompatibilidades, ni las reglas y criterios para que los Magistrados ejerzan la función jurisdiccional con sujeción a los principios de independencia, igualdad, imparcialidad, objetividad, publicidad, audiencia, legalidad, profesionalismo y excelencia; a lo que se refiere el artículo 17, párrafo segundo y antepenúltimo de la Constitución General.

El nombramiento de quienes ejercen el Poder Judicial debe revestir la cualidad de legítimo, lo cual se traduce en que el legislador establezca normas que garanticen la independencia judicial, para dar cumplimiento efectivo a la garantía social de ser juzgado por un juez imparcial, independiente y objetivo.

Para la selección de magistrados municipales, deben establecerse criterios para determinar las aptitudes y requisitos personales que deben cubrir los candidatos, con los que se asegure su idoneidad para la titularidad de la judicatura, pues sobre esa base se tiene certeza en la decisión de los nombramientos de los magistrados. Tales criterios debieron proveerse en el ordenamiento así como la garantía de que los seleccionados sean personas íntegras e idóneas, y que cuenten con las calificaciones jurídicas apropiadas y que no sean nombrados por motivos indebidos, tal como se prevé en los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura³.

³ **Artículo 10.** Las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas. Todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos. En la selección de los jueces, no se hará discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o condición; el requisito de que los postulantes a cargos judiciales sean nacionales del país de que se trate no se considerará discriminatorio.

Asimismo, se estima que el ordenamiento debió establecer exámenes de conocimientos para nombrar a la persona más calificada en el cargo, así como la existencia de un procedimiento objetivo establecido en el ordenamiento legal, instituyendo un mecanismo de selección con certeza, seleccionando y haciendo los nombramientos en forma impersonal, desinteresada y objetiva.

El nombramiento por el poder político subordina al órgano jurisdiccional a la negociación política en menoscabo de la fortaleza de la institución y haciendo nugatorios los fines del tribunal que es la justicia material y el bienestar social.

La confianza pública en el sistema de justicia administrativa, en la autoridad moral, la honorabilidad, la integridad y la probidad de quienes se desempeñan como magistrados, es importante para el desarrollo del quehacer público; la justicia es un componente “sinérgico de bienestar social”, tal como se consagra en los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial.

Si el nombramiento del magistrado es contrario al orden constitucional, convencional y/o legal a que están obligados a cumplir los poderes en los que recae su propuesta y designación, no se cumple, desde su nombramiento, la finalidad para la que está instituida la judicatura, y se vulneran la independencia, imparcialidad y objetividad, establecidos en los artículos 17 y 115, fracción II, inciso a) constitucionales.

La falta de reglas y criterios para la selección y nombramiento de los magistrados afecta la certeza y la independencia judicial. El ordenamiento impugnado es impreciso y omiso porque no se establecen en el ordenamiento legal, de manera previa y oportuna, las reglas que lo regirán; ausencia que conlleva el defecto en el cumplimiento a la ejecutoria.

La independencia judicial se obtiene de las reglas que aseguren la objetividad y en el caso, el oscuro proceso de selección y nombramiento de magistrados y la falta de claridad en los criterios que utilizará el ayuntamiento y el Congreso local, incrementa la discrecionalidad del poder y fomenta que el acceso al cargo se base en acuerdos políticos, cuotas partidistas, componendas y premios a personas o funcionarios incondicionales de algún partido o al gobernante.

Los magistrados electos bajo el sistema discrecional previsto por el ordenamiento, que no permite un concurso, parten de la ventaja que significa el favor o premio que otorga el ayuntamiento o el Congreso, al proponerlos sin que medie un proceso previo abierto de selección de candidatos que permita la concurrencia igual de cualquier interesado.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los expedientes SUP-JDC-3114, 3115 Y 3120, de 2012, así como el SUPJRC-178-2012, acumulados, determinó la invalidación del nombramiento de los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Colima, por no mediar procedimiento abierto, mediante convocatoria pública para el nombramiento de magistrados de dicho tribunal.

Por tanto, se afecta el orden municipal en su función jurisdiccional, así como en la estructura organizacional y en la integración del órgano de justicia administrativa municipal.

c) El Decreto impugnado vulnera la autonomía e independencia judicial, ya que los jueces municipales son propuestos por el Presidente Municipal para aprobación del ayuntamiento y sometidos a decisión del Congreso, contemplando la facultad de removerlos en cualquier tiempo.

El ordenamiento produce una relación de jerarquía y subordinación de los magistrados municipales al ayuntamiento, generando que dichos funcionarios carezcan de independencia y autonomía.

Lo anterior, porque el nombramiento de los magistrados aparece como un beneficio político ya que el Presidente Municipal, discrecionalmente, propone al ayuntamiento la persona que ocupará el cargo de Magistrado, sin ningún requisito. Este sistema de nombramiento permite interferir políticamente en el ejercicio de la función jurisdiccional, de manera que no existe objetividad en el nombramiento de los magistrados, afectando la independencia judicial.

La propuesta del Presidente Municipal y la designación de los magistrados por el ayuntamiento y ratificación del Congreso es una cuestión subjetiva, que vincula a quienes designa con quien los designa, generando un vínculo de subordinación. Los artículos 179, 181, 182 y 183 dan cuenta de ello. Lo anterior, se trasgrede en una violación a los artículos 17 y 115, fracción II, de la Constitución General.

d) El Decreto impugnado vulnera los artículos 1o., párrafo tercero, 17, 115, fracción II, 120 y 133 de la Constitución General, al no cumplir con la certeza y salvaguarda de la independencia judicial del Tribunal Municipal.

La relación de jerarquía se infiere de los artículos 179, 181, 182, 185 y artículo tercero transitorio, por la potestad de dirección que se le asigna al ayuntamiento sobre los magistrados municipales, recayendo en éste la decisión en la creación o desaparición del tribunal, teniendo la libertad de asignar o reasignar la función jurisdiccional en el órgano que decida, así como en el cese de los magistrados, posicionando al órgano de justicia y a los magistrados como órganos subordinados.

El artículo 177 del decreto impugnado asigna al ayuntamiento la libre decisión respecto de los tribunales municipales, por lo que el municipio decide su existencia y cuestiones como la composición e integración del órgano jurisdiccional, la estructura jurídico-administrativa y la determinación presupuestal.

Asimismo, en el artículo 183, fracción III, del Decreto citado, se establece la potestad del ayuntamiento de terminar el cargo del magistrado mediante el nombramiento de uno nuevo.

También se coloca al ayuntamiento en una posición de superioridad, al otorgársele la decisión o negativa de las licencias de los magistrados municipales, en términos del artículo 185, lo que nuevamente genera un incumplimiento a la ejecutoria, al no garantizarse la independencia judicial.

Lo anterior viola los artículos 1o., párrafo tercero, 17, 115, fracción II, 120 y 133 de la Constitución General.

e) La creación de un órgano descentralizado para impartir la justicia administrativa es contraria a la independencia judicial, porque el Municipio tiene la facultad de suprimirlos, ejercer funciones de supervisión y control interno, y de designación de sus funcionarios, lo cual incumple con las cualidades necesarias de un tribunal.

El control administrativo característico de los órganos descentralizados es incompatible con la independencia judicial. El patrimonio de los órganos descentralizados pertenece al municipio, quien puede disponer de los recursos, reduciéndolos o incluso suprimiéndolos.

El que se pretenda hacer un tribunal con el carácter de organismo descentralizado vulnera la independencia judicial y es contrario a los artículos 1o., párrafo tercero, 17, 115, fracción II, 120 y 133 de la Constitución General.

f) El Decreto impugnado vulnera la permanencia y estabilidad en el cargo y, por tanto, la independencia judicial y autonomía de los magistrados del Tribunal Municipal.

Las garantías judiciales comprenden la permanencia en el cargo, la cual no puede quedar al arbitrio del Presidente Municipal, ayuntamiento o Congreso como ocurre en el caso, por lo que se vulnera la independencia judicial, ya que existe el riesgo de ser separados en cualquier momento.

Los artículos 177 y tercero transitorio del Decreto impugnado permiten advertir que el ayuntamiento decide cuando crear y desaparecer el Tribunal, así como asignar o reasignar al órgano que decida la función jurisdiccional.

Asimismo, en términos del artículo 183, fracción III, del Decreto impugnado, el cargo de Magistrado termina en cualquier momento que decidan nombrar a otra persona en su lugar; y, en el último párrafo del mismo numeral, al finalizar el periodo del cargo, el ayuntamiento puede decidir libremente nuevo nombramiento o ratificación.

Así, se incumple la garantía de estabilidad en el cargo y la independencia judicial, mediante las cuales se brinda certeza a los magistrados y a la sociedad en el sentido de que las decisiones de aquellos serán autónomas e independientes.

Asimismo, se indica que los componentes que integran la autonomía e independencia judicial deben estar previstos en los ordenamientos legales, de manera que una vez establecidos estarán indisponibles para el legislador, no pudiendo existir regresividad.

Los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura, adoptados en el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del delincuente, celebrado en Milán en 1985 y confirmados en la Asamblea General de Naciones Unidas, disponen la obligación de la ley de garantizar la permanencia en el cargo de los jueces por los periodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como su remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en la tesis jurisprudencial P. / J. 19/2003, los aspectos que comprenden la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo de los magistrados de los Poderes Judiciales locales.

Dicha inestabilidad genera una trasgresión a la independencia judicial y por tanto, se vulneran los artículos 1o., párrafo tercero, 17, 115, fracción II, 120 y 133 de la Constitución General.

g) El decreto impugnado vulnera la independencia judicial y autonomía de los magistrados del Tribunal Municipal, porque el sistema de remuneración queda a discreción del Presidente Municipal y del ayuntamiento, pues ellos deciden anualmente la remuneración en términos del artículo 128 de la Constitución Local y 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León.

Lo anterior genera una vinculación del magistrado con el Presidente Municipal y ayuntamiento y, por tanto, una interferencia y presión externa que vulnera la independencia judicial.

En efecto, la remuneración queda a discreción del ayuntamiento, estableciendo un límite máximo, a saber, las dos terceras partes de lo que perciba el Presidente Municipal.

La remuneración debe estar garantizada por la ley y es indispensable que ésta sea adecuada para proteger a los Magistrados de interferencias externas indebidas.

Lo anterior actualiza una violación a los artículos 1o., párrafo tercero, 17, 115, fracción II, 120 y 133 de la Constitución General.

2) El decreto impugnado vulnera los artículos 39, 40, 41, 115, 120 y 133 de la Constitución General al conferir al Congreso local la potestad decisoria en el nombramiento y ratificación de los magistrados municipales.

La autonomía municipal asegura la no injerencia de los poderes estatales en su régimen interior, por lo que la facultad que se irroga la Legislatura local, para la designación y ratificación de los magistrados municipales, vulnera los artículos 17 y 115 constitucionales.

El artículo 179 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León, incumple con la autonomía municipal, ya que el Congreso local se atribuye facultades para la designación, nombramiento y ratificación de los magistrados municipales, lo que se traduce en una intromisión al ámbito municipal.

El sometimiento a la Legislatura local del sistema de justicia administrativa municipal, la facultad decisoria y la discrecionalidad que se auto confiere el Congreso, se traduce en un quebranto al federalismo y una intromisión inconstitucional en el ámbito municipal, violentando la autonomía e independencia judiciales y los artículos 39, 40, 41, 115, 120 y 133 de la Constitución local.

3) El Decreto impugnado vulnera la certeza, la independencia judicial y la autonomía de los magistrados del Tribunal Municipal, al no establecer un sistema de responsabilidades que dé certeza al juzgador municipal en el ejercicio de la función y asegure el ejercicio de la función jurisdiccional con libertad frente a presiones externas.

En este sentido, debió reglamentarse un sistema de manera tal que la función jurisdiccional sea independiente e imparcial, y para que las facultades disciplinarias sobre los magistrados y funcionarios del tribunal no sirvan como medio de control sobre la función jurisdiccional. Así, es necesario un órgano independiente para el ejercicio del control administrativo y la facultad disciplinaria.

El control disciplinario que se ejerce al interior por el ayuntamiento y el Presidente Municipal, en términos del artículo 70 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, y el control administrativo que se ejerce por los mismos órganos es contrario a la garantía de independencia judicial.

Este poder disciplinario de dichos órganos municipales conlleva a la presión externa al actuar jurisdiccional y a la sumisión de la magistratura municipal al gobierno municipal.

Lo anterior vulnera los artículos 1o., párrafo tercero, 17, 115, fracción II, 120 y 133 de la Constitución General.

4) El Decreto impugnado vulnera los artículos 40, 41, párrafo primero, 115, fracción II, inciso a), c) y d), y III, penúltimo párrafo, 120, 128 y 133, al establecer la asunción de la función jurisdiccional municipal por parte del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, sin que medie la solicitud aprobada por las dos terceras partes del ayuntamiento, porque es contrario al orden constitucional y lesiva al ámbito municipal.

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, ni aun por disposición legal, puede asumir la función municipal, sin que se haya celebrado el convenio por el cual se entregue la función jurisdiccional al Estado, ni se haya aprobado por dos tercios de sus integrantes alguna solicitud del ayuntamiento para que el Gobierno del Estado y/o el Tribunal mencionado asuma la función de dirimir controversias entre la administración pública municipal y los particulares, infringiendo el artículo 115, fracción II, incisos a), c), y d), conforme al cual 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.

Es decir, por disposición del decreto impugnado, en particular, los artículos 177 y 184, se dota al Tribunal estatal mencionado de una potestad que está reservada a las municipalidades.

Al respecto, es aplicable la tesis de jurisprudencia P. /J. 25/2006, de rubro: **“SERVIDORES PÚBLICOS Y FUNCIONES MUNICIPALES. PARA QUE SU PRESTACIÓN O EJERCICIO SEAN TRANSFERIDOS AL GOBIERNO DEL ESTADO, DEBE EXISTIR SOLICITUD PREVIA DEL AYUNTAMIENTO, APROBADA CUANDO MENOS POR LA MAYORÍA CALIFICADA DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE SUS INTEGRANTES (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, INCISO D, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).”**

Se destaca que la facultad definitiva del Congreso Local en el nombramiento de los magistrados municipales aparece como instrumento por el cual puede impedirse el funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa Municipal y mantener el ejercicio ilegal por el Tribunal Estatal.

5) El Decreto impugnado vulnera los artículos 40, 41, primer párrafo, 115, fracción II, inciso c), y III, penúltimo párrafo, 120, 128 y 133 de la Constitución General, porque el Congreso es omiso en prever la potestad de los municipios en celebrar convenios con otros municipios para prestar la función jurisdiccional, es decir, el ordenamiento es defectuoso en la institución de la facultad municipal asociativa.

Resulta defectuoso en su cumplimiento, dada la falta de expresión en el ordenamiento de la salvaguarda a los municipios de su potestad asociativa.

6) El Decreto impugnado vulnera los artículos 1o., párrafo tercero, 17, 115, fracción II, 120 y 133 de la Constitución General porque la legislación aprobada no reconoce ni expresa a los tribunales su carácter de órganos constitucionales autónomos, incumpliendo la obligación de desarrollar la institución de los tribunales municipales y la imposición de la salvaguarda de la independencia y autonomía que impone la ejecutoria.

Los Tribunales de Justicia Administrativa Municipales son órganos constitucionales autónomos, con configuración inmediata en los artículos 17 y 115, fracción II, inciso a), de la Constitución General, en donde también se prevé su institución y competencia. Se trata de personas de derecho público, de carácter municipal, con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración.

Al tener asignada su competencia en la Constitución, son autónomos, es decir, no tienen dependencia de ningún órgano de la Administración Pública Municipal ni sujeción o dependencia a ninguno de los tres poderes del Estado. En este sentido, se encuentran en el vértice de la organización municipal, no tienen superior jerárquico y son sustancialmente iguales a los poderes en el Estado.

La legislatura debió considerar a los tribunales municipales como órganos constitucionales autónomos y no lo consideró así, vulnerando la independencia y autonomía de los tribunales municipales.

7) Se incumple lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del Decreto de reformas al artículo 115 constitucional, con relación a la fracción I, inciso a) de ese precepto constitucional, porque el Decreto impugnado es omiso en proveer la transferencia del servicio y función jurisdiccional municipal.

La función jurisdiccional municipal, al venir siendo ejercida por la Administración Pública local, debe ser expresamente transferida a los municipios y de ninguna manera continuar conociendo de las controversias que se susciten entre la Administración Pública Municipal y los particulares.

Se impone como alcance de la transferencia de la función jurisdiccional, la disposición de los suministros necesarios para el ejercicio municipal de la función transferida. La función jurisdiccional es esencial, que da certeza y seguridad a los ciudadanos, que incide en el desarrollo económico y social de los municipios, por lo que su transferencia viene impuesta de las dotaciones necesarias para su efectividad.

El Ejecutivo Local ha sido omiso en realizar los actos correspondientes a las disposiciones presupuestales y entrega de bienes, con los que viene prestando la función municipal; es un deber de dicho Poder preparar los actos conducentes a concretar dicha transferencia, disponiendo de las partidas presupuestales y de los suministros a las municipalidades para la prestación del servicio, haciendo entrega de bienes, vehículos, sistemas y equipo de cómputo, mobiliario y demás bienes necesarios.

El artículo tercero transitorio del Decreto de reformas al artículo 115 constitucional, publicado el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, obliga al Gobierno Estatal a disponer de los recursos para los municipios y proveer lo necesario para la transferencia ordenada de la función o servicio a los municipios.

Al venirse ejerciendo por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, ha de operar la transferencia de la función, actualizando la obligación a que se refiere la disposición mencionada, por lo que al no hacerlo, existe defecto en el cumplimiento por parte del Congreso y del Ejecutivo del Estado de Nuevo León.

Por tanto, se actualiza la violación al artículo 115, fracción II, inciso a), y al artículo tercero transitorio del Decreto de reformas constitucionales de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

CUARTO. Artículos constitucionales que el actor aduce violados. Los preceptos que se estiman vulnerados son los artículos 1o., párrafo tercero, 6o., 17, 35, fracción II, 39, 40, 41, párrafo primero, 115, fracción II, 120, y 133 constitucionales, así como el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma al artículo 115, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

QUINTO. Admisión y Trámite. Por acuerdo de cuatro de junio de dos mil trece, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que le correspondió el número 79/2013, y determinó turnarla conforme a la certificación respectiva, en la que se indicó que el asunto correspondía al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Mediante acuerdo de cinco de junio del año en curso, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda y tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León, así como al Secretario General de Gobierno, **únicamente respecto del refrendo del decreto impugnado**; los mandó emplazar para que formularan su contestación, y requirió al Congreso de la entidad para que remitiera los antecedentes legislativos del Decreto 058.

Asimismo, ordenó dar vista al Procurador General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO. Contestación de la demanda. En sus escritos respectivos, las autoridades demandadas manifestaron lo siguiente:

Poder Legislativo del Estado de Nuevo León

1. Son ciertos los actos atribuidos al Poder Legislativo local y los antecedentes expresados por la actora.

2. En relación con las causales de improcedencia se actualizan las siguientes:

- Falta de legitimación de la parte actora: No se acredita en ningún momento que la decisión de promover la controversia constitucional haya surgido de una decisión colegiada del ayuntamiento.

El análisis de los artículos 10, 27, primer párrafo, 31, fracción II, y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, permite advertir que los ayuntamientos serán cuerpos colegiados deliberantes y autónomos, constituirán el órgano responsable de administrar cada municipio, y representarán la autoridad superior en los mismos.

Asimismo, se advierte que el Presidente Municipal tiene a su cargo la representación del ayuntamiento y la ejecución de las resoluciones del mismo; entre las facultades y obligaciones del Síndico segundo en conjunto con el Presidente Municipal, está la de intervenir en los actos jurídicos que realice el ayuntamiento. Es decir, en todo momento es el ayuntamiento la autoridad superior y sus decisiones son colegiadas, por lo cual, es requisito que las determinaciones provengan de dicho cuerpo colegiado, y si bien podría pensarse que el Presidente Municipal y el Síndico Segundo tienen la representación conjunta legal del municipio, es indispensable que el ayuntamiento se pronuncie sobre el particular, ya que deben ser los síndicos y regidores –en su carácter de representantes de la sociedad- quienes determinen por mayoría, si es preciso acudir al presente juicio, y ante la ausencia de un acta de cabildo que avale dicha cuestión, resulta que los firmantes de la controversia carecen de legitimación procesal.

Dentro de las facultades establecidas expresamente al Presidente Municipal y al Síndico Segundo, no se advierte la de presentar controversia constitucional en nombre del Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, pues es requisito *sine qua non* que previamente el cabildo haya tomado dicha determinación, situación que no se actualiza en la especie, por lo que cobra aplicación la jurisprudencia P./J. 54/97 de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA INTERVENIR EN ELLA. NO LA TIENE CUALQUIER MIEMBRO AISLADO DEL AYUNTAMIENTO O CONCEJO MUNICIPAL".

En tal virtud, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 11, primer párrafo, del mismo ordenamiento, dada la carencia de legitimación procesal.

Además, es evidente la falta de interés legítimo del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, para demandar en vía de controversia constitucional al Congreso local, al ser una de las características principales de este juicio de control constitucional, la existencia de un agravio en perjuicio de una entidad, poder u órgano, por la emisión, promulgación o acto concreto atribuible a otra entidad, poder u órgano, siendo que en el caso es claro que el Poder Legislativo no ha dado lugar para ser demandado en esta vía al no causar agravio al actor.

- Cosa juzgada: Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la materia, respecto de los actos impugnados en la presente controversia constitucional, pues al realizar un análisis de los motivos de agravio vertidos en relación con el defecto en la ejecución de la controversia constitucional 61/2010, los cuales se esgrimieron en el recurso de queja relativo, se puede constatar que fundamentalmente son los mismos que hace valer en la presente controversia constitucional, es decir, se hacen valer esencialmente las mismas argumentaciones, por lo que la resolución del recurso de queja incidirá en la resolución de la presente controversia constitucional, pudiendo incluso dejarla sin efectos al no existir ya materia respecto de la cual tenga que resolverse.

3. En relación con los conceptos de invalidez:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone a la Legislatura local el deber de expedir leyes cuyo objeto sea establecer las bases generales de la administración pública municipal, 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.

El Congreso Local reformó la Constitución del Estado en un primer momento, adicionando la fracción XLV al artículo 63, misma que señala que “los municipios podrán contar con órganos 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 paramunicipal, 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 emitan.”

También se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, en particular, sus artículos 169 y 170.

El doce de marzo de dos mil trece se reformó la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, para denominarse “Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León”, y se adicionó un “Capítulo Único” con los artículos 176 al 190.

De ello se advierte que el órgano legislativo ha sido respetuoso de lo estatuido por el constituyente federal, dado que con el fin de establecer las bases generales de la administración pública y del procedimiento administrativo, ha expedido la ley respectiva y ha ajustado la normatividad local a las disposiciones constitucionales.

Con motivo de las reformas a las leyes locales, se ha comprendido la creación en los municipios del Órgano de lo Contencioso Administrativo, autónomo 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 paramunicipal, y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; los que se regirán por la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León, quedando comprendido en el artículo 186 de la referida ley, lo relativo a la organización, atribuciones y funcionamiento del tribunal.

Así, los particulares afectados por los actos y resoluciones administrativas que dicten o ejecuten las autoridades municipales, podrán promover el medio de defensa que corresponda ante el citado órgano jurisdiccional, para lo cual el artículo 188 de la ley mencionada prevé lo relativo al procedimiento administrativo y los medios de impugnación respectivos. Asimismo, en cuanto a la integración y designación del personal del referido órgano jurisdiccional, ello se encuentra previsto en los artículos 178 al 133 del mismo ordenamiento legal.

En relación con la circunstancia de que la ratificación de los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa esté a cargo del Congreso, no puede considerarse que la potestad decisoria compete a éste, pues la relación entre el órgano legislativo local y el Municipio es de coordinación, dada su estrecha vinculación, conservando cada uno su plena autonomía.

Es infundado que la Ley impugnada resulte defectuosa, pues el ordinal 186 de la misma, establece que las atribuciones de los magistrados serán las que correspondan en dicha ley y sean compatibles en la Sala Ordinaria Colegiada Municipal.

En cuanto a la falta de independencia judicial que aduce la actora, se indica que si bien los Magistrados son propuestos por el Presidente Municipal, aprobados por el ayuntamiento y sometidos a decisión del Congreso, ello no genera una relación de jerarquía o subordinación, sino en todo caso existe una coordinación, máxime que el artículo 179 de la citada legislación, señala que los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa Municipal no representan a quienes los designa, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad. En ese sentido, también los argumentos en los que la actora aduce que no puede darse la imparcialidad e independencia judicial en los fallos respectivos, son meras apreciaciones subjetivas carentes de sustento legal.

Contrario a lo señalado por la actora, el artículo 179 de la ley impugnada, contempla la forma de designación de los referidos funcionarios.

Asimismo, en relación con lo aducido respecto de que la falta de reglas y criterios para la selección y nombramiento de los magistrados vulnera la independencia judicial, se indica que ello es equivocado dado que compete al Presidente Municipal proponer a dichos funcionarios, sin que sea factible que proponga a cualquier persona pues debe cumplir los requisitos establecidos en las fracciones I, II, III y IV del artículo 80. del propio ordenamiento legal. Además, están sujetas a la aprobación por las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento y ratificados por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso.

Por último, respecto de lo argumentado en el sentido de que se incumple lo dispuesto en el Artículo Tercero Transitorio del Decreto de reforma al artículo 115 constitucional, con relación al artículo 115, fracción I, inciso a), porque el Estado es omiso en proveer a la transferencia del servicio y función jurisdiccional municipal, se indica que el concepto de invalidez es inoperante al no señalar en forma concreta y objetiva en qué consiste el incumplimiento del Poder Legislativo, ya que en todo momento se refiere al Ejecutivo Local.

El Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León

1. En cuanto a las normas y actos cuya invalidez se demanda, especifica que no es cierto que sean inconstitucionales.

2. Procede decretar el sobreseimiento de la presente controversia constitucional con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria consistente en la inexistencia de la norma o acto, ya que el Municipio actor reclama actos que no son atribuidos al Poder Ejecutivo estatal, pues son competencia del Congreso del Estado de Nuevo León, en concordancia con lo dispuesto por los artículos 30, 46, 63, fracciones I, XXXV, XLI y LII, 70, 71, 75, 77, 81, 85, fracción X y 88 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.

3. En el presente caso, el Municipio actor carece de interés legítimo para promover la presente controversia constitucional porque no existe ningún agravio a la esfera de atribuciones de los poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 constitucional en el sentido de que lo reclamado al Poder Ejecutivo no es susceptible de causarle perjuicio ni de privarle de un beneficio a la parte que promueve, ya que no existe en el marco legal estatal ninguna disposición jurídica que obligue al Ejecutivo a transferir partidas presupuestales, recursos, suministros, bienes, sistemas, derechos de uso de licencias, mobiliario, equipo, ni cualesquiera otros bienes o servicios necesarios para la función jurisdiccional.

Adicionalmente a lo anterior, se establece que se trata de un servicio público que se seguirá prestando para dirimir controversias que se susciten entre los particulares y los órganos estatales y con las de los Municipios que no cuenten con tribunal municipal, por lo que no opera la aplicación del artículo Tercero Transitorio del Decreto de reforma al artículo 115 constitucional publicado el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, ya dicho precepto solo aplica cuando el Estado transfiere al Municipio un servicio público.

Secretario General de Gobierno del Estado de Nuevo León

1. Respecto de la expedición del Decreto 58 que reforma la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León, señala que únicamente refrendó la promulgación y orden de publicación conforme a los artículos 77 y 88 de la Constitución del Estado de Nuevo León con absoluto respeto de las garantías individuales.

2. Por cuanto hace al incumplimiento al artículo Tercero Transitorio de la reforma al artículo 115 constitucional de mil novecientos noventa y nueve, no le es imputable pues no es una atribución comprendida dentro del ámbito competencial de la Secretaría General de Gobierno estatal.

3. Sobre las consecuencias directas o indirectas que establece el Municipio actor en su escrito de demanda, el Secretario General de Nuevo León argumentó que no existieron señalamientos específicos sobre las supuestas consecuencias, además de que se omitieron circunstancias de modo, tiempo, lugar respecto de dicho acto.

4. En su apartado de causas de improcedencia plantea que debe sobreseerse la presente controversia constitucional por inexistencia de norma o acto materia del juicio pues considera que por su naturaleza, son actos de competencia exclusiva del Congreso del Estado, de acuerdo con lo establecido por los artículos 30, 46, 63, fracciones I, XXXV, XLI y LII, 70, 71, 75, 77, 81, 85, fracción X y 88 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, y reitera las limitaciones en sus facultades de acuerdo con los artículos 77, 87 y 88 de la Constitución Local en el sentido de que la intervención del Secretario General de Gobierno está constitucionalmente regulada en el proceso legislativo hasta la etapa de publicación de las leyes que expida el Congreso del Estado.

Igualmente señala que el incumplimiento al artículo Tercero Transitorio de la citada reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve es inexistente porque en el orden jurídico estatal no existe alguna disposición jurídica que constriña a la Secretaría General a pronunciarse sobre la falta de recursos y suministros para la función jurisdiccional, pues de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León no cuenta con atribuciones para tales efectos.

5. Al igual que lo argumentado por el Consejero Jurídico del Gobernador de Nuevo León, señaló que el Municipio actor carece de interés legítimo para promover la presente controversia constitucional porque no existe ningún agravio a la esfera de atribuciones de los poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 constitucional en el sentido de que las normas y los actos impugnados no son atribuibles al Secretario General de Gobierno estatal, por lo que no se invade la esfera jurídica del Municipio actor.

6. En cuanto a los conceptos de invalidez planteados por el accionante, manifiesta que son inoperantes e infundados ya que solamente se limitó a exponer afirmaciones subjetivas que no constituyen propiamente un agravio pues no señala concretamente a las autoridades demandas que incurrieron en las presuntas irregularidades, además de no exponer razonamientos lógico jurídicos para concluir sobre la inconstitucionalidad del Decreto impugnado por tanto, la Suprema Corte no puede pronunciarse sobre dichas manifestaciones.

7. Finalmente, respecto de las pruebas ofrecidas por el Municipio de San Pedro Garza García afirma que deben desecharse en virtud de que no se ajustan a lo dispuesto por el artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles, toda vez que no tienen relación directa con los hechos controvertidos.

SÉPTIMO. Opinión del Procurador General de la República. En el escrito relativo manifestó que:

1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto.

2. El Presidente Municipal y el Síndico segundo que suscriben la demanda, se encuentran debidamente legitimados.

3. La controversia constitucional resulta oportuna respecto de la ley impugnada; en cambio, respecto de la omisión alegada se estima que esta es inexistente.

Al respecto, el Procurador General de la República considera que a pesar de que el decreto de reforma constitucional de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, establece una obligación de transferencia de la función o servicio público de que se trate, dicho deber se encuentra sujeto al cumplimiento de diversos requisitos:

- (a) La prestación de los servicios públicos a que se refiere la fracción III del artículo 115 es una atribución originaria y expresamente reservada por la Constitución General a los municipios;
- (b) En aquellos servicios que se venían prestando directamente los gobiernos de los estados o en forma coordinada con los municipios, antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional mencionada, éstos podrán asumirlos siempre y cuando exista previa aprobación del ayuntamiento y solicitud realizada al Gobierno del Estado, el cual deberá elaborar un programa de transferencia del servicio, en un plazo máximo de noventa días, contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.
- (c) En tanto se realiza la transferencia del servicio público, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes.

De autos se desprende que el Municipio actor no ha solicitado de manera formal al Gobierno Local, la transferencia del servicio público y de la función jurisdiccional, por lo que la omisión imputada al Ejecutivo local no existe, ya que no hay inactividad en la misma.

Así, para que se actualice la oportunidad del día a día en contra de una omisión, es menester que la falta de actividad que se impugne sea justamente el motivo de la queja, de tal forma que la pretensión del actor sea que se llene un vacío legal o se materialice una obligación derivada de la ley, de manera que la sentencia que en su momento se dicte declare que la inmovilidad de la demandada es contraria a las normas jurídicas aplicables, ante la evidencia de que no actuó conforme tenía el imperativo de hacerlo.

Ello permite concluir que la demanda es extemporánea por defecto, porque no se está en el caso de que el plazo deba estimarse abierto indefinidamente, ya que el motivo del reclamo de la actora se apoyó en el incumplimiento del Ejecutivo Local para transferir al municipio actor la función jurisdiccional, lo cual no es posible, pues hasta el momento el Municipio actor no ha solicitado formalmente al Gobierno estatal la transferencia mencionada. Por tanto, procede el sobreseimiento de la controversia constitucional.

Finalmente, por cuanto se refiere al acto consistente en “las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas de los actos y omisiones impugnadas”, al ser actos futuros de realización incierta son extemporáneos.

4. En relación con las causales de improcedencia:

En cuanto a la falta de legitimación de la parte actora, que aduce el Congreso local en su contestación de demanda, se solicita se tenga por reproducida la opinión que al respecto se realizó en el apartado relativo a la legitimación.

Respecto de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la materia, misma que el Congreso Local estimó que se actualiza en el presente asunto, el Procurador General de la República consideró que es fundada, ya que la controversia constitucional resulta improcedente contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, pues de permitirse esta situación se correría el riesgo de que las partes en conflicto promuevan controversias constitucionales de manera cíclica. La impugnación del acto que dio cumplimiento a la ejecutoria debe realizarse dentro de la propia controversia y atendiendo procedimiento que el legislador federal establece para asegurar su cumplimiento. Por tanto, debe sobreseerse en la controversia constitucional.

En relación con la falta de interés legítimo que aducen en sus respectivas contestaciones de demanda tanto el Consejero Jurídico del Gobernador de la entidad como el Secretario General de Gobierno, se considera que dicha causal debe desestimarse pues se trata de aspectos reservados al estudio de fondo de la controversia constitucional.

Por lo que se refiere a la causal de improcedencia consistente en la inexistencia de los actos impugnados, hecha valer tanto por el Consejero Jurídico del Gobernador de la entidad como el Secretario General de Gobierno, se considera que es parcialmente fundada, pues el hecho de que el Decreto impugnado sea un acto atribuido al Congreso Local y no al Gobernador ni al Secretario General de Gobierno de la entidad, no implica que dicho acto no exista. Por otra parte, en lo relativo al acto consistente en el incumplimiento a lo dispuesto en el Artículo Tercero Transitorio del decreto de reformas constitucionales de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, se remite al pronunciamiento que se realizó al respecto en el apartado relativo a la oportunidad.

5. El concepto de invalidez en el que se aduce la inconstitucionalidad del Decreto número 58 es infundado, por las siguientes razones:

El argumento en el que se aduce que se vulnera la esfera competencial del Municipio actor al establecer que corresponde al Congreso Local la ratificación de los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa Municipal es infundado porque el artículo 179 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado y Municipios de Nuevo León señala que quien propone a dichos funcionarios es el Presidente Municipal, propuesta que se somete a aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento en pleno uso de su autonomía municipal y el Congreso únicamente los ratifica.

Asimismo, lo expresado en el sentido de que se afecta la esfera competencial del Municipio actor al permitir la intromisión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León para dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la administración pública municipal y los gobernados, también resulta infundado. Ello porque hasta el momento, el Municipio actor no ha creado el órgano para dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la administración pública municipal y los gobernados, lo que tiene sustento en el Artículo Tercero Transitorio del decreto de reformas constitucionales de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, que establece que en tanto se realice la transferencia del servicio público y función jurisdiccional, éstos se seguirán ejerciendo o prestando en los términos y condiciones vigentes.

Asimismo, el artículo 177, último párrafo de la ley mencionada, prevé que el municipio que no tenga su propio Tribunal de Justicia Administrativa deberá sujetarse a la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa Estatal, lo cual resulta constitucional, ya que los gobernados no pueden dejar de tener acceso a la justicia. Esto se robustece con el artículo 170 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de la entidad.

También es infundado el argumento en el que se señala que se vulnera la independencia y autonomía del órgano de justicia administrativa municipal al no existir certeza en el procedimiento para designación y ejercicio del cargo de los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa Municipal, ya que los artículos 8, 179 y 181 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León establecen los requisitos y las bases para la designación de los magistrados del Tribunal de referencia. En este sentido, tampoco existe vulneración a los principios de publicidad y transparencia en la integración de autoridades jurisdiccionales.

Asimismo, es infundado el argumento en el que se indica que se viola la independencia judicial porque en la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León se advierte que los Magistrados no tienen estabilidad o seguridad en el ejercicio de su cargo, ya que el cargo termina en cualquier momento en que se decida nombrar a otra persona y existe inestabilidad en su remuneración. Lo anterior porque el artículo 182 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León, los magistrados son nombrados por un periodo de cinco años, pudiendo ser considerados por única vez para un nombramiento; el artículo 183 establece las causas de terminación del cargo; el artículo 9 establece la inamovilidad durante el periodo del cargo y las causas de remoción; el artículo 180 establece que recibirán un emolumento que no excederá de las dos terceras partes de lo que perciba el Presidente Municipal, mismo que no podrá ser disminuido durante su encargo.

Así, se observa que se respeta el principio de estabilidad o seguridad jurídica en el ejercicio del encargo, ya que dichos preceptos dan certidumbre a la función pública.

Por otra parte, es infundado el argumento del accionante en el sentido de que no se establece un sistema de responsabilidades que brinde certeza a los magistrados municipales en el ejercicio de la función jurisdiccional. Lo anterior, porque rige la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León. Además, se establecen adecuados sistemas de vigilancia de la conducta de los funcionarios judiciales y de responsabilidades, tanto administrativas como penales, pues el ejercicio del cargo y función jurisdiccional exige que los requisitos constitucionalmente establecidos para las personas que los ocupan no sólo se cumplan al momento de su designación, sino que deben darse en forma continua y permanente durante el desempeño del encargo.

Es infundado también el argumento relativo a que al haberse creado el Tribunal de Justicia Administrativa municipal como un órgano descentralizado, no goza de autonomía e independencia. Ello porque conforme al artículo 176 de la ley mencionada, dicho órgano jurisdiccional goza de autonomía plena y jurisdicción para dictar sus fallos.

Por último, la independencia judicial radica en que los tribunales estatales se encuentren sujetos únicamente a la Constitución y a las leyes correspondientes de la entidad, y que ningún otro Poder u órgano puede influir en el ámbito de su competencia. Los principios constitucionales que garantizan la independencia judicial se encuentran previstos en el artículo 116, fracción III, de la Constitución General. Dichos principios también se garantizan en la Constitución local y en las leyes secundarias del Estado de Nuevo León, entre las cuales se encuentra la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León, lográndose una plena independencia y autonomía del Tribunal de Justicia Administrativa Municipal.

Por lo anterior, no se vulneran los artículos 1, párrafo tercero, 6, 17, 35, fracción II, 39, 40, 41, párrafo primero, 115, fracción II, 120 y 133 de la Constitución General, ni al Artículo Tercero Transitorio del decreto de reformas constitucionales de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

OCTAVO. Solicitud de sobreseimiento de la controversia constitucional. Por oficio recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el tres de septiembre de dos mil trece, Ricardo Eugenio García Villareal, delegado del Congreso del Estado de Nuevo León, presentó un escrito solicitando el sobreseimiento de la presente controversia constitucional, por los siguientes motivos:

De acuerdo con el artículo 19, fracción II, de la Ley Reglamentaria es improcedente la controversia constitucional contra normas o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre y cuando, exista identidad de partes, normas y conceptos de invalidez. Por tanto, señala que la norma general o acto que se tildan de inválidos en el presente caso, son materia de la controversia constitucional 61/2010, de la que deriva la queja 3/2013, en las que existe identidad de partes, de normas generales y de conceptos de invalidez, según consta en sus argumentaciones.

NOVENO. Audiencia. Agotado en sus términos el trámite respectivo, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como con el punto Segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario 5/2013, emitido el trece de mayo de dos mil trece, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa misma entidad, sobre la constitucionalidad de una norma general.

SEGUNDO. Existencia de actos. Los actos impugnados en la presente controversia son:

1) La discusión, aprobación y expedición del Decreto número 058, por el que se reforma la denominación de la “Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León” para ahora denominarse “Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León” y se adiciona un Título Quinto “Del Procedimiento Contencioso Administrativo Municipal”, con un capítulo único y con los artículos 176 a 190 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León.

La existencia de dicho acto queda acreditada en términos de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, de dieciocho de abril de dos mil trece.

No son obstáculo a lo anterior los argumentos del Consejero Jurídico del Gobernador del Estado y del Secretario General de Gobierno, ambos del Estado de Nuevo León, en el sentido de que la controversia debe sobreseerse por inexistencia de actos respecto de ellos, al no serles atribuibles la expedición de la norma impugnada, pues en términos de los artículos 75 y 77 de la Constitución Local⁴, dichas autoridades son las encargadas de la promulgación, publicación y refrendo, respectivamente, de las leyes que expida la Legislatura del Estado, por lo que su intervención en la emisión de la norma impugnada se acredita también en términos de su publicación.

⁴ **Artículo 75.-** Sancionada la ley, el Gobernador la hará publicar en la Capital y la circulará a todas las Autoridades del Estado con igual objeto.

Artículo 77.- Se publicarán las leyes usando esta fórmula: ...

"N_____, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, a todos sus habitantes hago saber: Que el H. Congreso del Estado ha tenido a bien decretar lo que sigue:

(AQUI EL TEXTO LITERAL)

Por tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en...etc..."

Lo firmarán el Gobernador del Estado, el Secretario General de Gobierno y el Secretario del Despacho que corresponda.

2) El incumplimiento a lo dispuesto en el Artículo Tercero Transitorio del Decreto de reformas al artículo 115 constitucional, publicado el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve en el Diario Oficial de la Federación, consistente en la inejecución de los actos tendientes a la transferencia del servicio público y función jurisdiccional del Gobierno del Estado de Nuevo León al Municipio de San Pedro Garza García; la falta de disposición de partidas presupuestarias y entrega de recursos, la falta de suministros a la municipalidad para la prestación del servicio, entrega de bienes, sistemas, derechos de uso de licencias, mobiliario y equipo, así como los demás bienes y servicios necesarios para la prestación del servicio y ejercicio de la función jurisdiccional.

Al respecto, se advierte que lo que el municipio actor impugna es una omisión que atribuye al Gobierno Estatal, consistente en el incumplimiento a lo dispuesto en el Artículo Tercero Transitorio del Decreto de reforma al artículo 115, publicado el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve en el Diario Oficial de la Federación, el cual a juicio de la parte actora obliga a la transferencia la función jurisdiccional en materia administrativa municipal.

La determinación de la existencia de dicha omisión entraña un pronunciamiento de fondo, pues para determinar si es cierto el incumplimiento al Artículo Tercero Transitorio mencionado, por la omisión de transferir al ayuntamiento actor la función jurisdiccional en materia de justicia administrativa municipal, es necesario el análisis de los argumentos que al respecto se hacen valer en la demanda.

Por tanto, la existencia de la omisión planteada se analizará al estudiarse el fondo del asunto.

3) Las consecuencias directas e indirectas, mediatas e inmediatas de los actos y omisiones que se enuncian como actos en los incisos anteriores.

Este Pleno advierte que las referidas consecuencias constituyen actos futuros e inciertos cuya existencia no se acredita en autos, por lo que procede el sobreseimiento con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵.

TERCERO. Oportunidad. La demanda fue presentada por correo, por lo que la oportunidad debe analizarse a la luz del artículo 8o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶ que establece que para que se tengan por presentadas en tiempo las promociones que se depositen por correo, se requiere: a) Que se depositen en las oficinas de correos mediante pieza certificada con acuse de recibo o vía telegráfica, desde la oficina de telégrafos ; b) Que el depósito o envío se haga en las oficinas de correos o telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes; y, c) Que el depósito o envío se realice dentro de los plazos legales⁷.

En el presente caso, se da cumplimiento a los tres requisitos aludidos, ya que:

a) El depósito se efectuó por correo mediante pieza certificada con acuse de recibo como se advierte de los sellos y etiqueta estampados en el sobre que consta en el expediente⁸;

b) Se realizó en el lugar de residencia del promovente, pues se hizo en la oficina de Correos de México, Sucursal San Agustín, en el Estado de Nuevo León, cuyo código postal número 66264 corresponde al Municipio de San Pedro Garza García, de esa entidad federativa; y,

⁵ En similares términos se resolvieron las controversias constitucionales 60/2011, 72/2011 y 73/2011, en sesión del catorce de febrero de dos mil trece; así como la controversia constitucional 94/2011, en sesión del dieciocho de febrero de dos mil trece.

⁶ **ARTÍCULO 8o.** Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes.

⁷ Dicho precepto ha sido interpretado por este Alto Tribunal: **CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REQUISITOS, OBJETO Y FINALIDAD DE LAS PROMOCIONES PRESENTADAS POR CORREO MEDIANTE PIEZA CERTIFICADA CON ACUSE DE RECIBO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).** El artículo 8o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cuando las partes radiquen fuera del lugar de la residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán presentar sus promociones en las oficinas de correos del lugar de su residencia, mediante pieza certificada con acuse de recibo y que para que éstas se tengan por presentadas en tiempo se requiere: a) que se depositen en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o vía telegráfica, desde la oficina de telégrafos; b) que el depósito se haga en las oficinas de correos o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes; y, c) que el depósito se realice dentro de los plazos legales. Ahora bien, del análisis de precepto mencionado, se concluye que tiene por objeto cumplir con el principio de seguridad jurídica de que debe estar revestido todo procedimiento judicial, de manera que quede constancia fehaciente, tanto de la fecha en que se hizo el depósito correspondiente como de aquella en que fue recibida por su destinatario; y por finalidad que las partes tengan las mismas oportunidades y facilidades para la defensa de sus intereses que aquellas cuyo domicilio se encuentra ubicado en el mismo lugar en que tiene su sede este tribunal, para que no tengan que desplazarse desde el lugar de su residencia hasta esta ciudad a presentar sus promociones, evitando así que los plazos dentro de los cuales deban ejercer un derecho o cumplir con una carga procesal puedan resultar disminuidos por razón de la distancia. (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XV, p. 898, abril de 2002.)

⁸ Foja 37 del cuaderno principal.

c) Se presentó dentro del plazo legal previsto por la Ley Reglamentaria de la materia, según se expone a continuación.

Respecto del **Decreto 058** a través del cual se reformó la anteriormente denominada Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León — el cual tiene carácter de norma general—, el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia⁹, prevé la existencia de dos momentos para promover la controversia constitucional:

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

En el caso, el decreto impugnado se combatió con motivo de su publicación ocurrida el doce de abril de dos mil trece, por lo que **el plazo para la interposición de la demanda transcurrió del quince de abril al veintisiete de mayo de dos mil trece**, tomando en cuenta que los días trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete, veintiocho de abril, así como los días primero, cuatro, cinco, once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco, veintiséis de mayo, por ser días inhábiles de conformidad con lo establecido por los artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de la materia¹⁰, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹¹ y el Acuerdo 2/2006 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de treinta de enero de dos mil seis, relativo a la determinación de los días inhábiles y de descanso¹².

En tales condiciones, si la demanda se presentó el veintisiete de mayo de dos mil trece —como se desprende de los sellos estampados en el sobre que consta en la foja treinta y siete del expediente— se concluye que su presentación se realizó de manera oportuna.

Lo mismo ocurre respecto de la omisión de transferir al Municipio de San Pedro Garza García la función jurisdiccional en materia contencioso administrativa municipal, pues sin prejuzgar sobre la existencia de la omisión, al impugnarse un no hacer de los órganos demandados, el plazo para su impugnación se actualiza día a día, en términos de la jurisprudencia P./J. 43/2003 de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN"¹³.

CUARTO. Legitimación activa. De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia¹⁴, el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

En el caso, el actor es el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León y, en su representación, suscribieron la demanda Roberto Ugo Ruiz Cortés y Juan Juan Castro Lobo, ostentándose con el carácter de Presidente Municipal y Síndico Segundo del ayuntamiento del Municipio mencionado, cargos que acreditaron con copia certificada del Periódico Oficial de la entidad de once de julio de dos mil

⁹ **Artículo 21.-** El plazo para la interposición de la demanda será:

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

¹⁰ **Artículo 2o.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

II. Se contarán sólo los días hábiles, y

III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹¹ **Artículo 163.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley.

¹² **PRIMERO.** Para los efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se considerarán como días inhábiles:

a) Los sábados;

b) Los domingos;

...

g) El primero de mayo;

...

¹³ Tesis de jurisprudencia: P./J. 43/2003, registro de IUS 183581, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296.

¹⁴ **Artículo 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. (...)

doce 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 los promoventes–, resultó electa para el periodo comprendido del treinta y uno de octubre de dos mil doce al treinta de octubre de dos mil quince¹⁵.

Los artículos 27, primer párrafo y 31, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León¹⁶, 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 aquellos en que sea necesario ejercer la personalidad jurídica del Municipio.

Así, tanto el Presidente Municipal como el Síndico Segundo, que suscriben la demanda, cuentan con la facultad de representación del Municipio actor en la presente controversia constitucional, cobrando aplicación al caso la jurisprudencia P./J. 44/97 de rubro “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA PROMOVERLA. LA TIENEN EL PRESIDENTE MUNICIPAL Y EL SÍNDICO DEL AYUNTAMIENTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN)”¹⁷.

No obstan a lo anterior los argumentos del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León consistentes en que el municipio actor carece de legitimación al no haber acreditado que la decisión de promover la presente controversia constitucional haya surgido de una decisión colegiada del ayuntamiento, pues como ya se dijo, los promoventes ostentan la representación legal del ayuntamiento, sin que la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León exija que para la promoción de una controversia constitucional se requiera un acuerdo de cabildo.

En términos de la Ley Reglamentaria de la materia, la legitimación para promover controversias constitucionales la tienen quienes representen legalmente a los poderes o entes autorizados para su promoción, sin necesidad de que las leyes que los rijan los faculten expresamente para la promoción de este juicio¹⁸.

Al efecto, resultan aplicables analógicamente las tesis jurisprudenciales P./J. 22/97 y P./J. 52/2000 cuyos rubros, respectivamente son los siguientes: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS SÍNDICOS TIENEN LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA PROMOVERLA A NOMBRE DEL AYUNTAMIENTO, SIN REQUERIR SU ACUERDO PREVIO (LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA)”¹⁹ y “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SÍNDICO ÚNICO DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE VERACRUZ, TIENE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA COMPARECER EN SU REPRESENTACIÓN, SIN REQUERIR FORMALIDAD O ACUERDO ESPECIAL PREVIO”²⁰.

Por lo demás, el municipio actor es uno de los entes enunciados en el artículo 105, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que debe tenerse por acreditada la legitimación activa.

QUINTO. Legitimación pasiva. En el presente asunto, el Ministro instructor reconoció el carácter de autoridades demandadas a las siguientes:

1) El Poder Legislativo del Estado de Nuevo León. En representación de este Poder comparece Mario Alberto Cantú Gutiérrez, quien se ostenta como Presidente de la Diputación Permanente de la LXXIII Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, cargo que acredita con copia simple del ejemplar del

¹⁵ Fojas 27 a 36 del expediente principal.

¹⁶ **Artículo 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: [...]

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

[...]

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.

[...]

¹⁷ Tesis de jurisprudencia: P./J. 44/97, registro IUS 198444, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo V, junio de 1997, página 418.

¹⁸ En el mismo sentido se han resuelto las controversias constitucionales 61/2010 en sesión de catorce de junio de dos mil doce

¹⁹ Tesis de jurisprudencia: P. /J. 22/97, registro de IUS 198911, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo V, abril de 1997, página 134.

²⁰ Tesis de jurisprudencia: P. /J. 52/2000, registro de IUS 192100, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XI, abril de 2000, página 720.

Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, número 71, publicado el siete de junio de dos mil trece, en el que consta el "Acuerdo núm. 082, por el cual se integra la Diputación Permanente que fungirá dentro del receso correspondiente al segundo periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio constitucional de la LXXIII Legislatura al Congreso del Estado de Nuevo León", en el cual se designa a dicho funcionario como Presidente de la Diputación Permanente.

De conformidad con el artículo 86-Bis de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León²¹, durante los recesos del Congreso Estatal, el Presidente de la Diputación Permanente será el Presidente del mismo, teniendo las mismas atribuciones que este, quien de conformidad con el artículo 60 del mismo ordenamiento²², tiene la facultad de representar al Poder Legislativo en los asuntos de carácter legal.

En consecuencia, deben reconocerse facultades legales al Presidente de la Diputación Permanente para representar al Congreso del Estado de Nuevo León en el presente juicio y a este último para comparecer a juicio al haber expedido la norma impugnada.

2) El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. En representación de este Poder comparece 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, de la que se advierte que dicho funcionario fue nombrado por el Ejecutivo Estatal en el cargo que ostenta²³.

De conformidad con el artículo 34, fracción XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León²⁴, al Consejero Jurídico del Gobernador de la entidad le corresponde representar a dicho funcionario en los juicios constitucionales previstos en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

Además, el Poder Ejecutivo local tiene legitimación para comparecer a la presente controversia constitucional, al haber sido quien promulgó la disposición general impugnada y atribuírsele también el incumplimiento al artículo Tercer Transitorio del decreto de reformas a la Constitución General de la República de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

3) El Secretario General de Gobierno del Estado de Nuevo León. Comparece Álvaro Ibarra Hinojosa en su carácter de Secretario General de Gobierno de la entidad, cargo que acredita con la copia certificada de su nombramiento de siete de febrero de dos mil doce, en el cual consta que el Gobernador del Estado de Nuevo León lo designó con el cargo que ostenta²⁵.

Al respecto, el artículo 8o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León²⁶ establece que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones del Gobernador del Estado, deberán estar firmados por el Secretario General de Gobierno de la Entidad y por el Secretario del Despacho que corresponda, para su validez.

Por lo tanto, el acto de refrendo por el cual se le tuvo como autoridad demandada, reviste autonomía y trae por consecuencia que deba reconocérsele la legitimación necesaria para comparecer como parte demandada en la presente controversia. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 109/2001, de rubro "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO"²⁷.

²¹ **Artículo 86 BIS.**- Durante los periodos de receso, el Presidente de la Diputación Permanente será el Presidente del Congreso, tendiendo para este efecto, las mismas atribuciones que para dicho cargo enuncian esta Ley y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.

²² **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;

²³ Foja 235 del cuaderno principal.

²⁴ **Artículo 34.**- A la Consejería Jurídica del Gobernador, que estará a cargo de un Consejero Jurídico del Gobernador, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

[...]

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

[...]

²⁵ Foja 263 del cuaderno principal.

²⁶ **Artículo 8.**- Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones que expida el Gobernador del Estado deberán ser firmados por el Secretario General de Gobierno y por el Secretario del despacho a que el asunto corresponda, o por quienes deban sustituirlos legalmente, y sin este requisito no surtirán efecto legal alguno.

²⁷ Tesis de jurisprudencia: P. /J. 109/2001, registro de IUS 188738, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XIV, septiembre de 2001, página 1104.

SEXTO. Causas de improcedencia. Además de la ya analizadas, relativas a la inexistencia de actos y a la falta de legitimación activa, se hicieron valer las siguientes:

1) Interés legítimo. El Poder Ejecutivo y el Secretario General de Gobierno señalan que el Municipio actor carece de interés legítimo para promover la presente controversia constitucional, ya que no existe ningún agravio a la esfera de sus atribuciones. Arguyen que lo reclamado no es susceptible de causar un perjuicio ni de privar de algún beneficio a la parte que promueve, ya que no existe en el marco legal estatal ninguna disposición jurídica que los obligue a transferir partidas presupuestales, recursos, suministros, bienes, sistemas, derechos de uso de licencias, mobiliario, equipo, ni cualesquiera otros bienes o servicios necesarios para la función jurisdiccional. Afirman que el Municipio no ha formulado solicitud alguna para que le sea transferida esa función, por lo que no opera la aplicación del artículo Tercero Transitorio del decreto de reforma constitucional de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

La referida causal de improcedencia, la cual se hace valer únicamente respecto del acto consistente en la omisión de transferir al actor la función jurisdiccional contencioso administrativa, debe desestimarse, pues la determinación de si existe obligación de transferir al Municipio actor la función jurisdiccional en materia contencioso administrativa municipal y si existe solicitud del Municipio al respecto, involucra el fondo de asunto. Cobra aplicación al caso la jurisprudencia P./J. 92/99, de rubro: “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE²⁸”.

2) Cosa juzgada. El Poder Legislativo estatal argumenta que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la materia, respecto de los actos impugnados en la presente controversia constitucional, pues al realizar un análisis de los motivos de agravio vertidos en relación con el defecto en la ejecución de la controversia constitucional 61/2010, se puede constatar que fundamentalmente resultan ser los mismos que se hacen valer en el presente asunto, por lo que la resolución del recurso de queja incidirá en la resolución de la presente controversia constitucional, pudiendo incluso dejarla sin efectos al no existir materia que resolverse.

Asimismo, el delegado del Poder Ejecutivo planteó que dicha causa de improcedencia se actualiza en tanto la norma y actos que se tildan de inválidos son materia de otra pendiente de resolver, que el la controversia 61/2010, de la que deriva la queja número 3/2013, en las que existe identidad de partes, de normas generales y de conceptos de invalidez.

La referida causa de improcedencia es infundada. De acuerdo con la fracción IV del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, la controversia constitucional es improcedente 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 el caso, se advierte que entre la presente controversia constitucional y la diversa 61/2010, fallada el catorce de junio de dos mil doce, si bien existe una identidad de partes (Municipio de San Pedro Garza García como actor y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León como demandados), esto no es así respecto de los actos impugnados y conceptos de invalidez.

En aquel asunto se impugnaron: (i) la omisión de emitir las disposiciones en materia municipal relativas a la integración, funcionamiento y atribuciones del órgano contencioso municipal, (ii) el sostenimiento de la competencia —asunción del servicio municipal—, y la intromisión en el ámbito municipal por parte de Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, no obstante la institución del órgano de lo contencioso administrativo municipal en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal; (iii) 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.

Los conceptos de invalidez, en aquel caso, se centraron en el incumplimiento al deber de la legislatura de instaurar los órganos municipales para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares.

²⁸ Tesis de jurisprudencia: P./J. 92/99, registro de IUS 193266, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo X, septiembre de 1999, página 710.

En el presente asunto, en cambio, se impugna la legislación emitida en cumplimiento al fallo dictado en la referida controversia constitucional 61/2010, mientras que en los conceptos de invalidez respectivos, se hacen valer diversos vicios imputables a la referida norma general.

Tampoco existe identidad entre la materia del presente asunto y la del recurso de queja 3/2013-CC, tramitado con motivo de la ejecución de la sentencia pronunciada en la controversia constitucional 61/2010.

Al respecto, este Pleno observa que la materia de estudio en el recurso de queja era determinar si con la emisión del Decreto 058 se subsanó la omisión de legislar en torno a los órganos de lo contencioso administrativo municipal; mientras que el presente asunto se centra en determinar si dicha regulación resulta constitucional, cuestión que fue dejada a salvo por la Primera Sala al fallar el recurso respectivo en sesión de once de septiembre de dos mil trece²⁹.

No habiendo causas de improcedencia pendientes de analizar ni que se adviertan de oficio, se procede al estudio de fondo.

SÉPTIMO. Estudio de los conceptos de invalidez relativos al Decreto 058 del Congreso del Estado de Nuevo León. La materia del presente asunto consiste en determinar la constitucionalidad de las normas legales emitidas por el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León para regular los Tribunales de Justicia Administrativa Municipal y la existencia de un incumplimiento por parte del Gobierno Estatal a lo dispuesto por el artículo Tercero Transitorio del decreto de reformas al artículo 115 constitucional, de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

En este sentido, no serán objeto de estudio las afirmaciones que el actor hace a lo largo de sus conceptos de invalidez en el sentido de que los distintos vicios que atribuye a la legislación impugnada configuran un incumplimiento a la ejecutoria dictada en la controversia constitucional 61/2010, pues ya la Primera Sala ha resuelto que con la emisión del decreto 058 la legislatura estatal colmó la omisión en que había incurrido³⁰.

Ahora bien, el Municipio actor plantea en sus conceptos de invalidez, que la regulación estatal relativa a la justicia administrativa municipal es inconstitucional, por los siguientes motivos:

1. No se aseguró la independencia del órgano de justicia administrativa municipal, concretamente en los siguientes aspectos:

- a. No hay certeza en el proceso de designación de magistrados, ni se aseguran los principios de publicidad y transparencia en su integración a través de la participación ciudadana y vecinal a que se refiere el segundo párrafo del artículo 115, fracción II, constitucional.
- b. Para el procedimiento de designación de magistrados no se estableció la obligación de hacer una convocatoria pública; tampoco se desarrollaron supuestos de incompatibilidades ni las reglas y criterios que utilizarán los ayuntamientos y el Congreso del Estado para la selección y nombramiento de los magistrados. No se prevé un concurso en el que se evalúen las aptitudes de los candidatos.
- c. No se garantiza la independencia y autonomía de los magistrados, pues de los artículos 179, 181, 182 y 183 de la ley impugnada se advierte su sumisión al poder político, ya que son propuestos por el Presidente Municipal para aprobación por el ayuntamiento y sometidos a decisión del Congreso, contemplando la facultad de removerlos en cualquier tiempo.
- d. Se coloca a los magistrados como inferiores jerárquicos y dependientes del ayuntamiento, pues en términos de los artículos 179, 181, 182, 183, 185 y Tercero Transitorio del Decreto, en el ayuntamiento recae la decisión de crear o desaparecer al tribunal, teniendo la libertad de reasignar la función jurisdiccional en el órgano que decida. Además, el ayuntamiento tiene libertad en el nombramiento y cese de los magistrados, en la estructura jurídico-administrativa del órgano, en la determinación presupuestal y tiene la potestad de terminar a su arbitrio el cargo de magistrado mediante el nombramiento de otro magistrado en su lugar, en términos del artículo 183, fracción III. Asimismo, se le otorga al ayuntamiento la facultad de decidir sobre las licencias que soliciten los magistrados en términos del artículo 185.

²⁹ Véanse los párrafos 65 a 69 del fallo correspondiente.

³⁰ Véase el párrafo 64 del fallo respectivo.

- e. La creación de los tribunales administrativos municipales como órganos descentralizados es contraria a la independencia judicial, ya que el municipio tiene libertad de suprimirlos, ejercer funciones de supervisión, control interno, así como designación de sus funcionarios. En la descentralización, el ayuntamiento mantiene sus facultades de control y vigilancia, así como designación presupuestal. Los órganos descentralizados se encuentran bajo control administrativo permanente, están obligados a cumplir los programas y estrategias del Plan Municipal de Desarrollo y son sujetos de los procedimientos sancionatorios que instauren en su contra los órganos de control interno y el propio ayuntamiento.
- f. Se vulnera la independencia judicial al no garantizarse la estabilidad de los magistrados, ya que en términos de los artículos 177 y Tercero Transitorio del decreto impugnado, el ayuntamiento decide cuándo crear y desaparecer al tribunal y en términos del artículo 183, fracción III, el cargo de magistrado termina en el momento en que el ayuntamiento decida nombrar a otra persona en su lugar. Además, conforme al último párrafo de dicho precepto, al término del período del cargo de magistrado, el ayuntamiento decide libremente el nuevo nombramiento o ratificación.
- g. La remuneración de los magistrados queda a discreción del Presidente Municipal y ayuntamiento, quienes deciden anualmente la remuneración en términos del artículo 128 de la Constitución Política del Estado de nuevo León y 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal.

2. El Decreto impugnado viola la autonomía municipal al conferir al Congreso del Estado de Nuevo León potestad decisoria en el nombramiento y ratificación de los magistrados municipales, en términos de los artículos 179 y 182, lo que se traduce en una intromisión al ámbito municipal.

3. No se establece un sistema de responsabilidades que dé certeza al juzgador municipal en el ejercicio de la función con libertad frente a presiones externas. El control disciplinario que se ejerce por el ayuntamiento y Presidente Municipal, en términos del artículo 70 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, es contrario a la garantía de independencia judicial.

4. Los artículos 177 y 184 de la ley impugnada contemplan la asunción de la función jurisdiccional municipal sin que medie la solicitud, aprobada por las dos terceras partes del ayuntamiento. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado no puede asumir la función municipal sin que se haya celebrado el convenio por el que se entregue la función jurisdiccional al Estado, ni se haya aprobado por dos tercios de sus integrantes la solicitud para que el Gobierno del Estado asuma la función de dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares, como lo exige el artículo 115 constitucional. En este sentido, los referidos preceptos dotan al órgano estatal de una potestad que le es reservada a las municipalidades.

5. La legislación impugnada omite prever la potestad de los municipios de celebrar convenios para la prestación de la función o servicio público, a fin de que establezcan un órgano para dirimir las controversias planteadas en contra de las administraciones municipales asociadas.

6. El decreto impugnado no reconoce a los tribunales municipales su carácter de órganos constitucionales autónomos con configuración inmediata y competencia asignada en los artículos 17 y 115, fracción II, inciso a) constitucional.

Para dar respuesta a tales planteamientos, este Tribunal Pleno analizará: (I) el régimen constitucional de los órganos encargados de dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares; (II) la regulación de los tribunales de justicia administrativa municipal en el Estado de Nuevo León; y (III) el mérito de los conceptos de invalidez a la luz de los estándares constitucionales aplicables.

I. Régimen constitucional de los órganos encargados de dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares

El artículo 115, fracción II, inciso a) de la Constitución General de la República³¹ establece que las leyes en materia municipal que corresponde expedir a las legislaturas del estado tendrán por objeto, entre otros, el establecimiento de 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 particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

Dicho enunciado normativo ha sido interpretado por esta Suprema Corte en el sentido de que su función es delimitar el objeto y alcances de las leyes estatales en materia municipal acotando su extensión normativa legítima. Por cuanto hace a las bases generales que deberán estar contenidas en estos ordenamientos los precedentes señalan que “esencialmente comprenden aquellas normas indispensables para el funcionamiento regular del municipio; del ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las normas relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos incluidos en la reforma, así como la regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado.”³²

Así, las bases generales de la administración pública municipal deben estar orientadas a cuestiones generales, sustantivas y adjetivas, que den un marco normativo homogéneo a los municipios de un estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada uno de ellos; pero entre su contenido mínimo previsto en la Constitución, está lo relativo a los medios de impugnación **así como el señalamiento de los órganos encargados de la impartición de justicia administrativa en el ámbito municipal.**

A este respecto, al fallar la controversia constitucional 61/2010, este Pleno sostuvo básicamente que las disposiciones sobre la integración, el funcionamiento y las atribuciones de estos órganos se rigen por un lado, por los principios que en materia de administración e impartición de justicia establece el artículo 17 constitucional y, por otro lado, por la reserva de ley contenida en el propio artículo 115, fracción II, inciso a) constitucional.

En efecto, en la medida en que los órganos a que se refiere el citado precepto constitucional son los encargados de dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares, su función es de naturaleza jurisdiccional, por lo que debe regirse por lo dispuesto en el artículo 17 constitucional³³, el cual prevé que la administración e impartición de justicia debe darse en los plazos y términos que fijen las leyes; que debe ser pronta, completa, imparcial y gratuita; y que 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.

³¹ **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;

...
³² Al respecto, véanse los siguientes criterios: Tesis de jurisprudencia: P./J. 133/2005, registro de IUS 176948, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXII, octubre de 2005, página 2068, de rubro “**LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**”. Tesis de jurisprudencia: P./J. 129/2005, registro de IUS 176949, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXII, octubre de 2005, página 2067, de rubro “**LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL**”. Tesis de jurisprudencia: P./J. 45/2011 (9ª), registro de IUS 160764, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, libro I, octubre de 2011, tomo 1, página 302, de rubro “**REGLAMENTOS MUNICIPALES Y LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. SU EXTENSIÓN NORMATIVA LEGÍTIMA**”.

³³ **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.

...

Por cuanto hace al principio de independencia, esa Corte ha establecido que consiste en la actitud que debe asumir todo juzgador para emitir sus resoluciones con apego a derecho, al margen de todo tipo de presiones o intereses extraños; que ese principio es instrumental respecto del derecho humano de acceso a la justicia, lo que se traduce en un doble mandato constitucional: el de establecer las condiciones de independencia en las leyes y el de garantizar esos contenidos; que para su protección pueden preverse diversos mecanismos, como son la fijación de un plazo de duración en el cargo, la imposibilidad de disminuir las remuneraciones de los jueces y de que ocupen diverso empleo o encargo durante un período.

Adicionalmente, la instauración de la administración de justicia administrativa en el orden municipal debe observar los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad que el artículo 115, fracción II, inciso a) consagra.

El principio de igualdad se refiere a que los procedimientos que se substancien ante los órganos respectivos se den en condiciones de igualdad procesal, esto es, que se otorgue a las partes igual oportunidad de defender sus puntos de vista y ofrecer pruebas en apoyo de sus pretensiones³⁴.

El principio de publicidad, por su parte, se refiere a la posibilidad de que de que terceras personas tengan la posibilidad de presenciar o tener acceso las actuaciones procesales, con las excepciones que necesarias para salvaguardar los intereses de las partes o los fines del proceso.

El principio de audiencia requiere que se cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento que comprenden: (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; y, (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas³⁵.

Finalmente, el principio de legalidad exige que los órganos de lo contencioso administrativo municipal puedan actuar únicamente en la forma y términos que la ley determine.

De esta manera, las legislaturas locales, apegándose a los principios constitucionales hasta aquí mencionados, tienen libertad de configuración para el establecimiento de los órganos encargados de dirimir esta cuestión, pudiendo incluso encomendar la impartición de la justicia administrativa municipal a órganos que no se encuentren dentro de la estructura orgánica de los municipios.

Esto es así, pues del contenido del artículo 115 constitucional no se advierte que la función de dirimir controversias entre la administración pública municipal y los particulares esté conferida al ámbito municipal: dicha función no es de las previstas en la fracción III de dicho ordenamiento como propias del municipio, no forma parte de la libre administración hacendaria consagrada en la fracción IV, ni pertenece al ámbito de las facultades concurrentes que desarrollan las fracciones V y VI.

Su fundamento está en el inciso a) de la fracción II, como uno de los contenidos de las bases generales de la administración pública municipal que corresponde establecer a las legislaturas locales en las leyes municipales, de modo que ni su creación ni su pertenencia al ámbito municipal están dentro del ámbito de competencias que la Constitución les reconoce a los municipios.

³⁴ Tesis aislada: 1ª, CCLXXVI/2013, registro de IUS 2004466, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, libro XXIV, tomo 1, septiembre de 2013, página 986, de rubro y texto: "**DERECHO AL DEBIDO PROCESO. EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL PREVÉ DOS ÁMBITOS DE APLICACIÓN DIFERENCIADOS.** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada 1a. LXXV/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, página 881, de rubro: "DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO.", estableció que el citado precepto constitucional contiene el derecho humano al debido proceso, integrado por un núcleo duro de formalidades esenciales del procedimiento, las cuales permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica en forma definitiva. Sin embargo, entendido como derecho esencialmente destinado a otorgar un derecho de defensa, es posible identificar en los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, dos ámbitos de aplicación diferenciados. Desde una primera perspectiva, dicho derecho se ocupa del ciudadano, que es sometido a un proceso jurisdiccional al ser destinatario del ejercicio de una acción que, de resultar procedente y fundada, llevaría a la autoridad judicial a emitir un acto privativo en su contra, en cuyo caso la autoridad debe verificar que se cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento, a fin de otorgar al sujeto pasivo de la relación procesal la posibilidad de una defensa efectiva, por lo cual se debe garantizar que se le notifique del inicio del procedimiento y de sus consecuencias; se le dé el derecho de alegar y ofrecer pruebas, y se le asegure la emisión de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. Sin embargo, el debido proceso también puede entenderse desde la perspectiva de quien insta la función jurisdiccional del Estado para lograr reivindicar un derecho y no tanto defenderse del mismo, en cuyo caso se ubica en una posición, al interior de un juicio, de cuya suerte depende el ejercicio de un derecho, el cual en caso de no dirimirse adecuadamente podría tomar nulatorio su derecho. Así, bajo esta segunda perspectiva, se entiende que dicho derecho humano permite a los justiciables acceder a los órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos y defender sus intereses de forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal, esto es, exige un procedimiento que otorgue a las partes igual oportunidad de defender sus puntos de vista y ofrecer pruebas en apoyo de sus pretensiones."

³⁵ Tesis de jurisprudencia: P. /J. 47/95, registro de IUS 200234, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo II, diciembre de 1995, página 133, de rubro texto: "**FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO**".

Además, como ha quedado establecido, la función de dirimir controversias entre la administración pública y los particulares se rige por principios como el de imparcialidad, el cual se sustenta en la idea fundamental de que quienes cumplan esa función se mantengan ajenos a los intereses de las partes y resuelvan juicio sin inclinaciones o preferencias³⁶. Por ello, el principio de autonomía municipal no puede proyectarse sobre esa función, la cual debe ejercerse con estricto apego a derecho y al margen de los intereses municipales.

De este modo, los estándares constitucionales a que deben someterse las normas que estructuran los sistemas de justicia administrativa municipal son los contenidos en los artículos 17 y 115, fracción II, inciso a) constitucionales, de los cuales derivan las exigencias ya identificadas por este Pleno en la controversia constitucional 61/2010, esto es, que las leyes estatales en la materia deben contener, al 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 procedimientos 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
- f) Los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad como rectores de la función jurisdiccional en el orden municipal.

II. Regulación del procedimiento contencioso administrativo municipal en el Estado de Nuevo León

El sistema de justicia administrativa municipal en el Estado de Nuevo León se estructura en términos del artículo 63, fracción XLV de la Constitución Local³⁷, el cual 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, y 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 municipal.

³⁶ Tesis aislada: 2ª. XIV/2012, registro de IUS 2000430, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, tomo 1, marzo de 2012, página 776, de rubro y texto: **"PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN VI, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD (TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE DICIEMBRE DE 2010)**. El principio de imparcialidad previsto en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, significa que el juzgador, encargado de dirimir una controversia de índole jurisdiccional, emita una resolución apegada a derecho; de ahí que constituye una condición esencial que deben satisfacer los juzgadores, que se sustenta en la idea fundamental de mantenerse ajenos a los intereses de las partes y del deber de resolver el juicio sin inclinaciones o preferencias. Derivado de lo anterior, se sigue que el artículo 28, fracción VI, de la Ley citada, en tanto prevé que en el juicio de nulidad el actor puede solicitar la suspensión de la ejecución respecto de la determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, la cual se decretará y surtirá efectos si se ha constituido o constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquier medio permitido por las leyes fiscales aplicables, no contraviene el referido principio de imparcialidad, debido a que no evidencia en el juzgador alguna condición personal que lo motive a resolver en determinado sentido sobre la nulidad de la resolución impugnada ni sobre la suspensión del procedimiento de ejecución, sino que condiciona la efectividad de la medida cautelar a que se constituya garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora, cuyo objetivo es paralizar el procedimiento de ejecución; adicionalmente, con la norma citada la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no cede parte de su jurisdicción a la autoridad administrativa, porque la decisión de fondo del asunto, en cuanto a la nulidad de la resolución combatida, no depende de la suspensión, sino de los argumentos y pruebas que se aporten en el juicio; tampoco otorga facultades a la autoridad fiscal para decidir sobre la suspensión, ya que la Sala Regional decide sobre ella, y el hecho de que condicione su efectividad a que se garantice el interés fiscal ante aquélla, únicamente tiene como fin que no se cause perjuicio al erario federal, en la medida en que las resoluciones de las autoridades fiscales gozan de la presunción de legalidad."

³⁷ 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 Órgano de lo Contencioso Administrativo municipal.

Los Municipios podrán contar con Órganos 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.

En este sentido, los artículos 169 y 170 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León³⁸, 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 el ordenamiento legal correspondiente. 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 Estado.

Por su parte, la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León concreta el sistema conforme al cual los municipios están facultados para crear sus propios órganos de lo contencioso-administrativo, a falta de los cuales corresponde al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León dirimir las controversias administrativas en el orden municipal.

Así, la referida ley establece lo relativo a la composición, integración y funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa, su competencia, las reglas de los procedimientos y recursos que ante el mismo se tramitan, así como las previsiones para la ejecución de las sentencias.

Asimismo, por cuanto hace a los órganos municipales de lo contencioso administrativo se prevé lo siguiente:

-Se denominarán Tribunal de Justicia Administrativa Municipal; tendrán carácter de órganos descentralizados de la administración pública municipal, con funciones materialmente jurisdiccionales y con autonomía y plena jurisdicción para dictar sus fallos. (Artículo 176)

-Los municipios que así lo determinen y cuenten con capacidad económica, técnica y humana podrán constituir estos órganos, mediante acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento. (Artículo 177)

-El acuerdo que decida su creación deberá contener: (i) la creación y determinación del órgano bajo la denominación que se le otorgue, su certera composición e integración de acuerdo a lo establecido en la propia ley; (ii) las garantías y salvaguardas de su independencia y la de sus titulares; (iii) el respeto a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad como rectores de la función jurisdiccional; (iv) su estructura jurídica administrativa acorde a lo previsto en la ley y el monto de los recursos que se destinarán a tal fin.

El Tribunal Municipal residirá en el municipio de que se trate y su domicilio será el que determine el ayuntamiento. (Artículo 177)

-El Tribunal Municipal será uninstancial. En función del número de habitantes del municipio de que se trate, contará con una sala unitaria o una sala ordinaria conformada por tres magistrados.

Conforme el presupuesto lo permita, procurará contar con el mismo personal que se requiere para la integración del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado.

Cuando se integre por una sala ordinaria, tendrá un Presidente designado de entre los magistrados que la integren, el cual durará en la presidencia un año y no podrá ser electo por los dos años siguientes a su designación. Dicho cargo será rotativo entre sus miembros. (Artículo 178)

-Los magistrados serán propuestos por el Presidente Municipal, aprobados por las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento y ratificados por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado; si la propuesta realizada por el Presidente Municipal es rechazada por el Congreso del Estado, el Presidente Municipal deberá realizar una nueva propuesta en un plazo no mayor a quince días naturales, siguiendo el mismo procedimiento. Los magistrados no representan a quienes los designan, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad (Artículo 179)

-Los magistrados recibirán un emolumento que no excederá las dos terceras partes de lo que perciba el Presidente Municipal del ayuntamiento de que se trate; los demás servidores públicos adscritos al Tribunal percibirán los ingresos que acuerde el Tribunal y no podrán ser disminuidos durante su encargo. (Artículo 180)

³⁸ 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 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 Órgano de lo Contencioso Administrativo, el particular podrá acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

-Para ser magistrado, se requiere: (i) ser ciudadano mexicano por nacimiento, nativo del Estado de Nuevo León o con residencia en el mismo por más de cinco años ininterrumpidos e inmediatamente anteriores a la fecha de la designación, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; (ii) poseer al día de la designación título profesional de licenciado en derecho, y que hayan transcurrido cuando menos diez años de su expedición por autoridad o institución legalmente facultada para ello; (iii) gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; y (iv) no ser ministro de algún culto o asociación religiosa; (v) no haber desempeñado algún cargo de elección popular en el ayuntamiento, de secretario o director en la administración municipal de que se trate, cuando menos los dos años previos al día de su nombramiento. (Artículos 8o., fracciones I, II, III y IV, y 181)

-Los magistrados serán nombrados por un período de cinco años, los que se computarán a partir de la fecha de su nombramiento. Al concluir el período, podrán ser considerados por única vez para nuevo nombramiento, para lo cual deberán ser ratificados por el Congreso del Estado. (Artículo 182)

-Son causas de terminación del cargo de magistrado: (i) padecer incapacidad física o mental que imposibilite el desempeño de sus funciones; (ii) la renuncia; (iii) **la designación de otro en su lugar**; (iv) haber desempeñado su cargo durante diez años; y (v) cumplir setenta y cinco años de edad. (Artículo 183)

-Con la anticipación de tres meses para concluir el cargo del magistrado que deba ser sustituido, el Presidente Municipal presentará propuesta de designación del nuevo magistrado al ayuntamiento, para que el Congreso del Estado decida lo que corresponda. De no presentarse la propuesta, el Congreso del Estado requerirá al ayuntamiento para que la formule. Ante la falta definitiva de cualquiera de los magistrados se procederá de igual forma. (Artículos 183 y 185, último párrafo)

-Una vez que esté instalado en un municipio, el Tribunal de Justicia Administrativa Municipal será el único competente para conocer y resolver las controversias que los particulares planteen y que se refieran a actos de la autoridad municipal, con excepción de los casos en que el magistrado unitario se excuse de conocer de algún asunto, caso en el cual lo turnará a la Oficialía de Partes del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León. (Artículo 184)

-Las licencias de los magistrados, cuando no excedan de un mes, serán con goce de sueldo y concedidas por acuerdo de sus integrantes sin la intervención del solicitante. En el caso del magistrado unitario su licencia será concedida por el ayuntamiento; las que excedan de ese tiempo serán concedidas sin goce de sueldo. Ninguna licencia podrá concederse por más de seis meses. No se autorizarán las licencias que tengan como propósito ocupar o desempeñar algún otro cargo. (Artículo 185)

-Al Tribunal de Justicia Administrativa Municipal le es aplicable todo lo previsto en la ley respecto a la organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, en cuanto sea de su competencia y no se oponga a lo previsto en este capítulo. Las atribuciones de la Sala Superior del Tribunal Estatal, las de su Presidente, y las de los magistrados que la integran, serán las que respectivamente correspondan y sean compatibles en la sala ordinaria colegiada municipal. Las resoluciones interlocutorias y definitivas se resolverán en Pleno. (Artículo 186)

-El magistrado unitario conocerá de todos los juicios que se promuevan ante el Tribunal; en el caso de los magistrados de sala ordinaria colegiada, conocerán por ponencia y turno. (Artículo 187)

-El procedimiento administrativo, incluyendo todas sus etapas procesales, los términos legales que habrán de servir de base para el desarrollo del procedimiento, el procedimiento de ejecución de las sentencias, los incidentes, así como la suspensión de los actos impugnados, se regirán conforme a la propia ley. El Tribunal Municipal procurará el uso de los métodos alternos para la solución de los conflictos cuando exista sometimiento expreso a los mismos, y en su caso será el responsable de la prestación del servicio relativo conforme a lo dispuesto en la ley y en la Ley de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos del Estado de Nuevo León. Este servicio será prestado de acuerdo con los lineamientos que establezca el Tribunal Municipal, quien podrá instaurar el procedimiento establecido en el capítulo de la Audiencia de Juicio Oral de la ley. (Artículo 188)

-Los particulares deberán señalar domicilio en el municipio donde resida el Tribunal, comunicando el cambio del mismo para que se hagan las notificaciones personales, de lo contrario, se harán por medio de lista. Los escritos de las partes se presentarán directamente en la Oficialía de Partes del Tribunal. (Artículos 189 y 38, fracción IV)

-En los juicios promovidos antes los tribunales municipales no procede recurso alguno. (Artículo 190)

-En los supuestos en que el municipio **decida ya no contar con un Tribunal Municipal** se deberá notificar al Congreso del Estado de Nuevo León, a efecto de **informar el magistrado designado como responsable de concluir los asuntos en trámite** recibidos hasta antes del acuerdo de su extinción. (Artículo Tercero Transitorio del Decreto 058)

Al tenor de los anteriores elementos se estructura el sistema de justicia administrativa municipal en el Estado de Nuevo León, el cual tiene como principal característica que deja en manos de los ayuntamientos, atendiendo a su capacidad económica, técnica y humana, la decisión de crear órganos de lo contencioso administrativo insertos en sus estructuras orgánicas, previendo la competencia del tribunal estatal de justicia administrativa para conocer del contencioso administrativo en los municipios que no cuenten con sus propios órganos.

Precisado lo anterior, se procede a dar respuesta a los planteamientos del actor.

III. Estudio de los conceptos de invalidez

1) En su primer concepto de invalidez, el actor argumenta que el Decreto impugnado no asegura la independencia del órgano de justicia administrativa municipal.

Al respecto, en los incisos a) y b) del respectivo concepto de invalidez afirma que no hay certeza en el proceso de designación de magistrados ni se establecen los principios de publicidad y transparencia a través de la participación ciudadana y vecinal a que se refiere el segundo párrafo del artículo 115, fracción II, constitucional y que tampoco se prevé la existencia de una convocatoria pública y de un concurso de aptitudes para el proceso de selección y nombramiento, además de que no están desarrollados los supuestos de incompatibilidades.

Son infundados los referidos planteamientos, pues en primer lugar, y contrariamente a lo que afirma la parte actora, la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León establece un procedimiento claro para la designación de magistrados.

En efecto, en términos del artículo 179 de dicho ordenamiento³⁹, existe un mecanismo complejo para la designación de los magistrados de los tribunales municipales de justicia administrativa, conforme al cual son *propuestos* por el Presidente Municipal; *aprobados* por las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento, y *ratificados* por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado.

Este diseño no genera una vinculación de los magistrados frente al órgano que los designa, como también lo argumenta el actor en el inciso d) de su concepto de invalidez, precisamente por la pluralidad de órganos que intervienen y por el hecho de que se exijan votaciones calificadas tanto al ayuntamiento como al Congreso Local, para la aprobación y ratificación de los nombramientos, respectivamente. Lo anterior implica que la designación de magistrados requiere de consensos entre distintas fuerzas políticas y no depende de la voluntad de un solo poder u órgano.

Si bien la ley no contempla ningún criterio que deba guiar la propuesta del Presidente Municipal ni prevé mecanismo alguno de participación ciudadana y vecinal, convocatoria pública o examen de aptitudes, la Constitución General no impone la adopción de tales medidas.

Como ya se ha dicho, las legislaturas locales cuentan con libertad de configuración en el diseño de los órganos de lo contencioso administrativo municipal, siempre y cuando respeten los principios constitucionales que rigen a la función jurisdiccional y al contencioso administrativo municipal en particular; destacadamente los congresos estatales tienen la obligación de establecer los medios necesarios para garantizar la independencia de los tribunales, pero sin que deban apegarse a un modelo preciso para tal efecto.

En el caso, este Pleno advierte que la legislación impugnada prevé las siguientes garantías de independencia para los tribunales de justicia administrativa municipal y sus titulares:

-El artículo 179 prevé un procedimiento complejo en el que intervienen distintos órganos; exige que la aprobación de los nombramientos sea por votación calificada de los integrantes del ayuntamiento y que la ratificación del nombramiento sea por votación calificada de los integrantes del Congreso del Estado. Asimismo, señala que los magistrados no representan a quienes los designan, por lo que deberán ejercer su función con independencia e imparcialidad.

³⁹ **Artículo 179.-** Los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa, serán propuestos por el Presidente Municipal, aprobados por las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento, y ratificados por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado; si la propuesta realizada por el Presidente Municipal es rechazada por el Congreso del Estado, el Presidente Municipal deberá realizar una nueva propuesta en un término no mayor de 15 días naturales, siguiendo el procedimiento señalado en este Artículo. Los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa Municipal no representan a quienes los designa, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad.

-El artículo 180⁴⁰ establece la garantía de no reducción del salario de los magistrados.

-Contrariamente a lo que afirma el actor, el artículo 181⁴¹ prevé las incompatibilidades, al señalar que los magistrados no deben haber desempeñado algún cargo de elección popular en el ayuntamiento, ni el de secretario o director en la administración municipal de que se trate, cuando menos en los dos años previos a su nombramiento.

-El artículo 182⁴² establece un período cierto de cinco años para la duración del encargo de magistrados con posibilidad de ratificación por única vez, para un nuevo periodo por el Congreso Local. Al respecto, cabe hacer notar que la duración del cargo por cinco años es superior al período de tres años para el cual son electos los ayuntamientos y las legislaturas⁴³.

-El artículo 176⁴⁴ señala que dichos órganos contarán con autonomía plena para dictar sus fallos.

Ahora bien, por cuanto hace al argumento de que no están previstos los mecanismos de participación ciudadana y vecinal para el nombramiento de los magistrados, a juicio de este Pleno ello no constituye una exigencia de los principios contenidos en los artículos 17 y 115, fracción II de la Constitución Federal.

La participación ciudadana y vecinal es una cuestión que corresponde desarrollar a los municipios de conformidad con las bases generales en la materia, en términos del propio artículo 115, fracción II constitucional, existiendo una amplia libertad de configuración al respecto, de manera que corresponde a las legislaturas y a los municipios establecer los mecanismos de participación vecinal y ciudadana que estimen convenientes.

En este sentido, este Tribunal Pleno advierte que en ejercicio de su facultad reglamentaria, los municipios que decidan crear estos órganos están en libertad de establecer las reglas que estimen pertinentes en relación con las facultades que tienen el Presidente Municipal y el ayuntamiento de proponer y aprobar a los magistrados, respectivamente.

Los reglamentos que al efecto se emitan, al ser de los previstos en la fracción II del artículo 115 constitucional, no están delimitados en su extensión normativa por el contenido de la ley, por lo que, respetando los lineamientos contenidos en el Título Quinto de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León, los municipios pueden regular los procedimientos de propuesta y aprobación de magistrados, **pudiendo establecer los mecanismos de participación vecinal, convocatoria pública y exámenes de conocimientos que estimen convenientes.**

Esta posibilidad se recoge expresamente en el artículo 177, fracción II, de la ley impugnada⁴⁵, el cual señala que, en el acuerdo que decida su creación, los ayuntamientos deberán establecer las garantías y salvaguardas de la independencia de los órganos y la de sus titulares, con lo que queda claro que las garantías de independencia que la ley establece, pueden ser ampliadas y reforzadas por los propios municipios.

⁴⁰ **Artículo 180.-** Los Magistrados del Tribunal Municipal recibirán un emolumento que no excederá las dos terceras partes de lo que perciba el Presidente Municipal del Ayuntamiento de que se trate; los demás servidores públicos adscritos al Tribunal percibirán los ingresos que acuerde el Tribunal y no podrán ser disminuidos durante su encargo.

⁴¹ **Artículo 181.-** Para ser Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa Municipal, se deben cumplir los requisitos establecidos en las fracciones I, II, III y IV del Artículo 8 de la presente Ley; así como no haber desempeñado algún cargo de elección popular en el Ayuntamiento, de Secretario o Director en la Administración Municipal de que se trate, cuando menos los dos años previos al día de su nombramiento.

⁴² **Artículo 182.-** Los Magistrados del Tribunal serán nombrados por un período de cinco años, los que se computarán a partir de la fecha de su nombramiento. Al concluir el período, podrán ser considerados por única vez para nuevo nombramiento, para lo cual deberán ser ratificados por el Congreso del Estado.

⁴³ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León

Art. 123.- Los miembros del Ayuntamiento se renovarán cada tres años, tomando posesión los electos, el día 31 de Octubre.

Cuando por cualquier circunstancia no se presenten el día de su toma de posesión, los miembros del Ayuntamiento electo, o se declarase la nulidad de la elección de los miembros, el H. Congreso del Estado nombrará un Concejo Municipal de acuerdo con lo previsto por la fracción XLIV del Artículo 63 de esta Constitución, el que fungirá hasta en tanto no acudan a rendir protesta quienes hubiesen sido electos en los comicios ordinarios, o los que lo fueren en las elecciones extraordinarias.

Artículo 46.- Se deposita el Poder Legislativo en un Congreso que se renovará cada tres años, iniciando su mandato el 1° de septiembre del año de la elección.

...

⁴⁴ **Artículo 176.-** El Tribunal de Justicia Administrativa Municipal, fungirá como Órgano Descentralizado de la Administración Pública Municipal, materialmente Jurisdiccional, con autonomía plena y Jurisdicción para dictar fallos.

La integración, funcionamiento y atribuciones del Tribunal de Justicia Administrativa Municipal, se sujetará a lo establecido en el presente Capítulo y a esta Ley.

⁴⁵ **Artículo 177.-** Los Municipios que así lo determinen, y cuenten con capacidad económica, técnica y humana, podrán constituir un Tribunal de Justicia Administrativa Municipal, mediante acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento que decida su creación, debiendo garantizar el cumplimiento de los elementos y principios necesarios para que se administre justicia en el orden municipal, como son: I. La creación y determinación del órgano encargado de impartir justicia, bajo la denominación que se otorgue, su certera composición e integración, de acuerdo a los principios señalados en este Capítulo; II. Las garantías y salvaguardas de su independencia y la de sus titulares;

Por otro lado, en el inciso d) del primer concepto de invalidez la parte actora argumenta que la ley impugnada coloca a los magistrados como inferiores jerárquicos y dependientes del ayuntamiento, pues en términos de los artículos 179, 181, 182, 183, 185 y Tercero Transitorio del Decreto, el ayuntamiento tiene libre decisión en cuanto a: (i) la creación y determinación del órgano, quedando en libertad de reasignar la función jurisdiccional en el órgano que decida, (ii) la composición e integración del órgano; (iii) la determinación de su estructura jurídico-administrativa; (iv) el presupuesto destinado al órgano; (v) el otorgamiento de licencias a los magistrados en términos del artículo 185.

Tales argumentos son también **infundados**, con excepción de lo que más adelante se expondrá en torno a los artículos 183, fracción III, y Tercero Transitorio del Decreto 058.

El que los municipios tengan la facultad de crear los órganos, determinar su integración y composición conforme a los lineamientos que la propia ley provee, establecer su estructura jurídico-administrativa, y determinar el monto de los recursos que se destinarán para tal fin y, en ciertos casos y conforme a ciertos lineamientos, autorizar las licencias de los magistrados unitarios, son cuestiones inherentes al hecho de que se trata de órganos insertos en la estructura municipal.

La propia ley provee los lineamientos conforme a los cuales dichas facultades deben ejercerse y se establecen suficientes mecanismos para que, más allá de las inevitables posibilidades de abuso, los órganos gocen de independencia.

En este sentido, las facultades que tiene el ayuntamiento en relación con la creación y funcionamiento de los órganos municipales de lo contencioso administrativo no los coloca en un plano de subordinación jerárquica.

En el inciso e), se afirma que la creación de los tribunales administrativos municipales como órganos descentralizados es contraria a la independencia judicial, ya que el Municipio tiene libertad de suprimirlos, ejercer funciones de supervisión, control interno, y designación de sus funcionarios. En la descentralización, el ayuntamiento mantiene sus facultades de control y vigilancia, así como designación presupuestal. Los órganos descentralizados se encuentran bajo control administrativo permanente, están obligados a cumplir los programas y estrategias del Plan Municipal de Desarrollo y son sujetos de los procedimientos sancionatorios que instauran en su contra los órganos de control interno y el propio ayuntamiento.

Dicho argumento es también **infundado**. La creación de los tribunales de justicia administrativa municipal bajo la figura de órganos descentralizados en términos del artículo 176 de la ley impugnada⁴⁶ no atenta contra la independencia de los mismos, pues la finalidad de esa medida es precisamente sustraer a estos tribunales de la estructura de la administración pública centralizada, caracterizada por el principio de subordinación jerárquica.

Además, las características específicas que la ley prevé para estos órganos, más allá de su denominación como descentralizados, están diseñadas —como ya se ha visto—, para asegurar su autonomía e independencia.

En este sentido, este Pleno advierte que las reglas aplicables a la descentralización administrativa municipal, en términos de los artículos 83 a 86 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León⁴⁷ solo pueden regir para los órganos municipales de lo contencioso administrativo en

⁴⁶ **Artículo 176.**- El Tribunal de Justicia Administrativa Municipal, fungirá como Órgano Descentralizado de la Administración Pública Municipal, materialmente Jurisdiccional, con autonomía plena y Jurisdicción para dictar fallos.

La integración, funcionamiento y atribuciones del Tribunal de Justicia Administrativa Municipal, se sujetará a lo establecido en el presente Capítulo y a esta Ley.

⁴⁷ **Artículo 83.**- Los Ayuntamientos, con objeto de llevar a cabo una oportuna toma de decisiones y una más eficaz prestación de los servicios públicos, podrán solicitar del Congreso su aprobación para crear organismos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Artículo 84.- Para los efectos de esta ley, los organismos descentralizados, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, serán los que se constituyan total o mayoritariamente con fondos del Municipio.

Artículo 85.- Los Ayuntamientos deberán resolver la creación de organismos descentralizados atendiendo, al menos, a los siguientes aspectos:

I.- Estructura jurídico-administrativa.

II.- Vinculación con los objetivos y estrategias de los Planes Municipal, Estatal y Nacional de Desarrollo.

III.- Descripción clara del o los programas y servicios que estarán a cargo del organismo, incluyendo objetivos y metas concretas que se pretendan alcanzar.

IV.- Monto de los recursos que se destinarán a dichos organismos y destino de las utilidades en su caso.

V.- Efectos económicos y sociales que se pretenden lograr.

Artículo 86.- El Ayuntamiento designará un Comisario para cada uno de los organismos descentralizados que cree y establecerá las formas para contar con una adecuada información sobre el funcionamiento de dichos organismos.

lo que no se opongan a las reglas para su creación y funcionamiento, contenidas en la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de la propia entidad; ello en atención al principio de especialidad y tomando en cuenta también que la regulación existente debe interpretarse acorde con el principio de independencia judicial⁴⁸.

Asimismo, se reitera lo establecido por esta sentencia en el sentido de que el establecimiento de un Tribunal Municipal como órgano descentralizado, es un elemento que corresponde a la libertad de configuración de los Estados al establecer las bases generales de los órganos de justicia municipal, ya que la fracción II del artículo 115 de la Constitución General solo ordena prever al órgano encargado de dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares, sin imponer ningún modelo orgánico concreto.

En el inciso g) se afirma que la remuneración de los magistrados queda a discreción del Presidente Municipal y ayuntamiento, quienes la deciden anualmente en términos del artículo 128 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León⁴⁹ y 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal⁵⁰.

A juicio de este Pleno, la circunstancia de que corresponda a los ayuntamientos fijar la remuneración de los magistrados de los tribunales municipales de justicia administrativa es también inherente a su inserción en la estructura municipal, pero dicha facultad está debidamente acotada, en tanto el artículo 180 prevé que los magistrados recibirán un emolumento que no excederá las dos terceras partes de lo que perciba el Presidente Municipal **y no podrá ser disminuido durante su encargo.**

Finalmente, se procede al análisis de los argumentos esbozados todo a lo largo del primer concepto de invalidez y más específicamente en el inciso f), en los que el actor argumenta que la legislación impugnada no garantiza la permanencia ni estabilidad en el cargo de magistrado, pues en términos del artículo 183, fracción III, el cargo de magistrado termina en el momento en que el ayuntamiento decida nombrar a otra persona en su lugar; y que en términos de los artículos 177, fracción I y Tercero Transitorio del Decreto 058, el ayuntamiento decide cuando crear y desaparecer al tribunal.

Este Tribunal Pleno encuentra que dichos argumentos son **fundados**.

Como ha quedado señalado, el artículo 182 de la ley impugnada establece que el nombramiento de los magistrados es por un período de cinco años a partir de su nombramiento, concluidos los cuales podrán ser considerados por única vez para un nuevo período, para lo cual deberán ser ratificados por el Congreso del Estado.

⁴⁸ Tesis de jurisprudencia: P. XIV/2006, registro de IUS 175918, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXIII, febrero de 2006, página 24, de rubro y texto: **"INDEPENDENCIA JUDICIAL. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL.** La independencia judicial constituye un rasgo distintivo de la regulación constitucional y legal que rige, entre otros aspectos, los relacionados con el nombramiento, duración en el cargo, remuneraciones y demás aspectos relevantes de los derechos y obligaciones de los titulares de los órganos jurisdiccionales, por lo que, al interpretar dicha regulación, las conclusiones a las que se arribe deben ser acordes con ese principio."

⁴⁹ **Artículo 128.-** Los Ayuntamientos, en los primeros días del mes de Noviembre de cada año, presentarán al Congreso sus proyectos de Presupuestos de Ingresos para que, con su aprobación se pongan en vigor durante el año siguiente.

Los recursos que integran la Hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por las administraciones públicas municipales.

Los Presupuestos de Egresos de los Municipios serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. Asimismo, podrán autorizar en dichos presupuestos, las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen por el propio Ayuntamiento, encontrándose entre ellas las que se realicen bajo la modalidad de Proyecto de Prestación de Servicios, las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos. Los recursos de la Hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por los Gobiernos Municipales; el ejercicio de los recursos se hará con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los Ayuntamientos acordarán anualmente las remuneraciones para sus integrantes de acuerdo a los lineamientos que determine la normatividad aplicable.

⁵⁰ **Artículo 16.-** Los cargos de Presidente Municipal, Regidores y Síndicos de un Ayuntamiento, son obligatorios pero no gratuitos y su remuneración se fijará en los presupuestos de egresos correspondientes. Estos cargos sólo podrán ser excusables o renunciabiles por causa justificada que calificará el propio Ayuntamiento con sujeción a esta Ley, en todos los casos, el H. Congreso del Estado conocerá y hará la declaratoria correspondiente y proveyerá (sic) lo necesario para cubrir la vacante.

Los Ayuntamientos revisarán, evaluarán y aprobarán las remuneraciones para sus integrantes, tomando en consideración entre otros elementos como: población, eficiencia en el gasto administrativo, recaudación en el impuesto predial, presupuesto de ingresos, extensión territorial, nómina y tabuladores salariales.

Los Regidores y Síndicos recibirán por concepto de remuneraciones hasta un 40% y 48%, respectivamente, de lo que se estipule para los Presidentes Municipales.

Además, los Ayuntamientos podrán acordar las siguientes prestaciones similares a las de los servidores públicos no sindicalizados:

I.- Las gratificaciones por concepto de aguinaldo y prima vacacional de los miembros del Ayuntamiento.

II.- Los gastos por servicios médicos para los miembros del Ayuntamiento, así como para el cónyuge e hijos que dependan económicamente de los mismos. Estos servicios se prestarán en las mismas condiciones que a los funcionarios no sindicalizados.

Por su parte, el artículo 183⁵¹ prevé las causas de terminación del cargo, entre las cuales se encuentra la prevista en la fracción III, consistente en la designación de otro magistrado en su lugar.

La parte final del referido precepto establece que con una anticipación de tres meses para concluir el cargo de Magistrado que deba ser sustituido, el Presidente Municipal presentará propuesta de designación del nuevo magistrado al ayuntamiento, para que el Congreso del Estado decida lo que corresponda conforme al procedimiento establecido en la propia ley.

Pues bien, a juicio de este Tribunal Pleno, el referido el supuesto de terminación del cargo de los magistrados deja abierta la posibilidad de que los magistrados puedan ser removidos sin causa justificada antes de que concluya el plazo de su nombramiento, pues bastará con que el ayuntamiento apruebe la designación de un nuevo magistrado y que el Congreso lo ratifique, para con ello dar por concluido en nombramiento de cualquier magistrado en funciones.

El establecimiento de la designación de otro magistrado, como causa de terminación de nombramiento, implica que sin que ocurra una diversa causa de terminación, un magistrado puede ser nombrado en sustitución de otro, lo que a juicio de este Tribunal Pleno atenta contra el principio de independencia, pues deja en manos del ayuntamiento y el Congreso Local la posibilidad de remover en todo tiempo a los magistrados, sin que para ello exista una causa objetiva en la ley, más allá del solo acto de designación en sustitución.

Esta posibilidad de ser reemplazado en todo momento, sin causa justificada, incluso durante el período de su nombramiento, impide que el juzgador pueda emitir sus resoluciones al margen de todo tipo de presiones o intereses extraños, sin más sumisión que al Derecho, pues la permanencia en su cargo depende de una voluntad ajena.

En este sentido, al ser contraria al principio de independencia judicial previsto en el artículo 17 constitucional, debe invalidarse la fracción III del artículo 183 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León.

También es **fundado** el argumento que se hace valer en contra del artículo Tercero Transitorio⁵² del Decreto 058, el cual prevé que en los supuestos en que el Municipio decida ya no contar con un Tribunal Municipal, se deberá notificar al Congreso del Estado de Nuevo León, a efecto de informar al Magistrado designado como responsable de concluir los asuntos en trámite recibidos hasta antes de su extinción.

Dicho precepto deja en manos de los ayuntamientos la potestad irrestricta de desaparecer los tribunales de justicia administrativa municipal, sin precisar si la decisión requiere de mayoría calificada de los miembros del ayuntamiento; si procede en todo tiempo o si está condicionada a que exista una modificación en la capacidad económica, técnica y humana del municipio o a alguna otra circunstancia. Además, se confiere al ayuntamiento la posibilidad de designar libremente a un magistrado responsable de concluir los asuntos en trámite.

Lo anterior implica, de facto, una posibilidad de remoción de los magistrados sin causa justificada, pues basta con la decisión del ayuntamiento de ya no contar con un Tribunal Municipal, para que con ello se dé por terminado su cargo y su sustitución por un diverso magistrado unilateralmente designado por el propio ayuntamiento.

La posibilidad latente de que el ayuntamiento pueda suprimir la existencia del órgano, por mayoría simple y sin que exista causal alguna para ello, constituye un obstáculo para que los magistrados puedan desempeñar su función, pues la continuación en sus cargos depende de una voluntad ajena, lo que pone en riesgo la independencia de los órganos en cuestión.

⁵¹ **Artículo 183.**- Son causas de terminación del cargo de Magistrado, las siguientes:

- I. Padecer incapacidad física o mental que imposibilite el desempeño de sus funciones;
- II. La renuncia;
- III. La designación de otro en su lugar;
- IV. Haber desempeñado su cargo durante 10 años; y
- V. Cumplir setenta y cinco años de edad.

Con la anticipación de tres meses para concluir el cargo de Magistrado que deba ser sustituido, el Presidente Municipal presentará propuesta de designación del nuevo Magistrado, al Ayuntamiento, para que el Congreso del Estado decida lo que corresponda conforme al procedimiento establecido en la presente Ley. De no presentarse la propuesta, el Congreso del Estado requerirá al Ayuntamiento para que formule su propuesta.

⁵² **Tercero.**- En los supuestos en que el Municipio decida ya no contar con un Tribunal Municipal se deberá notificar al Congreso del Estado de Nuevo León, a efecto de informar el Magistrado designado como responsable de concluir los asuntos en trámite recibidos hasta antes del acuerdo de su extinción.

En estas condiciones debe declararse la invalidez de la porción normativa del artículo Tercero Transitorio del Decreto 058 que señala “a efecto de informar el Magistrado designado como responsable de concluir los asuntos en trámite recibidos hasta antes del acuerdo de su extinción”, por lo que el artículo Tercero Transitorio deberá leerse de la siguiente manera:

Tercero.- En los supuestos en que el Municipio decida ya no contar con un Tribunal Municipal se deberá notificar al Congreso del Estado de Nuevo León.

Por lo que se refiere a la referida porción normativa del artículo Tercero Transitorio del Decreto 058 que no fue expulsada, la cual consagra la facultad de los municipios para decidir la extinción de su Tribunal administrativo, debe hacerse una interpretación conforme, a fin de que el Municipio actor no quede sin un instrumento normativo que le permita dejar de contar con un Tribunal Municipal.

Así, el artículo Tercero Transitorio en la parte que subsiste, debe interpretarse en el sentido de que, en el supuesto de que el Municipio decida ya no contar con un Tribunal Municipal, deberá dar razones suficientes que acompañen su resolución con la finalidad de ejercer una decisión fundamentada y motivada.

2) En su segundo concepto de invalidez, la parte actora argumenta que el Decreto impugnado viola la autonomía municipal al conferir al Congreso del Estado de Nuevo León potestad decisoria en el nombramiento y ratificación de los magistrados municipales, en términos de los artículos 179 y 182, lo que se traduce en una intromisión al ámbito municipal.

El referido concepto debe declararse **infundado**.

El respeto a la autonomía municipal exige que las Legislaturas Estatales no interfieran en el ejercicio de las competencias que la Constitución General de la República otorga a los municipios, salvo en los casos en que estén expresamente autorizadas para ello.

En el caso, la creación de los órganos municipales de lo contencioso y la designación de sus miembros, no está dentro de las competencias asignadas a los municipios en términos del artículo 115 constitucional; por el contrario, la creación de estos órganos corresponde a las legislaturas locales, según lo dispuesto en el inciso a) de la fracción II del mencionado precepto, como parte de su competencia para establecer **las bases generales de la administración pública**, siendo en ejercicio de dicha competencia que el Congreso del Estado de Nuevo León facultó a los municipios para establecer estos órganos dentro de su estructura propia, no como una delegación de facultades estatales al municipio, sino como una determinación que se estimó conveniente para la adecuada impartición de justicia administrativa.

Además, la impartición de justicia administrativa municipal no se rige por el principio de autonomía municipal, sino por los de independencia e imparcialidad, así como igualdad, publicidad, audiencia y legalidad y en tal sentido, la facultad que tiene el Congreso de ratificar el nombramiento de los magistrados designados por los ayuntamientos no constituye una intromisión en el ámbito municipal.

En consecuencia, al no traducirse en una interferencia con el ejercicio de una competencia constitucional, este Pleno concluye que debe reconocerse la validez del decreto impugnado en este aspecto.

3) En su tercer concepto de invalidez el actor plantea que no se establece un sistema de responsabilidades que dé certeza al juzgador municipal en el ejercicio de la función con libertad frente a presiones externas. El control disciplinario que se ejerce por el ayuntamiento y por el Presidente Municipal, en términos del artículo 70 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León y el control administrativo que se ejerce por los mismos órganos, es contrario a la garantía de independencia judicial.

El referido concepto de violación plantea una omisión legislativa relativa, en tanto el actor aduce que la legislación impugnada no prevé un sistema de responsabilidades administrativas para los tribunales de justicia administrativa municipal, lo que a su juicio es violatorio del principio de independencia, porque tiene el efecto de sujetar a los magistrados a lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León⁵³, el cual prevé que para efectos de las responsabilidades administrativas se entenderá por superior jerárquico al ayuntamiento en Pleno, tratándose de los servidores públicos municipales, y al Presidente Municipal, para los demás servidores públicos municipales.

⁵³ **Artículo 70.-** En los Municipios se entenderá por superior jerárquico, para los efectos de esta Ley, el Ayuntamiento en Pleno, tratándose de los servidores públicos municipales de elección popular; y al Presidente Municipal para los demás servidores públicos municipales, quien se podrá auxiliar en los procedimientos de responsabilidades por los Síndicos o por los órganos de control interno municipal. El Congreso del Estado aplicará las sanciones en los términos del artículo 63 fracción VI de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.

Dicho concepto de invalidez, suplido en su deficiencia, es **fundado**.

Esto es así, pues de la lectura de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León se advierte que, efectivamente, dicho ordenamiento no prevé la autoridad competente para imponer sanciones administrativas a los integrantes de los tribunales de justicia administrativa municipal.

Al respecto, cabe hacer notar que en la iniciativa de que dio origen a la expedición del decreto impugnado sí se contemplaba el establecimiento del régimen de responsabilidades administrativas, en tanto se proponía una reforma al artículo 70 de la ley estatal de responsabilidades administrativas, para establecer como superior jerárquico de los magistrados al ayuntamiento en Pleno y a los propios magistrados como superiores jerárquicos de los demás servidores públicos adscritos a los tribunales⁵⁴.

Dicha propuesta fue rechazada por la Comisión de Justicia y Seguridad Pública en su dictamen, en los siguientes términos:

“En lo que respecta a la propuesta de reformar el artículo 70 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, se estima que los argumentos presentados por el promovente no son suficientes para poder proceder a su aprobación, en razón de ello, se determina no acceder a la propuesta planteada.⁵⁵”

Así, no existe en el ordenamiento jurídico del Estado de Nuevo León una disposición en la que se determinen las autoridades competentes para imponer responsabilidades administrativas a los magistrados integrantes de los tribunales de justicia administrativa municipal ni a los demás servidores públicos adscritos a dichos tribunales.

Al respecto, no puede considerarse aplicable el artículo 70 de la ley de responsabilidades del Estado, pues considerar al Presidente Municipal como superior jerárquico de los magistrados para efectos de la imposición de responsabilidades administrativas sería violatorio del principio de independencia que rige a la función jurisdiccional, en tanto colocaría a los magistrados en un plano de subordinación frente al Presidente Municipal y los imposibilitaría para resolver con imparcialidad las controversias planteadas por los particulares contra la administración pública municipal de la que dicho Presidente Municipal es la cabeza.

Ahora bien, el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵⁶ establece que las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad. En la fracción III del propio precepto se establece que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

En cumplimiento al mandato constitucional referido, el Congreso del Estado de Nuevo León expidió la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León; sin embargo, de su contenido no se advierte que estén definidos los términos conforme a los cuales se aplicarán las sanciones a los magistrados y servidores públicos de los tribunales de justicia administrativa municipal por la responsabilidad administrativa en que incurran, **pues al momento de su emisión dichos órganos no estaban previstos en el orden jurídico local**.

⁵⁴ Foja 145 del cuaderno principal.

⁵⁵ Dictamen de la Comisión de Justicia y Seguridad Pública de 4 de marzo de 2013.

⁵⁶ **Artículo 109.-** El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.- Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

Esto implica que al crear los tribunales de justicia administrativa municipal, la legislatura estatal estaba obligada a prever la autoridad competente para conocer de las responsabilidades administrativas de los integrantes de dichos tribunales, pues por su naturaleza jurisdiccional lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley de Responsabilidades local no podía serles aplicable.

En estas condiciones, este Tribunal encuentra que dicha falta de regulación en el Decreto 058 es constitutiva de una omisión legislativa, clasificable como relativa en competencia de ejercicio obligatorio, de acuerdo con la tipología que al efecto ha establecido⁵⁷, ya que la legislatura del Estado de Nuevo León emitió la ley cuya expedición está ordenada por el artículo 109 constitucional, pero con motivo de la creación de los tribunales de justicia administrativa municipal omitió señalar a la autoridad competente para sancionar a sus integrantes y servidores públicos adscritos, por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus cargos.

Por tanto, el legislador estatal está obligado a subsanar la deficiencia apuntada para ajustarse al mandato constitucional, señalando a la autoridad competente para imponer sanciones por responsabilidades administrativas a los magistrados de los tribunales de justicia administrativa municipal así como a sus servidores públicos adscritos, en el entendido de que dicha función no puede recaer sobre el ayuntamiento ni el Presidente Municipal, pues ello sería violatorio del principio de independencia.

4) En su cuarto concepto de invalidez el actor argumenta que los artículos 177 y 184 de la ley impugnada contemplan la asunción de la función jurisdiccional municipal sin que medie solicitud aprobada por las dos terceras partes del ayuntamiento. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado no puede asumir la función municipal sin que se haya celebrado el convenio por el que se entregue la función jurisdiccional al Estado, ni se haya aprobado por dos tercios de sus integrantes la solicitud para que el Gobierno del Estado asuma la función de dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares, como lo exige el artículo 115 constitucional. En este sentido, los referidos preceptos dotan al órgano estatal de una potestad que le es reservada a las municipalidades.

Tales argumentos son **infundados**.

El último párrafo del artículo 177 de la ley impugnada⁵⁸ señala que los municipios que no tengan su propio tribunal de justicia administrativa deberán sujetarse a la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado. El artículo 184⁵⁹, por su parte, dispone, en lo que interesa, que en los casos en que un magistrado unitario se excuse de conocer de algún asunto, lo turnará a la Oficialía de Partes del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León.

Pues bien, a juicio de este Tribunal Pleno los supuestos anteriores no actualizan la “asunción” por parte del Gobierno Estatal de una función municipal, que requiera de la celebración de un convenio ni de la aprobación del ayuntamiento en términos de lo previsto en el artículo 115, fracción III, párrafo tercero, constitucional.

⁵⁷ Tesis: P./J. 11/2006, registro de IUS 175872, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Febrero de 2006, página 1527, bajo los siguientes rubro y texto: “**OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.** En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.”

⁵⁸ **Artículo 177.-** Los Municipios que así lo determinen, y cuenten con capacidad económica, técnica y humana, podrán constituir un Tribunal de Justicia Administrativa Municipal, mediante acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento que decida su creación, debiendo garantizar el cumplimiento de los elementos y principios necesarios para que se administre justicia en el orden municipal, como son:

...
El Municipio que no tenga su propio Tribunal de Justicia Administrativa, deberá sujetarse a la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado.

⁵⁹ **Artículo 184.-** El Tribunal de Justicia Administrativa Municipal, una vez que esté constituido e instalado será el único competente para conocer y resolver las controversias que los particulares planteen y que se refieran a actos de la Autoridad Municipal, con excepción de los casos en que el Magistrado Unitario se excuse de conocer de algún asunto, quien lo turnará a la Oficialía de Partes del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León.

Esto es así, porque la facultad que tienen los ayuntamientos de contar con órganos municipales de lo contencioso administrativo no deriva de la fracción III del artículo 115 en tanto no es una función que les esté reservada en los incisos a) a h) de la referida fracción, ni de una función que les haya sido delegada en términos del inciso i).

La potestad de contar con tribunales administrativos municipales les fue conferida a los municipios por el legislador estatal, en ejercicio de su facultad de establecer las bases generales de la administración pública municipal y, más concretamente, en cumplimiento a su obligación de establecer los órganos encargados de dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares; todo lo anterior con fundamento en la fracción II, inciso a) del artículo 115 constitucional.

No se trata pues, de una función municipal y en tal medida no le son aplicables las previsiones del artículo 115, fracción III, constitucional concretamente la relativa a la posibilidad que tienen los ayuntamientos de celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo en forma temporal de los servicios o funciones, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

En este sentido no existe la deficiencia legislativa que el actor invoca.

5) En su quinto concepto de invalidez, el municipio actor plantea que la legislación impugnada omite prever la potestad de los municipios de celebrar convenios para la prestación de la función o servicio público, a fin de que establezcan un órgano para dirimir las controversias planteadas en contra de las administraciones municipales asociadas.

Este concepto de invalidez es **infundado**, en los mismos términos que el anterior.

La posibilidad constitucional que tienen los municipios de asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que le correspondan, está referida a los servicios y funciones que en términos de la fracción III del artículo 115 constitucional les estén reservados en los incisos a) a h), o les sean delegados por las legislaturas locales, en términos del inciso i).

En la medida en que la facultad que tienen los municipios de crear sus órganos de lo contencioso administrativo no constituye una función que constitucionalmente le corresponda desempeñar, sino que se trata de una determinación orgánica que se inserta en el ámbito de las bases generales de la administración pública municipal, el legislador no estaba obligado a contemplar la posibilidad de asociación con otros municipios, por lo que no existe deficiencia legislativa alguna en este aspecto.

6) En su sexto concepto de invalidez, el actor aduce que el decreto impugnado no reconoce a los tribunales municipales su carácter de órganos constitucionales autónomos con configuración inmediata y competencia asignada en los artículos 17 y 115, fracción II, inciso a) constitucional.

Contrariamente a lo señalado por el promovente, los órganos encargados de dirimir controversias entre la administración pública municipal y los particulares no constituyen órganos constitucionales autónomos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni el legislador estatal tenía obligación de darles ese carácter en la Constitución Local.

El artículo 115, fracción II, inciso a), constitucional no establece ni configura directamente dichos órganos, como es característico de los organismos constitucionales autónomos⁶⁰; por el contrario, prevé que deberán ser las legislaturas de los estados las que los establezcan como parte de las bases generales contenidas en las leyes municipales que deben expedir. En este sentido, para la creación de dichos órganos rige un principio de reserva de ley y no una reserva de fuente constitucional local.

⁶⁰ Tesis de jurisprudencia P./J. 12/2008, registro de IUS 170238, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Febrero de 2008, página 1871, de rubro y texto siguientes: **“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.** Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.”

Como se ha sostenido a lo largo de este fallo, en términos del artículo 115, fracción II, inciso a) de la Constitución General, las legislaturas de los estados tienen libertad de configuración para la creación de los órganos de lo contencioso administrativo a nivel municipal, siempre y cuando respeten los principios que rigen a la función jurisdiccional, entre los cuales no está la exigencia de que los órganos respectivos tengan el carácter de constitucionales autónomos.

Por tanto, el legislador local no estaba obligado ni a reconocerles un estatuto autónomo derivado de la Constitución General ni a crearlos en la Constitución Local con tal carácter.

7) Por último, el séptimo concepto de invalidez está dirigido a demostrar el incumplimiento del Gobierno Estatal a lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del Decreto de reformas al artículo 115 constitucional de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve. Al respecto, aduce que en la medida en que la función jurisdiccional municipal ha venido siendo ejercida por la Administración Pública Estatal, debe ser expresamente transferida a los municipios, mediante la disposición de los suministros necesarios para el ejercicio municipal de la misma.

El referido concepto de invalidez es **infundado**.

El artículo Tercero Transitorio⁶¹ del Decreto de reformas al artículo 115 constitucional, de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve establece que tratándose de funciones y servicios que conforme al propio decreto fueran competencia de los municipios, y que a la entrada en vigor de las reformas estuvieran siendo prestados por los gobiernos estatales, o de manera coordinada con los municipios, su prestación podría ser asumida por dichos gobiernos, previa aprobación del ayuntamiento; y que los gobiernos de los estados dispondrían de lo necesario para que la función o servicio público respectivo se transfiriera al municipio de manera ordenada, conforme al programa de transferencia presentado por el gobierno del estado, en un plazo máximo de noventa días contados a partir de la solicitud correspondiente.

Como se ve, dicha norma de tránsito se refiere a las funciones y servicios que conforme al propio decreto fueran de competencia de los municipios; esto es a las mencionadas en la fracción III del artículo 115 entre las que, como se ha visto, no está la función contencioso administrativa.

La posibilidad de establecer tribunales municipales de justicia administrativa, se insiste, no está en el ámbito competencial que el artículo 115 constitucional les reserva a los municipios, sino que es una facultad que les fue otorgada en ejercicio de la competencia estatal para legislar en materia de bases generales de la administración pública municipal.

Para cumplir con su obligación constitucional de establecer órganos encargados de dirimir controversias entre la administración pública municipal y los particulares, el legislador de Nuevo León optó por el esquema descrito a lo largo de esta sentencia, en el que los municipios que así lo estimen conveniente pueden crear sus propios órganos o bien, en caso contrario, quedar sometidos a la competencia del tribunal estatal de lo contencioso administrativo.

Dicho diseño orgánico no entraña la delegación de una función ni por ende requiere de un acto formal de transferencia.

En este sentido, las autoridades demandadas no han incumplido obligación alguna derivada del artículo Tercero Transitorio del decreto de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, por lo que la omisión que se les atribuye es inexistente y en este aspecto la controversia constitucional es infundada.

⁶¹ **ARTICULO TERCERO.** Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente Decreto sean competencia de los municipios y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los gobiernos estatales, o de manera coordinada con los municipios, éstos podrán asumirlos, previa aprobación del ayuntamiento. Los gobiernos de los estados dispondrán de lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al municipio de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el gobierno del estado, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

En el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los gobiernos estatales podrán solicitar a la legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia de estado a municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La legislatura estatal resolverá lo conducente.

En tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer párrafo, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes.

OCTAVO. Efectos. De conformidad con los artículos 105, fracción I, tercer párrafo de la Constitución Federal y 41, fracción IV de la Ley Reglamentaria de materia, la invalidez que ha sido decretada respecto de los artículos 183, fracción III, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León y de la porción normativa del artículo Tercero Transitorio del Decreto 058, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el doce de abril de dos mil trece, surtirá sus efectos una vez que se notifiquen los puntos resolutive de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Nuevo León.

Al respecto, debe precisarse que en términos del artículo 105, fracción I, tercer párrafo de la Constitución Federal, la declaratoria de invalidez de los preceptos citados, únicamente tendrán efectos respecto de las partes en la presente controversia constitucional.

En cuanto a la porción normativa del artículo Tercero Transitorio del Decreto 058, cuya invalidez fue declara en el presente fallo, la lectura de dicho precepto será de la siguiente manera:

Tercero.- En los supuestos en que el Municipio decida ya no contar con un Tribunal Municipal se deberá notificar al Congreso del Estado de Nuevo León.

Por cuanto hace a la omisión de establecer la autoridad competente para imponer sanciones por responsabilidad administrativa a los magistrados de los tribunales de justicia administrativa municipal y a sus servidores públicos adscritos, este Tribunal determina que el Congreso del Estado de Nuevo León deberá legislar al respecto a más tardar en el próximo período ordinario de sesiones que inicia el primero de marzo y terminará el primero de junio de dos mil catorce.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se sobresee en la controversia respecto de los actos precisados en el considerando segundo de este fallo.

TERCERO. Se reconoce la validez del Decreto 058, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León de doce de abril de dos mil trece, con excepción de sus artículos Tercero Transitorio en la porción normativa que se indica en el punto resolutive cuarto de este fallo, y 183, fracción III, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León.

CUARTO. Se declara la invalidez del artículo 183, fracción III, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León, así como del artículo Tercero Transitorio del Decreto 058 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León de doce de abril de dos mil trece, en la porción normativa que indica "a efecto de informar el Magistrado designado como responsable de concluir los asuntos en trámite recibidos hasta antes del acuerdo de su extinción", la cual surtirá sus efectos con motivo de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Nuevo León.

QUINTO. 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 señalamiento de la autoridad competente para imponer sanciones por responsabilidad administrativa a los magistrados de los tribunales de justicia administrativa municipal y a sus servidores públicos adscritos, 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 el primero de marzo y termina el primero de junio de dos mil catorce.

SEXTO. Se declara infundada la presente controversia constitucional, en contra de la omisión atribuida al Gobierno del Estado de Nuevo León, consistente en el incumplimiento a lo dispuesto en el artículo Tercero Transitorio del Decreto de reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve en el Diario Oficial de la Federación.

SÉPTIMO. 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; haciendo 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:

Respecto del punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la existencia de actos, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia. Los señores Ministros Luna Ramos y Franco González Salas votaron en contra únicamente por lo que se refiere a la procedencia de la controversia constitucional para impugnar omisiones legislativas.

Respecto del punto resolutivo segundo:

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

Respecto del punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto del reconocimiento de validez de los artículos 176, 179 y 185 del Decreto 058, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León de doce de abril de dos mil trece, contenido en el considerando séptimo. Los señores Ministros Cossío Díaz y Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto del reconocimiento de validez de los artículos 177, 178, 180, 181, 182, 183, 184, 186, 187, 188, 189 y 190 del Decreto 058, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León de doce de abril de dos mil trece, contenido en el considerando séptimo. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra.

Respecto del punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de la declaración de invalidez del artículo 183, fracción III, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León, así como del artículo Tercero Transitorio del Decreto 058 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León de doce de abril de dos mil trece, en la porción normativa que indica "a efecto de informar el Magistrado designado como responsable de concluir los asuntos en trámite recibidos hasta antes del acuerdo de extinción", contenida en el considerando séptimo. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra.

Se aprobaron por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, los efectos de la referida declaración de invalidez, contenidos en el considerando octavo.

Respecto del punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto del considerando séptimo. Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Franco González Salas votaron en contra.

Respecto del punto resolutivo sexto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto del considerando séptimo. Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Franco González Salas votaron en contra.

Respecto del punto resolutivo séptimo:

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

El señor Ministro Cossío Díaz reservó su derecho de formular voto particular. Los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

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

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

El Ministro Presidente, **Juan N. Silva Meza**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- 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 NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cincuenta y tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del primero de abril de dos mil catorce, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 79/2013, 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 veintitrés de junio de dos mil catorce.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 79/2013, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, ESTADO DE NUEVO LEÓN, FALLADA EL UNO DE ABRIL DE DOS MIL CATORCE POR EL TRIBUNAL PLENO

Aun cuando comparto la decisión Plenaria contenida en la sentencia por cuanto a que declara la inconstitucionalidad de los artículos 183, fracción III, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León y la última parte del artículo Tercero Transitorio del Decreto 058, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León de doce de abril de dos mil trece; sin embargo, considero que dicha declaración debió extenderse a los artículos 176, 179 y 185 del referido ordenamiento legal, en atención a las siguientes consideraciones:

La creación y establecimiento de los órganos municipales para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares encuentra sustento en el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución que dispone:

“Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y 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;”

De este artículo se advierte, entre otras cuestiones, que existe la obligación de los Congresos de los Estados de emitir una ley base que regule los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares, atendiendo siempre a los principios establecidos en la Constitución, en especial, los previstos en el propio artículo 115 y en el diverso artículo 17, al tratarse de una función materialmente jurisdiccional.

La obligación de los Congresos Estatales al emitir este tipo de leyes se circunscribe a fijar contenidos específicos que permitan hacer homogénea la regulación de la función de los órganos encargados de dirimir dichas controversias. Así, estas leyes no pueden válidamente tener el alcance de reducir el ámbito competencial del municipio, pues la reserva de ley que prevé la citada disposición constitucional de ninguna manera implica que el Congreso local pueda sustituirse en el municipio y en la adopción de las determinaciones que le son propias.

En el contexto descrito, considero que el artículo 179 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León, al disponer que el Congreso del Estado debe ratificar por una mayoría calificada a los magistrados de los órganos municipales encargados de dirimir los conflictos que surgen entre la administración pública y los particulares, vulnera el ámbito de competencia municipal. Ello, porque tal y como lo expuse en la sesión Plenaria en la que se resolvió la controversia constitucional de la cual deriva este voto concurrente, la facultad de designar y nombrar a los magistrados debe ser exclusiva de los municipios pues, de lo contrario, se afecta su autonomía.

Por otro lado, la función de los tribunales administrativos municipales es eminentemente jurisdiccional, por lo que en atención al principio de independencia que debe estar garantizado para todo órgano que materialmente cumple con esta función, no se justifica que el órgano que juzgará los actos del propio municipio se constituya como un órgano descentralizado de éste, pues ello puede afectar la independencia del órgano jurisdiccional.

En efecto, aun cuando entre el órgano descentralizado y el Poder Ejecutivo del nivel de gobierno que corresponda no existe una relación jerárquica directa, lo cierto es que se actualiza un control de manera mediata e indirecta. Sobre este particular, estimo que un ente jurisdiccional que juzgará los actos del municipio no puede válidamente constituirse como un órgano descentralizado del propio municipio, pues ello sí puede afectar la independencia del órgano jurisdiccional. Esto es así, porque aun cuando en la descentralización administrativa no existe una relación jerárquica directa entre el organismo descentralizado y el Poder Ejecutivo (en este caso el municipio), lo cierto es que se actualiza un control de manera mediata e indirecta.

Iguales consideraciones a las antes expuestas sostuve en el Amparo Directo en Revisión 3345/2012 del cual derivó la tesis con número de registro 2003677, visible en la página 987, del Tomo I, correspondiente al mes de mayo de dos mil trece, de la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta de rubro y texto siguiente:

“ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. ENTRE ELLOS NO EXISTE UNA RELACIÓN DE JERARQUÍA DIRECTA. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que los organismos descentralizados, ubicados dentro de la administración pública paraestatal, fuera de la administración pública centralizada, son entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Asimismo, ha sostenido que dichas entidades paraestatales, para el cabal cumplimiento de su objeto y de los objetivos y metas señalados en sus programas, gozan de autonomía de gestión, además cuentan con una administración a cargo de un órgano de gobierno, el cual debe expedir el estatuto orgánico, y de un director general, quien tiene la representación legal del organismo, siendo así que, como entidad con personalidad jurídica propia, es diversa a la atinente al "Presidente", "Presidente de la República", "Ejecutivo Federal" o "Poder Ejecutivo de la Unión", que si bien tiene a su cargo el desarrollo de la función administrativa del Estado Mexicano en el orden federal, interviniendo junto con sus dependencias, estableciendo políticas para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y objetivos, lo cierto es que

sus relaciones con los organismos descentralizados están sujetas a lo que establece la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) y a sus disposiciones reglamentarias y específicas de la materia. Por consiguiente, dada su autonomía jerárquica, los organismos descentralizados no están subordinados al Presidente de la República, pues éste ejerce sólo un control de manera mediata e indirecta, en tanto que la relación de jerarquía directa en la administración pública paraestatal no existe con el Poder Ejecutivo.”

Por consiguiente, la posibilidad de ejercer un control mediato e indirecto sobre el órgano jurisdiccional puede constituir una razón para considerar que se actualiza una infracción al principio de independencia, lo que desde mi punto de vista debe conducir a declarar la inconstitucionalidad del artículo 176 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León.

Por último, me aparto de la sentencia de la cual deriva el presente voto concurrente en la parte que sostiene que el artículo 185 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León, no es inconstitucional porque el hecho de que sea el municipio el que otorgue licencias a los magistrados, no supone una afectación a la independencia del órgano jurisdiccional o de sus titulares dado que la ley establece los casos y los requisitos en los que procede conceder esas licencias, además de que tal forma de proceder se justifica en tanto que son *“cuestiones inherentes al hecho de que se trata de órganos insertos en la estructura municipal.”*

Al respecto, considero que en el caso de los tribunales unitarios, el hecho de que corresponda a los ayuntamientos conceder licencias implica un tipo de subordinación (en el plano administrativo), además de que debe tenerse presente que el magistrado podría fallar en contra del municipio, lo que en la práctica podría dar lugar a que el propio municipio actúe arbitrariamente y niegue la licencia solicitada. Si bien puede tratarse de una cuestión menor, considero que sí incide en la independencia del magistrado, pues, aunque en un aspecto accidental, puede generar cierta subordinación que implique una afectación a la imparcialidad del juzgador.

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en la sentencia del primero de abril de dos mil catorce, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 79/2013, 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 veintitrés de junio de dos mil catorce.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 79/2013.

En sesión de primero de abril de dos mil catorce, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro. En el presente voto expreso las razones por las cuales me aparté de lo resuelto.

En este asunto, el Municipio de San Pedro Garza García impugnó el Decreto número 058 de reformas a la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León y la omisión consistente en el incumplimiento del Artículo Tercero Transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia municipal del año mil novecientos noventa y nueve, con motivo de la falta de transferencia de la función contencioso administrativa del Estado a los municipios, así como las consecuencias de la norma y omisión impugnadas.

El asunto giró en torno al régimen diseñado desde la Constitución del Estado de Nuevo León y concretado en el decreto combatido, conforme al cual los municipios de dicha entidad federativa están facultados para crear organismos para la solución de controversias entre particulares y la administración pública municipal, y en que siendo el caso de que decidan no crearlos, compete conocer de esos asuntos al Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

RAZONES DE LA MAYORÍA

Los ministros de la mayoría, para dar respuesta a los planteamientos parten de la determinación del régimen constitucional de los órganos encargados de dirimir controversias entre la administración pública municipal y los particulares.

En cuanto a la naturaleza de los órganos encomendados para realizar dicha función, estiman que no está conferida al ámbito municipal. Esto es así –sostienen– porque del contenido del artículo 115 constitucional no se advierte, al no encontrarse en la fracción III de dicho ordenamiento como propia del municipio, por no formar parte de la libre administración hacendaria consagrada en la fracción IV, y por no pertenecer al ámbito de las facultades concurrentes que desarrollan las fracciones V y VI.

Para ellos, el fundamento de dichos órganos se encuentra en el inciso a) de la fracción II, como uno de los contenidos de las bases generales de la administración pública municipal que corresponde establecer a las legislaturas locales en las leyes municipales. Así que ni su creación ni su pertenencia están dentro del ámbito de competencias que la Constitución le reconoce a los municipios.

Con ello estiman que mientras las legislaturas locales se apeguen a los principios constitucionales –igualdad, publicidad, audiencia, legalidad, imparcialidad– tienen libertad de configuración para el establecimiento de los órganos encargados de dirimir este tipo de controversias, pudiendo incluso encomendar la impartición de la justicia administrativa municipal a órganos que no se encuentren dentro de la estructura orgánica de los municipios.

RAZONES DEL DISENSO

No comparto lo resuelto en cuanto a que del contenido del artículo 115 constitucional no se advierte que la función de dirimir controversias entre la administración pública municipal y los particulares esté conferida al ámbito municipal. Yo considero que sí es una facultad conferida por la Constitución a los municipios. Esta posición me lleva a estar en desacuerdo con lo resuelto respecto de diversos conceptos de invalidez. A continuación explico mis razones.

Considero que el planteamiento de la mayoría es contrario a lo determinado en la controversia constitucional 61/2010. En esta se dijo, en el párrafo noventa y uno, que es facultad constitucional del municipio crear los órganos necesarios para la resolución de controversias entre la administración local y los particulares. También que dichos órganos deben configurarse conforme a las bases establecidas en la ley.

Si bien en la aludida controversia constitucional 61/2010, sí se hizo una diferenciación sobre la función de administración de justicia municipal y aún se aceptó que existía una reserva de ley para el desarrollo de los principios contenidos constitucionalmente, esto no llega al extremo de extraer la función del ámbito municipal.

La reserva de ley no puede ser una disminución o eliminación de la función del municipio, sino que establece una obligación específica del legislador local para emitir leyes con cierto contenido específico al que han de ajustarse los municipios y así hacer homogénea la regulación de la función y garantizar lo establecido en la propia fracción II del artículo 115 constitucional.

En cambio, si se sigue la postura mayoritaria resultaría que existen en el mismo párrafo del inciso a), fracción II, del artículo 115 dos tipos de criterios diferenciados sobre los contenidos de las bases: unos, en lo que se refiere a la administración y proceso administrativo; y otros diversos, relativos a los medios de impugnación y órganos para la resolución de controversias entre esta administración y los particulares. Con ello se generan dos tipos diferenciados de leyes de bases municipales. Con dicha separación, el segundo tipo de leyes incluso podría encomendar “la impartición de justicia administrativa municipal a órganos que no se encuentran dentro de la estructura orgánica de los municipios”, como se afirmó en la sentencia.

Además, considero que la limitación establecida en la controversia 61/2010 citada, parte de que la función constitucionalmente le compete al municipio, pues de otro modo no se entendería por qué se le reconoció al mismo, interés para impugnar la omisión en la emisión de la ley e incluso declararla fundada ya que si no fuera así, no se estaría vulnerando su ámbito en ningún sentido.

Así entonces, del hecho de que existan restricciones constitucionales o elementos materiales específicos como mandatos al legislador estatal, como contenido de las leyes de base, no cambia la naturaleza de la función, que fue atribuida por la Constitución al municipio. Ello sin perjuicio de que esta se ejerza conforme a las bases establecidas por la ley del Estado, en la cual también se debe de establecer y desarrollar los principios establecidos artículo 115 constitucional y, tratándose de una función materialmente jurisdiccional, ser conformes al artículo 17 constitucional.

Dicho lo anterior, se puede entrar a la cuestión de la existencia de ciertos procedimientos que parecieran no estar de acuerdo con la naturaleza municipal de los órganos y de la función, en particular lo relativo a la participación del Congreso del Estado en la designación de los magistrados que el municipio considera que viola la autonomía municipal.

Sostener que existe un procedimiento de designación claro para los magistrados en el que interviene el Congreso local que obedece a la libertad de configuración en el diseño de estos órganos, y sostener que la facultad de resolución de conflictos administrativos no es una función municipal, lleva a la mayoría a no identificar la razón por la cual el Estado establece estos órganos como parte de la estructura propia de los municipios. La mayoría sostiene que esto es solamente porque el Estado consideró que es una determinación conveniente para la adecuada impartición de justicia administrativa, sin justificar por qué esto es así.

En mi opinión no es posible hacer convivir el principio de libre configuración con todos los principios funcionales del artículo 115, fracción II, inciso a), y los principios del artículo 17 constitucional sin justificar lo adecuado o conveniente de la medida de establecer estos órganos dentro de la estructura municipal y del diseño general del modelo adoptado, cosa que, a mi parecer, no se hace en la sentencia.

Además, consideran que el proceso de designación es adecuado para una apropiada impartición de justicia administrativa por el mero hecho de que en él interviene una pluralidad de órganos y porque se exigen votaciones calificadas, pero sin una justificación de porqué esto lo hace adecuado.

Aunado a lo anterior, y contrario a lo resuelto por la mayoría, considero que sí existe una vulneración del ámbito de competencia municipal al establecer en el artículo 179 que el Congreso debe ratificar, por las dos terceras partes de sus integrantes a los magistrados de los órganos municipales, por lo que debió invalidarse la porción normativa que prevé esta facultad.

Ahora bien, en el tema planteado sobre la potestad de celebrar convenios con otros municipios para la asunción de la facultad municipal en caso de que el magistrado unitario se excuse de conocer de algún otro asunto, considero que esta no deriva de la naturaleza de la función o de que la misma no se encuentre reservada a los municipios, sino que en la ley de base se puede establecer la supletoriedad del órgano estatal para la resolución de un conflicto en el que el magistrado unitario se excuse, y esto sin la necesidad de la firma de un convenio, y sin que este conflicto necesariamente se tenga que turnar al órgano municipal de otro municipio.

El Estado no está asumiendo la función de resolución que haga necesario un convenio para ello, como se establece en el penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 115, para el caso de la función de ciertos servicios de manera temporal por parte del Estado, sino que solamente suple al magistrado local en un caso determinado y específico.

Por las razones apuntadas fue que voté en contra de diversas consideraciones de la resolución.

El Ministro, **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto particular formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, en la sentencia del primero de abril de dos mil catorce, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 79/2013, 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 veintitrés de junio de dos mil catorce.- Rúbrica.