

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 168/2017, así como el Voto Particular del señor Ministro Luis María Aguilar Morales.

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 168/2017.
ACTOR: MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA,
ESTADO DE NUEVO LEÓN.

PONENTE:
MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.

ENCARGADO DEL ENGROSE:
MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK.

SECRETARIO:
ANDRÉS GONZÁLEZ WATTY.

Vo. Bo.
Sr. Ministro

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve.

VISTOS; para resolver la controversia constitucional identificada al rubro; y

RESULTANDO:

PRIMERO. Demanda. Por escrito depositado en la oficina de correos de la localidad el once de mayo de dos mil diecisiete, Mauricio Fernández Garza y María Diamantina Alcalá Fernández, en su carácter de Presidente Municipal y de Síndica Segunda del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, promovieron controversia constitucional en contra de las autoridades y de los actos que a continuación se transcriben:

“(...).

NORMAS, ACTOS U OMISIONES CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA. Lo constituye (1) el oficio número 3979/179/2017, de fecha 21 (veintiuno) de marzo del año 2017 (dos mil diecisiete), suscrito por las Diputadas Laura Paula López Sánchez y Liliana Tijerina Cantú, en su respectivo carácter de Primera Secretaria y Segunda Secretaria de la Mesa Directiva de la LXXIV Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, por medio del cual se comunica al Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, el acuerdo administrativo número 1140, referente a la no aprobación de la solicitud planteada a ese órgano legislativo por el Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, para la creación y/o constitución del denominado Instituto Municipal de Planeación Urbana de San Pedro Garza García; (2) la emisión y aprobación del dictamen elaborado por la Comisión de Gobernación y Organización Interna de la LXXIV Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, dentro del expediente legislativo número 10365/LXXIV, por parte del Pleno de ese órgano Legislativo, relativa a la solicitud formulada por el Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, para la aprobación de la creación y/o constitución del denominado Instituto Municipal de Planeación Urbana de San Pedro Garza García; (3) la aplicación en perjuicio del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, de los artículos 33, fracción I, inciso h), y 113 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, dentro del acuerdo administrativo número 1140, adoptado el 21-veintiuno de marzo de 2017- dos mil diecisiete, por la LXXIV Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León; (4) la discusión, dictamen, aprobación, refrendo, sanción, promulgación y publicación de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, en específico los artículos 33, fracción I, inciso h) y 113 relativos al Decreto Número 251, emitido por el Congreso del Estado de Nuevo León, que condicionan la creación o constitución de organismos descentralizados de carácter municipal a la aprobación del Congreso del Estado.

Se reclaman, además, todas las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de todas y cada una de las normas y actos cuya invalidez se reclama, descritos con anterioridad.

(...)”.

SEGUNDO. Antecedentes. En la demanda el Municipio actor señaló como antecedentes, entre otros, los siguientes:

“(…).

1. El Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, es una entidad pública de gobierno y administración dotada de personalidad jurídica y patrimonio propios conforme a lo dispuesto en los artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 28 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León; 25, fracción I, del Código Civil Federal; 22, 22 Bis fracción II, 22 Bis III, fracción I, y 22 Bis V del Código Civil del Estado de Nuevo León; y 2 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León.

2. Mediante Decreto Legislativo número 251 (doscientos cincuenta y uno), publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, el 27 (veintisiete) de mayo del año 2015 (dos mil quince), se expidió y promulgó por el Congreso del Estado y Gobernador del Estado de Nuevo León, respectivamente, la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, que en los artículos impugnados a través de este medio de defensa constitucional establecen literalmente lo siguiente: (se transcriben).

En el artículo primero transitorio del Decreto número 251 (doscientos cincuenta y uno) del Congreso del Estado de Nuevo León, se estableció que la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León entraría en vigor el día 31 (treinta y uno) de octubre del año 2015 (dos mil quince).

3. El 07 (siete) de diciembre del año 2015 (dos mil quince), el Ayuntamiento del Municipio de Guadalupe, Nuevo León, solicitó al Congreso del Estado de Nuevo León su aprobación para la creación o constitución de un organismo descentralizado que se denominó ‘Instituto Municipal de Planeación Integral’ (IMPLANI).

Dicha solicitud se radicó en el expediente legislativo 9829/LXXIV y fue aprobada por el Congreso del Estado de Nuevo León el día 18 (dieciocho) de diciembre del año 2015 (dos mil quince), según consta en el Decreto número 060, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 30 (treinta) de diciembre de ese mismo año.

Es importante destacar que la solicitud del Ayuntamiento del Municipio de Guadalupe, Nuevo León, al Congreso del Estado de Nuevo León para la aprobación de la creación o constitución del organismo descentralizado que se denominó ‘Instituto Municipal de Planeación Urbana de San Pedro Garza García’ (IMPLANI); se formuló en términos casi idénticos a los que empleó el Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Garza García Nuevo León, en su solicitud de aprobación del organismo descentralizado que se denominaría ‘Instituto Municipal de Planeación Urbana de San Pedro Garza García’, como más adelante se expondrá.

4. Posteriormente, en el mes de octubre del año 2016 (dos mil dieciséis), en términos de lo previsto en los artículos 33 fracción I, inciso h), 113, 114 y 115 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, se propuso ante los Integrantes del Republicano Ayuntamiento de este Municipio, aprobar un punto de acuerdo para solicitar al Congreso del Estado, la creación de un organismo descentralizado que se denominaría ‘Instituto Municipal de Planeación Urbana de San Pedro Garza García’, el cual tendría a su cargo auxiliar al Ayuntamiento en el ejercicio de algunas atribuciones y facultades que en materia de desarrollo urbano le corresponden y que actualmente se encuentran conferidas a la denominada Secretaría de Ordenamiento y Desarrollo Urbano, haciéndose mención en dicha propuesta de lo siguiente: (se transcribe).

5. El día 11 (once) del mes de octubre del año 2016 (dos mil dieciséis), se celebró la Vigésimo Quinta Sesión extraordinaria por el Pleno del Republicano Ayuntamiento de este Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, donde se aprobó por mayoría con 12 votos a favor y 1 en contra, en el punto 3 del orden del día, la propuesta presentada por el suscrito Ingeniero Mauricio Fernández Garza, Presidente Municipal de San Pedro Garza García, Nuevo León, relativa a solicitar al Congreso del Estado de Nuevo León, la aprobación necesaria para la creación del organismo público descentralizado denominado ‘Instituto Municipal de Planeación Urbana de San Pedro Garza García’.

6. En fecha 31 (treinta y uno) de octubre del año 2016 (dos mil dieciséis), mediante oficio número OPM-164/2015, de fecha 26-veintiséis de octubre de 2016-dos mil dieciséis, se informó al Congreso del Estado de Nuevo León, la decisión adoptada por el Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, en su Vigésimo Quinta Sesión Extraordinaria celebrada el día 11 (once) de octubre del año 2016 (dos mil dieciséis), donde se aprobó por mayoría con 12 votos a favor y 1 en contra, en el punto 3 del orden del día, la propuesta de solicitar al Congreso del Estado de Nuevo León, la aprobación necesaria para la creación del organismo público descentralizado denominado 'Instituto Municipal de Planeación Urbana de San Pedro Garza García'.

Mediante el oficio referido se remitió al Congreso del Estado de Nuevo León el escrito por el cual se propuso solicitar a esa autoridad legislativa, en términos de lo establecido en los artículos 33 fracción I, inciso h), 113, 114 y 115 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, la probación necesaria para creación o constitución del organismo descentralizado de referencia, remitiéndose además copia certificada del acta de la sesión extraordinaria antes aludida.

7. Ante ello, en fecha 23 (veintitrés) de marzo de 2017 (dos mil diecisiete), el Congreso del Estado de Nuevo León, informó a este Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, que en sesión del 21 (veintiuno) de marzo del presente año, fue aprobado el acuerdo administrativo número 1140, mediante el cual la LXXIV Legislatura señaló que no era de aprobarse la solicitud planteada por el suscrito Ingeniero Mauricio Fernández Garza, Presidente Municipal de San Pedro Garza García, Nuevo León.

El referido acuerdo administrativo 1140 se sustentó en las consideraciones de hecho y derecho que se plasmaron en el dictamen emitido por la Comisión de Gobernación y Organización Interna de la LXXIV Legislatura señaló que no era de aprobarse la solicitud planteada por el suscrito Ingeniero Mauricio Fernández Garza, Presidente Municipal de San Pedro Garza García, Nuevo León.

El referido acuerdo administrativo número 1140 se sustentó en las consideraciones de hecho y derecho que se plasmaron en el dictamen emitido por la Comisión de Gobernación y Organización Interna de la LXXIV Legislatura el Congreso del Estado de Nuevo León, dentro del expediente legislativo número 10365/LXXIV, donde se aplicaron los preceptos legales impugnados en los siguientes términos: (se transcribe).

Es en el contexto fáctico apuntado que los órganos demandados en la presente controversia constitucional actuaron en forma negativa en la configuración de los actos y normas generales cuya invalidez se reclama; violando en perjuicio del Municipio San Pedro Garza García, Nuevo León, los principios fundamentales que estructuran el orden constitucional establecido en nuestro pacto federal; por las razones que se exponen en el siguiente capítulo de esta demanda.

(...)"

TERCERO. Preceptos constitucionales que se estiman violados y conceptos de invalidez. La parte actora señaló como preceptos transgredidos los artículos 1, párrafo quinto, 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 39, 40, 41, párrafo primero, 49, 115, 116, párrafo primero, 128, 133 y 136 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y expuso los conceptos de invalidez que se sintetizan enseguida:

Primero. Los artículos 33, fracción I, inciso h) y 113, párrafo primero de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, transgreden la autonomía del Municipio actor ya que el Congreso, al ejercer esa potestad normativa, vulnera su esfera de competencias. En este caso, el artículo 115, fracción II, párrafo segundo, inciso a), de la Constitución Federal, conforme al cual los municipios tienen facultades para expedir normas que organicen la estructura orgánica de la administración pública municipal, implica la posibilidad de crear o constituir órganos descentralizados con personalidad y patrimonio propios, sin que, en principio, exista la obligación constitucional de obtener la aprobación de la legislatura estatal respectiva.

Si bien éstas cuentan con facultades para expedir leyes en materia municipal que, entre otras cuestiones, establezcan las bases generales de la administración pública municipal, también lo es que está acotada por la función y autonomía de los municipios conforme al artículo 115, párrafo primero, fracción I, párrafo primero, de la Constitución Federal, esto es, se busca el equilibrio institucional que debe prevalecer en el sistema federal.

Aclara que, al respecto, la doctrina y la jurisprudencia permiten comprender que la elección de ese sistema federal como forma de organización política obedece a un criterio que procura la democratización del poder público, propicia ámbitos de libertad política por regiones y localidades, el equilibrio en el ejercicio de potestades públicas mediante la distribución adecuada de funciones de gobierno a fin de evitar el abuso del poder público y lograr la unidad nacional, a través del respeto a las diferencias regionales y locales.

La negativa de aprobar la solicitud para crear en el ámbito municipal el organismo público descentralizado denominado "Instituto Municipal de Planeación Urbana de San Pedro Garza García", se fundó en los artículos 33, fracción I, inciso h) y 113, párrafo primero, de la referida Ley Estatal, los cuales contravienen los artículos 39, 40, 41, párrafo primero, 49, 115, fracciones I, II, III y V, de la Constitución Federal ya que para la creación de organismos como el referido, impone la condición de acudir a solicitar del Congreso del Estado su aprobación, lo que vulnera sin justificación alguna el libre ejercicio de sus facultades -fracción II, del 115-, además de transgredir el sistema federal y la forma de gobierno democrática y republicana.

Afirma que esto es así porque no existe disposición constitucional que de manera expresa permita a las legislaturas estatales arrogarse tal atribución. Las leyes estatales en materia municipal se encuentran constitucionalmente acotadas a aspectos generales de la organización de la administración pública municipal para asegurar su adecuado funcionamiento.

Estima que los artículos en cuestión de manera injustificada condicionan la constitución de organismos descentralizados de la administración pública municipal a la "aprobación discrecional" del órgano legislativo. Es decir, establecen una condición injustificada para definir y estructurar la organización de la administración pública municipal, sus funciones y responsabilidades que consiste en que previamente se cuente con la aprobación del Congreso del Estado, lo cual irrumpe de manera negativa en el orden constitucional. Es por tanto un exceso legislativo, así como un desvío de poder en el ejercicio de las facultades, que al ámbito municipal le confiere el artículo 115 constitucional, por lo que transgrede el diverso 133 de la propia Constitución Federal.

Subraya que esa condición transgrede el principio de autonomía municipal derivada del artículo 115, fracciones I, párrafo primero y II, párrafo segundo, de la Constitución Federal porque en una cuestión estrictamente particular impide que cada ayuntamiento pueda decidir con la libertad política y jurídica que le concede el propio texto constitucional al máximo órgano de gobierno municipal, como lo es, la organización de su administración pública, la asignación de funciones y responsabilidades que corresponderán a cada órgano según las características propias de cada municipio.

Los artículos impugnados, al establecer que los ayuntamientos al crear organismos descentralizados de la estructura de la administración pública municipal con la condición de acudir previamente a solicitar la aprobación del Congreso del Estado, transgreden el principio de división de poderes, pues la potestad de auto-organización que constitucionalmente se le confiere a los municipios es administrativa, no legislativa. De ahí que el Congreso al arrogarse tal facultad excede los límites constitucionales.

Agrega que los artículos impugnados no respetan el principio de división de poderes contenido en los artículos 40, 41, párrafo primero, 49, 115 párrafo primero, y 116, párrafo primero, de la Constitución Federal, los cuales contienen de manera implícita tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, a saber, la no intromisión, dependencia y subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a otros.

En cuanto al primero, porque los artículos no se limitan a establecer bases generales de la administración pública municipal, sino que permiten que el Congreso Estatal se inmiscuya o interfiera en una cuestión propia de los ayuntamientos como lo es la organización de la estructura de la administración pública municipal. Ese desacato a la no intromisión es claro ya que impide a los municipios tomar decisiones y actuar de manera autónoma al ejercer sus competencias constitucionales, pues al condicionar la creación de los órganos descentralizados de la administración pública municipal se crea un vínculo de dependencia no previsto ni autorizado constitucionalmente.

Además, al crear un organismo descentralizado se debe someter a la voluntad del Poder Legislativo Estatal, lo que es contrario a la jurisprudencia de este Alto Tribunal en cuanto a la delimitación de la potestad normativa de las legislaturas estatales en materia de gobierno municipal.

Concluye que no se respeta el equilibrio institucional que debe prevalecer conforme a postulados constitucionales respecto de las potestades de órganos primarios del Estado Mexicano, tampoco al principio de igualdad entre poderes públicos derivado de las competencias constitucionales que distribuyen las funciones primarias de cada ámbito y órgano de gobierno.

Señala que los artículos impugnados buscan controlar políticamente a los municipios y agotar las facultades que el sistema federal les otorga, toda vez que ignora que fraccionar esas atribuciones del Estado es precisamente para hacerlas efectivas a través de los órganos primarios de gobierno y no para entorpecer su desempeño.

Segundo. El Decreto número 251 que contiene la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León transgrede en su conjunto el artículo 115 constitucional, en particular la reforma que creó la figura de leyes estatales en materia municipal con el propósito de delimitar el alcance y contenido de las mismas para ampliar la facultad reglamentaria de los municipios y con ello su autonomía. Por tanto, es indebido que las legislaturas actúen como resolutores en lugar de los ayuntamientos.

La Ley en cuestión parte de un error de origen al señalar como objeto el “*establecer las bases para la integración, organización, administración, funcionamiento y atribuciones del Gobierno y de la administración pública municipal*”. Lo anterior contraviene el artículo 115 constitucional, el cual establece las “*bases generales de la administración pública y de procedimiento administrativo*”. Por ello la organización y funcionamiento interno de los ayuntamientos es materia de la facultad reglamentaria municipal.

Con lo anterior, muchos de sus artículos de la Ley estatal, como los impugnados, transgreden la autonomía municipal para auto-organizarse y determinar su régimen interno, ya que regula toda la vida municipal, siendo únicamente admisibles los que se refieran a generalidades de la administración pública.

Esa facultad reglamentaria autónoma faculta a los municipios a normar materias que van desde la organización de la administración pública municipal y el funcionamiento interno de los ayuntamientos, hasta la regulación sustantiva y adjetiva de la materia de competencia exclusiva, pasando por aquellas que regulan la participación ciudadana y vecinal.

Tercero. El oficio impugnado de manera arbitraria discrimina sin justificación alguna al Municipio actor en comparación con el trato dado al diverso Municipio de Guadalupe, respecto de la aprobación de la solicitud efectuada por este último para crear el “Instituto Municipal de Planeación Integral”. Ambos Municipios formularon solicitudes que no son distintas en lo esencial, toda vez que en ambas se expone la conveniencia de crear el organismo descentralizado dentro de la estructura orgánica de la administración pública municipal, como auxiliar en el ejercicio de atribuciones en materia de planeación, en particular del desarrollo urbano para mejorar la calidad de vida de los habitantes de esos centros de población procurando su convivencia armónica. No obstante, la intensidad del escrutinio de ambas solicitudes no fue el mismo por parte del Congreso, ya que en una resolvió en sentido favorable y respecto de la suya no fue así, lo que evidencia un trato diferenciado.

CUARTO. Trámite. Por acuerdo de veinticinco de mayo de dos mil diecisiete, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional 168/2017, y por razón de turno designó como instructor al Ministro Alberto Pérez Dayán, quien por acuerdo de veintinueve de mayo siguiente, admitió a trámite la demanda y reconoció el carácter de demandado al Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León, al que ordenó emplazar. Asimismo, determinó dar vista al Procurador General de la República, para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

QUINTO. Contestación a la demanda del Poder Ejecutivo. Por escrito presentado el uno de agosto de dos mil diecisiete, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, representante legal del Gobernador de la citada Entidad Federativa, dio contestación a la demanda y, sobre el particular, argumentó lo siguiente:

- El último párrafo del apartado de la demanda denominado normas, actos u omisiones cuya invalidez se reclama es ambiguo y abstracto, pues la parte actora no especifica en qué consisten las supuestas consecuencias ahí referidas, además de que omite precisar circunstancias de modo, tiempo y lugar respecto de esos actos.
- La intervención del Gobernador en relación con el Decreto 251, mediante el cual se expidió la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, se limitó a la sanción y promulgación, así como a ordenar su publicación en el Periódico Oficial del Estado el veintisiete de mayo de dos mil quince; sin que en la demanda se exponga cuestionamiento alguno en su contra.

SEXTO. Contestación a la demanda del Poder Legislativo. Por escrito presentado el catorce de agosto de dos mil diecisiete, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Presidente de la LXXIV Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León dio contestación a la demanda y argumentó lo siguiente:

➤ **Improcedencia.** Que se actualiza la causa prevista en el artículo 19, fracción VIII en relación con el 11, todas de la Ley Reglamentaria porque la parte actora carece de legitimación dado que no acredita que la decisión de promover la controversia constitucional fue a través de una decisión colegiada del Ayuntamiento el cual representa a la ciudadanía en su integración y toma de decisiones conforme a los artículos 115 de la Constitución Federal y 118 de la Local; en relación, con los diversos 10, 27, primer párrafo, 31 fracción II y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, los cuales establecen que en todo momento el Ayuntamiento es la autoridad superior y sus decisiones se asumen de forma colegiada, por tanto, es indispensable el aval de un acta de cabildo al respecto.

Además, no existe disposición que establezca que el Presidente Municipal y el Síndico Segundo estén facultados expresamente para presentar controversias constitucionales a nombre del Municipio actor¹.

Asegura que la legitimación del Municipio para promover la controversia recae en su Ayuntamiento como órgano de gobierno, que no debe confundirse con la representación de éste que se confiere a los funcionarios que por ley deban suscribir la demanda, condicionada a la autorización del indicado órgano colegiado, lo cual no se justifica con el respectivo documento público, consistente en el acta de cabildo.

➤ **En contestación a los conceptos de invalidez.** Asegura que no se afecta el ámbito competencial de la parte actora, pues de los argumentos expuestos en la demanda no se advierte que el Congreso se extralimitara en sus facultades y tampoco que invadiera la competencia del Municipio, por el contrario el acuerdo administrativo número 1140 se emitió con total apego a la Constitución Federal.

Que tales argumentos son infundados e inoperantes ya que no se transgrede el artículo 115 constitucional, toda vez que el punto total propuesto es que de manera arbitraria se discrimina al Municipio de San Pedro Garza García en comparación con el trato dado a un diverso Ayuntamiento, a quien sí le aprobaron la solicitud para crear el Instituto Municipal de Planeación Integral.

Transcribe los dictámenes legislativos formulados a la solicitud de del Municipio actor y del otro con el que se compara para afirmar que el Municipio de Guadalupe al formular la solicitud hace una descripción detallada de cada uno de los incisos del artículo 113 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León; en cambio, el de San Pedro Garza García, lo hace de manera general, esto es, al exponer la estructura jurídico administrativa del organismo carece de información pues se limita a mencionar los cargos, pero no describe la función específica de cada integrante; en cuanto a los órganos de fiscalización solo menciona que lo integra un Comisario, pero no especifica qué órganos se encargarán de tales funciones; y no se describe con claridad los programas o servicios, efectos económicos y sociales que pretende lograr a corto, mediano y largo plazo.

SÉPTIMO. Opinión de la Procuraduría General de la República. La Procuraduría General de la República se abstuvo de formular pedimento ni expresó manifestación alguna.

OCTAVO. Audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos. Agotado en sus términos el trámite respectivo, el primero de diciembre de dos mil diecisiete, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que de conformidad con el diverso 34 del mismo ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos y de las pruebas documentales ofrecidas por las partes, se tuvieron por presentados los alegatos del Municipio actor 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; 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea un conflicto suscitado entre el Congreso y el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León y el Municipio de San Pedro Garza García de esa Entidad Federativa.

¹ En apoyo a sus argumentos invoca las tesis P./J. 66/96 Y P./J. 54/97, de rubros y datos de identificación: “**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. FUNCIONARIOS LEGITIMADOS PARA PROMOVERLAS (CODIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS)**”. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo IV, noviembre de 1996, P./J. 66/96, página 326, registro digital 200019).

“**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA INTERVENIR EN ELLA. NO LA TIENE CUALQUIER MIEMBRO AISLADO DEL AYUNTAMIENTO O CONCEJO MUNICIPAL**”. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo V, junio de 1997, P./J. 54/97, página 397, registro digital 198442).

SEGUNDO. Oportunidad. A continuación se analiza la oportunidad en la presentación de la demanda, por ser una cuestión de orden público.

El acuerdo 1140 de veintiuno de marzo de dos mil diecisiete, por el cual el Congreso del Estado de Nuevo León no aprobó la creación de un organismo descentralizado denominado “Instituto Municipal de Planeación Urbana de San Pedro Garza García”, le fue notificado al Municipio actor mediante oficio 3979/179/2017, el veintitrés de marzo de dos mil diecisiete.²

Ahora bien, el artículo 21, fracciones I y II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone lo siguiente:

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

I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

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

(...)”.

Como se advierte, el plazo para promover la controversia constitucional tratándose de actos es de treinta días siguientes al que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame, al que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al que el actor se ostente sabedor de éstos.

En el caso, si el acuerdo combatido fue notificado al Municipio actor el veintitrés de marzo de dos mil diecisiete, el plazo referido transcurrió del veintisiete de marzo al doce de mayo de dos mil diecisiete, descontando los días uno, dos, ocho, nueve, doce, trece, catorce, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de abril, así como los días uno, cinco, seis y siete de mayo, todos del citado año, por haber sido inhábiles, de conformidad con los artículos 2 y 3 de la Ley de la materia, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Acuerdo del Tribunal Pleno 18/2013, de cuatro de marzo de dos mil trece.

Luego, si la demanda de controversia constitucional se depositó en la oficina de correos de la localidad el once de mayo de dos mil diecisiete, es claro que su presentación resultó oportuna, aún cuando en esta Suprema Corte se haya recibido el escrito referido el veinticuatro de mayo, en virtud de que el artículo 8 de la Ley de la materia establece que cuando las partes radiquen fuera del lugar de la residencia de este Alto Tribunal podrán presentar sus promociones en las oficinas de correos del lugar de su residencia mediante pieza certificada con acuse de recibo.

Sobre el particular, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 17/2002 de este Tribunal Pleno, cuyo rubro, texto y datos de identificación son los siguientes:

“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

² Foja trescientos setenta del expediente de la controversia constitucional.

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 VX, de abril de dos mil dos, tesis P./J. 17/2002, página 898, número de registro digital 187268).

TERCERO. Legitimación activa. En la especie se cumple con el requisito en comento, atento a los razonamientos que se desarrollan a continuación.

Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé lo siguiente:

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

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

(...).

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

(...)”.

Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia señalan lo siguiente:

“Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

(...)”.

“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.

(...)”.

De los preceptos transcritos se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y tendrá el carácter de actor la entidad, poder, u órgano que la promueva, la que deberá comparecer a juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

En el caso, la demanda fue promovida por el Municipio San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, por conducto de Mauricio Fernández Garza y María Diamantina Alcalá Fernández, en su carácter de Presidente y Síndica Segunda Municipal, carácter que acreditaron con copia certificada del acta circunstanciada relativa a la sesión permanente de cómputo para la renovación del Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Garza García, expedida por la Comisión Municipal Electoral, publicada en el Periódico Oficial de la Entidad, el veinticuatro de junio de dos mil quince³.

Al respecto, el artículo 34, fracción I de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, establece:

“Artículo 34. Para el ejercicio de la personalidad jurídica del Municipio, se atenderá a los siguientes supuestos:

I. Representación del Ayuntamiento: Será ejercida de manera mancomunada por el Presidente Municipal y el Síndico o Síndico Segundo según corresponda; y podrá delegarse esta representación en favor de cualquier integrante del Ayuntamiento, en cuyo caso, se requiere acuerdo del propio Ayuntamiento;

(...)”.

³ Fojas cuarenta y nueve vuelta y cincuenta, ibídem.

De lo trasunto se advierte que el Presidente y el Síndico Segundo de forma conjunta cuentan con la representación del Municipio y, por tanto, tienen legitimación procesal para promover la controversia constitucional, lo que ha sido reconocido por este Alto Tribunal en la jurisprudencia P./J. 44/97, aplicable en lo conducente, de rubro, texto y datos de identificación siguientes:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA PROMOVERLA. LA TIENEN EL PRESIDENTE MUNICIPAL Y EL SÍNDICO DEL AYUNTAMIENTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). De conformidad con lo dispuesto por los artículos 27, primer párrafo y 31, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal y 8o. del Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Monterrey, ambos ordenamientos del Estado de Nuevo León, el presidente municipal del Ayuntamiento tiene la representación de éste y, por su parte, el síndico tiene la facultad de intervenir en los actos jurídicos que realice el Ayuntamiento en materia de pleitos y cobranzas y en aquellos en que sea necesario ejercer la personalidad jurídica que corresponde al Municipio, conjuntamente con el presidente municipal. Por tanto, ambos funcionarios tienen facultades para representar al Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, para el efecto de ejercer en su nombre una acción de controversia constitucional”. (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo V, junio de 1997, tesis P./J. 44/97, página 418, registro digital 198444).

Ahora bien, conforme a lo expuesto se debe desestimar la causa de improcedencia planteada por el Poder Legislativo demandado, consistente en la falta de legitimación procesal del Presidente Municipal y de la Síndica Segunda quienes signaron la demanda en representación del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, ya que en su concepto no acreditaron que la decisión de promover la controversia constitucional haya surgido de una decisión colegiada del Ayuntamiento.

En efecto, con anterioridad se determinó que conforme al artículo 34, fracción I de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, se le confiere al Presidente Municipal y al Síndico Segundo la representación jurídica del ayuntamiento en la controversia constitucional, sin que esas disposiciones ni otra exijan alguna formalidad o el acuerdo previo del ayuntamiento para llevar a cabo tal representación, de lo que se sigue que los funcionarios mencionados, en uso de las atribuciones que la norma citada le otorga, pueden promover la controversia constitucional sin recabar previamente la autorización o el acuerdo de cabildo.

Sin que obste que la norma estatal prevea una segunda hipótesis de representación en la que se requiere del acuerdo del ayuntamiento, ya que esta se refiere a los casos en los que la representación legal mancomunada del Presidente Municipal y el Síndico o el Síndico Segundo sea delegada a favor de cualquier otro integrante del propio ayuntamiento, lo que en el caso no acontece.

A lo antedicho se suma que ningún precepto de la aludida Ley estatal exige que para promover una controversia constitucional se requiera el acuerdo de cabildo, en virtud de que esta Suprema Corte de Justicia en diversos precedentes ha establecido que las reglas sobre representación previstas en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia son flexibles, al fijar que las partes actora, demandada y, en su caso, tercera interesada deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlas y que, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

Por lo que solo se exige una base normativa que sustente la representación que ostenta al ser explícita la presunción que permite, ante la duda, resolver en sentido favorable la capacidad representativa que ostentan quienes acuden ante este Alto Tribunal. Por ello, si en el caso, la norma aplicable establece que la representación jurídica del Municipio actor recae conjuntamente en el Síndico o Síndico Segundo y el Presidente Municipal sin restricción legal expresa, como acontece en el presente asunto, es correcto tener por acreditada la representación que ostentan.

Cobran aplicación en lo conducente y por identidad de razones las tesis jurisprudenciales P./J. 22/97 y P./J. 52/2000 cuyos rubros, textos y datos de identificación 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). De conformidad con lo dispuesto en los artículos 22, fracción II y 40, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, los síndicos son los representantes jurídicos del Municipio y, para la procuración de la defensa de los intereses municipales tienen, entre otras, las siguientes atribuciones: procurar, defender y promover los intereses municipales; representar jurídicamente al Municipio en los

litigios en que éste fuere parte, y en la gestión de los negocios de la Hacienda municipal. Por otra parte, de los preceptos de referencia, en relación con los artículos 17, 34, 44 y 46 de la ley en cita, se infiere que para que los síndicos puedan actuar en uso de las atribuciones antes señaladas, no requieren acuerdo previo del Ayuntamiento, ya que la materia propia de las sesiones que éste lleva a cabo se refiere específicamente a los asuntos sustantivos propios de la administración del Municipio, entre otros, ordenanzas, acuerdos administrativos, prestación y vigilancia de servicios públicos. Por tanto, los síndicos, en uso de las atribuciones que la ley les otorga, pueden promover y representar legalmente al Municipio en cualquier litigio, como lo es la acción de controversia constitucional, sin que se establezca condición o requisito formal previo para ello”. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia tomo V, abril de 1997, tesis P./J. 22/97, página 134, registro digital 198911).

“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. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, el ‘síndico único’ es el encargado de la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y de la representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, sin que exista ninguna disposición que ordene formalidad o acuerdo previo del Ayuntamiento para llevar a cabo estas funciones, ya que la materia propia de las sesiones que éste lleva a cabo se refiere específicamente a los asuntos sustantivos propios de la administración del Municipio. Por tanto, el ‘síndico único’, en uso de las atribuciones que la ley le otorga, puede promover y representar legalmente al Municipio en cualquier litigio, como lo es la controversia constitucional, sin que se establezca condición o requisito formal previo para ello”. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XI, abril de 2000, tesis P./J. 52/2000, página 720, registro digital 192100).

Corolario de lo antedicho es que la pretensión del Poder demandado, en el sentido de que no existe disposición alguna que establezca que el Presidente Municipal y el Síndico Segundo están facultados para presentar controversias constitucionales, cierra la posibilidad a los entes legitimados en la Constitución Federal para promover esta clase de juicios sin existir sustento para exigir que en cada ley estatal se establezca expresamente a quien o quienes corresponde la representación de los municipios para promover controversia constitucional, lo que llevaría al extremo de coartar el derecho de defensa municipal y con ello desconocer lo previsto en la fracción I del artículo 105 constitucional.

En similares términos se pronunció este Tribunal Pleno en diversos precedentes, el más reciente en la controversia constitucional 109/2017.⁴

CUARTO. Legitimación pasiva. Respecto a la legitimación pasiva, en este asunto tienen el carácter de autoridades demandadas los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Nuevo León.

Conforme a los artículos 10, fracción II⁵ y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia, serán demandados en las controversias constitucionales las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

Por cuanto hace al Poder Ejecutivo Estatal, contestó la demanda Homero Antonio Cantú Ochoa, en su carácter de Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León y representante legal del Gobernador Constitucional del referido Estado, quien acreditó su personalidad con la copia certificada del nombramiento expedido el seis de octubre de dos mil

⁴ En sesión de veintiuno de noviembre de dos mil diecisiete, bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, por unanimidad de votos, en la parte relativa.

⁵ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

(...).

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

(...)”.

quince,⁶ y cuyas atribuciones para representar en juicio a dicho órgano ejecutivo están previstas en el artículo 44, fracción XVII, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León,⁷ que le otorgan expresamente el carácter de representante legal del Titular del Poder Ejecutivo del Estado.

En relación a la legitimación pasiva del Poder Legislativo del Estado, compareció a contestar la demanda el diputado Andrés Mauricio Cantú Ramírez en su carácter de Presidente de la LXXIV Legislatura del Congreso del Estado, quien acreditó su personalidad con la copia certificada del decreto legislativo 145 aprobado el primero de septiembre de dos mil dieciséis.⁸

Asimismo, los artículos 60, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, y 24, fracción XV, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado,⁹ le otorgan expresamente el carácter de representante legal del Congreso del Estado.

Por ende, tienen legitimación pasiva para comparecer al juicio, ya que a éstos se les atribuyen los actos impugnados y ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen cuentan con facultades para representarlos.

QUINTO. Precisión de la litis. De conformidad con el artículo 39 de la Ley de la materia, este Tribunal Pleno procede a fijar los actos impugnados en la demanda de controversia constitucional. Así, en el apartado *“Normas, acto u omisiones cuya invalidez se reclama”* de ese escrito, el Municipio actor señaló como acto combatido la discusión, dictamen, aprobación, refrendo, sanción, promulgación y publicación de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, en particular los artículos 33, fracción I, inciso h), y 113 aplicados en el acuerdo 1140, adoptado el veintiuno de marzo de dos mil diecisiete, mediante el cual se solicita la creación de un organismo descentralizado que se denomina “Instituto Municipal de Planeación Urbana de San Pedro Garza García”.

Cabe señalar que la parte actora impugna *“...las consecuencias de hecho como de derecho, directas e indirectas, mediatas e inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de todas y cada una de las normas y actos cuya invalidez se reclama”*, sin embargo, este planteamiento alude a actos futuros e inciertos respecto de los cuales no es posible realizar un análisis de constitucionalidad.

Lo mismo acontece con lo reclamado en el segundo concepto de invalidez en el que señala que *“El Decreto Número 251 emitido por el H. Congreso del Estado de Nuevo León que contiene la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León (...) violan en su conjunto el artículo 115 de la Constitución (...)”* y que *“(...) la cantidad de artículos indebidamente estipulados hacen inviable e inconsistente la Ley, misma que no acude al espíritu y sentido correcto (...)”* del indicado precepto constitucional. Esto porque se consideran manifestaciones imprecisas y genéricas, por tanto, no es posible jurídicamente considerarlas como actos impugnados para efectos de este medio de control constitucional.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 64/2009, que establece:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS. Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan ‘todos los demás actos o normas

⁶ Foja ciento setenta y dos del expediente de la controversia constitucional.

⁷ **Artículo 44.** Corresponde al Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana, las siguientes atribuciones: XVII. Representar jurídicamente al Secretario y, sin perjuicio de lo establecido en la fracción XXXIX del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León y en la parte inicial del artículo 10 de este Reglamento, al Titular del Poder Ejecutivo, en todo tipo de juicios, recursos y procedimientos ante cualquier autoridad judicial, administrativa o laboral, en que sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico, así como en asuntos de carácter extrajudicial; (...)."

⁸ Foja trescientos veintiséis del expediente de la controversia constitucional.

⁹ **Artículo 60.** Son atribuciones de los integrantes de la Directiva las siguientes:

I. Del Presidente:

(...)

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

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

(...).

XV. Tener la representación legal del Congreso:

(...)."

relacionados con la litis de la controversia', la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir". (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XXX, Julio de 2009, P./J. 64/2009, página 1461, registro digital 166990).

SEXTO. Causales de improcedencia. Al no existir alguna otra causa de improcedencia que aleguen las partes o que, de oficio, advierta este Alto Tribunal, se procede a la descripción de constancias de autos que permiten el contexto de la problemática jurídica a resolver y con base en ello examinar los conceptos de invalidez propuestos.

SÉPTIMO. Descripción de las constancias de autos relacionadas con el acto impugnado. Previo al estudio de los conceptos de invalidez, resulta necesario describir y transcribir parte de los actos que antecedieron al acuerdo combatido.

De la lectura a los antecedentes que narra el actor transcritos a fojas dos, tres y cuatro de esta ejecutoria, así como de las constancias exhibidas por las partes, se da relación de lo siguiente:

1. El de once octubre de dos mil dieciséis, se celebró la Vigésima Quinta Sesión Extraordinaria por el Pleno del Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, en la cual se aprobó por mayoría de doce votos a favor y uno en contra, el punto tres del orden del día relativo a la propuesta del Presidente Municipal para solicitar del Congreso del Estado de Nuevo León la autorización para crear el organismo público descentralizado municipal denominado "Instituto Municipal de Planeación Urbana de San Pedro Garza García".¹⁰

2. La anterior solicitud se remitió al Congreso Estatal mediante oficio OPM-164-2016 de veintiséis de octubre de dos mil dieciséis,¹¹ suscrito por el Presidente Municipal a fin de crear el organismo descentralizado que tendría "como función la planeación del desarrollo urbano de la Secretaría de Ordenamiento y Desarrollo Urbano, en el ejercicio de sus atribuciones y facultades que le conceden la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León". A dicho oficio se agregó el escrito a través del cual adujo observar lo previsto en los artículos 33, fracción I, inciso h), 113, 114 y 115 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, cuyo contenido en la parte que importa establece:

"(...).

DIP. ANDRÉS MAURICIO CANTÚ RAMÍREZ

PRESIDENTE DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

PRESENTE.

Las ciudades por su propia naturaleza son dinámicas y polifacéticas, adecuándose al contexto social, y si bien estas adaptaciones son inevitables, es necesario que el municipio como órgano rector del desarrollo, disponga de estructuras administrativas y marcos normativos suficientes para mantener la calidad de vida en el municipio y orientar el desarrollo urbano de forma congruente con las aspiraciones de la comunidad.

Las estructuras municipales creadas para esta función, han sido superadas por la complejidad de los problemas contemporáneos, siendo necesario un pensamiento innovador que permite abordar el desenvolvimiento de la ciudad haciendo uso de la interdisciplinariedad, la autonomía técnica, la investigación y la reorganización administrativa.

Para ello, se requieren de instancias descentralizadas y plurales que garanticen la participación ciudadana.

¹⁰ Fojas trescientos treinta y uno a trescientos cincuenta y uno del expediente.

¹¹ Foja trescientos treinta, ibídem.

Se propone crear una institución capaz de tomar decisiones que mejoren la gestión pública, dirijan la política urbana, impacten positivamente en el desenvolvimiento de la ciudad y sus habitantes. Ello con el propósito de crear un ente con un alto grado de especialización en materia de planeación del desarrollo urbano.

Si bien es cierto que se han emprendido acciones significativas para mejorar el entorno urbano, éstas han sido insuficientes y los esfuerzos y unidades administrativas deben concentrarse y reforzarse para mejorar su impacto.

La reorganización de la estructura orgánica de la Administración Pública Municipal, en distintos ámbitos de la competencia municipal, ha sido impulsada por esta Administración y la planeación del desarrollo urbano no puede quedar fuera de esta reestructura que busca un municipio más eficiente y eficaz en el ejercicio del poder y la consecución de sus objetivos.

Por tal motivo, de conformidad con lo estipulado en los artículos 33 fracción I inciso h), 133, 114 y 115 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, se solicita al H. Congreso del Estado apruebe al Municipio de San Pedro Garza García, crear un organismo público descentralizado denominado 'Instituto Municipal de Planeación Urbana de San Pedro Garza García' para que ese asuma las funciones de la actual Secretaría de Ordenamiento y Desarrollo Urbano en el aspecto específico de Planeación Urbana; de esta manera, se crea un ente especializado para alcanzar un mejor ordenamiento urbano enfocado a lograr el desarrollo de la ciudad en forma ordenada y con visión de futuro, logrando una excelente planeación del crecimiento urbano a corto, mediano y largo plazo.

El Instituto tendría por objeto auxiliar al Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, en el ejercicio de las atribuciones y facultades que le conceden la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, en lo que al ámbito de la competencia municipal se refiere a la planeación urbana, bajo los principios rectores de legalidad, profesionalismo, eficacia, imparcialidad, eficiencia, independencia, honradez, modernización, rendición de cuentas, simplificación administrativa, participación social y transparencia.

En el cumplimiento de su objeto, el Instituto velará por hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo armónico y equilibrado del municipio y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Para los efectos del artículo 113 de la Ley de Gobierno Municipal, se propone la creación del Instituto, atendiendo a los aspectos solicitados por dicha disposición legal.

Estructura jurídico-administrativa.

Para el ejercicio de sus atribuciones, funciones y despacho de los asuntos de su competencia el Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de San Pedro Garza García contará con los siguientes órganos de gobierno:

- I. El Consejo Directivo;
- II. La Dirección General; y
- III. El Comisario.

Dichos órganos tendrán las áreas jurídicas y administrativas necesarias para el desempeño de sus funciones con base a la capacidad presupuestal y de acuerdo con las disposiciones de los ordenamientos legales y los reglamentos municipales.

Órganos de fiscalización, vigilancia, control y evaluación.

El Instituto contará con un órgano de fiscalización, vigilancia y control conformado por un Comisario que será designado por el R. Ayuntamiento a propuesta de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal.

Lo anterior sin menoscabo de las facultades de la Contraloría Municipal de ejercer sus facultades de fiscalización en el ámbito municipal.

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

Tales programas y servicios consistirán en ejercer las atribuciones del municipio en materia de planeación del desarrollo urbano que se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Constitución Política del Estado, la Ley de Desarrollo Urbano y los ordenamientos municipales en la materia.

Con ello, se pretende lograr un desarrollo urbano ordenado de la ciudad en el corto, mediano y largo plazo.

El Instituto será capaz de tomar decisiones que mejoren la gestión pública, dirijan la política urbana, impacten positivamente en el desenvolvimiento de la ciudad y sus habitantes.

La reorganización de la estructura orgánica de la Administración Pública Municipal, en distintos ámbitos de la competencia municipal, ha sido impulsada por esta Administración y la planeación del desarrollo urbano no puede quedar fuera de esta reestructura que busca un municipio más eficiente y eficaz en el ejercicio del poder y la consecución de sus objetivos.

Monto de los recursos que se destinarán a dicho organismo y destino de las utilidades en su caso.

El Instituto contará con la capacidad económica suficiente para desarrollar sus funciones, aprobado por el presupuesto de egresos municipal para el ejercicio fiscal que corresponda, mismo que se administrará, ejercerá y justificará en los términos que fijen las leyes respectivas.

Efectos económicos y sociales que se pretenden lograr.

Se pretende alcanzar un crecimiento ordenado en materia de desarrollo urbano y los efectos sociales a lograr son generar un entorno más amigable con el medio ambiente y un mejor control del desarrollo urbano en la ciudad, en un contexto de respeto irrestricto a la legislación y la reglamentación en la materia.

Asimismo se pretende estructurar mejor la administración pública para que ésta responda con más eficacia y prontitud a los retos que el desarrollo urbano ordenado plantea al Municipio.

Logrando con ello una mejor calidad de vida de los habitantes, preservando el medio ambiente y la imagen urbana, para una convivencia más armónica entre los distintos sectores de la comunidad sampetrina.

Las demás que se regula en el reglamento que se expida al efecto y sean inherentes a su función.

El 'Instituto de Planeación Urbana de San Pedro Garza García', será el Órgano Descentralizado que tendría a su cargo la aplicación y observancia de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado y los Reglamentos Municipales que le competan en materia de planeación urbana, constituyéndose como un ente especializado para la consecución de ese objetivo, a fin de implementar políticas públicas enfocadas en lograr un desarrollo urbano armónico con el medio ambiente. Será el Reglamento que para el efecto apruebe el Ayuntamiento de San Pedro Garza García, el que determine el funcionamiento orgánico del mismo.

Por todo lo anteriormente expuesto se propone la aprobación del siguiente proyecto de:

Decreto

Artículo único. Se aprueba la solicitud del Municipio de San Pedro Garza García, para la creación del organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado 'Instituto Municipal de Planeación Urbana de San Pedro Garza García'.

Transitorio

Único. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

(...)"

3. El oficio y anexo transcrito fueron presentados el treinta y uno de octubre de dos mil dieciséis ante la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Nuevo León, donde se registró como expediente legislativo número 10365/LXXIV, el cual se turnó a la Comisión de Gobernación y Organización Interna de los Poderes para su estudio y dictamen, que en la parte considerativa y puntos de acuerdo propuso:

"(...).

Consideraciones

La Comisión de Gobernación y Organización Interna de los Poderes se encuentra facultada para conocer del asunto que le fue turnado, de conformidad con lo establecido en el artículo 70, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, y 39, fracción I, inciso p), del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 115 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 118 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, y el artículo 15 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, los Ayuntamientos son cuerpos colegiados deliberantes y autónomos, representan la máxima autoridad superior en los Municipios, y por lo tanto tiene a su cargo la administración pública de los mismos.

El caso que nos ocupa es el Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, quien por medio del C. Ing. Mauricio Fernández Garza, Presidente Municipal de San Pedro Garza García, Nuevo León, presenta a este Congreso, solicitud de autorización para la creación del 'Instituto Municipal de Planeación Urbana de San Pedro Garza García', como Organismo Descentralizado de dicho municipio, el cual tendrá como función la planeación del desarrollo urbano de la Secretaría de Ordenamiento y Desarrollo Urbano.

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el artículo 33, fracción I, inciso h), de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, es facultad del Ayuntamiento aprobar la constitución de órganos descentralizados de la Administración Pública Municipal, y para su constitución será necesaria la aprobación por el Congreso del Estado, dando cumplimiento a lo previsto en dicho numeral por el Ayuntamiento solicitante.

A su vez el numeral 113 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, establece que el Congreso aprobara al Ayuntamiento la solicitud de creación de organismos descentralizados con el objeto de llevar a cabo una oportuna toma de decisiones y una más eficaz prestación de los servicios públicos, estos organismos a su vez deberán contar con personalidad jurídica y patrimonio propio, asimismo atenderán al menos son (sic) los siguientes aspectos:

I. Estructura jurídico-administrativa;

II. Órganos de fiscalización, vigilancia, control y evaluación;

III. Descripción clara de 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 organismo y destino de las utilidades en su caso;

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

VI. Las demás que se regulen en el reglamento que se expida al efecto y sean inherentes a su función.

En este tenor es de señalar que el promovente en su escrito de solicitud de aprobación para la creación del Organismo Público descentralizado denominado 'Instituto Municipal de Planeación Urbana de San Pedro Garza García', señala lo preceptuado en el numeral 113 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, de la siguiente forma:

Como estructura jurídico-administrativa: El Consejo Directivo; la Dirección General; y El Comisario. Dichos órganos tendrán las áreas jurídicas y administrativas necesarias para el desempeño de sus funciones con base a la capacidad presupuestal y de acuerdo con las disposiciones de los ordenamientos legales y los reglamentos municipales.

Por lo que se refiere a este aspecto consideramos que dicha estructura jurídico-administrativa esta carente de información, ya que solo se limita a mencionar tres cargos, omitiendo mencionar ¿cuáles serán las actividades que desarrollará?, ¿qué y cómo van a realizar sus tareas?, ¿cuál es su nivel de autoridad y responsabilidad en la consecución de los objetivos?, también le falta precisar el área jurídica, de transparencia, operativa, entre otras.

En cuanto a los Órganos de fiscalización, vigilancia, control y evaluación, sólo se limita a mencionar que estará conformado por un Comisario, mas no señala que órganos se encargarán de dichas funciones, lo que resulta necesario para este cuerpo legislativo, saber a detalle las facultades, alcances y operatividad del citado órgano.

En lo que atañe al aspecto de la descripción clara de los programas y servicios que estarán a cargo del organismo, incluyendo objetivos y metas concretas que se pretendan alcanzar, el promovente en ninguna parte de su solicitud describe con claridad dichos programas o servicios, lo que resulta ineludible para poder entrar al estudio y en su caso la aprobación de la solicitud planteada por el Municipio.

En lo que atañe al aspecto de los efectos económicos y sociales que se pretenden lograr, el Municipio solicitante solo habla de pretensiones, sin hacer referencias precisas a los efectos económicos y sociales a corto, mediano y largo plazo que deberá cumplir el Organismo Público descentralizado que se pretende crear.

Este cuerpo colegiado considera que toda solicitud enviada a este Congreso, debe cumplir con todos los requisitos establecidos en el marco legal, y de igual forma las resoluciones emitidas por este órgano colegiado, deben estar apegadas conforme a derecho para dar certeza y legalidad a todos los ciudadanos del Estado de Nuevo León, y para el caso que nos ocupa a los habitantes del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León.

Por las consideraciones vertidas en el cuerpo del presente dictamen, los integrantes de la Comisión de Gobernación y Organización Interna de los Poderes, consideramos que la solicitud planteada por el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, no cumple con lo preceptuado en los artículos 113 y 114 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, por lo que sometemos a la consideración del Pleno el siguiente proyecto de:

Acuerdo

Primero. La XXIV Legislatura señala que no es de aprobarse la solicitud planteada por el C. Ing. Mauricio Fernández Garza, Presidente Municipal del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, por las consideraciones vertidas en el cuerpo del presente dictamen.

Segundo. Comuníquese el presente Acuerdo al promovente, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 124 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

Tercero. Archívese y téngase por concluido el presente asunto.

(...)"

Conforme al acta número ciento setenta y nueve, relativa a la sesión ordinaria de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, que se verificó el veintiuno de marzo de dos mil diecisiete, el dictamen fue aprobado por unanimidad de treinta votos a través del acuerdo administrativo número 1140. Dicho dictamen se dio a conocer mediante el oficio 3979/179/2017, suscrito por la Primera y Segunda Secretaria del Congreso, que se recibió en la Presidencia Municipal del Ayuntamiento actor el veintitrés de marzo de dos mil diecisiete, el cual constituye el acto de aplicación de las normas cuya invalidez se demanda.

OCTAVO. Estudio. Los conceptos de invalidez son fundados por las razones que se exponen a continuación.

Cuestión efectivamente planteada.

El Municipio actor demanda la invalidez de los artículos 33, fracción I, inciso h), y 113 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, publicados mediante Decreto número 201, en el Periódico Oficial de la Entidad el veintisiete de mayo de dos mil quince y sus actos de aplicación, alegando que dicho artículo vulnera su autonomía municipal. Para ello, resulta importante tener presente la ubicación que ocupan y el contenido integral de esas disposiciones:

“(…).

TÍTULO SEGUNDO

DEL AYUNTAMIENTO Y SU FUNCIONAMIENTO

CAPÍTULO V

DE LAS ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO

Artículo 33. El Ayuntamiento tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. En materia de Gobierno y Régimen Interior:

- a) Rendir a la población, en el mes de septiembre de cada año, en sesión pública y solemne, un informe, por conducto del Presidente Municipal, del estado que guarda el Gobierno y la Administración Pública Municipal. Dicho informe deberá ser resumido, breve, conciso y entendible para la población en general, teniendo como referencia los avances del Plan Municipal de Desarrollo;
- b) Aprobar reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de carácter general dentro de su respectivo ámbito de competencia territorial, con sujeción a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y la presente Ley;
- c) Designar de entre sus Regidores y Síndicos a los integrantes de las comisiones del Ayuntamiento;
- d) A propuesta del Presidente Municipal, aprobar, nombrar o remover al Secretario de Ayuntamiento, al Tesorero Municipal, y en su caso al Contralor Municipal y al Titular de la Seguridad Pública Municipal;
- e) Resolver sobre el otorgamiento de licencias sin goce de sueldo, a integrantes del Ayuntamiento, así como al Secretario del Ayuntamiento, al Tesorero Municipal, y en su caso, al Titular del área de Seguridad Pública y al Contralor Municipal, para que estos puedan separarse temporalmente del ejercicio de sus funciones para atender los asuntos de su interés, por más de quince días naturales consecutivos y hasta por un plazo que no exceda de cien días naturales;
- f) Sujetar los servicios de seguridad pública a las disposiciones que sobre la materia se especifican en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y en sus leyes reglamentarias;
- g) Ordenar la comparecencia de cualquier servidor público de la Administración Pública Municipal, para el efecto de que informe sobre asuntos de su competencia;
- h) Aprobar la constitución, transformación o extinción de órganos desconcentrados o descentralizados de la Administración Pública Municipal En el caso de los organismos descentralizados será necesaria la aprobación del Congreso del Estado, para su constitución;
- i) Aprobar la celebración de los actos jurídicos necesarios para la constitución, transformación o extinción de fideicomisos públicos, para el cumplimiento eficaz de los programas de obras y servicios públicos municipales;
- j) Elaborar, aprobar y publicar, en los términos de la presente Ley, dentro de los tres primeros meses, a partir de la fecha de la instalación del Ayuntamiento, el Plan Municipal de Desarrollo correspondiente al periodo constitucional de Gobierno y derivados de éste, los programas de obras y servicios públicos de su competencia, enfocados principalmente a aspectos relacionados con el desarrollo institucional para un buen gobierno, el desarrollo social incluyente, el desarrollo económico sostenible y el desarrollo ambiental sustentable;

Garantizar mediante las disposiciones reglamentarias y administrativas necesarias, todos aquellos lineamientos encaminados a establecer y preservar, de manera permanente y definitiva, el uso respectivo de su escudo de armas, sus colores y elementos de composición como imagen única para fines de comunicación social e imagen institucional del gobierno y la administración pública municipal, así como para su uso único y exclusivo en la decoración, identificación, distintivo y diseño de imagen en todos los bienes muebles e inmuebles del patrimonio municipal, formatos, papelería y documentación oficial.

k) Establecer y aplicar los sistemas de vigilancia, evaluación y actualización del Plan Municipal de Desarrollo, así como el cumplimiento de los objetivos conforme a los indicadores de desempeño, para cuyo fin se auxiliará del Contralor Municipal, o quien haga las funciones de este;

l) Solicitar al Ejecutivo del Estado o al Ejecutivo Federal, en su caso, la expropiación de bienes por causa de utilidad pública;

m) Aprobar el reglamento de la Administración Pública Municipal que establezca la estructura administrativa de la misma;

n) Vigilar la formulación y entregar al Ayuntamiento entrante los documentos establecidos en la presente Ley;

ñ) Aprobar la celebración de convenios o contratos que comprometan al Municipio o a sus finanzas por un plazo mayor al período del Ayuntamiento;

o) Coordinarse con otros Municipios y con el Poder Ejecutivo Estatal, para la prestación de servicios públicos, planeación urbana y del desarrollo;

p) Expedir los reglamentos que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Municipal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de manuales complementarios para el ejercicio del control administrativo;

q) Podrá aprobar, la creación de un Tribunal de Justicia Administrativa Municipal para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública municipal y los gobernados, cumpliendo con los principios de independencia, igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

r) Podrá expedir en su caso, el reglamento que regule la Gaceta Municipal, como medio de difusión Municipal, conforme a las bases establecidas en la presente Ley; y

s) Expedir el Reglamento que garantice el acceso a la información o documentación pública, y la protección de datos personales de particulares en posesión de la autoridad municipal.

II. En materia de servicios públicos:

a) Establecer los criterios y lineamientos para la prestación, en su circunscripción territorial, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución Política del Estado y de la presente Ley, los servicios públicos de agua potable, drenaje y alcantarillado; tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abastos; panteones; rastro; calles, parques, jardines y su equipamiento; Seguridad Pública Municipal, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y Tránsito Municipal; así como los demás que se determinen conforme a los ordenamientos señalados. Para tal efecto, en los casos en que los Municipios no cuenten con los reglamentos correspondientes, se estará a lo dispuesto por la presente Ley y por las demás disposiciones aplicables estando obligado en todo momento a observar los tratados internacionales en materia de derechos humanos; y

b) Aprobar el otorgamiento de la concesión de los servicios públicos, con excepción de los de Seguridad Pública, Transporte Colectivo y Tránsito Municipal.

III. En materia de Hacienda Pública Municipal:

a) Vigilar el ejercicio de los recursos que integran la Hacienda Pública;

- b) Aprobar el proyecto de presupuesto de ingresos que deberá regir durante el ejercicio fiscal del año siguiente y enviarlo para su revisión y aprobación al Congreso del Estado, a más tardar el 30 de noviembre del año anterior al que se pretenda surta efectos;
- c) Presentar con oportunidad, y en su caso aprobar el presupuesto anual de egresos, que deberá establecer las partidas anuales y plurianuales, consideradas en relación con el Plan Municipal de Desarrollo, y la difusión de estos a más tardar, el 31 de diciembre de cada año;
- d) Establecer los criterios para la administración de la Hacienda Pública Municipal y vigilar la aplicación del presupuesto de egresos del Municipio;
- e) Enviar cada trimestre al Congreso del Estado los Informes de Avance de Gestión Financiera de conformidad con la Ley;
- f) Someter anualmente para fiscalización y revisión, al Congreso del Estado, por conducto del Tesorero Municipal, durante los primeros tres meses de cada año, la cuenta pública municipal correspondiente al año anterior;
- g) Determinar la forma y los casos en que se deba caucionar el manejo de los fondos públicos;
- h) Presentar al Congreso del Estado, en un plazo de noventa días naturales, contados a partir de la fecha de instalación del Ayuntamiento en funciones, la glosa de las cuentas del Ayuntamiento anterior, derivado de los documentos de la entrega-recepción, en los términos de Ley;
- i) Conocer los informes contables y financieros rendidos mensualmente por el Tesorero Municipal;
- j) Publicar trimestralmente el estado de origen y aplicación de los recursos, además de atender las disposiciones en materia de transparencia conforme a la Ley de la materia;
- k) Aprobar la contratación de financiamientos para inversiones públicas productivas;
- l) Autorizar los Contratos de Asociación Público Privada en términos de la Ley de la materia, y los reglamentos tratándose de construcción de obras de infraestructura y servicios relacionados con las mismas;
- m) Aprobar las partidas del Presupuesto de Egresos que correspondan, para cubrir el pago de las obligaciones derivadas de los contratos de Asociación Público Privada, tratándose de construcción de obras de infraestructura y servicios relacionados con las mismas; y
- n) Afectar, previa la aprobación del Congreso del Estado, los ingresos y derechos que de conformidad con la legislación pueda disponer para tal fin, que sean fuente o garantía de pago de contratos de Asociación Público Privada, tratándose de construcción de obras de infraestructura y servicios relacionados con las mismas.

IV. En materia de Patrimonio Municipal:

- a) Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Municipal, de acuerdo con las leyes correspondientes;
- b) Programar la formulación y actualización de los inventarios de bienes del Municipio, estableciendo los registros administrativos necesarios para su control;
- c) Otorgar la concesión de bienes del dominio público o privado municipales, cuando la vigencia de los contratos de concesión respectivos se extiendan del periodo constitucional del Ayuntamiento;
- d) Aprobar la desafectación, mediante la declaratoria correspondiente, publicada en la Gaceta Municipal o en defecto de ella, en el Periódico Oficial del Estado, de bienes del dominio público municipal, en la forma y términos que determine la Ley;
- e) Aprobar la incorporación de bienes de dominio público al patrimonio municipal, expidiendo la declaratoria de incorporación correspondiente, la cual deberá publicarse en el Periódico Oficial del Estado y en la Gaceta Municipal;

- f) Aprobar la realización de actos de dominio y la creación de gravámenes cuando su término exceda del período constitucional, sobre bienes inmuebles de dominio privado municipal;
- g) Aprobar previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley, la enajenación de inmuebles, para satisfacer necesidades del Municipio;
- h) Constituir y procurar la preservación de los archivos históricos municipales;
- i) Elaborar y publicar, en coordinación con las autoridades competentes, el catálogo del patrimonio histórico y cultural del Municipio, vigilando su preservación y determinando cuáles construcciones y edificios no podrán modificarse; y
- j) Proveer la conservación de los edificios públicos municipales y procurar aumentar el patrimonio municipal.

V. En materia de Trabajo y Previsión Social:

- a) Promover y apoyar los programas federales y estatales de capacitación y organización para el trabajo;
- b) Procurar la prestación gratuita de servicios de colocación laboral o profesional, con el fin de promover el mayor número de empleos para los habitantes de su circunscripción territorial;
- c) Resolver la manera en que se proporcionarán servicios de seguridad social a los servidores públicos municipales; y
- d) Las demás que establezcan las leyes y reglamentos.

VI. En materia de Desarrollo Económico y Social:

- a) Promover el desarrollo económico, social, educativo, deportivo y recreativo del Municipio;
- b) Coadyuvar al desarrollo de las actividades económicas que repercutan en el beneficio de la comunidad de su circunscripción;
- c) Promover la instrucción cívica de los habitantes;
- d) Establecer criterios para apoyar, en la medida de las posibilidades, a las instituciones que prestan servicios de beneficencia, así como a los programas de asistencia social;
- e) Establecer normas de carácter general, para prevenir las emergencias y contingencias, así como dar respuesta a las situaciones de riesgo que pudieran presentarse en el ámbito de su competencia; y
- f) Promover los medios de transporte que fomenten la movilidad sustentable, procurando reducir la congestión vial y el consumo de combustibles contaminantes, mediante el impulso al uso de vehículos de propulsión humana o alternativa, tales como la bicicleta, el patinete, el ciclomotor eléctrico, los automóviles híbridos y eléctricos, entre otros.

VII. En materia de Participación Ciudadana:

- a) Emitir las convocatorias y las normas para los mecanismos de participación ciudadana;
- b) Fomentar la participación social y comunitaria en la toma de decisiones de gobierno, estableciendo medios institucionales de consulta;
- c) Fomentar la participación de la comunidad en los programas de obras y servicios públicos, así como en los de desarrollo municipal; y
- d) Formular programas de organización y participación social.

VIII. En materia de Cultura Municipal:

- a) Promover y difundir la cultura y la identidad de la comunidad en el ámbito municipal;

- b) Organizar la educación artística en el ámbito municipal, fortalecer las bibliotecas públicas y apoyar los museos municipales, exposiciones artísticas y otros eventos de interés cultural;
- c) Fomentar las relaciones de orden cultural a nivel nacional e internacional, pudiendo coordinarse con la autoridad federal competente;
- d) Establecer políticas públicas que promuevan la cultura y las artes en el ámbito municipal;
- e) Proteger y preservar el patrimonio cultural; y
- f) Nombrar al Cronista Municipal.

IX. En materia de Derechos Humanos:

- a) Fomentar el derecho que toda persona tiene a la libertad de pensamiento, conciencia y religión;
- b) Garantizar el derecho a la igualdad, a la integridad personal y a la vida;
- c) Garantizar el derecho al honor, a la vida privada y a la dignidad;
- d) Procurar la integridad física, emocional y de salud, de los gobernados; y
- e) Garantizar los derechos del niño; procurando el derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Municipio.

X. En materia de Transparencia, Fiscalización y Contabilidad Gubernamental:

- a) Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información pública que genera el Municipio mediante procedimientos sencillos y expeditos, conforme a la Ley de la materia;
- b) Para los Municipios con poblaciones mayores a 20 mil habitantes, establecer un órgano municipal de Transparencia en el que se incluya a organismos ciudadanos y representantes de la sociedad civil, teniendo por objetivo principal el de facilitarle al ciudadano el acceso al derecho a la información pública municipal, así como garantizar la protección de los datos personales en propiedad de la autoridad municipal;
- c) Con respecto a la fiscalización de la Cuenta Pública Municipal, coadyuvar con la Auditoría Superior del Estado, para la solventación de las observaciones que le resulten, facilitando toda la documentación que este en su poder y le sea requerida por dicho órgano;
- d) Revisar y evaluar la correcta aplicación, uso y destino de los recursos públicos observando el cumplimiento de la normativa en la materia;
- e) Estar en Coordinación con el Consejo Estatal de Armonización Contable del Estado, participando, en su caso, dentro del mismo con el fin de mejorar la implantación dentro del Municipio de las mejores prácticas en materia de Contabilidad Gubernamental;
- f) En materia de registros contables y emisión de información financiera, establecer las medidas necesarias para que se dé estricto cumplimiento a lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y en las normas emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable; y
- g) Dar cumplimiento a lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y demás normativa aplicable en materia de valuación y registro del patrimonio.

Además de las facultades y obligaciones establecidas en este artículo, el Ayuntamiento tendrá todas aquellas que les confieran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

(...).

TÍTULO CUARTO**DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL**

(...).

CAPÍTULO III**DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAMUNICIPAL**

Artículo 111. El Ayuntamiento, con objeto de llevar a cabo una oportuna toma de decisiones y la más eficaz prestación de los servicios públicos, podrá aprobar por las dos terceras partes de sus integrantes, y respetando la Ley de la materia, la constitución, transformación y extinción de organismos descentralizados y fideicomisos públicos municipales con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Artículo 112. 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.

SECCIÓN I**DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS**

Artículo 113. El Ayuntamiento, con objeto de llevar a cabo una oportuna toma de decisiones y una más eficaz prestación de los servicios públicos, podrá solicitar del Congreso su aprobación para crear organismos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios atendiendo al menos a los siguientes aspectos:

I. Estructura jurídico-administrativa;

II. Órganos de fiscalización, vigilancia, control y evaluación;

III. Descripción clara de 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; y

VI. Las demás que se regulen en el reglamento que se expida al efecto y sean inherentes a su función.

Artículo 114. El Ayuntamiento designará un Comisario para cada uno de los organismos descentralizados creados, y establecerá las formas para contar con una adecuada información sobre el funcionamiento de dichos organismos; lo anterior, sin perjuicio de las atribuciones de vigilancia y fiscalización del Ayuntamiento, la Contraloría Municipal y el Congreso del Estado, que podrán ejercerlas en cualquier momento.

Artículo 115. La Administración de los Organismos Descentralizados estará a cargo de un Órgano de Gobierno, que será un Consejo Directivo o su equivalente, con un Director General, nombrado por el Ayuntamiento en los términos del reglamento respectivo.

Para la extinción de organismos descentralizados deberá fungir como órgano liquidador la Contraloría Municipal en su caso. La extinción se formulará mediante acuerdo del Ayuntamiento, misma que deberá ser publicada en el Periódico Oficial del Estado.

(...)"

De lo transcrito se desprende que los municipios no cuentan con la facultad expresa de crear organismos descentralizados en materia de desarrollo urbano. En efecto, la ley en comento señala que los municipios para una oportuna toma de decisiones y la más eficaz prestación de los servicios públicos, **podrán aprobar por las dos terceras partes de sus integrantes, y respetando la Ley de la materia, la constitución, transformación y extinción de organismos descentralizados** y otros, los cuales contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Destaca asimismo, la facultad de los municipios para proponer a la Legislatura local la creación de organismos descentralizados para la prestación y operación de los servicios públicos. No obstante, lo cierto es que la atribución conferida al municipio consiste única y exclusivamente para plantear o sugerir al órgano legislativo estatal la creación de dicha entidad, pero de ninguna manera le concede la facultad de crearlos por sí mismos.

En otras palabras, si bien existe la posibilidad de que los municipios del Estado de Nuevo León incorporen a su régimen administrativo organismos descentralizados, también lo es que se requiere además de la aprobación calificada de sus integrantes y, con especial relevancia, respetar la Ley de la materia para la que pretende ser creado tal organismo.

En este sentido, el concepto de invalidez del Municipio actor es fundado, pues la autorización previa del Congreso de Nuevo León resulta incompatible con lo que establece el artículo 115, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, que limita los casos en los que las Legislaturas locales pueden crear las bases generales para la administración y el funcionamiento del gobierno municipal. El artículo 115 referido, señala en lo conducente:

Art. 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;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

Sólo en el contexto del establecimiento de las bases generales para la administración municipal serían válidos los artículos impugnados. Sin embargo, el artículo 33, fracción I, inciso h), en su porción normativa "*En el caso de los organismos descentralizados será necesaria la aprobación del Congreso del Estado, para su constitución*", y el artículo 113, en la porción normativa que establece que cualquier municipio neoleonés "*podrá solicitar del Congreso su aprobación para crear organismos descentralizados*", van más allá de la creación de bases generales e invaden la autonomía del Municipio actor para llevar por sí mismo su propia administración pública, en los términos del artículo 115 constitucional.

En este sentido, se podría argumentar que la autorización al Congreso local, necesaria para crear un organismo descentralizado en el nivel municipal, es parte de las bases generales para la administración pública en ese nivel. Existe en efecto un criterio jurisprudencial vigente de este Pleno que a continuación se transcribe:

“ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES. LA FACULTAD PARA CREARLOS ESTÁ RESERVADA A LA LEGISLATURA DEL ESTADO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA). De conformidad con lo previsto en los artículos 34, fracción XI y 112 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca y con el objeto de tomar decisiones con oportunidad y prestar eficazmente los servicios públicos, los Ayuntamientos pueden proponer a la Legislatura Local, por conducto del Ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propio. Ello implica que la atribución conferida al Municipio consiste, única y exclusivamente, en plantear o sugerir al órgano legislativo estatal la creación de dicha entidad, pero de ninguna manera le concede la facultad de crearlos por sí mismo. En esa virtud, si algún Municipio perteneciente a esa entidad federativa crea por sí mismo un organismo descentralizado, éste carecerá de fundamento legal y, por ende, deberá estimarse contrario del orden constitucional”. (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XV, enero de 2002, tesis P./J. 133/2001, página 1042, registro digital 187950).

Sin embargo, tal criterio debe ser abandonado por este mismo Pleno porque, desde que se falló la controversia constitucional 14/2001, después de que el Pleno estableció la jurisprudencia citada, ha quedado claro que una autorización *ex ante* del Congreso del Estado para el caso de la creación de organismos descentralizados municipales significa vulnerar la autonomía municipal de un orden jurídico con funciones propias. Como esta Suprema Corte estableció en aquella controversia:¹²

La conceptualización del Municipio como órgano de gobierno conlleva además el reconocimiento de una potestad de autoorganización, por virtud de la cual, si bien el Estado regula un cúmulo de facultades esenciales del Municipio, quedan para el ayuntamiento potestades adicionales que le permiten definir la estructura de sus propios órganos de administración, sin contradecir aquellas normas básicas o bases generales que expida la legislatura. Lo anterior queda confirmado tan pronto se concatena este concepto explícito del Municipio como “órgano de gobierno” con el contenido que la reforma otorgó a la facultad reglamentaria municipal.

[...]

El Constituyente permanente, en consecuencia, trata de establecer un equilibrio competencial en el que no prevalezca la regla de que un nivel de autoridad tiene facultades mayores o de mayor importancia que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las que constitucionalmente le corresponden: al Estado le corresponde sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos los Municipios del Estado y al Municipio le corresponde dictar sus normas específicas, sin contradecir esas bases generales, dentro de su jurisdicción.

Por lo anterior, es posible concluir que la intención fundamental de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, en lo que se refiere a la fracción II del artículo 115 constitucional, es la siguiente: los Municipios deben ser iguales en lo que es consubstancial a todos, lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la legislatura del Estado, pero tienen el derecho derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, lo cual se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II del artículo 115 constitucional.

En la misma controversia constitucional 14/2001, el Pleno precisó el alcance de estas facultades de creación normativa de las Legislaturas locales, de acuerdo con los siguientes postulados:¹³

- 1) Las bases de la administración pública municipal que dicten las Legislaturas Estatales deben orientarse a regular sólo cuestiones generales del Municipio, tanto sustantivas como adjetivas;
- 2) El establecimiento de dichas cuestiones generales tendrá por objeto únicamente establecer un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, que debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, pero únicamente en los aspectos que requieran dicha uniformidad.

¹² Véase especialmente la controversia constitucional 14/2001 (páginas 172, último párrafo, y 186) a cargo de la Señora Ministra Olga Sánchez Cordero, fallada por el Pleno de la Suprema Corte el siete de julio de dos mil cinco. Aunque dicha sentencia no trató sobre la creación de organismos descentralizados municipales ni sobre el papel que los congresos locales tendrían en particular, sus consideraciones subrayaron que la facultad de las legislaturas estatales para expedir las leyes municipales respectivas se debe ceñir a establecer las bases generales conforme a las cuales los ayuntamientos se administren.

¹³ Véase la controversia constitucional 14/2001 (páginas 200 a 201).

- 3) La competencia reglamentaria del Municipio implica la facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo;
- 4) No es aceptable que con apoyo en la facultad legislativa con que cuenta el Estado para regular la materia municipal, intervenga en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que esto le está constitucionalmente reservado a éste.

Esto es, las bases generales de la administración pública municipal, no pueden tener una extensión temática tal que anule la facultad del Municipio para reglamentar sus cuestiones específicas.

- 5) En consecuencia queda para el ámbito reglamentario, como facultad exclusiva de los ayuntamientos, lo relativo a policía y gobierno, su organización y funcionamiento interno, lo referente a la administración pública municipal, así como la facultad para emitir normas sustantivas y adjetivas en las materias de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en todo lo que se refiera a las cuestiones específicas de cada Municipio.

En efecto, la administración pública municipal requiere de un marco jurídico adecuado con la realidad, que si bien debe respetar lineamientos, bases generales o normas esenciales, también debe tomar en cuenta la variedad de formas que puede adoptar una organización municipal, atendiendo a las características sociales económicas, biogeográficas, poblacionales, urbanísticas, etcétera, de cada Municipio; de ello se sigue que no es posible establecer una organización interna única y definitiva para los diversos Municipios que integren una Entidad Federativa. En respeto de esa capacidad de organización y gobierno, los Municipios cuentan ahora con un ámbito de competencia propia, referido a la regulación de estas cuestiones particulares.

- 6) En ese sentido, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, “las bases generales de la administración pública municipal”, 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.

Así pues, en términos de lo fallado por este Pleno en la controversia constitucional 14/2001, se desprende que las Legislaturas estatales no pueden intervenir directamente en las cuestiones específicas de organización de la administración pública municipal. El artículo 115, fracción II, inciso a), citado implica que tanto el nivel estatal como el municipal intervienen en la promulgación de las disposiciones normativas – reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general– mediante las cuales se organiza la administración pública municipal. Sin embargo, ambas intervenciones son de diferente naturaleza. La acción de los legislativos de los estados se circunscribe únicamente a establecer las bases de aplicación general que regirán la acción municipal en aquellos aspectos esenciales de operación. En otras palabras, los legislativos locales fijan un parámetro general y mínimo a la luz del cual los municipios deben organizar su gobierno. En cambio, el ayuntamiento es el que directamente y de manera concreta lleva a cabo esa administración pública municipal para atender problemáticas singulares.

La reforma constitucional que modificó la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, publicada el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, buscó fortalecer las atribuciones del municipio respecto de los gobiernos locales. Así, el constituyente permanente estableció que el objeto de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales se limitará **exclusivamente** a expedir las bases generales para la administración pública municipal, sin intervenir en las cuestiones específicas y concretas de cada municipio:¹⁴

¹⁴ El dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados (origen) de la reforma al artículo 115 constitucional, publicada el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, punto 4.2.

En este sentido, la iniciativa del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, que, junto con la de otros partidos, formó parte del decreto, razonaba en los siguientes términos.

“Al municipio, a través de su ayuntamientos se le confirieron facultades reglamentarias, mas no existe limitación alguna para que las legislaturas estatales y federales, encuentren una frontera entre sus atribuciones y las del municipio de tal manera, que sea efectiva la capacidad cuasilegislativa de los ayuntamientos que de modo incipiente, ya les ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dichas leyes se deben orientar a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas, que le den un marco normativo homogéneo a los municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada municipio.

En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario como facultad de los ayuntamientos, todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal; así como para la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general; mientras que las leyes estatales en materia municipal, contemplarán lo referente al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos, y demás aspectos que contienen lo siguiente:

4.2.1 En el inciso a) se establecen los medios de impugnación y los órganos correspondientes, para dirimir controversias entre los particulares y la administración pública municipal, los cuales deberán conducir a la observancia de los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. Se deja a salvo para cada ayuntamiento decidir, a través de disposiciones reglamentarias, formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal. La ley, solo contemplará los principios generales en este rubro.

Por estas razones, la autorización que la ley impugnada ordena para crear organismos descentralizados en el ámbito municipal implica que, **más allá de fijar el parámetro general sobre el cual debe estructurarse el gobierno municipal, el órgano Legislativo local se auto atribuyó la facultad de intervenir de manera directa y concreta en dicho gobierno.** Es decir, dicha medida no establece criterios o pautas que deban ser seguidas por los ayuntamientos para la constitución de un organismo (bases generales), sino que se trata de una norma de competencia a favor del Congreso local para emitir actos jurídicos individualizados (según cada solicitud que se le presente) en los que determine, caso por caso, si procede o no la creación de un organismo.

Crear organismos descentralizados en el nivel municipal es un acto que individualiza la administración pública para enfrentar necesidades concretas de cada ayuntamiento. En este sentido, las bases generales para los municipios que el Congreso de Nuevo León puede emitir se dirigen, por su propia naturaleza, a lo que es común a todos ellos y, por las mismas razones, contienen estándares, reglas generales y principios. En cambio, la autorización que los preceptos impugnados exigen para crear órganos descentralizados municipales implica un acto concreto que va más allá de fijar los requisitos que aquellos organismos deben tener.

Es decir, por dichos artículos la legislatura no estableció pautas generales que rijan la actuación de los ayuntamientos, sino que pretendió establecer un requisito que permite a la Entidad inmiscuirse en asuntos propios del orden municipal. Así pues, la medida vulnera la autonomía municipal puesto que interfiere con la libertad configurativa del municipio para, a la luz de las reglas y principios que legítimamente marca el Congreso local para todos los municipios, diseñar la estructura su propia administración pública como mejor considere, con la finalidad de atender las necesidades específicas que el mismo municipio enfrenta.

Como conclusión, independientemente de los hipotéticos beneficios que una autorización del Congreso de Nuevo León pudiera tener en aras del orden en las finanzas públicas municipales, esta intervención va más allá de configurar las bases generales para el funcionamiento de este nivel de gobierno por parte de los estados de la Federación y, por tanto, no es coherente con el orden constitucional.

En este sentido, el mismo orden jurídico local ordena que las cuentas públicas de los municipios sean revisadas por el Congreso del Estado a través de su Auditoría Superior, la que tendrá que verificar que se hayan colmado los requisitos de las normas presupuestales que norman la creación, gasto y funcionamiento de órganos descentralizados municipales, en un segundo momento. Así lo ordena el artículo 63, fracción XIII de la Constitución Política del Estado de Nuevo León:

“Se les reconoce personalidad jurídica pero hoy por hoy, los gobiernos estatales y las legislaturas locales afectan el ámbito municipal, tomando decisiones en su nombre, sobre todo de carácter administrativo de tal manera que dejan a los ayuntamientos como entidad de despacho o ejecución en asuntos trascendentes.

(...)

“Al efecto las facultades reglamentarias amplias de los ayuntamientos y por ello cuasilegislativas, se remiten a un marco jurídico general que expedirán las legislaturas locales, (...) conforme a las cuales los ayuntamientos ejercerán sus potestades; pero a diferencia del texto constitucional vigente, el que ahora se propone limita las bases normativas de las legislaturas locales, al establecimiento de principios generales de procedimiento administrativo garantías de igualdad, transparencia, audiencia, defensa y legalidad, y el que dichas bases deberán estar contenidas en una sola ley...”

Art. 63.- Corresponde al Congreso:

(...)

XIII.- Fiscalizar, revisar, vigilar, evaluar, aprobar o rechazar en su caso con el apoyo de la Auditoría Superior del Estado, las Cuentas Públicas que presenten los Poderes del Estado, los Organismos Autónomos, los organismos descentralizados y desconcentrados y fideicomisos públicos de la administración pública del Estado, los Municipios y sus organismos descentralizados y desconcentrados, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ajustaron a los criterios señalados en los presupuestos respectivos y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, así como fiscalizar a las personas físicas o morales de derecho privado que hayan recibido recursos públicos.

(...)

Si de la revisión practicada por la Auditoría Superior del Estado, aparecieran discrepancias entre los ingresos o egresos o no existiera exactitud o justificación entre los ingresos o gastos realizados, se fincarán las responsabilidades de conformidad con las disposiciones aplicables.

Es por ello que se constata la existencia de un mecanismo *ex post* para verificar que la creación y ejercicio del gasto de los órganos descentralizados municipales se pliegue a las normas presupuestales aplicables y que se sancionen los eventuales incumplimientos de esas mismas leyes.

Finalmente, resulta ineficaz analizar por vicios propios la legalidad de la resolución impugnada, cuando se demostró que los artículos impugnados de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León transgredieron el ámbito competencial del Municipio actor y fueron dichos preceptos los que fundamentaron el acuerdo impugnado. En este sentido, la resolución reclamada comparte los mismos vicios constitucionales que el artículo 33, fracción I, inciso h), y el diverso 113 de la ley que les dio fundamento y debe, por ello, también declararse inválida.

NOVENO. Efectos. En estas condiciones, procede declarar la invalidez de los artículos 33, fracción I, inciso h), en su porción normativa "*En el caso de los organismos descentralizados será necesaria la aprobación del Congreso del Estado, para su constitución*" y 113 en su porción normativa "*solicitar del Congreso su aprobación para*", ambos de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León y de su acto de aplicación consistente en el acuerdo administrativo número 1140, emitido por Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, ya que como se precisó con anterioridad, estos transgreden lo dispuesto en el artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En términos del artículo 105, último párrafo, de la misma Constitución los efectos surtirán únicamente entre las partes de esta controversia constitucional.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 33, fracción I, inciso h), en su porción normativa "*En el caso de los organismos descentralizados será necesaria la aprobación del Congreso del Estado, para su constitución*" y 113, párrafo primero, en su porción normativa "*solicitar del congreso su aprobación para*", de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, expedida mediante decreto núm. 251, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de mayo de dos mil quince, así como de su acto de aplicación, consistente en el acuerdo administrativo número 1140, emitido el veintiuno de marzo de dos mil diecisiete por la LXXIV legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León; la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el periódico oficial del Estado de Nuevo León, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a la precisión de la litis, a las causales de improcedencia y a la descripción de las constancias de autos relacionadas con el acto impugnado.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez de los artículos 33, fracción I, inciso h), en su porción normativa "*En el caso de los organismos descentralizados será necesaria la aprobación del Congreso del Estado, para su constitución*", y 113, párrafo primero, en su porción normativa "*solicitar del Congreso su aprobación para*", de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, expedida mediante Decreto Núm. 251, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de mayo de dos mil quince, así como de su acto de aplicación, consistente en el acuerdo administrativo número 1140, emitido el veintiuno de marzo de dos mil diecisiete por la LXXIV Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Medina Mora I. y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Aguilar Morales y Medina Mora I. anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Encargado del Engrose, **Javier Laynez Potisek**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veintinueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 168/2017, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, dictada por el Tribunal Pleno en su sesión del diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve.- Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 168/2017.

Al resolver este asunto, en sesión de diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, la mayoría¹ del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los artículos 33, fracción I, inciso h), en su porción normativa "*En el caso de los organismos descentralizados será necesaria la aprobación del Congreso del Estado, para su constitución*" y 113, párrafo primero, en su porción normativa "*solicitar del congreso su aprobación para*", de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, expedida mediante decreto número 251, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de mayo de dos mil quince.

Lo anterior, al considerar que las referidas porciones normativas son violatorias del artículo 115, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución General, ya que exceden de la creación de bases generales e invaden la autonomía del Municipio actor para llevar por sí mismo su propia administración pública, en términos del artículo 115 de la Ley Fundamental y estimó que más allá de fijar el parámetro general sobre el cual debe estructurarse el gobierno municipal, el órgano Legislativo local exigió su autorización previa para la constitución de organismos descentralizados municipales, con lo cual se auto atribuyó la facultad de intervenir de manera directa y concreta en dicho gobierno.

Consecuentemente, la mayoría del Tribunal Pleno declaró la invalidez del acto de aplicación de las normas impugnadas, consistente en el acuerdo administrativo número 1140, emitido el veintiuno de marzo de dos mil diecisiete por la LXXIV Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León.

En relación con lo anterior, respetuosamente, me permito expresar los motivos de mi disenso, pues a diferencia de la mayoría, considero que se debió reconocer la validez de los artículos 33, fracción I, inciso h), y 113 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, así como del referido acto de aplicación de dichas normas, ya que desde mi perspectiva, no invaden el ámbito competencial del municipio y, por ende, no son violatorias del artículo 115 de la Constitución General.

¹ Conformada por los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo. En contra, además de mí, votaron los Ministros Esquivel Mossa, Medina Mora I. y Pérez Dayán.

Lo estimo así, puesto que considero, a partir de lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley de Gobierno Municipal², que el propósito de ese ordenamiento es, precisamente, sentar las bases generales para homologar, en la entidad federativa, la integración, organización, administración y atribuciones del gobierno municipal y de su administración pública, por lo cual, respecto de los organismos públicos descentralizados, pretende homogeneizar su conformación, para garantizar que en todo el estado cumplan con unas bases mínimas; por ello, el ejercicio de la facultad de los municipios para crear este tipo de organismos, se supeditó a que el Congreso del Estado otorgue su autorización, pero desde mi punto de vista, con el objeto de realizar una mera verificación de los presupuestos mínimos contenidos en los artículos 113 y 114 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León³.

Por lo anterior, discrepo de la mayoría de que no se establecen criterios o pautas que deban ser seguidas por los ayuntamientos para la constitución de un organismo (bases generales) y de que se trata de una norma de competencia a favor del Congreso local para emitir actos jurídicos individualizados (según cada solicitud que se le presente) en los que determine, caso por caso, si procede o no la creación de un organismo, razón medular por la cual disiento de las consideraciones y del sentido del fallo.

Este es, para mí, el sentido que se debió adoptar respecto de las disposiciones impugnadas, interpretadas en el contexto en que las reformas al artículo 115 constitucional pretendieron que los municipios contaran con autonomía en su gobierno y, por ello, estimo que, de acuerdo con la realidad y necesidad de cada uno de los municipios, éstos pueden decidir que ciertas funciones se lleven a cabo a través de este tipo de organismos, pero de acuerdo con las bases generales que pretenden homogeneizar.

Lo anterior, ya que un sentido distinto como el adoptado por la mayoría, implica que el Congreso Estatal determine si existe o no la necesidad de crear este tipo de organismos y que incida directamente en el ejercicio del gobierno municipal.

Consecuentemente, al no compartir la invalidez de las normas impugnadas, estimo que su acto de aplicación se debió analizar por vicios propios, y se debió desestimar el planteamiento en el que el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, actor, adujo la violación al principio de igualdad en el ejercicio de la atribución del Congreso, en relación con el trato dado al Municipio de Guadalupe, ya que de las consideraciones del dictamen aprobado por la Legislatura para negar la solicitud formulada se aprecia que no se cumplieron los requisitos que exigen los numerales 113 y 114 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León.

En mérito de las razones expuestas, sirvan estas líneas para expresar mi respetuoso disenso.

Ministro, **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia de diecinueve de septiembre del dos mil diecinueve, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 168/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

² **“ARTÍCULO 1.-** La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular y establecer las bases para la integración, organización, administración, funcionamiento y atribuciones del Gobierno y de la Administración Pública Municipal, con base en lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Nuevo León y las disposiciones internacionales reconocidas por el orden jurídico mexicano.”

³ **“ARTÍCULO 113.-** El Ayuntamiento, con objeto de llevar a cabo una oportuna toma de decisiones y una más eficaz prestación de los servicios públicos, podrá solicitar del Congreso su aprobación para crear organismos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios atendiendo al menos a los siguientes aspectos:

I. Estructura jurídico-administrativa;

II. Órganos de fiscalización, vigilancia, control y evaluación;

III. Descripción clara de 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 pretendan lograr; y

VI. Las demás que se regulen en el reglamento que se expida al efecto y sean inherentes a su función.”

“ARTÍCULO 114.- El Ayuntamiento designará un Comisario para cada uno de los organismos descentralizados creados, y establecerá las formas para contar con una adecuada información sobre el funcionamiento de dichos organismos; lo anterior, sin perjuicio de las atribuciones de vigilancia y fiscalización del Ayuntamiento, la Contraloría Municipal y el Congreso del Estado, que podrán ejercerlas en cualquier momento.”