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 195/2020.

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 195/2020

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

PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
SECRETARIA: DANIELA CARRASCO BERGE
COLABORÓ: DIEGO RUIZ DERRANT

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno, mediante el cual se emite la siguiente:

SENTENCIA

Por la que se resuelve la controversia constitucional 195/2020, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como la Secretaría General de Gobierno, todos del Estado de Nuevo León, demandando la invalidez de diversos preceptos contenidos en el Decreto número 359, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de octubre de dos mil veinte.

I. TRÁMITE

1. **Presentación de la demanda.** Mediante escrito presentado el primero de diciembre de dos mil veinte, Miguel Bernardo Treviño De Hoyos y Valeria Guerra Siller, en su carácter de Presidente Municipal y Síndica Segunda del Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Garza García, respectivamente, promovieron controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como la Secretaría General de Gobierno, todos del Estado de Nuevo León, demandando la invalidez del Decreto número 359, por el que se reforman las fracciones V y VI del artículo 92 y se adicionan la fracción VII al artículo 92 y el artículo 110 Bis V, todos de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, publicado el dieciséis de octubre de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.
2. En su **único concepto de invalidez**, el actor sostiene que el Decreto impugnado transgrede los artículos 49, 115, párrafo primero y fracción III, inciso g), y 133 de la Constitución Federal, pues va más allá del establecimiento de bases generales y se traduce en una invasión a la autonomía municipal para determinar su propia administración pública.
3. Al respecto, argumenta que, si bien el Congreso local ejerció su facultad conforme al artículo 63, fracciones I y V, de la Constitución local, lo cierto es que se extralimitó y transgredió la facultad municipal en materia de parques, jardines y su equipamiento, en lo concerniente a su régimen interior.
4. En este sentido, considera que deben tomarse en cuenta las consideraciones de la controversia constitucional 168/2017, que retoma las razones de la diversa 14/2001, donde se determinó que una autorización *ex ante* del Congreso del Estado para la creación de organismos descentralizados municipales implicaba una violación a la autonomía municipal, por lo que las legislaturas locales únicamente podían emitir bases generales bajo ciertos postulados, pero sin intervenir directamente en las cuestiones específicas de la organización de la administración pública municipal, conforme al artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal.
5. Por lo tanto, postula que el decreto impugnado, al ordenar la creación de áreas de la administración pública municipal, resulta inconstitucional porque el Congreso local interviene de manera directa en la estructura del gobierno municipal, sin que pueda entenderse como una pauta general.
6. Es decir, la creación de dependencias de la administración pública municipal debe de partir de las necesidades específicas de cada ayuntamiento, mientras que las bases generales se dirigen a lo que es común a todos los municipios, por lo que la orden de crear dependencias municipales implica ir más allá de fijar requisitos generales.

7. Además, argumenta que los artículos 118, 132, fracción I, inciso g), y 153 de la Constitución Local, así como diversos preceptos del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de San Pedro Garza García y del Reglamento para la Protección Ambiental y Desarrollo Sustentable del mismo Municipio, prevén la facultad para atender directamente lo referente a parques, jardines y su equipamiento, encontrándose inmerso lo relativo a la creación, cuidado, protección, conservación, mantenimiento y restauración de los mismos.
8. Así, el Municipio cuenta con una Secretaría de Servicios Públicos y Medio Ambiente, que a su vez se integra por diversas Direcciones, resultando de especial importancia la de Atención y Calidad, que tiene como atribución construir, conservar y mantener jardinería, equipamiento, infraestructura e instalaciones de los parques, plazas y jardines municipales.
9. Derivado de lo anterior, la fracción VII del artículo 92, así como el artículo 110 Bis V, de la Ley de Gobierno Municipal local, adicionados mediante el Decreto impugnado, así como el artículo segundo transitorio del mismo, vulneran los principios de certeza y seguridad jurídica e implican una invasión a las competencias constitucionales de los municipios en materia de parques, jardines y su equipamiento, en lo concerniente al régimen interior. Esto es así porque a través de éstos se obliga a crear un área encargada del cuidado y protección de parques y jardines municipales, y tratándose de los municipios de más de cien mil habitantes, como lo es San Pedro Garza García, se ordena crear un área con el nivel de Secretaría, con lo que fuerza a modificar la hacienda municipal y los reglamentos correspondientes, en contravención de la autonomía municipal y la división de poderes.
10. Adicionalmente, sostiene que la imposición de crear órganos dentro de la administración pública municipal podría contravenir las disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
11. **Registro y turno.** La demanda de controversia fue recibida en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el primero de diciembre de dos mil veinte.
12. El cuatro de diciembre de dos mil veinte, el Presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente con el número 195/2020 y lo turnó al ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor.
13. **Auto admisorio.** El catorce de diciembre de dos mil veinte, el ministro instructor admitió a trámite la demanda y tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como a la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, pero no así al responsable del Periódico Oficial, al tratarse de una autoridad subordinada al primer Poder mencionado. A tales autoridades les requirió para que, dentro del plazo de treinta días hábiles, rindieran su contestación a la demanda. Asimismo, ordenó que se diera vista tanto a la Fiscalía General de la República como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.
14. **Contestación de la Secretaría General de Gobierno.** Homero Antonio Cantú Ochoa, Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, actuando en representación legal del Secretario, dio contestación a la demanda.
15. Al respecto, señala, por un lado, que la participación de la Secretaría General de Gobierno se limitó a refrendar la sanción, promulgación y orden de publicación que el titular del Poder Ejecutivo local realizó respecto del decreto impugnado, actuación que no se impugna en el caso. Por otra parte, considera que no es claro el acto impugnado consistente en las “consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de derecho o por derecho derivan o resulten de todas y cada una de las normas y actos cuya invalidez se reclama”, pues no se especifica en qué consisten.
16. Asimismo, sostiene que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria en la materia, en virtud de que el Municipio actor carece de interés legítimo para promover la controversia, en lo correspondiente al Secretario General de Gobierno local, pues la intervención de la Secretaría se limitó a refrendar la promulgación y orden de publicación del Decreto impugnado, por lo que no existe legitimación pasiva al no constituir un órgano que hubiera emitido o promulgado la norma general objeto de la controversia, por lo que no se surte la hipótesis prevista en la fracción II del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de la materia.
17. Finalmente, considera que al no cuestionarse de forma específica el acto de refrendo, resultaba innecesario pronunciarse sobre los conceptos de invalidez del Municipio actor.

18. **Contestación del Poder Ejecutivo.** Homero Antonio Cantú Ochoa, Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, actuando en representación legal del titular del Poder Ejecutivo local, dio contestación a la demanda.
19. Al respecto, señala que la parte actora no especificó a qué se refiere al impugnar las “consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de derecho o por derecho derivan o resulten de todas y cada una de las normas y actos cuya invalidez se reclama” del Decreto impugnado.
20. Además, argumenta que, ya que la única participación que tuvo el Poder Ejecutivo en relación con el Decreto impugnado consistió en la sanción y promulgación de éste, respecto de lo cual no existe cuestionamiento específico, no resulta necesario hacer pronunciamiento alguno en cuanto a los conceptos de invalidez.
21. **Contestación del Poder Legislativo.** La Diputada María Guadalupe Rodríguez Martínez, en su carácter de Presidenta del Congreso local, dio contestación a la demanda.
22. El Poder legislativo local argumenta que el concepto de invalidez planteado por el Municipio actor resulta infundado, pues no se actualiza una violación al artículo 115 de la Constitucional Federal.
23. En primer lugar, sostiene la validez del proceso legislativo que dio origen al Decreto impugnado. Expone que la controversia resulta improcedente al existir una falta de afectación al ámbito competencial del Municipio actor, pues de los argumentos expuestos no se desprende una invasión de competencias.
24. En este sentido, considera que el Decreto impugnado tiene por objeto la creación de un organismo exclusivo encargado del cuidado y protección de parques y jardines municipales, sin que tal situación invada la autonomía municipal, pues únicamente se busca fortalecer y apoyar a los municipios.
25. Al respecto, considera aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 44/2011, de rubro “ORDEN JURÍDICO MUNICIPAL. PRINCIPIO DE COMPETENCIA (MUNICIPIOS COMO ÓRGANOS DE GOBIERNO).”¹ Arguye que resulta necesaria la creación de un organismo especializado y constituido formalmente con la posibilidad de cumplir sus funciones conforme al Decreto impugnado dado el deterioro de los parques y jardines municipales, pues éste sería el responsable únicamente del mantenimiento y mejoramiento de las áreas verdes, parques y otros espacios públicos.
26. En atención a lo anterior, considera que la normativa impugnada no invadió la esfera competencial del Municipio actor ni transgredió el artículo 115 de la Constitución Federal.
27. **Opinión de la Fiscalía General de la República y del Consejero Jurídico de la Presidencia.** El Fiscal General de la República y el Consejero Jurídico de la Presidencia no emitieron opinión en el presente asunto.
28. **Audiencia.** Substanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veintinueve de abril de dos mil veintiuno, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se hizo constar que no se presentaron las partes, la relación de pruebas documentales y alegatos, y se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas durante la instrucción.
29. **Cierre de instrucción.** Por acuerdo de treinta de abril de dos mil veintiuno, se decretó el cierre de instrucción y se puso el expediente en estado de resolución.

II. COMPETENCIA

30. 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 en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,³ en virtud de que se plantea la inconstitucionalidad de diversas normas generales emitidas por los Poderes demandados, al considerar que se invade la competencia del Municipio actor.

¹ Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro I, tomo I, octubre de 2011, página 294 y registro 160810.

² “**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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

[...]

i) Un Estado y uno de sus Municipios [...].”

³ “**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [...].”

III. PRECISIÓN DEL ACTO IMPUGNADO

31. De conformidad con el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de la materia,⁴ se precisa que, partiendo de una lectura integral de la demanda, el Municipio actor cuestiona efectivamente la validez de los artículos 92, fracción VII, y 110 Bis V, adicionados a la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, así como el artículo segundo transitorio, todos contenidos en el Decreto número 359, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el dieciséis de octubre de dos mil veinte.
32. Lo anterior, dado que, si bien en ciertas partes de su argumentación parecería plantearse una impugnación genérica al Decreto número 359, lo cierto es que en su único concepto de invalidez cuestiona la regularidad constitucional de las disposiciones que prevén que cada Municipio contará con un área encargada del cuidado y protección de los parques y jardines municipales, lo cual está contenido únicamente en los artículos mencionados con anterioridad.
33. En consecuencia, no se considera que el Municipio actor cuestione la regularidad de las reformas realizadas en el mismo Decreto a las fracciones V y VI del artículo 92.⁵
34. Para mayor claridad se transcriben los preceptos impugnados:

Artículo 92. Para el estudio, la planeación y el despacho de los diversos asuntos de la Administración Pública Municipal Centralizada, el Ayuntamiento se auxiliará, por lo menos, con las siguientes dependencias:

[...]

VII. Un área encargada del cuidado y protección de parques y jardines municipales.

Artículo 110 Bis V. El área encargada del cuidado y protección de parques y jardines es la unidad administrativa que tendrá a cargo la creación, cuidado, protección, la conservación, el mantenimiento y la restauración de los parques y jardines de competencia municipal, con base a lo establecido en la Ley Ambiental del Estado, la Ley para la Conservación y Protección del Arbolado Urbano del Estado de Nuevo León y demás leyes y reglamentos municipales.

En los Municipios con más de cien mil habitantes, el área tendrá el nivel de Secretaría o de Dirección General. En los demás Municipios dicha área tendrá el nivel de acuerdo con sus posibilidades presupuestales.

Segundo. Los Ayuntamientos de los Municipios tendrán un plazo de ciento ochenta días naturales contados a partir de la vigencia del presente Decreto para adecuar sus reglamentos a lo establecido en el mismo.

35. Por otra parte, cabe señalar que es fundado el planteamiento del Poder Ejecutivo y del Secretario General de Gobierno respecto a que no debe analizarse la impugnación de “todas las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de derecho (sic) o por derecho derivan o resulten de todas y cada una de las normas y actos cuya invalidez se reclama”; lo anterior, dado que tal planteamiento formulado por el actor alude a actos futuros, inciertos e indeterminados respecto de los cuales no es posible realizar un análisis de constitucionalidad, por lo que no cabe pronunciamiento alguno.⁶

IV. OPORTUNIDAD

36. Se analizará la oportunidad de la demanda respecto del Decreto impugnado en términos de lo dispuesto por el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, que establece que, tratándose de normas generales, el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días: (a) a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o (b) a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación.⁷

⁴ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

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

⁵ **Artículo 92.** Para el estudio, la planeación y el despacho de los diversos asuntos de la Administración Pública Municipal Centralizada, el Ayuntamiento se auxiliará, por lo menos, con las siguientes dependencias:

V. Un área encargada de la Protección al Medio Ambiente;

VI. Un área encargada de la Protección al Adulto Mayor [...].”

⁶ Al respecto, véase la tesis de jurisprudencia P./J. 64/2009, de este Tribunal Pleno, de rubro: “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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.” Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, julio de 2009, página 1461 y registro 166990.

⁷ **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

I. 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 [...].”

37. En el caso, el Decreto número 359 se publicó el viernes dieciséis de octubre de dos mil veinte en el Periódico Oficial de Nuevo León, por lo que el plazo para su impugnación transcurrió del lunes diecinueve de octubre al primero de diciembre de la misma anualidad.⁸
38. En el caso, la demanda del Municipio se recibió el primero de diciembre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal. Por tanto, cabe concluir que resulta oportuna.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

39. En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, tiene legitimación para promover este medio de control constitucional.
40. Suscriben la demanda Miguel Bernardo Treviño De Hoyos y Valeria Guerra Siller, en su carácter de Presidente Municipal y Síndica Segunda del Municipio actor, lo que acreditan con copia certificada de las constancias de mayoría para la renovación del Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Garza García para el periodo comprendido entre el treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho y el treinta de octubre de dos mil veintiuno, expedida por la Comisión Municipal Electoral. En términos del artículo 34, fracción I, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, dichos funcionarios cuentan con la representación legal del Ayuntamiento.⁹
41. Conforme al artículo 11 de la Ley Reglamentaria,¹⁰ la representación debe estar establecida en las normas que rigen a los órganos legitimados, lo cual se acredita en este caso y, por consiguiente, se le reconoce la representación al Presidente Municipal y a la Síndica Segunda indicados.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

42. En términos de los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, 10, fracción II, y 11 de la Ley Reglamentaria en la materia, en este asunto tienen el carácter de autoridades demandadas los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como el Secretario General de Gobierno, todos del Estado de Nuevo León, al constituir las autoridades responsables de la emisión y promulgación de la norma general impugnada.
43. Por lo que hace al Poder Legislativo local, la contestación de demanda fue suscrita por la Diputada María Guadalupe Rodríguez Martínez, en su carácter de Presidenta de la LXXV Legislatura del Congreso del Estado, acreditando su personalidad con copia certificada del Decreto legislativo 353 aprobado el primero de septiembre de dos mil veinte. Asimismo, conforme a los artículos 60, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León,¹¹ y 24, fracción XV, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado,¹² la Diputada Presidenta ostenta la representación legal del mismo.
44. Por otra parte, tratándose de las contestaciones del Poder Ejecutivo local y de la Secretaría General de Gobierno local, compareció en ambos casos 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 tanto del Secretario General de Gobierno como del titular

⁸ Descontándose del cómputo los días diecisiete, dieciocho, veinticuatro, veinticinco y treinta y uno de octubre; así como uno, siete, ocho, catorce, quince, dieciséis, veinte, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de noviembre, todos de dos mil veinte, inhábiles en términos de los artículos 2º y 3º de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo del Tribunal Pleno 18/2013, de cuatro de marzo de dos mil trece.

⁹ "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 [...]."

¹⁰ "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.

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

¹¹ "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 [...]."

¹² "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 [...]."

- del Poder Ejecutivo locales, quien acreditó su personalidad con la copia certificada del nombramiento expedido el seis de octubre de dos mil quince. En ambos supuestos, sus facultades de representación encuentran sustento en los artículos 20, fracción XXXIX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública local,¹³ y 44, fracciones XVII y XVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno local.¹⁴
45. Ahora bien, no pasa inadvertido que la Secretaría General de Gobierno argumenta que no cuenta con legitimación pasiva en el caso porque únicamente se limitó a refrendar la promulgación y orden de publicación del titular del Ejecutivo local, siendo que únicamente deben fungir como partes demandadas las autoridades que hayan emitido y promulgado la norma general impugnada.
46. No obstante, dicho argumento se considera infundado, pues esta Suprema Corte ha señalado que, tratándose de la legitimación pasiva en controversia constitucional, no se requiere necesariamente ser un órgano originario del Estado, pues si el refrendo de los decretos por parte de un Secretario de Estado reviste autonomía, debe concluirse que constituye un medio de control y, por lo tanto, se actualiza el supuesto de legitimación pasiva.¹⁵
47. En el caso, conforme a los artículos 77 y 88 de la Constitución local,¹⁶ en relación con los diversos 15, primer párrafo, y 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública local,¹⁷ el Secretario General de Gobierno tiene la facultad indelegable de refrendar las leyes y decretos, lo que se encuentra dentro de las formalidades del proceso legislativo.
48. En consecuencia, debe tenerse por demandada a la Secretaría General de Gobierno, dado que tiene injerencia en el proceso legislativo, al encontrarse invariablemente implicado en la emisión de la norma, por lo que debe responder sobre la conformidad constitucional de sus actos.

¹³ **Artículo 20.** La Secretaría General de Gobierno es la dependencia encargada de la conducción de la política interior del Estado y del apoyo técnico jurídico del Gobernador del Estado, le corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, el despacho de los siguientes asuntos:

[...]

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

¹⁴ **Artículo 44.** Corresponden 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 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.

XVIII. Efectuar las acciones pertinentes para que, en términos de la fracción XXXIX, del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León y de la parte inicial del artículo 10 de este Reglamento, el Secretario represente jurídicamente 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; en asuntos de carácter extrajudicial, así como en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los medios de control de la constitucionalidad local; sin perjuicio de la posibilidad de aplicar, en su caso, lo dispuesto en la fracción inmediata anterior. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas [...].”

¹⁵ Al respecto, véase, por analogía, el criterio desarrollado en la controversia constitucional 5/2001 y contenido en la tesis P./J. 109/2001, de este Tribunal Pleno, de rubro y texto: “SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO. Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los “órganos de gobierno derivados”, es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.” Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIV, septiembre de 2001, página 1104 y registro 188738.

¹⁶ **Artículo 77.** Se publicarán las leyes usando esta fórmula:

N _____, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, a todos sus habitantes hago saber: Que el H. Congreso del Estado ha tenido a bien decretar lo que sigue:
(AQUI EL TEXTO LITERAL)

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

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

Artículo 88. Ninguna orden del Gobernador se tendrá como tal, si no va firmada por el Secretario General de Gobierno y por el Secretario del Despacho que corresponda, o por quienes deban sustituirlos legalmente. Los firmantes serán responsables de dichas órdenes.”

¹⁷ **Artículo 15.** Los titulares de las dependencias a que se refiere esta Ley, podrán delegar en sus subalternos cualesquiera de sus facultades, salvo aquellas que la Constitución Política del Estado, las leyes y reglamentos dispongan que deban ser ejercidas directamente por ellos. [...].”

Artículo 20. La Secretaría General de Gobierno es la dependencia encargada de la conducción de la política interior del Estado y del apoyo técnico jurídico del Gobernador del Estado, le corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, el despacho de los siguientes asuntos [...].”

49. Una situación similar se advierte con el planteamiento del Poder Ejecutivo local relativo a que su participación se limitó a la sanción, promulgación y orden de publicación del Decreto impugnado, respecto de lo cual no existe concepto de invalidez alguno, pues bajo el mismo criterio que se señaló con anterioridad, el Gobernador de la entidad federativa, al tener injerencia en el proceso legislativo para otorgar plena validez y eficacia a las normas impugnadas, se encuentra invariablemente implicado en la emisión de las mismas y debe de responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución Federal.
50. En ambos casos, resulta aplicable, por analogía, la tesis P./J. 38/2010, de este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."¹⁸
51. Por ende, cabe concluir que asiste legitimación pasiva para comparecer a juicio a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como la Secretaría de Gobierno local, ya que participaron en la emisión, publicación y refrendo del Decreto impugnado, respectivamente, y los funcionarios que comparecen cuentan con las facultades para representarlos.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

52. En el escrito de contestación, el Poder Legislativo local sostiene que la controversia resulta improcedente al no existir una afectación al ámbito competencial del Municipio actor dado que de los conceptos de invalidez no se desprende que el Congreso se haya extralimitado en sus facultades. Tal argumento debe ser desestimado, pues la efectiva transgresión al ámbito competencial del actor es una cuestión que corresponde al fondo del asunto.¹⁹ Por el momento, basta con afirmar que el Municipio actor sí plantea en su escrito de demanda una supuesta afectación a su autonomía, consagrada en el artículo 115 constitucional, derivada de la especificidad del Decreto impugnado.
53. No obstante, este Alto Tribunal advierte de oficio que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19, en relación con la fracción II del diverso 20, ambos de la Ley Reglamentaria en la materia,²⁰ pues han cesado los efectos del artículo segundo transitorio impugnado del Decreto número 359.
54. Dicho precepto establece que los ayuntamientos contarán con un plazo de ciento ochenta días naturales a partir de la entrada en vigor del Decreto para adecuar sus reglamentos.²¹ En este sentido, conforme al artículo primero transitorio del mismo Decreto, este entró en vigor a los treinta días naturales a partir de

¹⁸ De texto: "Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida Ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República." (énfasis añadido). Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, abril de 2010, página 1419 y registro 164865.

¹⁹ Al respecto, véase la tesis de jurisprudencia P./J. 92/99, de este Tribunal Pleno, de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas." Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, septiembre de 1999, página 710 y registro 193266.

²⁰ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia [...]"

"Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

[...]

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior [...]"

²¹ "Segundo. Los Ayuntamientos de los Municipios tendrán un plazo de ciento ochenta días naturales contados a partir de la vigencia del presente Decreto para adecuar sus reglamentos a lo establecido en el mismo."

su publicación, es decir, el quince de noviembre de dos mil veinte.²² Bajo esta línea, la vigencia del artículo segundo transitorio corrió desde el día de la entrada en vigor hasta el catorce de mayo de dos mil veintiuno. En consecuencia, a la fecha en que se resuelve el presente asunto, la norma ha dejado de producir sus efectos; sin que la eventual declaratoria de invalidez que pudiera alcanzarse, en todo caso, pudiera tener efectos retroactivos, al no tratarse de materia penal.²³

55. Por tanto, se sobresee respecto del artículo segundo transitorio impugnado. Al no advertirse alguna otra causal de improcedencia, procede estudiar el fondo del asunto.

VIII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

56. A fin de dar respuesta al concepto de invalidez planteado por el actor, en primer lugar, se sintetizará el parámetro de regularidad relevante y, posteriormente, se analizará su aplicación en el caso concreto.

1. Parámetro de regularidad

57. El artículo 115 de la Constitución Federal establece que los Estados adoptarán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases ahí previstas. En lo que interesa para el presente asunto, el precepto señala:+

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

[...]

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

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

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

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

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.

²² "Primero. El presente Decreto entrará en vigor a los treinta días naturales contados a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."

²³ "Artículo 45. [...]La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

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;

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

[...]

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

[...]

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. (énfasis añadido)

58. Ahora bien, como se observa, el artículo 115, fracción II, tercer párrafo, limita los casos en los que las legislaturas locales pueden emitir leyes en materia municipal. En este sentido, este Tribunal Pleno ha señalado que dichas leyes deben atender lo que es consustancial a todos los Municipios, sin que se invadan los espacios en que cada municipio puede ser distinto conforme a su facultad normativa exclusiva.

59. En específico, en la controversia constitucional 14/2001, quedó precisado el alcance de las facultades de creación normativa de las legislaturas locales, de conformidad con los siguientes postulados:²⁴

a) 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.

b) 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.

c) La competencia reglamentaria del Municipio implica la facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo.

d) 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.

e) 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 a esa capacidad de organización y gobierno, los Municipios cuentan con un ámbito de competencia propia, referido a la regulación de estas cuestiones particulares.

²⁴ Véanse las páginas 200 a 203 de la controversia constitucional 14/2001, fallada por el Tribunal Pleno en sesión de siete de julio de dos mil cinco. Similares consideraciones fueron expuestas al resolverse la controversia constitucional 168/2017, fallada por el Tribunal Pleno en sesión de diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, páginas 47 y 48. En la misma línea, véanse las consideraciones aprobadas y contenidas en las tesis de este Tribunal Pleno, P./J. 129/2005, de rubro: "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL." consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, octubre de 2005, página 2067 y registro 176949; y P./J. 133/2005, de rubro: "LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS." consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, octubre de 2005, página 2068 y registro 176948.

- f) En ese sentido, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, son “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.

Por tanto, debe considerarse que 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: lo referente al establecimiento de una serie de normas esenciales relacionadas con la estructura del ayuntamiento y sus elementos, los derechos y obligaciones de sus habitantes, los aspectos esenciales de funcionamiento de la administración pública municipal vinculados con la transparencia en el ejercicio de gobierno, los procedimientos de creación normativa del ayuntamiento, los aspectos que requieren ser uniformes respecto de las funciones y los servicios públicos municipales, etcétera.

60. En consecuencia, este Tribunal Pleno señaló de manera enunciativa, mas no limitativa, algunos ejemplos de lo que podían incluir las bases generales de administración pública municipal, en lo que interesa para la presente resolución, se incluyó:²⁵

- i) La regulación de las funciones esenciales de los órganos municipales establecidos en la Constitución Federal, es decir, del ayuntamiento, del presidente municipal, de los síndicos y de los regidores, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio. Lo anterior, sin perjuicio de que cada ayuntamiento pueda, a través de su facultad reglamentaria, establecer nuevas facultades y funciones a estos órganos, que le impriman un carácter individual a cada Municipio.
- ii) La regulación de las funciones esenciales de los órganos municipales cuya existencia es indispensable para el desenvolvimiento regular y transparente de la administración pública municipal, esto es, del secretario del Municipio y del órgano encargado de la tesorería municipal.
- iii) La denominación de las autoridades auxiliares del ayuntamiento.
- iv) 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.

61. Derivado de lo anterior, se advierte que los Congresos locales no pueden intervenir directamente en regular las cuestiones específicas de la organización de la administración pública municipal, pues el artículo 115, fracción II, inciso a), establece, por un lado, que los congresos locales pueden intervenir únicamente para establecer las bases de aplicación general que regirán la acción municipal en aquellos aspectos esenciales de operación. Esto es, únicamente fijan un parámetro general y mínimo a la luz del cual los Municipios deben organizar su gobierno. Por el otro lado, es el ayuntamiento el que, directamente y de manera concreta, lleva a cabo esa administración pública municipal para atender problemas singulares.

62. Es decir, la reforma constitucional de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve que modificó, entre otras, la fracción II del artículo 115, buscó fortalecer las atribuciones del Municipio respecto de los gobiernos locales. Inclusive, el constituyente señaló que las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales se limitarían exclusivamente a regular las bases generales para la administración pública municipal, sin intervenir en las cuestiones específicas y concretas de cada Municipio.²⁶

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

²⁵ Estas consideraciones se retoman de la controversia constitucional 14/2001, *supra*, páginas 203 a 206.

²⁶ Estas consideraciones se retoman de la controversia constitucional 168/2017, *supra*, páginas 49 a 50.

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.

[...]

4.2.5 En el inciso e), se establece que las legislaturas estatales expedirán las normas aplicables a los municipios que no cuenten con los reglamentos correspondientes. Es decir, la norma que emita el legislativo para suplir en estos casos, la falta de reglamentos básicos y esenciales de los municipios será de aplicación temporal en tanto el municipio de que se trate, emita sus propios reglamentos [...].”²⁷

63. Ahora bien, en la misma línea de pensamiento, se ha sostenido que la fracción II del artículo 115 constitucional otorga a las legislaturas estatales dos atribuciones en materia municipal que conviene resaltar en este apartado.
64. La primera es que emitan las bases generales sobre el gobierno municipal y sus atribuciones, es decir, que emitan la ley marco en materia municipal que establezca los lineamientos esenciales de los cuales no se puede apartar la actuación del Municipio; la segunda consiste, conforme al inciso e), en que las legislaturas emitan disposiciones de detalle sobre esas mismas materias municipales, aplicables solamente a aquellos Municipios que no cuenten con la reglamentación correspondiente, con la característica de que en el momento en que el Municipio emita sus propios reglamentos quedará desvinculado automáticamente de la ley.

²⁷ Véase el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la Cámara de Diputados, con proyecto de decreto, que reforma y adiciona el artículo 115, de la Constitución Federal, de quince de junio de 1999.

En este sentido, la iniciativa del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, de treinta y uno de marzo de 1998 que, junto con la de otros partidos, formó parte del decreto, razonaba en los siguientes términos:

“Al municipio, a través de sus 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 cuasi legislativa de los ayuntamientos que, de modo incipiente, ya les ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

[...].

3. Esta realidad, a grandes rasgos expresada, pero de todos conocida, porque la vivimos en carne propia como ciudadanos y, sobre todo, quienes hemos tenido el honor de servir en un gobierno municipal, son motivos suficientes para replantear el texto de los artículos cuya reforma constitucional se propone con el propósito de garantizar una autentica autonomía municipal, y para ello, pasamos a describir sucintamente las razones y alcances de cada una de ellas:

a) La presente iniciativa introduce el término de autonomía (actualmente dicho término no existe en el texto vigente del artículo 115) como parte de los atributos del municipio y se concibe, como la potestad que, dentro de la noción de estado en su amplio sentido, pueden gozar los municipios para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. Este concepto es el sentido del término autonomía, que se propone adicionar al párrafo primero del artículo 115 desarrollándolo en la fracción segunda del citado numeral en su primer párrafo.

b) Con el objeto de garantizar los alcances cuasilegislativos, de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, se amplía y se hace explícita la potestad que estos tendrán para expedir bandos de policía y buen gobierno y reglamentos, particularmente los que regulen la organización de la administración pública municipal, respecto de sus órganos administrativos, desconcentrados y descentralizados, la distribución de competencias y facultades entre sus dependencias y el nombramiento de sus titulares que no sean miembros de ayuntamiento como órgano colegiado; así como para normar directa y espontáneamente las materias de su competencia así como procedimientos y servicios; introduciendo para ello un inciso a), de la fracción segunda del artículo 115.

c) 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, denominado bases normativas municipales 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. Esta nueva disposición se encuadra en el inciso b) de la propia fracción segunda citada a manera de adición.

d) También se adiciona un inciso c) de la fracción aludida, en donde se impide que en ningún caso las bases normativas municipales que expidan las legislaturas locales, podrán establecer procedimientos de nombramiento o designación de servidores públicos municipales distintos a los propios miembros del ayuntamiento, esto será pues, facultad exclusiva del referido órgano colegiado municipal según el inciso a) ya explicado; así como la prohibición para que las legislaturas determinen la organización interna de la administración pública municipal, al tiempo que no podrá la legislatura constituirse así misma ni a ningún otro órgano distinto al ayuntamiento como instancia de decisión o resolución administrativa en lugar del ayuntamiento como órgano de gobierno municipal [...].” (énfasis añadido).

65. Resulta relevante tener en cuenta que los reglamentos municipales derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional tienen una mayor extensión normativa y los Municipios pueden regular más ampliamente aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias.²⁸
66. Es importante destacar, nuevamente, que, si bien esta categoría de reglamentos municipales tiene un contenido material propio, el mismo no puede contradecir a la Constitución Federal ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales.
67. Las normas reglamentarias derivadas de la fracción II, segundo párrafo, del artículo 115 constitucional tienen la característica de la expansión normativa, es decir, permiten a cada Municipio adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales urbanísticas, etcétera.
68. Como se dijo con anterioridad, 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 la posibilidad 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 multicitada fracción II del artículo 115 constitucional. Algunos de los tipos de reglamentos que pueden ser emitidos por el Municipio, con fundamento en esta fracción, se retomarán a continuación.
69. En primer lugar, el reglamento interior que se encarga de la composición y estructura del ayuntamiento, así como de las atribuciones y deberes de cada uno de sus miembros. Los principales aspectos que puede contemplar en este reglamento son: residencia e instalación del ayuntamiento; derechos y obligaciones de sus integrantes; sesiones de cabildo; comisiones; votaciones para los acuerdos y para su revocación; funcionarios esenciales de la administración pública municipal; licencias y permisos de los servidores de la administración pública, etcétera.
70. Para que la administración municipal trabaje de manera adecuada, es preciso que se expidan reglamentos que detallen la estructura administrativa, estableciendo sus órganos y dependencias, así como la administración pública centralizada y paramunicipal, las bases para manejar sus recursos y su personal, así como un sistema que controle y evalúe sus actividades. Para estos propósitos pueden expedirse los siguientes ordenamientos: el reglamento interno de la administración, en el cual se detallan los órganos que conforman la administración, sus funciones y responsabilidades, y el reglamento de control de gestión, que permite supervisar, evaluar y controlar las actividades de las dependencias municipales, así como normar la contraloría.
71. En segundo lugar, los reglamentos de servicios públicos que regularán las actividades municipales que constitucionalmente se han declarado como tales, o bien, de los servicios que transfiera al Municipio el legislador local. Entre los reglamentos que normalmente se expiden para los servicios públicos están los de mercados, limpia, alumbrado público, rastros, panteones, parques y jardines, agua potable y alcantarillado. En este tipo de reglamentos se establece también cuál es la forma en que se puede prestar el servicio público correspondiente.
72. En tercer lugar, también existen los reglamentos relativos a las funciones públicas, como son el de seguridad pública, el cual deberá respetar los lineamientos del sistema de seguridad pública, policía preventiva, tránsito y protección civil.
73. Es importante reiterar que, si bien el Estado podrá regular aquellos aspectos que sean esenciales sobre el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios públicos municipales en la medida en que ello requiera de una regulación homogénea, corresponderá, sin embargo, al Municipio emitir las normas relativas a su ámbito de actuación, como son las relativas a la organización y prestación del servicio.²⁹
74. Por último, cabe resaltar que el tipo de relación normativa entre normas estatales de contenidos básicos y reglamentos de fundamento constitucional independiente se rige por el principio de competencia, no el de jerarquía. Es decir, no derivan su validez de las normas estatales, sino que la validez de ambos tipos de normas deriva directa y exclusivamente de la Constitución Federal. Congruentemente, se debe respetar el contenido de las fracciones II y III del artículo 115 constitucional, cuya extensión, en los casos en que ello resulte litigioso, definirá la Suprema Corte y no la voluntad ilimitada o discrecional de las legislaturas estatales al emitir las leyes estatales en materia municipal. Por lo que se trata de un

²⁸ Al respecto, véanse las consideraciones aprobadas y cristalizadas en las tesis P./J. 132/2005, de este Tribunal Pleno, de rubro: "MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA." consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, octubre de 2005, página 2069 y registro 176929.

²⁹ La ejemplificación de este tipo de reglamentos fue abordada por el Tribunal Pleno en las páginas 231 a 233 de la controversia constitucional 14/2001, *supra*.

esquema en el que ninguna de las autoridades tiene facultades más importantes que la otra, sino que cada uno tiene ciertas atribuciones determinadas constitucionalmente, dicho de otra forma, se encuentran horizontalmente dispuestos bajo el manto constitucional.³⁰

75. A partir de los razonamientos anteriores, este Tribunal Pleno considera que está en condición de resolver el caso concreto.³¹

2. Análisis de los artículos 92, fracción VII, y 110 bis V, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado De Nuevo León

76. Como se señaló al principio de esta resolución, en su único concepto de invalidez, el Municipio actor considera que los artículos 92, fracción VII, y 110 Bis V, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León,³² van más allá del establecimiento de bases generales y generan una invasión a la autonomía municipal para determinar su propia administración pública, así como a la facultad municipal en materia de parques, jardines y su equipamiento.
77. Por un lado, sostiene que al ordenarse la creación de áreas de la administración pública municipal se interviene de manera directa en la estructura del gobierno municipal, sin que pueda entenderse como una pauta general, pues la creación de dependencias de la administración pública municipal debe de partir de las necesidades concretas de cada ayuntamiento.
78. Por otro lado, considera que también resulta inconstitucional el hecho de que, tratándose de los Municipios con más de cien mil habitantes, como lo es San Pedro Garza García, el segundo párrafo del artículo 110 Bis V, obliga a que el área prevista tenga el nivel de Secretaría, con lo que fuerza a modificar la hacienda municipal y los reglamentos correspondientes, en contravención de la autonomía municipal.
79. Este Tribunal Pleno considera que asiste parcialmente razón al accionante, ya que, si bien la previsión de un área encargada a nivel municipal del cuidado y protección de parques y jardines municipales, y la previsión de sus funciones esenciales, de forma genérica, no transgrede el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal; lo cierto es que al ordenarse que tal área tenga el nivel de Secretaría o Dirección General en los municipios con más de cien mil habitantes sí se invade la competencia municipal para determinar los aspectos propios de su organización interna, en atención a sus propias características sociales económicas, biogeográficas, poblacionales y urbanísticas, entre otras.
80. En este sentido, tratándose del **primer punto**, cabe señalar que el artículo 92 de la Ley de Gobierno Municipal, prevé que como parte de la administración pública municipal centralizada, los ayuntamientos contarán cuando menos con una secretaría, una tesorería, una contraloría municipal, en los municipios con población superior a veinte mil habitantes; así como con áreas encargadas de la seguridad pública municipal, la protección del medio ambiente, la protección del adulto mayor, y un área encargada del cuidado y protección de parques y jardines municipales.
81. Además, el artículo 110 Bis V establece que el área encargada del cuidado y protección de parques y jardines será la unidad administrativa que tendrá a cargo la creación, cuidado, protección, conservación, mantenimiento y restauración de los parques y jardines de competencia municipal, de acuerdo con lo establecido en la Ley Ambiental del Estado, la Ley para la Conservación y Protección del Arbolado Urbano local y demás leyes y reglamentos municipales.

³⁰ Véase la página 77 de la controversia constitucional 18/2008, fallada por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de enero de dos mil once. Asimismo, la página 84 de la controversia constitucional 146/2006, fallada por el Tribunal Pleno en sesión de primero de abril de dos mil ocho.

³¹ Los razonamientos anteriores, en suma, son retomados de las consideraciones aprobadas por este Tribunal Pleno al interpretar el contenido del artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, en las controversias constitucionales 168/2017 (páginas 47-50) y 14/2001 (páginas 198-206 y 218-233).

³² **Artículo 92.** Para el estudio, la planeación y el despacho de los diversos asuntos de la Administración Pública Municipal Centralizada, el Ayuntamiento se auxiliará, por lo menos, con las siguientes dependencias:

[...]

VII. Un área encargada del cuidado y protección de parques y jardines municipales.

[...]

Artículo 110 Bis V. El área encargada del cuidado y protección de parques y jardines es la unidad administrativa que tendrá a cargo la creación, cuidado, protección, la conservación, el mantenimiento y la restauración de los parques y jardines de competencia municipal, con base a lo establecido en la Ley Ambiental del Estado, la Ley para la Conservación y Protección del Arbolado Urbano del Estado de Nuevo León y demás leyes y reglamentos municipales.

En los Municipios con más de cien mil habitantes, el área tendrá el nivel de Secretaría o de Dirección General. En los demás Municipios dicha área tendrá el nivel de acuerdo con sus posibilidades presupuestales.”

82. En este aspecto, es necesario tomar en cuenta que conforme al artículo 115, fracción III, inciso g), de la Constitución Federal, los municipios tienen a cargo, dentro de las funciones y servicios públicos, las calles, parques y jardines y su equipamiento.
83. A nivel local, y en línea con lo anterior, el artículo 9 de la Ley Ambiental local prevé diversas atribuciones de los Municipios en materia de cuidado y protección al medio ambiente;³³ asimismo, los artículos 7 y 10 de la Ley para la Conservación y Protección del Arbolado Urbano local establecen que es el Municipio la autoridad competente para la aplicación de la ley y le señala diversas atribuciones que deberán ser ejercidas a través de la unidad administrativa con atribuciones en materia de regulación al medio ambiente.³⁴
84. Bajo estas consideraciones, resulta viable que como parte de las bases generales de la administración pública se prevea genéricamente que todos los Municipios deberán contar con un área encargada del cuidado y protección de jardines y parques municipales, así como señalar los objetivos generales de dicha área y la legislación de donde derivan sus facultades, pues dicha situación concierne a la regulación de un aspecto de las funciones y los servicios públicos municipales que amerita uniformidad, al ser necesario que todos y cada uno de los Municipios garanticen la existencia de un área que cumpla con las diversas facultades que el orden municipal tiene asignadas constitucional y legalmente.
85. No pasa inadvertido en este punto que el Municipio actor considera que “la imposición de crear órganos dentro de la administración pública municipal, pudiera contravenir lo dispuesto en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios”.³⁵ Sin embargo, como ha quedado expuesto hasta el momento, la simple previsión de que los municipios deberán contar con un área encargada del cuidado y protección de parques y jardines (artículo 92, fracción VII), que tendrá a su cargo su creación y conservación, de acuerdo con las leyes aplicables (artículo 110 Bis V, primer párrafo), no afecta, en abstracto, el manejo sostenible de las finanzas públicas municipales.³⁶
86. Es cierto que la ley en cuestión regula y promueve el balance presupuestario sostenible y la responsabilidad hacendaria municipal, específicamente en lo referente a la correcta elaboración de leyes de ingresos y presupuestos de egresos;³⁷ sin embargo, es importante tomar en cuenta que la fracción III, inciso g), del artículo 115 constitucional ya prevé como una de las funciones y servicios públicos a cargo del orden municipal lo referente a calles, parques, jardines, y a su equipamiento. Esto es, el establecimiento genérico de contar con un área que lleve a cabo esa función no tendría por qué alterar los objetivos anuales, estrategias y metas necesarias para cuantificar las proyecciones financieras del Municipio actor.
87. Por lo tanto, debe reconocerse la **validez de la fracción VII del artículo 92, así como del primer párrafo del artículo 110 Bis V**, ambos de la Ley de Gobierno Municipal local.
88. No obstante, este Tribunal Pleno considera que el **segundo párrafo del artículo 110 Bis V**, al establecer que en los Municipios con más de cien mil habitantes el área encargada de la protección y

³³ “**Artículo 9.** En la ejecución y cumplimiento de la presente Ley, corresponderán a los Municipios, las siguientes atribuciones:

I. [...]

XXII. [...].”

³⁴ “**Artículo 7.** Son autoridades competentes para la aplicación y vigilancia de esta Ley:

I. La Secretaría, la cual coordinará cada una de las dependencias y organismos estatales que señala esta Ley; y

II. El Ayuntamiento, a través de la unidad administrativa con atribuciones en materia de regulación del medio ambiente.

[...]

Artículo 10. Corresponde a los Municipios, a través del Ayuntamiento, o de la unidad administrativa correspondiente:

I. [...]

XV. [...].”

³⁵ Página 26 de la demanda.

³⁶ Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios

“**Artículo 1.-** La presente Ley es de orden público y tiene como objeto establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las Entidades Federativas y los Municipios, así como a sus respectivos Entes Públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas.

[...].”

³⁷ “**Artículo 18.-** Las iniciativas de las Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos de los Municipios se deberán elaborar conforme a lo establecido en la legislación local aplicable, en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas que emita el Consejo Nacional de Armonización Contable, con base en objetivos, parámetros cuantificables e indicadores del desempeño; deberán ser congruentes con los planes estatales y municipales de desarrollo y los programas derivados de los mismos; e incluirán cuando menos objetivos anuales, estrategias y metas.

[...].”

- conservación de parques y jardines municipales deberá tener el nivel de Secretaría o de Dirección General, y en los Municipios con población inferior será de acuerdo con sus posibilidades presupuestales, si resulta inconstitucional.
89. Esto es, dicho párrafo interviene en los aspectos propios del ayuntamiento que corresponde determinar a cada uno de ellos a través de su reglamentación interna.
90. Como se reseñó con anterioridad, las bases generales de la administración pública municipal buscan establecer una regulación homogénea en los aspectos esenciales de la organización municipal que asegure el funcionamiento del Municipio, pero únicamente en los aspectos que requieran dicha uniformidad. Esto es, queda para el ámbito reglamentario como facultad exclusiva de los ayuntamientos, entre otras cuestiones, lo relativo a su organización y funcionamiento interno y lo referente a la administración pública municipal.
91. Como ha quedado expuesto en el apartado previo, los Municipios deben respetar lineamientos, bases generales o esenciales, previstas en las leyes municipales; sin embargo, éstas no pueden regular especificidades y deben tomar en cuenta que existe una variedad de formas que puede adoptar la organización municipal, atendiendo a las características sociales económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas propias. De lo anterior se sigue que no es posible establecer una organización interna única y definitiva para los diversos Municipios que integren una entidad federativa. En respeto a esa capacidad de organización y gobierno, los Municipios cuentan con un ámbito de competencia propia referido a la regulación de estas cuestiones particulares.
92. No existe justificación para que el Congreso local, partiendo únicamente de un criterio poblacional, considerara que resulta válido determinar el nivel que deberá tener cierta área dentro de la administración pública municipal, porque tal determinación no respeta la capacidad de organización y gobierno de cada Municipio, así como la facultad para regular sus cuestiones particulares atendiendo a sus características específicas.
93. Por ejemplo, la fracción V del artículo 92 de la Ley de Gobierno Municipal impugnada prevé que existirá un área encargada de la Protección al Medio Ambiente, la cual será la encargada de la inspección, vigilancia y sanción en materia ambiental, este Tribunal Pleno no encuentra razón *prima facie* para que tanto esta área como la encargada de parques y jardines no pudieran estar unidas en una misma Dirección o Secretaría, si así lo determina adecuado el Municipio en cuestión.
94. Es decir, al determinar aspectos propios de la organización municipal que únicamente pueden ser particularizados a partir de una evaluación propia e integral de las condiciones en la comunidad específica, el Congreso local transgrede la facultad reglamentaria municipal, pues tal previsión escapa de los aspectos que son consustanciales a todos los Municipios.
95. Una previsión genérica podría consistir en establecer que todos los Municipios contarán con un área encargada de la protección de jardines y parques; sin embargo, el señalar su nivel específico dentro de la estructura interna del ayuntamiento (el nivel de dirección, por ejemplo) va más allá de la generalidad permitida para la entidad federativa. Esta última situación debería ser regulada tanto en los reglamentos que detallen la estructura administrativa municipal como en aquellos que regulen la fracción III, inciso g), del artículo 115 de la Constitución Federal.
96. En estas condiciones, se observa que el Reglamento Orgánico de la Administración Pública de San Pedro Garza García prevé en su artículo 25, fracción V, que como parte de las dependencias de la administración pública municipal, directamente dependiente del Secretario General, se tendrá una Secretaría de Servicios Públicos y Medio Ambiente.³⁸ Conforme al artículo 52, dicha Secretaría contará con diversas atribuciones en materia de atención y calidad, imagen urbana, servicios generales, operativa, medio ambiente y conservación y mantenimiento vial. En materia de imagen urbana, resulta especialmente relevante para el caso que nos ocupa que la citada Secretaría administrará y operará los viveros municipales, construirá, conservará y mantendrá la jardinería, equipamiento, infraestructura e instalaciones de los parques, plazas y jardines municipales, según los programas establecidos, y

³⁸ “**Artículo 25.** Son dependencias de la administración pública municipal, dependientes directamente del Secretario General, las siguientes:
[...]

V. Secretaría de Servicios Públicos y Medio Ambiente [...].”

detectará nuevas áreas de oportunidad para desarrollarlas y rehabilitarlas integralmente.³⁹ Asimismo, conforme al artículo 53, esta Secretaría se integrará por las direcciones de atención y calidad, imagen urbana, servicios generales, operativa, medio ambiente y conservación y mantenimiento vial.⁴⁰

97. En este sentido, en el caso del municipio de San Pedro Garza García, el área encargada del cuidado y la protección de parques y jardines municipales es la Secretaría de Servicios Públicos y Medio Ambiente a través de sus direcciones. Lo anterior, resulta ilustrativo para observar cómo cada Municipio es libre de configurar su organización administrativa de acuerdo con sus propias necesidades.
98. Bajo las consideraciones anteriores, este Tribunal Pleno estima que, de acuerdo con el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, cada Municipio es libre de determinar su estructura administrativa municipal tal como ha sido desarrollado en precedentes, en los aspectos que le son particulares. Por lo que resulta inválido que la entidad federativa establezca que, si un Municipio cuenta con una población mayor a cierto número de habitantes, queda obligado a otorgar cierto nivel jerárquico al área encargada del cuidado y protección de parques y jardines municipales, soslayando las singularidades municipales específicas que van más allá de sólo un criterio poblacional.
99. Consecuentemente, debe **declararse la invalidez del segundo párrafo del artículo 110 Bis V**, de la Ley de Gobierno local, por transgredir el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal.

IX. EFECTOS

100. En síntesis, en el apartado anterior, por un lado, se **reconoce la validez de los artículos 92, fracción VII, y 110 Bis V, primer párrafo**; y, por otro lado, se **declara la invalidez del artículo 110 Bis V, segundo párrafo**. Para mayor claridad, los artículos impugnados sin la porción declarada inválida quedarían de la siguiente forma (la porción tachada es la que se declara inválida):

“**Artículo 92.** Para el estudio, la planeación y el despacho de los diversos asuntos de la Administración Pública Municipal Centralizada, el Ayuntamiento se auxiliará, por lo menos, con las siguientes dependencias:

[...]

VII. Un área encargada del cuidado y protección de parques y jardines municipales.

Artículo 110 Bis V. El área encargada del cuidado y protección de parques y jardines es la unidad administrativa que tendrá a cargo la creación, cuidado, protección, la conservación, el mantenimiento y la restauración de los parques y jardines de competencia municipal, con base a lo establecido en la Ley Ambiental del Estado, la Ley para la Conservación y Protección del Arbolado Urbano del Estado de Nuevo León y demás leyes y reglamentos municipales.

~~En los Municipios con más de cien mil habitantes, el área tendrá el nivel de Secretaría o de Dirección General. En los demás Municipios dicha área tendrá el nivel de acuerdo con sus posibilidades presupuestales.”~~

³⁹ “**Artículo 52.** La Secretaría de Servicios Públicos y Medio Ambiente tendrá como atribuciones, responsabilidades y funciones las que le otorguen las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales aplicables en la materia, así como las que a continuación se establecen: [...]

b) En materia de Imagen Urbana:
I. Administrar y operar los viveros municipales;
[...]

V. Construir, conservar y mantener la jardinería, equipamiento, infraestructura e instalaciones de los parques, plazas y jardines municipales, según los programas establecidos, así como detectar nuevas áreas de oportunidad para desarrollarlas y rehabilitarlas integralmente, conforme a las posibilidades económicas [...].”

⁴⁰ “**Artículo 53.** Para el despacho de los asuntos de competencia de la Secretaría de Servicios Públicos y Medio Ambiente, su Titular se auxiliará directamente de las siguientes direcciones:

I. Dirección de Atención y Calidad;
II. Dirección de Imagen Urbana;
III. Dirección de Servicios Generales;
IV. Dirección Operativa;
V. Dirección de Medio Ambiente; y
VI. Dirección de Conservación y Mantenimiento Vial.”

101. De acuerdo con lo previsto por el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria, se deberán fijar los alcances y efectos de la sentencia.⁴¹ De acuerdo con los artículos 105, fracción I, penúltimo y antepenúltimo párrafos, de la Constitución Federal⁴² y 42 de la Ley Reglamentaria,⁴³ la declaratoria de invalidez decretada en esta ejecutoria tiene únicamente efecto entre las partes, toda vez que en el presente caso fue un Municipio quien demandó la invalidez de una norma general expedida por la legislatura de la misma entidad federativa, por lo que se sitúa dentro del supuesto previsto en los preceptos mencionados.
102. Por último, la declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de este fallo al Congreso del Estado de Nuevo León.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

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

SEGUNDO. Se **sobresee** respecto del artículo transitorio segundo del Decreto Núm. 359, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el dieciséis de octubre de dos mil veinte, en términos del apartado VII de esta decisión.

TERCERO. Se **reconoce la validez** de los artículos 92, fracción VII, y 110 Bis V, párrafo primero, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, adicionados mediante el Decreto Núm. 359, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de octubre de dos mil veinte, de conformidad con el apartado VIII de esta determinación.

CUARTO. Se **declara la invalidez** del artículo 110 Bis V, párrafo segundo, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto Núm. 359, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de octubre de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Nuevo León, en términos de los apartados VIII y IX de esta resolución.

QUINTO. Publíquese esta resolución 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; haciéndolo por medio de oficio y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la precisión del acto impugnado, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva. El señor Ministro Pardo Rebolledo estuvo ausente durante esta votación.

⁴¹ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

[...]

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

⁴² "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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

[...]

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), k) y l) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

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

⁴³ "Artículo 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por razones adicionales, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia, consistente en desestimar la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Legislativo local, atinente a que no existe una afectación al ámbito competencial del municipio actor. El señor Ministro Pardo Rebolledo estuvo ausente durante esta votación.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por razones adicionales, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer de oficio respecto del artículo transitorio segundo del Decreto Núm. 359, publicado en el periódico oficial del Estado de Nuevo León el dieciséis de octubre de dos mil veinte. El señor Ministro Pardo Rebolledo estuvo ausente durante esta votación.

En relación con los puntos resolutivos tercero y cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de los párrafos noventa y dos y noventa y tres, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente, por una parte, en reconocer la validez de los artículos 92, fracción VII, y 110 Bis V, párrafo primero, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, adicionados mediante el Decreto Núm. 359, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de octubre de dos mil veinte y, por otra parte, en declarar la invalidez del artículo 110 Bis V, párrafo segundo, del ordenamiento legal referido.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, 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 propuestos. Doy fe.

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

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- 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 veinte fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 195/2020, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a ocho de noviembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.