

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 63
O R D I N A R I A
MARTES 12 DE JUNIO DE 2012

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con treinta y cinco minutos del martes doce de junio de dos mil doce, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

A continuación, el señor Ministro Presidente Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número sesenta y dos celebrada el lunes once de junio de dos mil doce.

Por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el doce de junio de dos mil doce:

II. 1. 61/2010

Controversia constitucional 61/2010 promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad federativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del mismo Estado, demandando la omisión en la discusión y aprobación de las disposiciones en materia municipal que establezcan la integración, funcionamiento y atribuciones del órgano de lo contencioso municipal; del sostenimiento de la competencia e intromisión en el ámbito municipal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo estatal y de los artículos 47, fracción VII y 56, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz se propuso: *“PRIMERO. Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de la impugnación de los artículos 47, fracción VII y 56, fracción VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, en términos del apartado de OPORTUNIDAD de la presente sentencia. TERCERO. El Congreso del Estado de Nuevo León deberá proceder en los términos de la parte final del apartado de CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS de la presente sentencia y mientras no emita el ordenamiento legal correspondiente, el Municipio actor podrá actuar en los términos precisados en el mismo apartado”*.

El señor Ministro Cossío Díaz recordó que la sesión anterior surgieron cuatro temas importantes, a saber: los actos destacados, el alcance de las bases generales de la fracción II del artículo 115 de la Constitución, la procedencia de la presente controversia constitucional en cuanto a la necesidad de haber promovido previamente un recurso de queja y de haberse reclamado en una nueva controversia constitucional dentro de los treinta días siguientes a la publicación de las disposiciones reclamadas.

Propuso analizar en primer lugar los temas relativos a la queja y a la nueva controversia constitucional para efectos de la metodología del asunto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza indicó que en relación con los temas a que hizo mención el señor Ministro Cossío Díaz propuestos por los señores Ministros Luna Ramos y Franco González Salas se escucharían las posiciones de los demás señores Ministros.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia indicó que en la primera demanda el Municipio actor denunció una omisión legislativa absoluta y que se emitió un acto legislativo en cumplimiento de la sentencia, posteriormente, mediante acuerdo presidencial se declaró cumplida la sentencia respectiva.

Precisó que en el caso no se está ante una omisión absoluta, sino ante una deficiente reglamentación del producto legislativo, lo que puede abordarse como un déficit

de la norma que dio cumplimiento a la sentencia y que no podía ser materia de queja toda vez que no se había juzgado. Recordó que algunos de los señores Ministros sostuvieron en la sesión anterior que ya se encontraba superada la omisión respectiva ya que el Congreso facultó expresamente a los Municipios a crear el nuevo órgano de justicia municipal y que, por tanto, se trata de distintas controversias constitucionales.

En ese sentido, se pronunció por la procedencia de la nueva controversia, considerando que en ambos casos se actualiza una omisión, siendo que en el primero de ellos se trató de una omisión total, en tanto que en el segundo, de una insuficiente o deficiente reglamentación, por lo que se manifestó a favor del proyecto.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se manifestó a favor de la procedencia de la presente controversia constitucional al tratarse ahora de la impugnación de una omisión legislativa relativa.

El señor Ministro Aguilar Morales consideró que se trata de actos nuevos o de un acto distinto que no puede estar totalmente involucrado en la resolución anterior, por lo que estimó conveniente que se permita hacer el análisis del asunto porque la resolución del Presidente de este Alto Tribunal que decretó cumplido el asunto, sólo deja al promovente la opción de interponer una nueva controversia constitucional.

En ese sentido, se manifestó a favor del proyecto y por la procedencia de la controversia constitucional al tratarse de un acto diverso.

El señor Ministro Franco González Salas retomó la frase del señor Ministro Aguilar Morales relativa a que existe una línea muy fina y consideró que la petición que se hizo anteriormente es la misma que se formula en esta demanda.

Recordó que en la anterior sesión se refirió a la resolución del asunto inicial en este Alto Tribunal en la que el Congreso debía establecer las bases generales en la ley y no remitirlo a diverso ordenamiento, además de que hubo un recurso de reclamación interpuesto en contra del acuerdo presidencial que tuvo por cumplida la sentencia que se desechó por extemporáneo.

En ese sentido, con independencia de que la actual controversia introduzca elementos nuevos ante el acto que no cumplió con la resolución original, con ello no se modifica en esencia el planteamiento original y no cumple con la resolución dictada por este Alto Tribunal, por lo que se manifestó en contra del proyecto.

La señora Ministra Luna Ramos dio lectura a los actos reclamados en la controversia constitucional 46/2002 y precisó que respecto de la omisión legislativa no hay cambio alguno, sino que se sostiene que no existen leyes en materia de integración y funcionamiento municipales que establezcan lo previsto en la fracción II del artículo 115

constitucional, lo que sería el mismo acto reclamado en la controversia anterior, además de que en aquélla se sostuvo que no era necesario que se instituyeran los órganos competentes para conocer y dirimir en vía jurisdiccional dichas controversias ante la administración pública municipal y los particulares observando los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad, además de que el órgano legislativo demandado fue omiso en formular la contestación de la demanda, lo cual se hizo a través de los alegatos

En ese tenor, señaló que en la referida controversia constitucional 46/2002 se impugnó la omisión legislativa relativa a la adaptación de la jurisdicción local del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución, a lo que se había condenado anteriormente, en la diversa que se tuvo por cumplida por el Presidente de este Alto Tribunal.

Señaló que esta situación debió impugnarse desde que se emitió la reforma respectiva, es decir, desde dos mil cinco.

Estimó que no existe diferencia entre estas omisiones pues se está impugnando exactamente el mismo acto relacionado con la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, respecto de la que en su momento, transcurrió el plazo para promover la controversia constitucional respectiva.

El señor Ministro Valls Hernández se manifestó a favor de la procedencia de la controversia constitucional y

consideró que la anterior era una impugnación de una omisión total y absoluta en tanto que en esta se impungó una omisión parcial.

El señor Ministro Pardo Rebolledo consideró que la postura que se tome dependerá de la interpretación que se dé a los acontecimientos.

Precisó que en la controversia constitucional resuelta previamente se analizó una omisión legislativa respecto de la que se ordenó que se legislara sobre determinado tema. Al respecto, la autoridad correspondiente elaboró una reforma con la que podría pensarse que se cumplió con la previsión de este Alto Tribunal, ya que emitió un nuevo acto legislativo con el que parecería haberse subsanado la referida omisión ya que se refiere a la integración y funcionamiento del órgano competente para dirimir las controversias entre los ciudadanos y las autoridades municipales, dejando una referencia a una disposición que se expedirá con posterioridad. Señaló que en la sesión anterior se sostuvo que ya no era necesario que se expidiera un nuevo ordenamiento por el órgano legislativo al ser una atribución que corresponde al Municipio, de tal manera que partiendo de esa interpretación, podría tenerse por cumplida la sentencia dictada en la controversia constitucional anterior, toda vez que sólo restaría que el Municipio emita el ordenamiento a que se refiere el artículo 169 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, lo que no compartió, pues consideró que

dicha disposición debía emitirse por el Congreso local, reiterando que se trata de una omisión legislativa distinta a la que se planteó en la controversia anterior, por lo que se manifestó a favor de la procedencia de la nueva controversia constitucional.

El señor Ministro Presidente Silva Meza se manifestó por la procedencia de esta controversia constitucional con algunas reservas respecto de los argumentos planteados por los señores Ministros que le precedieron en el uso de la palabra.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se pronunció por la procedencia de la controversia constitucional de acuerdo con los argumentos expresados por los señores Ministros Ortiz Mayagoitia y Pardo Rebolledo.

Manifestó interrogantes respecto de los argumentos de los señores Ministros Luna Ramos y Franco González Salas y consideró que la improcedencia debía siempre estar acreditada de modo indubitable, por lo cual, en caso de dudas, debía optarse por la procedencia.

Precisó que en la primera controversia constitucional se impugnó una omisión legislativa total, en tanto que en la segunda, según el actor, se genera una intromisión en las atribuciones del Municipio, de tal suerte que se trata de una omisión legislativa distinta, por lo que debe proceder una nueva controversia constitucional, pues el hecho de que la anterior se haya cumplido, no implica que con esto se

hubiere agotado el contenido del artículo 115 constitucional, máxime que en caso de omisión legislativa total se exigiere a esta Suprema Corte que hiciera un análisis pormenorizado de cada cumplimiento legislativo, se correría el riesgo de inmiscuirse en el ámbito de atribuciones legislativas que no competen a este Alto Tribunal.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que se ha pronunciado en contra de la procedencia de la controversia constitucional para impugnar omisiones legislativas tanto totales como parciales.

Solicitó que en el engrose se distinga lo señalado por los señores Ministros Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea en el sentido de que no son iguales las dos demandas, pues de lo contrario se correría el riesgo de que en cualquier tiempo se haga valer una omisión legislativa de cualquier tipo aunque exista una legislación.

El señor Ministro Presidente Silva Meza recordó que el acto reclamado precisado en el inciso b) se traduce en un acto positivo que se vincula con la omisión parcial o relativa a la cual se está aludiendo, lo que se aclararía en este considerando.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz señaló que si así lo aprobaran los señores Ministros, haría en el proyecto el relato completo respecto de los antecedentes derivados de la anterior controversia constitucional.

Precisó que de acuerdo con lo previsto en la Ley Reglamentaria de la materia calificó *prima facie* el acto y en la sesión anterior se acordó que no tenía la obligación de analizar los pormenores de estas cuestiones, sino que sólo se emitió un nuevo acto legislativo.

Señaló que dichas modalidades no debieron ser analizadas por el Presidente de este Alto Tribunal, sino, en su caso, debieron ser materia de una queja; sin embargo, el actor promovió un recurso de reclamación que se desechó en la Segunda Sala por extemporáneo.

Manifestó que el problema en el caso, radica en la percepción de cada uno de los señores Ministros de una omisión legislativa, por lo que, indicó que el Municipio actor no puede plantear una queja frente a lo que no existe.

Señaló comprender la postura de la señora Ministra Luna Ramos al reiterarse en contra de las omisiones legislativas; sin embargo, consideró complejo determinar si se ha cumplido lo previsto en la controversia constitucional si tanto el legislador como el Constituyente de Nuevo León han enviado a otra legislación, es decir, han emitido otro acto legislativo remitiendo a una ley para que cuando se expida, se establezcan las condiciones de integración, funcionamiento y atribuciones de los órganos respectivos, generando un perjuicio al Municipio con el reenvío a otra legislación que aún no se emite.

Por ende, consideró que se presenta una cuestión que podría considerarse “de tracto sucesivo”, por lo que sería posible un planteamiento ante omisiones legislativas.

Consideró que en el proyecto se encuentran gran parte de los elementos expresados en la sesión, en el sentido de que no se ha expedido una ley que regule las condiciones de integración, funcionamiento y atribuciones respectivas, por lo que indicó que se harían en el engrose los ajustes necesarios respecto de la procedencia del asunto.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto relativa a la procedencia de la presente controversia constitucional se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Luna Ramos y Franco González Salas votaron en contra de dicha propuesta.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno pronunciarse sobre el tema relativo a los actos impugnados referidos en el inciso b) del respectivo apartado del proyecto.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó que respetando la decisión mayoritaria participaría en la siguiente discusión y cuestionó si antes de abrir dicha discusión se daría la palabra al señor Ministro ponente Cossío Díaz para

Sesión Pública Núm. 63

Martes 12 de junio de 2012

escuchar los planteamientos que anunció, ante lo cual el señor Ministro Presidente Silva Meza cedió el uso de la palabra al señor Ministro Cossío Díaz.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó que en el apartado de los actos impugnados se tomó en cuenta que en la demanda se estima que la asunción de competencia por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo local respecto de los asuntos municipales conlleva una intromisión, en tanto que en el segundo concepto de invalidez se hicieron valer diversos argumentos sobre el tema.

Dio lectura a los incisos a) y b) de la demanda en los que se precisa la norma general o acto administrativo concreto cuya invalidez se controvierte por lo que como en la anterior sesión se determinó mantener esos planteamientos como actos destacados, propuso entrar en la discusión correspondiente.

Por ende, el señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno la propuesta del señor Ministro ponente Cossío Díaz en el sentido de analizar la cuestión efectivamente planteada, y los actos destacados antes de abordar el fondo del asunto.

El señor Ministro Pardo Rebolledo, en relación con el acto señalado con el inciso b) en la demanda, consideró que en el proyecto si bien se señala como un acto destacado, forma parte de la argumentación que demuestra los efectos

Sesión Pública Núm. 63

Martes 12 de junio de 2012

negativos que de acuerdo con el actor tiene la omisión legislativa y propuso que se abordara en un estudio por separado.

Consideró adecuado lo previsto en el artículo 170 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, toda vez que atiende a un precepto transitorio en el sentido de que en tanto se instala el órgano competente en materia municipal, lo atenderá el órgano estatal contencioso, de tal manera que no se deja descubierta la necesidad de resolución de conflictos en este nivel.

El señor Ministro Aguirre Anguiano consideró que se está ante una circularidad normativa ya que lo que indica la Constitución Federal, lo repiten la Constitución local y las leyes orgánicas, por lo que no encontró claridad en cuanto a que se pueda conceder la facultad legislativa a los Municipios para dictar ciertas normas de observancia general.

Dio lectura al artículo 169 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, ante el cual surge la interrogante sobre la estructura de los órganos necesarios para dirimir las controversias entre los gobernados y la administración pública municipal. Asimismo, se refirió a las fracciones V, XLI y XLV del artículo 63 de la Constitución de ese Estado, manifestando que existe una repetición de leyes que no conducen a ningún fin.

Además, se cuestionó si los propios Municipios tendrán atribuciones para dictar normas de observancia general para los particulares y para ser aplicadas a sí mismos de acuerdo a su autonomía, ya que dicho Tribunal debía ser, en todo caso, independiente de la estructura municipal y no subordinado a éste.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó que los temas que se abordan están imbricados con el fondo, por lo que podrían abordarse en éste.

El señor Ministro Cossío Díaz recordó que en el capítulo de pruebas de la demanda el Municipio actor ofrece el auto de admisión, con lo que pretende demostrar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo está haciendo una labor que le corresponde a éste, sin que en realidad esté impugnando los artículos 169 y 170 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León.

En ese sentido, consideró que se está ante un acto destacado que es consecuencia de que no se ha emitido la legislación respectiva, lo que podría insertarse en los párrafos 84 y 85 del proyecto, para dar respuesta a lo indicado por el señor Ministro Pardo Rebolledo.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó que los temas que se han planteado como son la omisión trasladada al acto positivo, y un acto omisivo trasladado a una consecuencia positiva, en tanto que es intromisión a las esferas en función de ese acto positivo derivado de uno

Sesión Pública Núm. 63

Martes 12 de junio de 2012

omisivo, están estrechamente vinculados, por lo que propuso manejar los dos como actos destacados tal como se desarrollan en el proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó a favor de dicha propuesta, así como de la relativa a abordar el fondo del asunto, toda vez que los temas se encuentran íntimamente relacionados, por lo que dependiendo de las votaciones, se podrían hacer los ajustes al engrose en relación con el acto destacado.

Sometida a votación la propuesta de abordar el fondo del asunto, se aprobó, en votación económica, por unanimidad de votos.

El señor Ministro Valls Hernández precisó que en la sesión anterior se posicionó en el sentido de que la remisión realizada en la norma general impugnada no debe interpretarse como referida a una ley, sino que la puede expedir el Municipio en ejercicio de su facultad reglamentaria.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó que en las controversias constitucionales 12/2001 y 14/2001 se estableció que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar 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 principios de igualdad, publicidad, audiencia y

legalidad, por lo que consideró que conforme a lo previsto en el inciso a) de la fracción II del artículo 115 constitucional, el Congreso local debe establecer bases generales, las cuales deben estar señaladas en la legislación, y estimó que éstas se recogen en una primera jerarquía jurídica en el segundo párrafo de la fracción XLV del artículo 63 de la Constitución local, al cual dio lectura.

Señaló que los artículos 169 y 170 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León recogen esta condición y dio lectura a dichos preceptos, sosteniendo que tendría que identificarse dentro del orden jurídico del Estado de Nuevo León un ordenamiento legal mediante el cual se hubiera establecido la integración, el funcionamiento y las atribuciones del órgano respectivo, siendo esta situación de la cual se queja el Municipio actor, por lo que señaló que si bien es cierto que el Municipio y el Congreso del Estado en sus respectivos ámbitos y fuentes, pueden establecer órganos, lo cierto es que en el caso de los órganos jurisdiccionales deben estar previstos en la ley de acuerdo con el artículo 17 constitucional ya que deben ser autónomos e independientes, por lo que no existe la posibilidad para el Ayuntamiento de establecer las bases, el funcionamiento, la integración y las atribuciones de un órgano jurisdiccional, lo que corresponde al legislador local.

En ese sentido, consideró que existiendo dicha ley, el propio Ayuntamiento podrá decidir si es su decisión tener un

Tribunal de lo Contencioso Administrativo o prefiere que opere lo previsto en el artículo 170 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León y por eliminación, se actualice la competencia del Contencioso Administrativo del Estado para la resolución de los conflictos administrativos municipales.

Asimismo, podría darse el caso de que el propio Congreso local generara una deficiente legislación en materia de organización y que el propio Ayuntamiento podría generar un deficiente órgano; sin embargo, estas situaciones no se están abordando en este momento.

La señora Ministra Sánchez Cordero se reiteró a favor del sentido del proyecto al considerar que se actualiza la omisión legislativa aducida por el Municipio actor.

Manifestó que los precedentes a que hizo referencia el señor Ministro ponente Cossío Díaz establecen el orden jurídico municipal y dio lectura al artículo 63, fracción XLV, de la Constitución local.

Asimismo, precisó que los artículos 169 y 170 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, reiteran que los Ayuntamientos podrán crear los órganos necesarios para dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la administración pública municipal, y los gobernados, así como que la legislación, funcionamiento y atribuciones de estos

organismos contenciosos municipales se determinarán en el ordenamiento legal correspondiente.

Señaló que dicho diseño normativo fue producto del cumplimiento que el Poder Legislativo local dio a la sentencia de la diversa controversia constitucional 42/2002 lo que constituye un modelo normativo que el propio legislador local se autoimpuso en uso de su libertad de configuración legislativa, lo que no podría entenderse en el sentido de que si el artículo 169 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León señala que los Ayuntamientos podrán crear los órganos necesarios para dirimir las controversias administrativas, se trata de una facultad reservada a los Municipios a través de reglamentos, ya que si dichos órganos tienen atribuciones materialmente jurisdiccionales, su establecimiento a nivel reglamentario municipal, sería contrario al segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Federal.

Por ende, consideró que la referida atribución se da a los Municipios del Estado de Nuevo León para crear dichos órganos de justicia administrativa, sin que sea factible hacerla vigente sin la existencia de un ordenamiento legal que establezca cuál será su integración, funcionamiento y atribuciones, toda vez que el legislador local, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 115 de la Constitución Federal, debe emitir las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, que servirán para dar un marco normativo

homogéneo en la entidad a los mencionados órganos, para que los Municipios estén en posibilidad de adoptar tal figura y puedan crearlos a nivel reglamentario.

En ese tenor, consideró que es un presupuesto indispensable la existencia previa del referido ordenamiento para que el Municipio se encuentre en aptitud de ejercer esta atribución, por lo que se manifestó a favor de la propuesta del proyecto.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia recordó el contenido de la norma impugnada, y que el Tribunal Pleno sustentó una tesis respecto de lo que se debe entender por “Tribunal Administrativo” para efectos del amparo directo y se complementa la norma con la cláusula que indica: “Estos tribunales, los que se regirán por los ordenamientos legales que al efecto se emitan”, con lo que existe un diferendo en el Tribunal Pleno.

Señaló que el señor Ministro Valls Hernández en la sesión anterior se manifestó respecto de que un ordenamiento legal no es necesariamente una ley en sentido formal y material, sino que puede ser una norma expedida por el Municipio, lo que no compartió.

Indicó que la interpretación literal se refiere a ordenamientos legales y no a una norma general o a un ordenamiento municipal, por lo que consideró que un Tribunal tiene que estar establecido en ley formal y material.

Manifestó que la propia Norma Fundamental cuando se refiera a leyes establece una reserva necesariamente legal y recordó lo previsto en el artículo 17 constitucional, así como lo señalado en el diverso 115 que prevé otro catálogo de reservas de ley que debe ser observado por los Estados como el caso del inciso a) de su fracción II, que indica que las leyes en materia municipal que emita el Congreso deben establecer los términos y condiciones para que los Municipios aprueben reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, cuyo objeto será establecer las bases generales de la administración pública y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, lo que da certeza a la administración de justicia.

Recordó la tesis de rubro: “TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. SUS NOTAS DISTINTAS PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO”, lo que implica que la única forma en que puede instaurarse constitucionalmente la administración de justicia en el orden municipal, es la expedición de una ley estatal que contenga, cuando menos, la creación y determinación de los órganos encargados de impartir la justicia administrativa y su certera composición e integración, las garantías y salvaguardas de la independencia de los tribunales y sus titulares, los medios de impugnación que serán administrados por esos órganos, los plazos y términos correspondientes, los medios necesarios

para garantizar la plena ejecución de la sentencia, y los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad como rectores de la función jurisdiccional en el orden municipal.

De acuerdo con lo anterior, precisó que el Congreso Estatal de Nuevo León a través de bases generales debe crear el procedimiento administrativo; los medios de impugnación, y establecer en ley estos Tribunales de lo Contencioso Administrativo Municipales y recordó lo previsto en el artículo 169 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, por lo que consideró que interpretar el concepto de “ordenamientos legales” como una delegación del Congreso estatal al Ayuntamiento Municipal, sería contrario a la reserva expresa de la ley que establece la Constitución, por lo que se manifestó a favor de la interpretación propuesta en el proyecto.

El señor Ministro Franco González Salas se sumó a los argumentos expresados por los señores Ministros que le precedieron en el uso de la palabra y precisó no tener reserva alguna respecto de que las bases generales se deben establecer en ley formal y material por la legislatura de los Estados para el establecimiento de lo previsto en la Constitución.

Recordó que la propia Constitución deja un margen amplio de ambigüedad al no referirse a tribunales en este

caso sino a órganos; sin embargo, se adhirió a los razonamientos que se han aportado en el sentido de que debe ser un órgano jurisdiccional, surgiendo la interrogante respectiva a cómo debe ser dicho órgano, toda vez que la situación que se vive en un Estado con quinientos Municipios es distinta a la que se vive en un Estado con seis Municipios, lo que fue un elemento importante para que el Constituyente abriera este margen y dejara las bases generales para homogeneizar ciertos principios fundamentales que se deben tomar en cuenta para establecerlos dentro de una estructura estatal.

Por tanto, consideró que existe una necesidad que se valoró por el Constituyente para que se prevea en una ley formal y material que éste expida.

Además, propuso agregar un argumento de congruencia, que es la resolución previa a este asunto en el que el planteamiento específico fue exactamente el mismo y se refirió a la demanda que se resolvió en la controversia constitucional 46/2002, respecto de la cual sostuvo que no era válido que se repitieran las bases constitucionales, sino que tenía que hacerse un desarrollo de las mismas.

Por ende, se manifestó a favor del proyecto en el sentido de que se requiere una ley del Congreso en la cual se desarrollen las bases generales y reservó hacer el uso de la palabra para dar su opinión en el momento oportuno de la discusión.

Sesión Pública Núm. 63

Martes 12 de junio de 2012

A las trece horas el señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso y la sesión se reanudó a las trece horas con veinticinco minutos.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó a favor de la pertinencia de que la creación de este Tribunal requiere una base legal conforme a lo previsto en el artículo 115 constitucional, para lo que dio lectura al inciso a) de la fracción II del artículo 115 de la Constitución, lo que se parafrasea en el diverso 63 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León de manera circular, como señaló el señor Ministro Aguirre Anguiano, por lo que consideró que efectivamente se requiere de una norma legal, formal y materialmente creada por el Congreso local.

Manifestó que el artículo 169 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León prevé dicha condición, para lo que dio lectura al mismo e hizo un ejercicio operativo y un parangón con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pues tanto la Constitución Federal como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establecen la existencia de los Juzgados de Distrito, Tribunales Unitarios y Tribunales Colegiados de Circuito, siendo esta última la que prevé cómo se integran dichos órganos.

Precisó que en el artículo 81 de la propia Ley Orgánica se faculta al Consejo de la Judicatura Federal para crear los

órganos que se necesiten y para dividirlos en los Circuitos que se requieran de acuerdo con las necesidades, por lo que en el caso, cada Municipio tendría que evaluar la cantidad de asuntos que se requieran de acuerdo al artículo 169 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León que prevé la creación de los órganos necesarios, de tal manera que consideró que el diverso 170 versa sobre una cuestión de parafraseo o complemento indispensable para que el justiciable tenga un tribunal al cual acudir.

El señor Ministro Aguirre Anguiano se refirió a lo previsto en la fracción II del artículo 115 constitucional así como al diverso 169 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, por lo que consideró que en el caso concreto el responsable de establecer los tribunales respectivos transmite o delega dicha facultad sin contar con facultades para ello.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que en la controversia constitucional 46/2002 se determinó fundada la omisión legislativa porque no se habían establecido las bases municipales en materia de justicia administrativa municipal en sede jurisdiccional y que en cumplimiento de dicha previsión, el Congreso local emitió el artículo 63, fracción XLV, de la Constitución Local que determinó la posibilidad de que los Municipios puedan contar con órganos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo autónomos y su subordinación a la autoridad municipal; sin embargo,

también prevé que dichos órganos se regirán por los ordenamientos legales que al efecto se emitan, es decir, por el Congreso del Estado como legislador ordinario que en el artículo 169 prevé que los Ayuntamientos podrán crear los órganos necesarios para dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la administración pública y los particulares.

Precisó que debía entenderse un diálogo entre el Constituyente estatal y los Municipios; sin embargo, surgen interrogantes respecto a qué regulación se refiere en el ordenamiento legal correspondiente, pues debe definirse si debe entenderse como un reglamento municipal, o como la legislación emitida por el Congreso local.

Manifestó que aunque parecería que se debe determinar por los Municipios, de acuerdo con lo previsto en los preceptos constitucionales a los que se han dado lectura, las atribuciones, organización y competencia, deben establecerse por una legislación, además de que el diverso 116 de la Constitución, que establece los tribunales contenciosos administrativos locales, se refiere a que las leyes locales determinarán su organización, atribuciones y competencia.

Recordó que el inciso h) de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional se refiere a los Tribunales Contenciosos Administrativos de carácter federal y a las facultades del Congreso de la Unión para expedir las leyes

que instituyan este tipo de órganos, por lo que existe coincidencia en que deben establecerse a través de una ley, como sucede respecto del artículo 27 del referido ordenamiento en relación con los tribunales agrarios.

Por ende, consideró que debe interpretarse como un ordenamiento de carácter legal y materialmente establecido por el Congreso del Estado, por lo que en esos términos, se manifestó con el sentido del proyecto, recordando que siempre se ha pronunciado en contra de las omisiones legislativas.

El señor Ministro Valls Hernández recordó que la reforma al artículo 115 constitucional del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve tuvo por objeto el fortalecimiento del Municipio como orden de gobierno y en este asunto se discute el fortalecimiento de la facultad reglamentaria prevista en la fracción II y la limitación del contenido de las leyes estatales sobre cuestiones municipales.

Precisó que tanto en la Constitución del Estado de Nuevo León como en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de dicha entidad, se prevé la creación de los órganos contenciosos administrativos municipales, así como las bases generales a las que deberán estar sujetos estos órganos, los cuales serán autónomos, sin subordinación jerárquica a la autoridad municipal, con facultades plenas para el pronunciamiento de sus fallos y

para resolver las controversias que se susciten entre la administración pública municipal, central o paramunicipal y los particulares con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

Asimismo, precisó que corresponde a los Municipios el desarrollo de cuestiones específicas relacionadas con la integración, funcionamiento y atribuciones de dichos órganos, adaptándolas a su propio contexto, las que aun atendiendo a aspectos y necesidades particulares de cada uno, no pueden contravenir las bases generales previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León ni en la Constitución Política de la entidad, por lo que reiteró su voto en el sentido de que las bases están previstas en la Constitución Política del Estado y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, por lo que en el fondo del asunto, votará en contra de la propuesta.

El señor Ministro Franco González Salas precisó que esta situación guarda relación con los efectos pero en el fondo, se trata de dos razonamientos de fondo.

Precisó que difiere sobre la solución que se está dando a esta situación y que, por esta razón, propuso separar el razonamiento.

El señor Ministro Cossío Díaz recordó que el señor Ministro Ortiz Mayagoitia hizo diversas consideraciones materiales respecto de lo que debe contener la ley

Sesión Pública Núm. 63

Martes 12 de junio de 2012

respectiva, por lo que solicitó autorización al Tribunal Pleno para incorporarlas al proyecto.

En relación con la propuesta del señor Ministro Aguirre Anguiano respecto de declarar la invalidez del primer párrafo del artículo 169 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León en la porción que indica que los Ayuntamientos podrán crear los órganos necesarios, propuso que se hiciera una votación sobre la misma y continuar con la discusión del asunto en la siguiente sesión.

El señor Ministro Presidente Silva Meza propuso abordar el tema relativo a los efectos en la siguiente sesión, toda vez que su análisis sería distinto al de otras controversias que se han abordado por el Tribunal Pleno.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea propuso dejar el tema de la invalidez propuesta por el señor Ministro Aguirre Anguiano para la próxima sesión para estar en posibilidad de reflexionar sobre la misma.

El señor Ministro Presidente Silva Meza consideró que debido a lo avanzado de la sesión, efectivamente se deberá reflexionar sobre el tema de la invalidez, propuesta para la siguiente sesión, por lo que propuso llevar a cabo sólo la votación de la primera parte del proyecto.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia propuso llevar a cabo una votación respecto de la interpretación del artículo 169 de

Sesión Pública Núm. 63

Martes 12 de junio de 2012

la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León en el sentido de que cuando se refiere a otros ordenamientos legales, lo hace a la ley en su sentido formal y material.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto relativa a que la interpretación del artículo 169 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León remite a una ley del Congreso local y no a un reglamento expedido por un ayuntamiento, al respecto, se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. El señor Ministro Valls Hernández votó en contra.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto y los demás continuarían en lista, convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará el jueves catorce de junio del año en curso, a partir de las once horas, y levantó esta sesión a las trece horas con cincuenta y cinco minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza, y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.