



484
 PONENCIA DEL SR. MINISTRO
 JUAN DIAZ ROMERO.
 SRIO. JORGE CARENZO RIVAS.

MIMI

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
 CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
 3/93-
 AYUNTAMIENTO DE SAN PEDRO GARZA
 GARCIA, NUEVO LEON.

oef Cotejado: México, Distrito Federal. Acuerdo del
 Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la
 Nación, correspondiente al día seis de noviembre de mil
 novecientos noventa y cinco

VISTOS;

RESULTANDO:

Vo. Bo.

PRIMERO.- Por escrito presentado el veintiocho
 de octubre de mil novecientos noventa y tres, ante la
 Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la
 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Rogelio Sada
 Zambrano, Gerardo Garza Sada y Eduardo Canales Zambrano,
 Presidente Municipal, Secretario y Síndico Segundo
 respectivamente, del Ayuntamiento de San Pedro Garza
 García, Nuevo León, plantearon controversia
 constitucional por invasión de esferas, en contra del
 Congreso, Gobernador y Secretario de la Controlaría
 General, todos del Estado de Nuevo León, demandando lo
 siguiente:

"a).- Declaración de que el
 requerimiento de presentar declaraciones
 patrimoniales por el Presidente
 Municipal, Regidores, Síndicos del R.

Ayuntamiento y demás Servidores Públicos de San Pedro Garza García, Nuevo León, ante la Secretaría de la Contraloría General del Estado invade la esfera de acción del Municipio.

b).- Declaración de que lo previsto por el artículo 105 de la Constitución Política de Nuevo León es para determinar a los servidores públicos, de elección popular y servidores o empleados en general, al servicio, entre otros, de los Municipios que adquieran responsabilidad por actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

c).- Declaración de que las disposiciones del artículo 115 de la Constitución Política de Nuevo León en cuanto a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es en referencia a quienes presten sus servicios para la Administración Pública del Estado.

d).- Declaración de que el R. Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León tiene facultades para expedir disposiciones de carácter general que determine la obligación y responsabilidad en las que incurran los servidores públicos al servicio del municipio.



e).- Declaración de que al pretender aplicar los artículos 41 al 48 de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos para el Estado, a los Servidores Públicos Municipales es invadir la esfera de acción que corresponde a los Municipios.

f).- Declaración de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal es una Ley constitucional en los términos de los artículos 152, 45, 63 fracción XIX, 94 y 121 de la Constitución Política de Nuevo León y que para sus reformas se contienen las mismas reglas en relación de cualquier artículo de la Constitución, en consecuencia:

1).- Que al exigir el Congreso del Estado que las remuneraciones de Presidente Municipal, Regidores y Síndicos del Municipio de San Pedro Garza García, sean aprobadas por el Congreso del Estado, se invade la esfera de acción del Municipio y se conculca lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal.

2).- Que la disposición contenida en el artículo 129 de la Constitución Política de Nuevo León que expresamente dispone: "Los Ayuntamientos no podrán acordar remuneración alguna para sus miembros sin aprobación del Congreso"

resultó modificada por el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, que tiene el carácter de Ley Constitucional, y que por ser una Ley nueva debe entenderse que deroga la anterior.

g).- Declaración de que la petición del Congreso del Estado para que se remitan las remuneraciones, para su aprobación, de Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, invaden la esfera de acción del Municipio."

Fundó su demanda en los hechos siguientes:

"1°.- En el Congreso del Estado se aprobó el dictamen de fecha cinco de octubre de mil novecientos noventa y tres firmado por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales declarando que no existe controversia alguna entre el Municipio de San Pedro Garza García y el Superior Gobierno del Estado de Nuevo León y a que en los términos del artículo 105 de la Constitución Política Local, promoventes, son servidores públicos de elección popular y tienen la obligación de rendir las declaraciones patrimoniales señaladas en la Legislación y que la interpretación de la Ley constitucional, respecto a la autoridad municipal, en



relación a la responsabilidad de los servidores públicos está muy clara en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, como en el artículo 105 de la Constitución Política del Estado, agregando que el hecho de pretender declaraciones patrimoniales en nada ofende, estorba o se opone al ejercicio de la actividad municipal. 2°.- Dicha resolución recayó en virtud de las pretensiones del Secretario de la Contraloría General del Estado contenidas en el oficio 596-N-0.2/91 de fecha dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa y uno dirigido al entonces Presidente Municipal Ingeniero Mauricio Fernández Garza y recibido el seis de enero de mil novecientos noventa y dos, estando en funciones la nueva administración municipal 1992-1994 y de cuyo oficio se determinaba que deberán presentar las declaraciones de la situación patrimonial. 3°.- Al respecto se formuló promoción ante la Secretaría de la Contraloría General del Estado haciendo ver que por separado se había comparecido ante el Congreso del Estado para lograr una adecuada interpretación de las normas constitucionales y al efecto ante la Legislatura se ocurrió para expresar de que habiéndose recibido

de la Secretaría de la Contraloría General del Estado, oficio, instructivos y formatos para la presentación de declaraciones patrimoniales a cargo del Presidente Municipal, Regidores, Síndicos y otros servidores públicos; así como oficio y formato para manifestar los avisos y bajas de los servidores públicos del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, era preciso establecer que de acuerdo con la tendencia moderna se consideraba necesario desarrollar al Municipio como una verdadera instancia de Gobierno y que permitir, tolerar y ejecutar por el Municipio y sus servidores, los requerimientos de la Secretaría de la Contraloría General del Estado, daría origen a la pérdida de dicha instancia, sosteniendo, desde luego, que en tal supuesto, la Secretaría de la Contraloría General del Estado, se convierte en una autoridad intermedia entre el Municipio y el Gobierno del Estado, conculcando lo dispuesto por el artículo 115 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 118 de la Constitución Política de Nuevo León. De esa manera el Congreso del Estado no cumple con el principio de congruencia pues no resuelve la controversia Estado-Municipio,



CONTROVERSIA CONST. 3/93.

suscitada por la invasión de esferas de aquél, a través del propio Congreso y de la Secretaría de la Contraloría General del Estado, pues se concreta a repetir la obligación de presentar avisos sobre declaraciones patrimoniales, obligación la cual no se pretende eludir sino cumplir ante la propia Contraloría del Municipio. Ni el Gobernador ni los Diputados Locales, por ser Servidores Públicos de elección popular, señalados así en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen la obligación por ese sólo hecho o por estar mencionados en el párrafo tercero del precepto mencionado, a presentar declaraciones de su situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual, desde su creación, forma parte, en lo administrativo, de la instrumentación de acciones de Gobierno Federal respecto a la tesis de renovación moral de la sociedad y su existencia se encuentra estrechamente vinculada con el nuevo orden de responsabilidades de los servidores públicos federales. Estamos convencidos de que las responsabilidades en el ejercicio y mandatos de la función pública, requieren de normatividad y las acciones conducentes para una

transparencia en el ejercicio de tales responsabilidades, normatividad que debe ser expedida en los diversos niveles de Gobierno del Estado Federal, por los respectivos órganos competentes para evitar las intromisiones de unos a otros, que en invasión de esferas mencionan los artículos 103 fracciones II y III y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el respeto de la autonomía Municipal y la facultad del Municipio de expedir sus propios reglamentos. Las responsabilidades son de naturaleza política, penal y administrativas. En la primera quedan definidos los sujetos pasibles (sic) del juicio político. En la segunda se remite a la Codificación Penal en cuanto a la tipificación de los delitos y en la responsabilidad administrativa la propia Constitución Política de Nuevo León prevé que *"Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente por el órgano correspondiente"*. (Art. 107 último párrafo de la Constitución Política de Nuevo León). El órgano de administración del Municipio es el R. Ayuntamiento de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 115 fracción I de la Constitución Política de los Estados



CONTROVERSIA CONST. 3/93.

Estados Unidos Mexicanos, 118 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León y 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal. Tan era así que el artículo 41 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, publicada en el Periódico Oficial No. 157 del Tomo CXXI, correspondiente al veintiuno de diciembre de mil novecientos ochenta y cuatro expresamente disponía:

"ARTICULO 41°.- La Dirección general de Contraloría del Estado y su equivalente en los Gobiernos Municipales, estarán facultadas para solicitar en sus visitas de inspección o auditoría, en forma debidamente fundada y motivada a los servidores públicos, sus declaraciones fiscales anuales de ingresos o una relación de sus bienes, cuando advierta que se han ejercido partidas de egresos, sin la debida justificación o apartándose de las autorizaciones respectivas, o de los procedimientos que las leyes determinen para el manejo de los recursos económicos y existan signos de riqueza, ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos que pudiera tener el servidor en la función, cargo, empleo o comisión encomendadas".

Igualmente el artículo 42 del mismo ordenamiento decía:

"ARTICULO 42°.- La Dirección General de Contraloría del Estado o las Municipales podrán ordenar la prácticas periódica de visitas de inspección y auditoría a las diversas dependencias gubernamentales."

Por reforma al artículo 41 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Periódico Oficial del treinta y uno de julio de mil novecientos noventa y uno, quedó como sigue:

"ARTICULO 41.- A todos los servidores del Estado a que hace referencia el artículo 105 de la Constitución Política del Estado, en cuanto a que sean representantes de elección popular y los mencionados en el artículo 110 de la misma Constitución, tanto al asumir su cargo o empleo como al dejarlo, deberán manifestar su patrimonio ante la contraloría General del Estado, por escrito y bajo protesta de decir verdad".

El diverso 42 de la Ley en citas fue modificado para precisar los bienes y derechos a que deberá referirse la



manifestación que presentan los servidores públicos, sin que ello implique que los servidores públicos municipales queden sujetos a tales normas, en lo atinente a la presentación de declaraciones patrimoniales y responsabilidades administrativas, pues la mención de Presidente Municipal, Regidores y Síndicos, que hace el artículo 110 de la Constitución de Nuevo León, al cual remite el artículo 41 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos es para el efecto de precisar a los sujetos a juicio políticos. de esa suerte la reforma a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado invade la esfera de acción de los Municipios en cuanto determina que la Secretaría de la Contraloría del Estado tiene facultades para exigir la presentación de declaraciones patrimoniales y despoja al Municipio de la facultad de controlar por sí esa materia y de aplicar las sanciones a quienes incurran en responsabilidades administrativas. Y todavía más se invade la esfera de acción municipal, contrario a lo que razona el Congreso Local, en la resolución del cinco de octubre del presente año, cuando la Secretaría de la Contraloría del Estado

queda convertida en una autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y el Municipio, no porque trate de impedir la integración del Ayuntamiento sino por impedir que éste realice sus funciones con la autonomía de la cual quedó dotado constitucionalmente. El que la Secretaría de la Contraloría del Estado actúe conforme a las atribuciones contenidas por una Ley, no le quita en nada la invasión a la esfera de acción, tanto por su propia actuación, como por lo que hace a la Ley expedida por la Legislatura Local. Por lo anterior se demanda que el hecho de que en la Constitución Política de Nuevo León se mencionen, de manera genérica, entre los sujetos a responsabilidades a Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, quienes en lo referente al juicio político, como el proceso penal por la Comisión de un delito quédan supeditados a las normas legales expedidas por el Congreso, pero en cuanto a la determinación de las responsabilidades administrativas, de ellos y demás servidores públicos municipales, el Ayuntamiento es el órgano competente para expedir las disposiciones generales al respecto y de establecer el órgano ante el cual deberán presentarse, por tales servidores públicos, las

400



CONTROVERSIA CONST. 3/93.

declaraciones patrimoniales y los avisos de altas y bajas correspondientes. 4.- Así mismo se demanda la declaración de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal es una Ley Constitucional en los términos de los artículos 142, 45, 63 fracción XIX, 94 121 de la Constitución Política de Nuevo León y que en consecuencia la subsistencia del artículo 129 de la misma invade la esfera de acción del Municipio. Igual invasión de esferas se presenta cuando el Congreso exige la remisión de las remuneraciones de Presidente Municipal, Regidores y Síndicos, las cuales quedan señaladas en el presupuesto y de acuerdo con lo previsto por el artículo 115 fracción IV, último párrafo: "Los presupuestos de Egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles". Con esta nueva norma constitucional y con la expedición del artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, norma de carácter constitucional, queda clara la facultad del Ayuntamiento para aprobar su presupuesto e incluir en él las remuneraciones del Presidente Municipal, Regidores y Síndicos, sin intromisión del Congreso Local. De esa suerte tanto el

A GENERAL DE ACUERDO

artículo 129 de la Constitución de Nuevo León como la solicitud del Congreso Local de que se le remitan las remuneraciones del Presidente Municipal, Regidores y Síndicos, invaden la esfera de acción del Municipio".

SEGUNDO.- Por acuerdo de quince de noviembre de mil novecientos noventa y tres del Presidente de esta Suprema Corte, se admitió la demanda de mérito, mandándose formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional. Así mismo, se ordenó emplazar mediante notificación personal a las autoridades demandadas por conducto del Juez de Distrito en turno en el Estado de Nuevo León, para que contestaran la demanda dentro del plazo de nueve días, contados a partir de la legal notificación del mismo acuerdo.

TERCERO.- Por escrito presentado el siete de diciembre de mil novecientos noventa y tres Sócrates Cuauhtémoc Rizzo García y Ramón Cárdenas Coronado, Gobernador Constitucional y Contralor General del Estado de Nuevo León, respectivamente, produjeron su contestación de manera conjunta a la demanda instaurada en su contra en los términos siguientes:

"1.- Son improcedentes las pretensiones de los demandantes que señalan en sus incisos del a) al g) de su escrito, ya que ese Alto Tribunal es INCOMPETENTE para conocer

401



CONTROVERSIAS CONST. 8/93.

de este asunto en razón de la jurisdicción, atendiendo a que el artículo 8º. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León dispone que las controversias de cualquier índole que se susciten entre Municipios, o entre ellos y el Estado, conocerán la Legislatura Local conforme lo dispuesto por dicha Ley. En esas condiciones debe declararse incompetente para conocer de la presente controversia constitucional que se plantea. Lo anterior es en consonancia con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, ya que la disposición antes mencionada de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, según aseveración de los mismos demandantes, tiene el carácter de Ley Constitucional, aunque sin reconocer que tenga la misma validez de un precepto de la Constitución Política del Estado, ya que ésta es la Ley Suprema. Los mismos demandantes, según lo admiten y presentan el recurso correspondiente, así lo reconocieron y se sometieron a la jurisdicción del Congreso del Estado, mediante escrito de 6 de enero de 1992, (anexo 3), en lo que hace a la interpretación de las normas relacionadas con la responsabilidad de los funcionarios públicos y sobre el cual la Comisión de

UR
A
GENERAL DE

Legislación y Puntos Constitucionales emitió el decreto correspondiente que fue aprobado por unanimidad por el Congreso del Estado y se les notificó el 5 de octubre de 1993, según fotocopia certificada que se anexa. Así pues, * los propios demandantes reconocieron la competencia del Congreso del Estado y no hicieron ninguna reserva sobre el particular, por lo que resulta improcedente que ahora ocurran a ese H. Alto Tribunal aduciendo la misma controversia por supuesta invasión de esferas. 2.- La controversia planteada por las autoridades municipales indicadas, pretende fundarse en los artículos 103 fracciones II y III, y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que se hagan las declaraciones que precisan en los incisos del a) al g) de acuerdo con la ^{SECRETARÍA DE JUSTICIA} controversia constitucional que plantea por supuesta invasión de esferas de las autoridades que demanda. Ese H. Alto Tribunal en diversas tesis ha sostenido que los Ayuntamientos no tienen carácter de poder, en el sentido en que esta palabra está usada por el constituyente y que los poderes a que se contrae el artículo 105 de la Constitución Federal, son exclusivamente el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial y no los Municipios por lo que al no tener el carácter de poder el Municipio demandante, no está legitimado para hacer valer la instancia



402

contemplada en el artículo 105 de la Constitución Federal, mismo que establece que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la nación conocer de las controversias que se susciten, "...entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos...", por lo que no siendo el Municipio representado por los promoventes, un poder de acuerdo con el concepto que señala la Constitución, no está legitimado para actuar en la presente controversia, por lo que solicitamos así se reconozca y se resuelva, oponiendo por ello la excepción de falta de acción. Tiene aplicación en el caso la siguiente tesis de ese Alto Tribunal: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE LOS PODERES DE UN MISMO ESTADO". (la transcribe). PRECEDENTES: Quinta Epoca. Tomo XLVIII, PAG. 399, Controversia Constitucional 2/1936, entre el Ayuntamiento de Papantla, Veracruz contra la H. Legislatura del mismo Estado. Promovido por Arturo Tremari y Coags.; en representación del Ayuntamiento. Unanimidad de 16 votos. Tesis relacionada con Jurisprudencia 117/85. 3. Por otra parte, al haber dictado resolución el Congreso del Estado al aprobar el dictamen del que se anexa fotocopia certificada, por lo que hace a la exigencia legal de presentar declaraciones patrimoniales a funcionarios del Municipio promovente, se trata de una resolución que tiene las

características de cos. juzgada conforme lo establece el artículo 354 y 355 del Código Federal de Procedimientos Civiles. 4.- Además, se podrá apreciar que la invasión de esferas a que se refiere el Municipio, se trata en todos los casos de disposiciones internas del Estado de Nuevo León, pues pretende que se declare: que el requerimiento de presentar declaraciones patrimoniales por el Presidente Municipal y demás servidores públicos del Municipio de San Pedro Garza García a la Contraloría Estatal invade la esfera de acción del Municipio; que las disposiciones del artículo 115 de la Constitución Política de Nuevo León, en cuanto a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es en referencia a quienes presten sus servicios para la Administración Pública del Estado; que el Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Garza García, tiene facultades para expedir disposiciones de carácter general que determinen la responsabilidad de los funcionarios públicos al servicio del Municipio; que al pretender aplicar artículos del 41 al 46 de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos para el Estado a los servidores municipales invaden la esfera de acción que corresponde a los Municipios; que la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal es una Ley Constitucional, por lo



que el artículo 129 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, resultó modificada por el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, etc. De lo anterior se desprende que todas esas pretensiones y declaraciones que pide a ese H. Alto Tribunal es por aplicación de leyes locales del Estado de Nuevo León, sin que en ningún momento invoque violaciones de la Constitución Política Federal, no obstante que luego haga mención de lo dispuesto por el artículo 115 fracción I de dicha Constitución en la parte en que dispone que dice que no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. (En este respecto nos permitimos citar la intervención que tuvo el Dip. Américo A. Ramírez Rodríguez, (del mismo partido político que los funcionarios demandantes en la presente controversia constitucional), en la sesión del H. Congreso del Estado de Nuevo León del 5 de octubre de 1993, al someterse a consideración de la Legislatura el dictamen de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales de fecha 5 de octubre de 1993, y en referencia al escrito de 2 de marzo de 1992, de funcionarios del mismo ayuntamiento ahora demandante: "En seguida, solicitó y se le concedió el uso de la palabra el C. DIP. AMERICO A. RAMIREZ RODRIGUEZ, quien expresó "Honorable Asamblea nos hemos

pronunciado a favor del dictamen que se ha puesto a discusión, porque ciertamente no existe ninguna controversia que resolver entre lo planteado por funcionarios del Ayuntamiento de Garza García y el Gobierno del Estado, a virtud de la aplicación de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios Públicos, sin embargo, consideramos necesario hacer algunas precisiones al pronunciarnos a favor de este dictamen fundamentalmente porque consideramos, que si bien es cierto, que el artículo 115 de la Constitución General de la República, previene que los Ayuntamientos en cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. También es cierto que el diverso artículo 108 de la propia Constitución, señala que para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, que es el relativo al título Cuarto, de las responsabilidades de los servidores públicos, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, o en el Distrito Federal, quienes serán responsables



SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS



por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. El último párrafo de este artículo 108, dispone... *Nosotros consideramos que efectivamente no se ejerce una función intermedia entre el Estado y el Ayuntamiento, cuando se obliga a los funcionarios empleados de los Municipios a hacer su declaración patrimonial, fundamentalmente porque la función administradora del Ayuntamiento no consiste precisamente en rendir informes patrimoniales consecuentemente no puede haber una violación a la autonomía municipal, por el cumplimiento de esta obligación que deriva de una norma constitucional...* Se anexa copia certificada del dictamen de la Comisión de Legislatura y Puntos Constitucionales y del acta levantada en dicha sesión, (anexos 4 y 5), en la inteligencia de que la transcripción citada obra a fojas 6 y 7 de dicha copia, haciendo nuestra la anterior alegación. En efecto, no puede hablarse de que exista autoridad intermedia cuando no es al ayuntamiento como tal al que se le están solicitando declaraciones patrimoniales en el desempeño de sus funciones, sino a ciertos funcionarios o sea sólo a personas físicas. Al no existir invasión de esferas, carece de sustentación la demanda que fundan en los artículos 103 fracción III y 105 de la

Constitución Política Federal, pues volvemos a insistir, en que todas las pretensiones que se hacen valer son por supuestas interpretaciones de disposiciones estatales, que no se razona, en que invaden la esfera federal. También por lo anterior, oponemos la excepción de falta de acción de los demandantes. 5.- En cuanto a la aseveración en la demanda respecto de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal es una ley constitucional con la misma jerarquía de las disposiciones constitucionales, concluyendo que por lo mismo el artículo 129 de la Constitución quedó modificado por el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, no tiene ninguna base jurídica su afirmación, pues la Constitución Política del Estado es la Ley Suprema y la de mayor jerarquía, le siguen las leyes constitucionales y por último las demás leyes que no tienen tal carácter. Lo anterior se desprende de su artículo 152 que establece las diferencias al señalar un procedimiento distinto para la aprobación de las leyes constitucionales al admitir que pueden ser éstas discutidas y votadas en el mismo período en que sean propuestas. Cumpliendo con la prevención que se nos hace en el acuerdo admisorio de la demanda, venimos a designar como representante común de la parte demandada al C.P. RAMON CARDENAS CORONADO, Contralor



General del Estado. Por lo antes expuesto, a esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, solicitamos se tenga por contestada en tiempo y forma la demanda interpuesta y de acuerdo con lo anterior declararse incompetente para conocerla de acuerdo con lo invocado en este escrito y procedentes la excepción de falta de acción que se hacen valer en caso de reconocer su competencia."

Por diverso escrito recibido el siete de diciembre de mil novecientos cuarenta y tres, Mario Saavedra Mata, Trinidad Escobedo Aguilar y Justino Guadalupe Alonso Cruz, ostentándose como Presidente y Secretario del Congreso del Estado de Nuevo León, respectivamente, contestaron la demanda en los siguientes términos:

El Ayuntamiento de San Pedro Garza García, N.L., en su controversia planteada se funda indebidamente en los artículos 103 fracciones II y III, y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que se hagan las declaraciones que precisan en los incisos del a) al g) de acuerdo con la pretendida controversia constitucional que plantea por supuesta invasión a su esfera jurídica de las autoridades estatales. El artículo 105 de la Constitución Federal conforme a las tesis de la

Suprema Corte de Justicia no reconoce a los Ayuntamientos como Poderes y sólo tienen tal carácter los Poderes Legislativos, Ejecutivos, Judicial, Federal y de los Estados y no los Ayuntamientos, por lo que éstos no están legitimados para actuar con Poder de un Estado. Tiene aplicación en el caso la siguiente tesis de ese Alto Tribunal: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES ENTRE LOS PODERES DE UN MISMO ESTADO". (la transcribe) PRECEDENTES: Quinta Epoca.- Tomo XLVIII, Pág. 399 Controversia Constitucional 2/1939, entre el Ayuntamiento de Papantla, Veracruz contra la H. Legislatura del mismo Estado. Promovido por Arturo Tremari y Coags.; en representación del Ayuntamiento. Unanimidad de 16 votos. Tesis relacionada con Jurisprudencia 117/85. II.- supuesta invasión de esferas jurídicas que se refiere el Municipio tocan sólo disposiciones internas del Estado sin que invoque violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque mencione sin fundamento que se viola el artículo 115 de la Constitución Federal en su fracción Iera. que dice que no habrá ninguna autoridad intermedia entre los Ayuntamientos y el Estado, para calificar lo anterior nos permitimos

ESTADO MEXICANO
SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA
SECRETARIA GENERAL

406



transcribir en lo conducente el Acta de la Sesión del 05 de octubre de 1993, celebrada en el Congreso del Estado donde se somete el Dictamen de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales sobre un escrito que presentó el R. Ayuntamiento de San Pedro sobre la misma materia que hoy plantea como Controversia Constitucional. "Enseguida solicitó y se le concedió el uso de la palabra al C. DIP. AMERICO A. RAMIREZ RODRIGUEZ (no se transcribe por haberlo hecho con anterioridad). Se anexan copias certificadas del Dictamen de la Comisión y del Acta de la Sesión referida.

III.- Consecuentemente con lo anterior donde el Municipio promovente nació la reclamación sobre la exigencia legal de representar declaraciones patrimoniales de sus funcionarios, manifestamos que este asunto, se trata de cosa juzgada conforme lo establecen los Artículos 354 y 355 del Código Federal de Procedimientos Civiles, al aprobarse el Dictamen sobre esta materia por el Congreso del Estado y del que se anexa copia certificada.

IV.- Respecto de la afirmación en la demanda de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal es una Ley Constitucional con la misma jerarquía de las disposiciones

constitucionales, resolviendo según ellos que por lo mismo el artículo 129 de la Constitución del Estado, quedó derogado por el Artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal vigente; es absurda y no tiene ninguna base jurídica tal afirmación, pues la misma Constitución Política del Estado en su artículo 152 establece la diferencia que existe entre ella y las Leyes Constitucionales al admitir que estas últimas pueden ser discutidas y votadas en el mismo período en que sean propuestas, mas no así para las reformas de las disposiciones de la Constitución que debe obligatoriamente ser aprobadas y votadas en dos períodos de sesiones del Congreso. Además opinar lo contrario sería atentatorio del principio de Supremacía de la Constitución del Estado.

V.- Por lo anterior todas las pretensiones de los demandantes que señalan en sus incisos del a) al g) de su escrito son improcedentes, ya que esa H. Suprema Corte de Justicia no es competente para conocer de este asunto en razón de la jurisdicción, que el Congreso tiene, atendiendo a que el artículo 8° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León dispone que las controversias de

ESTADO DE NUEVO LEÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN
SECRETARÍA GENERAL



cualquier índole que se susciten entre Municipios, o entre ellos y el Estado, conocerán la Legislatura Local, conforme lo dispuesto por dicha Ley y la Constitución Política del Estado. Lo anterior en consonancia con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y la disposición mencionada de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, según aseveración de los mismos demandantes, tiene el carácter de la Ley Constitucional, y sus normas son referentes al Régimen Interior del Estado. Los demandantes lo reconocieron y se sometieron a la jurisdicción del Congreso del Estado, mediante escrito del 2 de marzo de 1992, en que solicitan haga el Congreso la interpretación de las normas relacionadas con la responsabilidad de los Servidores Públicos y sobre el cual, como ya mencionamos, la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales emitió el acuerdo correspondiente que fue aprobado por unanimidad de todas las fracciones parlamentarias del Congreso del Estado, por lo que repetimos los propios demandantes se sometieron a la

competencia de este Congreso del Estado y no hicieron ninguna reserva sobre el particular, por lo que resulta improcedente que ahora ocurran a ese H. Alto Tribunal Jurisdiccional deduciendo la misma controversia por supuesta invasión de esferas, ante el Municipio promovente y los Poderes, del Estado de Nuevo León. Por todo lo anterior, al no existir invasión de esferas carece de sustentación la demanda que fundan en los artículos 103 fracción III y 105 de la Constitución Política Federal, pues volvemos a insistir, en que todas las pretensiones que se hacen valer son por supuestas interpretaciones de disposiciones estatales, que no se razonan, en que invaden la esfera jurídica del Ayuntamiento. Por lo que oponemos las excepciones de falta de legitimación y de acción de los demandantes. Por otra parte cumpliendo con la prevención que se nos hace en el acuerdo admisorio de la demanda, venimos a designar como representante común de la parte demandada al C.P. RAMON CARDENAS CORONADO, Contralor General del Estado. Por lo antes expuesto, a esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, solicitamos se tenga por contestada en tiempo y forma la demanda interpuesta y



de acuerdo a lo anterior declararse incompetente para conocerla de acuerdo con lo invocado en este escrito y procedentes la excepción de falta de acción y legitimación que se hacen valer en caso de reconocer su competencia."

CUARTO. Por proveído de catorce de diciembre de mil novecientos noventa y tres, del Presidente de este alto Tribunal, se tuvo por contestada la demanda planteada; por ofrecidas las pruebas de las parte y como representante común de la parte demandada al Contralor General del Estado de Nuevo León. En el mismo acuerdo, considerándose que la controversia constitucional se limitaba a cuestiones de derechos, se ordenó turnar el expediente para su estudio al ministro Carlos García Vázquez.

Por diverso acuerdo del Presidente de la Suprema Corte de veinte de febrero de mil novecientos noventa y cinco, se ordenó retornar el expediente para su estudio al ministro Juan Díaz Romero, en virtud de la jubilación del anterior ponente.

**CONSIDERANDO:
FEDERACION**

PRIMERO.- Es de estudio preferente la cuestión de incompetencia de esta Suprema Corte que los ciudadanos Gobernador Constitucional y Contralor General del Estado de Nuevo León, al dar contestación a la demanda hicieron valer, con apoyo en los siguientes argumentos:

1.- Que conforme a lo dispuesto en el artículo 8° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, de las controversias que surjan entre un municipio y el propio Estado o entre municipios conocerá la Legislatura local conforme a lo dispuesto en dicha Ley, por lo que, de la presente controversia no corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2.- Que el propio Municipio demandante se sometió a la jurisdicción del Congreso del Estado mediante su escrito de seis de enero de mil novecientos noventa y dos, al que el mismo Congreso dio contestación por decreto de cinco de octubre de mil novecientos noventa y tres, por lo que resulta incongruente que ahora ocurra ante la Suprema Corte.

Por su parte, Mario Saavedra Mata, Trinidad Escobedo Aguilar y Justino Guadalupe Alonso Cruz, Presidente y Secretarios, respectivamente, del Congreso del Estado de Nuevo León, al contestar la demanda respectiva, también opusieron la excepción de incompetencia haciéndola derivar, substancialmente, de las mismas circunstancias invocadas por sus codemandados, mismas que ya quedaron sintetizadas.

Alegan los demandados, en suma, que esta Suprema Corte carece de competencia para conocer de la presente controversia, en virtud de que conforme a lo dispuesto en el artículo 8° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, a la Legislatura local corresponde conocer de las



controversias que se susciten entre Municipios, o entre éstos y el Estado.

El citado artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, dispone:

"ARTICULO 8.- De las controversias de cualquier índole que se susciten entre Municipios, o entre ellos y el Estado; conocerá la Legislatura Local conforme lo dispuesto por esta Ley y la Constitución Política del Estado."

El examen de este precepto a la luz de los artículos 105, 115 y 124 de la Constitución Federal, permite considerar que cuando el precepto transcrito se refiere a las "controversias de cualquier índole", la intervención de la Legislatura local debe entenderse limitada a aquellas que surjan por violaciones o afectaciones a disposiciones de la Constitución estatal, leyes locales o de disposiciones municipales, pero obvio resulta que el Congreso local carece de competencia para dirimir las controversias donde el Municipio plantea violaciones a disposiciones constitucionales de orden federal; cuando esto sucede se satisfacen los presupuestos para el ejercicio de la acción mediante la controversia constitucional que sólo puede hacerse valer ante este alto Tribunal, conforme a lo establecido por el artículo 105 de la Constitución Federal, inclusive antes de las reformas que entraron en vigor el 1° de enero de 1995, en cuanto ya reservaba a la Suprema Corte de

Justicia el conocimiento de la controversias que sobre aspectos de la Constitución Federal se suscitaran entre dos o más Estados, entre un Estado y el Distrito Federal, entre los Poderes de un Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal, disposición que esta Suprema Corte ha interpretado extensivamente en el sentido de que también comprendía a las controversias existentes entre un Municipio y el Estado, como se pondrá de manifiesto en el considerando siguiente al examinar la improcedencia planteada por las demandadas. Y si esto era así antes de la indicada reforma, con mayor razón se surte la competencia en la actualidad, en que el citado artículo 105, ya reformado, expresamente se la otorga a este alto Tribunal, al establecer que debe conocer en los términos de la ley reglamentaria (también ya en vigor), de las controversias constitucionales suscitadas entre "Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales" (fracción I, inciso i).

SUPREMA CORTE DE
DE LA NAC
SECRETARIA GENERAL DE

Preciso es, sin embargo, efectuar la importante distinción de las diferentes cuestiones planteadas en la demanda, pues algunas de ellas pueden referirse a leyes o actos a los que se atribuyen violaciones a la Constitución local o a leyes locales, cuya resolución compete a la Legislatura del Estado de Nuevo León en términos del invocado artículo 8° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, mientras que otras pueden tener relación con violaciones a normas de la Constitución federal, únicas reservadas a esta Suprema Corte.



Para lograr la mencionada distinción o división, se toma en cuenta que el Municipio demandante formuló, por escrito de seis de enero de mil novecientos noventa y dos, ante la Legislatura del Estado de Nuevo León, diversos planteamientos que en lo conducente y para efecto de determinar su naturaleza, en seguida se transcriben:

"El día dos de enero del año en curso recibimos de la Secretaría de la Contraloría General del Estado, oficio, instructivos y formatos para la presentación de declaraciones patrimoniales a cargo del Presidente Municipal, Regidores, Síndicos y otros Servidores Públicos.- Así mismo se recibió oficio y formato para manifestar los avisos y bajas de los Servidores Públicos en y de este Municipio.- Estos hechos son violatorios a la autonomía Municipal.- No desconocemos las bondades de la normatividad concerniente a la responsabilidad de los Servidores Públicos, pues al través de ellas es posible exigir la realización de las tareas en beneficio de la comunidad con estricto apego a la legalidad y a la moralidad, en cuanto se actúa conforme a las facultades expresamente señaladas en la Ley a los principios de honestidad e imparcialidad.- Para la adecuada

normatividad en el Municipio, oportunamente será sometida a la consideración del Ayuntamiento el Proyecto de Reglamento al respecto. No debe olvidarse la tendencia modernizadora para desarrollar al Municipio como una verdadera instancia de gobierno. Permitir, tolerar y ejecutar, por el Municipio y sus servidores, los requerimientos de la Secretaría de la Contraloría General del Estado, conlleva a una pérdida de dicha instancia. Consentir en ello sería permitir la merma de la ya menguada autonomía municipal, dado la aquiescencia para autorizar la realización del atentado al principio constitucional; "no habrá ninguna autoridad intermedia" entre el Municipio y el Gobierno del Estado contemplado en la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y entre los Ayuntamientos y los Poderes del Estado no habrá ninguna autoridad intermedia, como se lee en el artículo 118, in fine, de la Constitución Política de Nuevo León, cuya observancia hemos protestado guardar y hacer guardar.- Tanto el requerimiento de presentar declaración patrimonial como la de dar avisos de altas y bajas de Servidores Públicos es una clara



intromisión de la Secretaría de la Contraloría General del Estado en la vida administrativa autónoma del Municipio, impidiendo el cumplimiento de los objetivos correspondientes al fortalecimiento del Pacto Federal y del Municipio Libre los cuales deben quedar como una realidad y no como un mero dogma.- Ciertamente, "el desarrollo histórico de nuestro país ha vivido un proceso de centralización económica, política, social y administrativa que ha disminuido, cada vez más, el poder del Gobierno Municipal, desplazándolo paulatinamente de su función como administrador de sus recursos naturales, materiales y humanos de su jurisdicción.- Pero no debe perderse de vista, "El Ayuntamiento gobierna al municipio en base al poder que adquiere mediante elección popular" y es precisamente ese poder popular el cual respalda la autonomía administrativa y la libertad del municipio para intervenir en todos los actos y hechos jurídicos de su competencia. Los preceptos constitucionales (115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 118 al 132 de la Constitución Política de Nuevo León), permiten sean los ayuntamientos quienes en ejercicio de sus

atribuciones se auto regulen y administren los recursos naturales, materiales y humanos de sus respectivos municipios, sin ingerencia del estado, en las cuestiones de su exclusiva jurisdicción. De la exclusiva jurisdicción del municipio es lo concerniente al patrimonio y la responsabilidad en la custodia, manejo y administración del mismo, al través de la cual se asegura la libertad política y se consolida la autonomía administrativa y económica del municipio. Por ello la intención de la última reforma constitucional relacionada con el municipio tiende a "preservar a las instituciones municipales de ingerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo consagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica, que respondiera a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los municipios, sin alterar, por otra parte, la esencia de nuestro federalismo".- Así para evitar intromisiones e ingerencias extrañas el Legislador Local estableció las bases generales relacionadas con la responsabilidad de los Servidores Públicos Municipales, en la Ley Orgánica



de la Administración Pública Municipal. Ahora bien con motivo de los requerimientos para formular declaraciones patrimoniales y manifestar avisos de bajas y altas de servidores públicos municipales, emanados de la Secretaría de la Contraloría General de Estado, se suscita una controversia generada por la intervención de ese órgano de la Administración Pública del Estado, como autoridad intermedia entre el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León y el estado (relación Ayuntamiento-Gobierno), estimada como ingerencia o intromisión en la vida política y administrativa de esta municipalidad, cuya controversia compete dilucidar a ese H. Congreso, conforme a lo previsto por el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal. Independientemente de la facultad de dirimir la controversia suscitada entre la Secretaría de la Contraloría General del Estado y el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, específicamente con los componentes de su órgano de administración y otros servidores públicos municipales, corresponde a ese H. Congreso, a hacer, en los términos del artículo 63, fracción I, de la

Constitución Política de Nuevo León, la interpretación auténtica de la Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos para el Estado de Nuevo León, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal en lo atinente en los deberes de los servidores públicos municipales (Presidente, Síndicos, Regidores y Encargados de la Custodia, Administración y Recaudación de Fondos) de presentar y exigir se presenten declaraciones patrimoniales y avisos de altas y bajas determinar órganos competentes para hacer los requerimientos correspondientes o ante quienes deben presentarse tales declaraciones y avisos, en congruente relación a los principios constitucionales vigentes. En la aplicación de la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado en cuanto a la obligación de presentar declaraciones patrimoniales en lo concerniente a servidores públicos de los municipios, es menester realizar una "investigación y explicación del sentido de la ley", tal y cual es la función de la interpretación jurídica. En el caso es menester tener presente en esa labor de investigación el principio general



derivado del régimen constitucional en cuanto a la autonomía política y administrativa del municipio para aplicarlo a los requerimientos de la Secretaría de la Contraloría General del Estado. Ese principio de la autonomía municipal debe servir como presupuesto lógico necesario en la aplicación de toda norma legal ordinaria de reglamentos autónomo o heterónimo, relacionada con la vida institucional, de organización, funcionamiento y responsabilidades de la administración pública municipal y sus titulares. Al indagar el sentido de la ley se hará basando el contenido objetivo de la misma prescindiendo del aspecto subjetivo del legislador para cuyo efecto deberán tenerse en cuenta los razonamientos derivados de la naturaleza: constitucional; administrativa, penal, etc; de la norma y a quien corresponde hacer la indagación primaria, auténtica, es al propio legislador, como se ha señalado en el párrafo anterior. Ahora bien en la interpretación de la norma se puede utilizar diversos medios: literal o gramatical, conforme al cual es preciso atender al significado literal de las palabras y al respecto tenemos el concepto de servidores públicos debidamente definido en el artículo 105

de la Constitución Política de Nuevo León, al cual remite el diverso 2 de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos para el Estado de Nuevo León. Luego, quienes habiendo sido electos popularmente y quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier índole, son servidores públicos, quienes por sus actos o omisiones, adquieren responsabilidades: política penal y administrativa.

A) Las causales de responsabilidad política están previstas en los artículos 6 y 7 de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos. Para el Estado quienes resultan sujetos ya no son todos los mencionados en artículo 105 de la Constitución Política de Nuevo León, sino aquéllos a quienes hace alusión el diverso 110 de la misma Carta Magna Local. El procedimiento para exigir esa responsabilidad y aplicar la sanción correspondiente, la cual puede consistir en destitución "y en su caso inhabilitación temporal para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público" por un período de uno hasta cinco años artículo 111 de la Constitución de Nuevo León y 17 de la





Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos) El procedimiento a seguir es ante la Cámara de Diputados, en donde previa audiencia del Servidor Público, se deberá hacer la declaratoria de haber lugar a procedimiento ulterior en cuyo caso el Tribunal Superior de Justicia, se erige en Jurado de Sentencia (Art. 111 de la Constitución de Nuevo León y del 9 al 17 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos). En el presente caso no se da la causal alguna de acción o omisión constitutiva de responsabilidad política y en consecuencia no ha lugar al procedimiento propio del juicio político.

B). ACRESPONSABILIDAD PENAL.- Todo servidor público, con motivo y en ejercicio de su empleo, puesto, cargo o comisión, puede incurrir en la comisión de delito. En el caso de reunir las cualidades a las cuales se refiere el artículo 112 de la Constitución de Nuevo León, habrá necesidad de hacer la declaratoria, por la Cámara de Diputados, de "ha o no lugar o proceder en contra del inculpado". Las acciones u omisiones constitutivas de responsabilidad penal son las mencionadas en el Código Penal, quedando precisado el procedimiento para la Declaración de

Procedencia en los artículos del 18 al 20 de la Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos. Los requerimientos de la Secretaría de la Contraloría General del Estado para presentar declaraciones patrimoniales y avisos de altas y bajas de servidores públicos municipales y la falta justificada, de cumplimiento a los mismos no encuadran en ninguno de los tipos delictivos aludidos por la legislación Penal de Nuevo León.

C).- RESPONSABILIDAD

ADMINISTRATIVA.- Para salvaguardar la legalidad, honradez e imparcialidad en el desempeño del cargo puesto o comisión se imponen, a todo servidor público, diversas obligaciones, entre ellas "presentar con veracidad una declaración patrimonial al inciso y al término de su ejercicio constitucional". Aquí es donde se suscita la controversia al pretender la Secretaría de la Contraloría General del Estado, se rinda por el Presidente Municipal Síndicos, Regidores y otros servidores públicos, la declaración patrimonial que requiere la manifestación de los avisos de altas y bajas de los servidores públicos municipales, al interferir, conculcando, la autonomía política y administrativa

*SECRETARÍA
DE
SECRETARÍA*



del municipio, convirtiéndose en la autoridad intermedia, prescrita en los artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 118 de la Constitución Política de Nuevo León. Respecto de los medios para llegar a escudriñar el sentido de la norma, también es preciso, en la labor de interpretación, recurrir al elemento histórico para localizar el origen correspondiente. Por lo pronto es de atenderse al contexto del Título Tercero: "Responsabilidades Administrativas" y del Título Cuarto "Del Registro de Servidores Públicos" de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos, tal y como se discutió, aprobó, sancionó, promulgó y se publicó en el Periódico Oficial del 21 de diciembre de 1984 en estrecha relación con el último párrafo del artículo 107 de la Constitución Política de Nuevo León. Las sanciones por responsabilidad administrativa, siguiendo el procedimiento correspondiente serán impuestas por el superior jerárquico" (artículo 38 de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos), y "autónomamente por el órgano correspondiente" (artículo 107, in fine, de la Constitución Política de Nuevo León). En el municipio el órgano de

administración es el ayuntamiento el cual se auxilia de diversas dependencias, con titulares con las denominaciones de secretario, director, jefe, quienes en relación a los servidores públicos bajo su subordinación, tendrán el carácter de superior jerárquicos. Ni el ayuntamiento ni los secretarios, directores, jefes, coordinadores, ni demás servidores públicos municipales dependen del gobierno del estado ni en el caso, de la Secretaría de la Contraloría General del Estado y de ningún servidor público del estado, sea cual fuere su nivel.- En cuanto al "registro de servidores públicos", el texto original de los artículos 41 y 42 de la Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos, haciendo alusión a "la Dirección General de Contraloría del Estado" "y lo equivalente en los gobiernos municipales" en uno; "la Dirección General de Contraloría del Estado" "o los municipales, en otro; lo cual nos lleva, atendiendo a la "ocasio legis" a la determinación de acuerdo con el hechos histórico de "Todo lo concerniente a registro de servidores públicos, situación patrimonial de éstos y exigibilidad de responsabilidades, en cuanto servidores públicos municipales,





debe ser atendida autónomamente por el municipio, por lo que atendiendo al municipio: "inclusio unius, exclusio alterius" ("la expresa inclusión de uno implica la tácita exclusión de otros"), es claro: todo lo referente a las declaraciones patrimoniales y avisos de altas y bajas de servidores públicos municipales debe ser a cargo del órgano municipal equivalente a la Secretaría de la Contraloría General del Estado. Ninguna norma debe interpretarse de manera aislada. Conforme al decreto N.238 de la Legislatura Local, publicado en el Periódico Oficial del 31 de julio de 1991, se adicionó con una fracción el artículo 32, en el capítulo primero del título tercero, asimismo se adicionó el título cuarto, con un capítulo primero "De la manifestación de bienes", artículo 41 al 44 y el "capítulo único" de ese título pasó con la misma redacción a ser capítulo segundo, artículo 45 al 48 de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos. Leídos aisladamente los artículos 41 al 44 mencionados llevan a la consideración: Todos los servidores públicos a los cuales hace mención el artículo 105 de la Constitución de Nuevo León en cuanto sean de elección popular y los aludidos en diverso 110 de la propia

constitución local, tendrán obligación de presentar con veracidad una declaración patrimonial y como tanto por ser de elección popular (Presidente, Síndicos y Regidores) como por la expresa referencia en el citado último precepto constitucional, se concluye, erróneamente, de ahí el requerimiento formulado por la Secretaría de la Contraloría General del Estado respecto a la obligación correspondiente a tales servidores públicos. Tal consideración es errónea por no hacerse la interpretación armónica y sistemática de las disposiciones vigentes pues para descubrir el verdadero sentido de los referidos artículos 41 al 44 de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos no basta con el el significado literal de las disposiciones respectivas sino es menester poner en correlación las mismas con las demás afines contenidas en los artículos 115 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 117, in fine, 118 de la Constitución Política de Nuevo León; 1, 10, 11, 12, 14, 18, 26, 30, 31, 70, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal en relación con los diversos 38, 45 y 46 de la Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos y la propia Ley



CONTROVERSIA CONST. 3/93.

Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León. Dada la autonomía política y administrativa del municipio, el poder público de éste, se deposita en un ayuntamiento, compuesto por Presidente, Regidores y Síndicos de elección popular directa con participación, como sujetos activos del voto, de los ciudadanos habitantes del mismo. Administrativamente la autoridad superior en el municipio es el ayuntamiento (Art. 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal. En esa esfera de acción no existe dependencia alguna y no deberá haber autoridad intermedia alguna entre el ayuntamiento y los poderes del estado artículo 118 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 118 de la Constitución Política de Nuevo León y 11 de la Ley Orgánica de la Administración Públicas). Luego no tiene sustento constitucional alguno la intervención e interferencia de la vida constitucional del municipio por la Secretaría de la Contraloría General del Estado esta forma parte de la organización y funcionamiento de la Administración pública del estado, dependiente del gobernado como jefe titular del poder ejecutivo y Jefe de la Administración Pública, con jurisdicción

y competencia en el relacionado con los servidores públicos, única y exclusivamente para quienes dependen del Ejecutivo del Estado de Nuevo León o de aquellos de elección popular o mencionados en el artículo 110 de la Constitución de Nuevo León, al servicio de la administración general, paraestatal, judicial y legislativa del propio estado. La responsabilidad administrativa de presidente municipal, regidores, síndicos, secretario del ayuntamiento y tesorero sólo es exigible por el ayuntamiento en su carácter de órgano jerárquico superior en los términos de los artículos 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal y 38 de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos en relación directa con el artículo 107, parte final de la Constitución Política de Nuevo León. En cuanto a los servidores públicos municipales de las dependencias y entidades de la administración pública municipal en los términos del artículo 70 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, el superior jerárquico lo es el Presidente Municipal, por lo tanto, de acuerdo con los artículos 34, fracción II de la Ley de Responsabilidades de los



CONTROVERSIA CONST. 3/93.

Servidores Públicos, único competente para aplicar las sanciones contempladas en el artículo 34, de la fracción I a la V de la citada ley.- En cuanto a la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público será necesaria "resolución jurisdiccional que dictará el órgano que corresponde según las leyes aplicables", atendiéndose a lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos. Por otra parte, tratándose de la manifestación de bienes o declaraciones patrimoniales atendiéndose a la "ocasio legis", en lo referente a los servidores públicos municipales, éstos deben presentarse ante el "síndico segundo o el órgano administrativo municipal correspondiente como equivalente a la Secretaría de la Contraloría General del Estado de acuerdo con lo establecido, además, por el artículo 31, fracción X de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, máxime si se observa el apotegma: "Benignos leyes interpretantur sunt, quo voluntas earum conservatur" ("Las leyes han de interpretarse en el sentido más benigno donde se conserve su disposición"). Como en relación al registro de servidores

públicos, consecuentemente avisos de altas y bajas de quienes prestan sus servicios para el municipio subsisten las mismas disposiciones (45 y 46 de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos), publicado el 31 de junio de 1991, análogos a los artículos 41 y 42 de la Ley de la misma denominación publicada el 21 de diciembre de 1984). En cuanto a la competencia de la Contraloría estatal y municipal, es el caso de señalar, en la especie la incompetencia de la Secretaría de la Contraloría General, para solicitar tanto la declaración patrimonial como el aviso de altas y bajas de servidores públicos de este Municipio. En el caso de los actuales artículos 41 y 44 de la Ley de Responsabilidades de Servidores puede ocurrirse a la llamada interpretación restrictiva para considerar a la Contraloría del Estado, con la competencia exclusiva para conocer de la declaración patrimonial y el registro correspondiente de servidores públicos del estado y dejar a la equivalente de ella en los Municipios la realización de las tareas, afines, pues de acuerdo con el antecedente histórico, la teleología y el principio constitucional de autonomía política y administrativa en materia de control de

PREMA
DE LA
SECRETARIA GE