



tales actos y de exigibilidad de la responsabilidad administrativa conducente, las disposiciones escritas, en los artículos 45, 46, 47 y 48 ya citados en cuanto a la competencia atribuida a la contraloría del estado se excede al pensamiento tanto del Constituyente como del Legislador ordinario, por lo cual se impone reducir las palabras a los límites de la voluntad de aquéllos, interpretando de que corresponde a un órgano municipal, equivalente a la Secretaría de la Contraloría Municipal del Estado el de recibir declaraciones patrimoniales y llenar el registro de los Servidores Públicos, municipales, con la vigilancia, al respecto del Síndico Segundo.- Es indudable de que las normas de los artículos 41, 44 de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, entendidas según el significado natural de las palabras, importan violación a la prohibición contenida en los artículos 115 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 Pública Municipal, por lo que de acuerdo con la máxima "cessante ratione legis, cessat et ipsa lex, ("si

cesa la razón de la Ley, cesa la propia Ley"), es correcta la interpretación sobre la incompetencia de la Secretaría de la Contraloría General del Estado respecto a los servidores públicos municipales.- Como las citadas disposiciones rifen con los dispositivos constitucionales mencionadas, de acuerdo con el principio de supremacía constitucional, debe prevalecer sobre todas las cosas la autonomía municipal y la facultad del Ayuntamiento para regular lo concerniente a las obligaciones y responsabilidad de los servidores públicos municipales, máxime cuando conforme a los artículos 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 143 de la Constitución Política de Nuevo León, se ha rendido la protesta de guardar, hacer guardar, cumplir y vigilar el cumplimiento de las mismas, por lo cual en ejercicio de la facultad de interpretar se solicita de ese Congreso, "la interpretación sobre las disposiciones de la Ley Suprema, que limitan o encausan la propia actividad legislativa".- Siendo, como lo es, un principio esencial del Estado de Derecho, el de que la autoridad sólo puede hacer aquéllo que la Ley autoriza, y cuyo





principio se plasma en el artículo 27 de la Constitución Política de Nuevo León, en cuanto: "...De la Ley emanan la autoridad de los que gobiernan y las obligaciones de los gobernados. En consecuencia, el ejercicio de la autoridad debe limitarse a las atribuciones determinados en las Leyes", la Secretaría de la Contraloría General del Estado, debe tener presente la autonomía del municipio y consecuentemente la facultad de desarrollar autónomamente todo lo pertinente a sus servidores públicos, concedida constitucionalmente, pues su actividad administrativa debe ser legítima y por ende, sujeta, sobre todas las cosas a la Constitución.- La Secretaría de la Contraloría General del Estado causa lesión a nuestros derechos y a los de los servidores públicos de este municipio al no respetar la autonomía municipal y constituirse en autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado, con evidente violación a los artículos 115 fracción I 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 Pública Municipal, al requerir la

prestación de declaraciones patrimoniales haciendo una inexacta aplicación del artículo 41, de la Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos.- De acuerdo con el pacto federal existen tres sistemas de administración pública: Federal, Estatal y Municipal. en ellas operan, irregularmente, los regímenes centralizado y descentralizado o paraestatal.- En la centralización administrativa hay una relación de jerarquía en cada uno de los sistemas: a).- Federal del Presidente al Servidor Público de inferior categoría; b).- Estatal del gobernado al servidor público de inferior categoría; c).- Municipal, frente al Ayuntamiento: Presidente, Regidores, Síndicos, Secretario del Ayuntamiento y Tesorero y frente al Presidente, desde éste al servidor público de menor jerarquía.- Esa relación jerárquica es, desde el punto de vista de las responsabilidades, para determinar la competencia, cuando se incurra en incumplimiento de obligaciones establecidas para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de funciones empleos, cargos y



421



comisiones, pues compete al Superior Jerárquico aplicar las sanciones administrativas correspondientes, fuera de la inhabilitación temporal la cual es de la competencia de un órgano jurisdiccional.- Entre las obligaciones de los servidores públicos está la de presentar declaraciones de su situación patrimonial al iniciar sus labores como al concluir las. Esta obligación debe cumplirse en el órgano señalado al respecto, según el sistema de la administración pública, a saber: A).- Federal, Secretaría de la Contraloría de la Federación, B).- Estatal, Secretaría de la Contraloría del Estado; C).- Municipal, órgano equivalente aquéllas con la vigilancia del Síndico Segundo.- El registro de los servidores públicos para los efectos de las responsabilidades lo llevará el órgano al cual se hace referencia en el apartado anterior, según el sistema dentro del cual actúe el servidor público.- En cuanto a las responsabilidades políticas y penales no existe problema por la adecuada definición de los sujetos y causales constitutivas de juicio político o criminal según el caso.- La declaratoria de la Cámara de Diputados de haber lugar a procedimiento ulterior y la elevación a

la Cámara de Senadores, convertida en jurado de sentencia para dictar la resolución, en materia federal; o la Cámara de Diputados, en cada Estado, turnando los autos al Tribunal Superior de Justicia, como jurado de sentencia, en materia de servidores públicos estatales y municipales; cuando incurran en hechos u omisiones que dañen gravemente al buen despacho de los intereses públicos fundamentales.- La declaratoria de haber lugar a proceder, por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión o de la Cámara de Diputados de cada Estado, cuando el servidor público gozare de fuero e incurriera en acción, u omisión constitutiva de delito federal o local, según el caso, la investigación por el Ministerio Público Federal o Local, el ejercicio de la acción ante el Juzgado de Distrito a el Juzgado Penal correspondiente, sería el procedimiento a seguir cuando resultare responsabilidad penal.- Como en el caso de la exigibilidad de presentación de declaraciones patrimoniales y formulación de avisos de altas y bajas de parte de la Secretaría de la Contraloría General del Estado en relación a servidores públicos municipales, no se está en las hipótesis anteriores, se genera una controversia

SECRETARÍA DE JUSTICIA
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SECRETARÍA DE JUSTICIA
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

427



entre el Municipio de San Pedro garza García, Nuevo León y el Estado, que compete resolver a la Legislatura Local.- Por lo anteriormente expuesto y fundado de ese H. Congreso del estado, atentamente pedimos: 1°.- Tenernos con este escrito y anexos en nuestro carácter de Presidente Municipal, Síndico Segundo y Secretario del R. Ayuntamiento, respectivamente, del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, solicitando: a).- Solución a la controversia suscitada con motivo del requerimiento de presentar declaraciones patrimoniales y avisos de altas y bajas de servidores públicos.- b).- Interpretar las normas constitucionales relacionadas con la autonomía municipal y de responsabilidad de servidores públicos, fijando los alcances de las mismas en relación a las disposiciones de las leyes ordinarias al respecto. 2°.- Admitir esta promoción por estar ajustada a derecho, concediendo el derecho de audiencia. 3°.- Dictar las resoluciones e interpretaciones conducentes, dejando clara la autonomía política y administrativa del Municipio y delimitando en materia de responsabilidades de servidores públicos las áreas competenciales de la Secretaría

de la Contraloría General del estado y de sus equivalente en los Municipios, acatando el aforismo: "Distingue casus et conciliabilis jure" ("Distingue los casos y conciliaréis las leyes")."

La Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado, a la que fue turnado el escrito de referencia, el cinco de octubre de mil novecientos noventa y tres, emitió el dictamen con proyecto de acuerdo siguiente:

"Manifiestan los promoventes en su escrito, que el día (2) de Enero de (1992), recibieron de la Secretaría de la Contraloría General del Estado, oficios, instructivos y formatos para la presentación de declaraciones patrimoniales a cargo del Presidente Municipal, Regidores, Síndicos y otros Servidores Públicos, lo que a juicio de esa autoridad Municipal es violatorio de su autonomía. Concluyen su escrito solicitando que se solucionen la controversia suscitada con motivo del requerimiento de presentar declaraciones patrimoniales y avisos de altas y bajas de servidores públicos y además interpretar las normas constitucionales relativas con la autonomía municipal y de responsabilidad de servidores públicos, fijando los alcances de las mismas en relación a las disposiciones de las leyes

423



ordinarias al respecto. De lo expuesto por los promoventes en su escrito del (23) de Enero de (1992), esta Comisión estima establecer que conforme al Artículo 115 de la Constitución Federal de la República, el 118 de la Constitución Política del Estado, y 1°, 2°, y 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado, el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa, de tal manera, que cada Estado se compone de circunscripciones especiales como son los municipios, sobre los cuales se ejercen por los órganos de gobierno las funciones públicas, lo que nos lleva a la conclusión que en el territorio de un Estado y sobre la población que en él reside, ejercen el poder público dos órdenes de autoridades, como son las del Estado y las que conciernen al Municipio dentro de los respectivos ámbitos competenciales de cada Entidad Federativa, lo que de ninguna manera implica desconocer que dentro de una circunscripción territorial como es el Municipio se desarrollen funciones que tienen el carácter de federal, a virtud de la estructura misma del Estado Mexicano. En esa virtud, la libertad del Municipio no debe interpretarse como independencia, sino sólo como una autonomía interior que permite a los mismos la disfruten en un marco estructural

de la Federación y del Estado miembro al que pertenezcan en los términos de los Artículos 28, 29 y 30 de la expresada Constitución Local, subordinándose de esa manera la actividad Municipal a las facultades que las constitucionales le asignen en diferentes ramos, que no correspondan a la órbita federal. A virtud de lo anterior, el concepto de autoridad intermedia u órgano intermedio no debe entenderse como aquéllos que señalan los Municipales de San Pedro Garza García, Nuevo León, sino únicamente como aquéllos organismos que tienden a impedir la integración de un Ayuntamiento por la vía popular directa. De esa manera, la Contraloría general del Estado a que hace referencia en su solicitud el Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, tiene su origen en una ley que fue dictada por este Congreso en uso de facultades expresas, según se refiere en el artículo 63, fracción I de la Constitución Política del Estado, con relación a la administración y gobierno, regulando el funcionamiento de la administración pública del Estado, que se integra por las dependencias de la administración central y por las entidades y organismos del sector paraestatal, contándose para el despacho de los asuntos de los diversos ramos, entre otros órganos, con la Secretaría de la Contraloría General, según

4/24



se dispone por los artículos 1° y 16 fracción VIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León. Por otra parte, la Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos para el Estado, prevé como obligación de todos los servidores públicos el presentar con veracidad una declaración patrimonial al inicio y al término del encargo de su ejercicio profesional, y a la Secretaría de la Contraloría le corresponde apremiar para que cumpla dentro del término que se prevé, apercibiéndolo de que si no lo hace se promoverán los trámites ante las autoridades competentes para la separación del encargo según se desprende de los artículos 32, fracción I, 41, 42, 43, 44 del, propio ordenamiento. A mayor abundamiento, debe establecerse que, según el artículo 105 de la Constitución Política del Estado se considera como servidores públicos a los representantes de selección popular, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública ya sea del Estado o los Municipios y en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sus disposiciones tienen por objeto reglamentar el Título Séptimo de la Constitución Política del Estado y son sujetos de la misma los servidores públicos a

que se refiere el mencionado artículo 105 constitucional, estableciéndose como autoridades para aplicarla entre otras a la Secretaría de la Contraloría General del Estado, según se contempla en los artículos 1º, 2º, y 3º fracción IV del mencionado ordenamiento. Con lo anterior, se llega a la conclusión de que la Contraloría General del Estado no tiene el carácter de organismo intermedio como lo pretenden los solicitantes; y por el contrario se trata de un organismo de autoridad que de acuerdo con el texto constitucional y las leyes ordinarias, ejerce atribuciones que corresponden al control del cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, entre los que se encuentran los integrantes de los Ayuntamientos del Estado y quienes laboran en éstos. Por lo que hace a la interpretación auténtica que solicitan los representantes del Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, respecto de las leyes de Administración Pública del Estado y de la organización municipal y de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que corresponde a este Congreso en los términos del artículo 63, fracción I de la Constitución Política Local, cabe expresar, que el concepto interpretación de la Ley, tiende a buscar de entre sus expresiones su verdadero sentido, para lo cual la Doctrina

425



reconoce diferentes métodos, y tratándose de la auténtica, es la que el legislador mediante una ley establece en qué forma debe entenderse un concepto legal y la que obliga a la generalidad, precisamente porque constituye una norma secundaria de carácter meramente interpretativo, estimando en este caso que las leyes a que se refieren los solicitantes no ofrecen ninguna dificultad, obscuridad o falta de sentido que signifique incongruencia con los signos de la letra de la ley y su contenido o el sentido de las leyes o voluntad del legislador; y además, la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos para el Estado de Nuevo León, tiene por objeto reglamentar el Título Séptimo de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, y son sujetos los servidores públicos mencionados en el artículo 105 de la Constitución Política del Estado entre los que se cuentan a los de elección popular, determinando como autoridades competentes para aplicar la presente ley entre otras, a la Secretaría de la Contraloría General del Estado conforme a los artículos 1º, 2º y 3º de dicha ley, es indudable que el objeto de regulación de cada ordenamiento jurídico y su sentido es congruente con sus expresiones literales, en cuya virtud se estima que no ha lugar a proceder a dictar una ley de carácter interpretativo, mediante el procedimiento de

interpretación auténtica. Por último las expresiones de los solicitantes en cuanto a que existe controversia entre los Organos Municipales y los del Estado por la intervención de la Contraloría general del Estado, que erróneamente fundamentan en el artículo 8° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, es el caso de establecer que dicha ley en sus artículos 3° al 8° se ocupan de la división territorial del municipio para fijar el ámbito del ejercicio de la autoridad en un territorio determinado y sobre una población y cuando existan controversias de cualquier índole que se susciten entre los municipios o entre ellos o el estado, conocerá la Legislatura Local conforme a lo dispuesto por dicha Ley y la propia Constitución, de tal manera, que la controversia únicamente se presenta cuando exista discrepancia para el ejercicio de la autoridad entre un municipio y otro, o entre un municipio y el estado por el ejercicio del poder público que le corresponde a cada municipalidad, por lo que se infiere que la aplicación de una ley como la Orgánica de la Administración Pública del Estado, o la de Responsabilidad de Servidores Públicos, que tuvieron su origen en este Poder Legislativo, son de aplicación general para todo el Estado y como consecuencia los municipios quedan subordinados al contenido de la misma,



concluyéndose que no existe ninguna controversia que pueda ser resuelta por esta Legislatura, desechándose en consecuencia lo pretendido por los servidores públicos del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León. Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, quienes integramos la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, nos permitimos someter al recto criterio de esta Representación Popular el siguiente proyecto de: **A C U E R D O.** PRIMERO:- No ha lugar a resolver controversia alguna entre el Municipio de San Pedro Garza García y el Superior Gobierno del Estado de Nuevo León, en virtud de que cumplir con las disposiciones de una ley no es materia de controversia, sino de respetar y cumplimentar las disposiciones de la misma, ya que conforme al artículo 105 de la Constitución Política Local, los promoventes son servidores públicos de elección popular y tienen la obligación de rendir las declaraciones patrimoniales señaladas en nuestra legislación. SEGUNDO:- La interpretación de la ley constitucional respecto a la autoridad municipal en relación a la responsabilidad del servidor público está muy clara en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal como en la propia disposición Constitucional, por lo que reiteramos que no ha lugar a dictar una ley

de carácter interpretativo mediante el procedimiento de interpretación auténtica, ya que el sentido de la ley es congruente con sus expresiones literales. Al distinguir exactamente el caso planteado estamos conciliando la ley, ya que queda clara la autonomía política y administrativa del municipio, puesto que, el hecho de presentar las declaraciones patrimoniales en nada ofende, estorba o se opone al ejercicio de la actividad municipal. TERCERO:- Téngase por despachado el asunto y envíese el expediente al archivo como asunto concluido. CUARTO:- Comuníquese a los promoventes el presente acuerdo, tal como lo establece el artículo 124 del Reglamento para el gobierno Interior del H. Congreso del Estado".

- Al respecto, en el acta de sesión ordinaria de cinco de octubre de mil novecientos noventa y tres, de la LXVI Legislatura del Congreso del Estado, se asentó:

"EN SEGUIDA, SOLICITO Y SE LE CONCEDIO EL USO DE LA APALABRA AL C. DIP. MARIO SAAVEDRA MATA, SECRETARIO DE LA COMISION DE LEGISLACION Y PUNTOS CONSTITUCIONALES, DIO LECTURA A DICTAMEN CON PROYECTO DE ACUERDO, EN RELACION A ESCRITO PRESENTADO POR LOS CC. ENUARDO CANALES ZAMBRANO Y JOSE G. ABRAHAM SALINAS, EN EL CUAL SOLICITAN A ESTE CONGRESO LA SOLUCION ADECUADA Y UNA RECTA INTERPRETACION DE LAS NORMAS RELACIONADAS CON

427



LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. MANIFESTANDO LOS PROMOVENTES EN SU ESCRITO, QUE EL DIA 2 DE ENERO DE 1992, RECIBIERON DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO, OFICIOS, INSTRUCTIVOS Y FORMATOS PARA LA PRESENTACION DE DECLARACIONES PATRIMONIALES A CARGO DEL PRESIDENTE MUNICIPAL, REGIDORES, SINDICOS Y OTROS SERVIDORES PUBLICOS, LO QUE A JUICIO DE ESA AUTORIDAD MUNICIPAL ES VIOLATORIO DE SU AUTONOMIA. ACORDANDO QUE NO EXISTE CONTROVERSIA ALGUNA ENTRE EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCIA, Y EL SUPERIOR GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEON, EN VIRTUD DE QUE CUMPLIR CON LAS DISPOSICIONES DE UNA LEY NO ES MATERIA DE CONTROVERSIA, SINO DE RESPETAR Y CUMPLIMENTAR LAS DISPOSICIONES DE LA MISMA, YA QUE CONFORME AL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA LOCAL, LOS PROMOVENTES SON SERVIDORES PUBLICOS DE ELECCION POPULAR Y TIENEN LA OBLIGACION DE RENDIR LAS DECLARACIONES PATRIMONIALES SEÑALADAS EN NUESTRA LEGISLACION. POCO ANTES DE FINALIZAR LA LECTURA, EL C. DIP. MARIO SAAVEDRA EXPRESO: "Y FIRMAN POR LA COMISION DE LEGISLACION Y PUNTOS CONSTITUCIONALES, EL PRESIDENTE DIP. CESAR LUCIO CORONADO HINOJOSA, VICEPRESIDENTE DIP. AMERICO A. RAMIREZ RODRIGUEZ, DIP. SECRETARIO MARIO SAAVEDRA MATA, DIPUTADOS VOCALES: OSCAR SALDAÑA DE LOS SANTOS, DANTE DECANINI LIVAS,

LEONOR GARZA SALINAS DE BAROCIO, MIRIAM E. GARZA HERNANDEZ, ANTONIO CLAUDIO ELOSUA MUGERZA Y JOSE ARMANDO JASSO SILVA. HAGO ENTREGA SENOR PRESIDENTE DEL DOCUMENTO A QUE HE DADO LECTURA, SOLICITANDO LO PONGA A LA CONSIDERACION DEL PLENO". EL C. PRESIDENTE EXPRESO: " MUCHAS GRACIAS DIPUTADO SAAVEDRA. ESTA A LA CONSIDERACION DE LA H. ASAMBLEA EL DICTAMEN CON PROYECTO DE ACUERDO, QUE FUE LEIDO ANTERIORMENTE, SI ALGUN DIPUTADO DESEA HACER ALGUNA OBSERVACION, SIRVASE MANIFESTARLO EN LA FORMA ACOSTUMBRADA". EN SEGUIDA, SOLICITO Y SE LE CONCEDIO EL USO DE LA PALABRA AL C. DIP. AMERICO A. RAMIREZ RODRIGUEZ, QUIEN EXPRESO: "HONORABLE ASAMBLEA, NOS HEMOS PRONUNCIADO A FAVOR DEL DICTAMEN QUE SE HA PUESTO A DISCUSION, PORQUE CIERTAMENTE NO EXISTE NINGUNA CONTROVERSIA QUE RESOLVER ENTRE LO PLANTEADO POR FUNCIONARIOS DEL AYUNTAMIENTO DE GARZA GARCIA Y EL GOBIERNO DEL ESTADO, A VIRTUD DE LA APLICACION DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE FUNCIONARIOS PUBLICOS SIN EMBARGO CONSIDERAMOS NECESARIO HACER ALGUNAS PRECISIONES AL PRONUNCIARNOS A FAVOR DE ESTE DICTAMEN. FUNDAMENTALMENTE PORQUE CONSIDERAMOS, QUE SI BIEN ES CIERTO, QUE EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA, PREVIENE QUE LOS AYUNTAMIENTOS EN CADA MUNICIPIO SERA ADMINISTRADO POR UN AYUNTAMIENTO DE ELECCION POPULAR DIRECTA, Y

428



CONTROVERSIA CONST. 3/93

NO HABRA NINGUNA AUTORIDAD INTERMEDIA ENTRE ESTE Y EL GOBIERNO DEL ESTADO. TAMBIEN ES CIERTO QUE EL DIVERSO ARTICULO 108 DE LA PROPIA CONSTITUCIONAL, SEÑALA QUE PARA LOS EFECTOS DE LAS RESPONSABILIDADES A QUE ALUDE ESTE TITULO, QUE ES EL RELATIVO A TITULO CUARTO, DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, SE REPUTARAN COMO SERVIDORES PUBLICOS A LOS REPRESENTANTES DE ELECCION 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 COMISION, DE CUALQUIER NATURALEZA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, O EN EL DISTRITO FEDERAL, QUIENES SERAN RESPONSABLES POR LOS ACTOS U OMISIONES EN QUE INCURRAN EN EL DESEMPEÑO DE SUS RESPECTIVAS FUNCIONES. EL ULTIMO PARRAFO DE ESTE ARTICULO 108, DISPONE EXPRESAMENTE QUE LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DE LA REPUBLICA PRECISARAN EN LOS MISMOS TERMINOS DEL PRIMER PARRAFO DE ESTE ARTICULO, Y PARA LOS EFECTOS DE SUS RESPONSABILIDADES, EL CARACTER DE SERVIDORES PUBLICOS DE QUIENES DESEMPEÑEN EMPLEO, CARGO O COMISION, EN LOS ESTADOS Y EN LOS MUNICIPIOS, CONSIDERAMOS ENTONCES QUE ESTE DICTAMEN DEBE FUNDARSE ADEMAS, EN LO DISPUESTO POR ESTE ARTICULO 108 EN SU PRIMER PARRAFO, QUE POR DISPOSICION DE LA PROPIA CONSTITUCION FEDERAL Y LA

SUPREMACIA DE ESTA, ESTA CONTENIDO LITERALMENTE EN EL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA PARA EL ESTADO DE NUEVO LEON. CONSECUENTEMENTE SALVO EL TONO ASPERO QUE SE UTILIZA EN ALGUNOS ASPECTOS DEL DICTAMEN, COMO CUANDO SE SEÑALA QUE A MAYOR ABUNDAMIENTO, -DIGO LA EXPRESION A MAYOR ABUNDAMIENTO ES PROPIA MAS DE UN LITIGANTE- NO DEBE SER PROPIA DE UN DICTAMEN DE ESTE CONGRESO, A MAYOR ABUNDAMIENTO QUIERE DECIR TODAVIA MAS, O POR SI NO LES PARECE SUFICIENTE. NOSOTROS CONSIDERAMOS QUE EFECTIVAMENTE NO SE EJERCE UNA FUNCION INTERMEDIA ENTRE EL ESTADO Y EL AYUNTAMIENTO, CUANDO SE OBLIGA A LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LOS MUNICIPIOS A HACER SU DECLARACION PATRIMONIAL. FUNDAMENTALMENTE PORQUE LA FUNCION ADMINISTRADORA DEL AYUNTAMIENTO NO CONSISTE PRECISAMENTE EN RENDIR INFORMES PATRIMONIALES CONSECUENTEMENTE NO PUEDE HABER UNA VIOLACION A LA AUTONOMIA MUNICIPAL, POR EL CUMPLIMIENTO DE ESTA OBLIGACION QUE DERIVA DE UNA NORMA CONSTITUCIONAL. FINALMENTE POR LO QUE SE REFIERE AL PUNTO DE ACUERDO, PRIMERO, QUE SE CONTIENE EN EL DICTAMEN EN DONDE DICE, NO HA LUGAR A RESOLVER CONTROVERSIA, YO CREO QUE AQUI ESTA MAL CONSTRUIDO GRAMATICALMENTE ESTA EXPRESION, PORQUE DEBE ESTABLECERSE CON CLARIDAD ABSOLUTA ES, QUE NO HAY CONTROVERSIA Y NO QUE NO HA LUGAR A RESOLVER CONTROVERSIA,

429



PORQUE SE ESTA RESOLVIENDO UN PLANTEAMIENTO HECHO POR MIEMBROS DE UN AYUNTAMIENTO, O FUNCIONARIOS O EMPLEADOS DE UN AYUNTAMIENTO, LO QUE DEBE DECIR AQUI ES, NO HAY CONTROVERSIA ALGUNA ENTRE EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCIA, Y EL SUPERIOR GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEON, EN VIRTUD DE QUE DE CUMPLIR CON LAS DISPOSICIONES EN LA LEY, NO ES MATERIA DE CONTROVERSIA, SINO DE RESPETAR Y CUMPLIMENTAR LAS DISPOSICIONES DE LA MISMA, YA QUE CONFORME AL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA LOCAL, LOS PROMOVENTES SON SERVIDORES PUBLICOS DE ELECCION POPULAR, Y TIENE LA OBLIGACION DE RENDIR LAS OBLIGACIONES PATRIMONIALES, SENALADAS EN NUESTRA LEGISLACION. ENTONCES ESTO ADEMAS PERMITIRIA QUE FUERA VERDADERAMENTE CONGRUENTE CON EL PUNTO SEGUNDO DEL ACUERDO, EN DONDE SE ESTABLECE LO RELATIVO A QUE NO HAY NECESIDAD DE HACER UNA INTERPRETACION CONSTITUCIONAL. YO LE PIDO AL PRESIDENTE QUE PONGA A CONSIDERACION DE LA ASAMBLEA SI SE MODIFICA NADA MAS EL TEXTO DE ESTE PUNTO PRIMERO DE ACUERDO PARA QUE SE ESTABLEZCA QUE NO HAY CONTROVERSIA QUE RESOLVER". EN SEGUIDA, SOLICITO Y SE LE CONCEDIO EL USO DE LA PALABRA AL C. DIP. OVIDIO VILLARREAL GARCIA, QUIEN EXPRESO: "HONORABLE ASAMBLEA, CONSIDERANDO OPORTUNO ESTE DICTAMEN, VEMOS QUE LA DECLARACION PATRIMONIAL SE HACE ANTE UN ORGANO, QUE ES LA CONTRALORIA GENERAL DEL

ESTADO, NOSOTROS CONSIDERAMOS QUE SE DEBE DE LEGISLAR, PARA QUE SEA EL ORGANO ENCARGADO DE ESTO SEA LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DEL CONGRESO DEL ESTADO. HAGO UNA INVITACION PARA QUE ESTA PROMOCION, SI LO CREEN VALIDO SE APLIQUE, GRACIAS". POR LO ANTERIOR, EL C. PRESIDENTE, SOLICITO AL C. DIP. VILLARREAL GARCIA, QUE PRESENTE POR ESCRITO SU SOLICITUD. EN SEGUIDA, SOLICITO Y SE LE CONCEDIO EL USO DE LA PALABRA AL C. DIP. CESAR LUCIO CORONADO HINOJOSA, QUIEN EXPRESO: "SEÑOR PRESIDENTE, COMPANEROS DIPUTADOS. SOLO PARA ABUNDAR MAS EN LOS COMENTARIOS, Y PUES QUIENES ESTAMOS ACOSTUMBRADOS A MANEJAR ESE ABUNDANTE IDIOMA, QUE ES EL CASTELLANO, HAY MUCHAS FORMAS DE DECIR LO MISMO, CON ADVERBIOS, VERBOS, MODOS Y TIEMPOS. YO NO CREO QUE HAYA NINGUNA TRASCENDENCIA EN EL DICTAMEN, SI LE QUITAMOS EL -NO HA LUGAR-, POR EL TIEMPO DEL VERBO QUE QUIERE EL DIPUTADO AMERICO RAMIREZ, NO CREO QUE PARA EFECTOS DEL CASTELLANO Y DE LO QUE PRETENDE, VAYA A PERJUDICAR EL SENTIDO DEL DICTAMEN, POR UNA PARTE, POR LA OTRA, YO QUISIERA EN APOYO A EL REGIMEN FEDERAL QUE NOS DETERMINA QUE EL DICTAMEN SEA ADMINICULADO CON LA CLARIFICACION DE QUE TAMBIEN SE TOME EN CUENTA LA DISPOSICION DEL 108 DE LA CONSTITUCION POLITICA FEDERAL. PARA QUE EN SU MOMENTO SE AGREGUEN ESTOS CONCEPTOS, EN APOYO AL DICTAMEN". EN

430



SEGUIDA, SOLICITO Y SE LE CONCEDIO EL USO DE LA PALABRA AL C. DIP. HECTOR OZIEL CASTILLO BARBOSA, QUIEN EXPRESO: "CON SU PERMISO SEÑOR PRESIDENTE, SOLAMENTE PARA HACER UNA OBSERVACION, DESDE LUEGO NOS PRONUNCIAMOS A FAVOR DEL DICTAMEN, PERO EN LA PAGINA 3 EN EL ULTIMO PARRAFO DICE: POR OTRA PARTE LA LEY DE RESPONSABILIDADES Y SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO, PREVEE COMO OBLIGACION DE TODOS LOS SERVIDORES PUBLICOS EL PRESENTAR CON VERACIDAD UNA DECLARACION PATRIMONIAL AL INICIO Y AL TERMINO DEL CARGO DE SU EJERCICIO PROFESIONAL, YO CREO QUE AQUI DEBE DECIR "PUBLICO", PORQUE YO ENTIENDO PROFESIONALES, EL EJERCICIO QUE HACEMOS TODOS LOS PROFESIONISTAS DE CUALESQUIER RAMA EN EL EJERCICIO DE LA EXISTENCIA PROFESIONAL. QUE SE ESTA REFERIENDO, EN LA PAGINA TRES, DEL CARGO EN SU EJERCICIO PROFESIONAL DICE, Y CREO QUE DEBE DECIR EJERCICIO PUBLICO, PORQUE ES UN DESEMPEÑO PUBLICO EL QUE ESTA HACIENDO EL FUNCIONARIO, ES UNA OBSERVACION NADA MAS SEÑOR PRESIDENTE". EN SEGUIDA, SOLICITO Y SE LE CONCEDIO EL USO DE LA PALABRA AL C. DIP. ROBERTO OLIVARES VERA, QUIEN EXPRESO: "SEÑOR PRESIDENTE, CON SU PERMISO, DESE LUEGO A FAVOR DEL DICTAMEN QUE TAN BRILLANTEMENTE HA HECHO EL PRESIDENTE DE LA COMISION DE LEGISLACION Y PUNTOS CONSTITUCIONALES, EL DIPUTADO CESAR LUCIO CORONADO, AYUDADO DESDE LUEGO POR MIRIAM

GARZA Y POR MARIO SAAVEDRA ES UN MAGNIFICO DICTAMEN, PERO YO CREO QUE ES MUY IMPORTANTE LO QUE AQUI HA DICHO TAMBIEN EL COMPANERO OVIDIO VILLARREAL DE ACCION NACIONAL. YO CREO QUE TENEMOS UN POQUITO QUE PRECISAR EN EL FUTURO, DISTINGUIDOS COMPANEROS DE LA COMISION DE LEGISLACION Y PUNTOS CONSTITUCIONALES, EL PAPEL DE LA CONTADURIA MAYOR Y EL PAPEL DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO. LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO ES EL CONTROL INTERNO DEL PODER EJECUTIVO DE LA ADMINISTRACION CENTRAL Y DE LA ADMINISTRACION PARAESTATAL ES EL PRIMER CONTROL Y LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA ES EL CONTROL INTERNO, ES DECIR, ES EL ULTIMO CONTROL DEL PODER EJECUTIVO, DEL PODER LEGISLATIVO Y DEL PODER JUDICIAL ENTONCES ES MUY IMPORTANTE QUE EN EL FUTURO SE PIENSE, YO PIENSO QUE DE COMUN ACUERDO, SOBRE TODO QUIENES SON ABOGADOS Y TIENE MAS CONOCIMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, COMO EL DIPUTADO OSCAR SALDAÑA QUE ES MASTER EN ADMINISTRACION PUBLICA, QUE SE INCORPORE TAMBIEN A ESTO, PARA PODER PRECISAR, YO NO ENTIENDO PORQUE LOS DIPUTADOS TENEMOS QUE ENTREGAR UNA DECLARACION PATRIMONIAL A LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO, CUANDO DEBERIAMOS HACERLO A LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA. ENTONCES TODAS ESTAS COSAS QUE ESTAN SUELTAS, Y QUE YO LAS ENTIENDO PORQUE ESTAN SUELTAS, PORQUE ANTES NO HABIA UNA



CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA, AHORA HAY,
 VAMOS ACTUALIZARLA, VAMOS A PRECISAR, COMO
 DIRIA ATINADAMENTE MARIO SAAVEDRA, Y PARA ESO
 YO CREO QUE TENDREMOS LA LUZ Y LOS
 CONOCIMIENTOS DEL DIPUTADO CESAR LUCIO
 CORONADO Y DE NUESTRO COMPAÑERO AMERICO
 RAMIREZ Y DESDE LUEGO OSCAR SALDAÑA, MUCHAS
 GRACIAS. EN SEGUNDA, SOLICITO Y SE
 CONCEDIO EL USO DE LA PALABRA AL C. DIP.
 MARIO SAAVEDRA MATA, QUIEN EXPRESO: "GRACIAS
 SEÑOR PRESIDENTE, CREO QUE SI ES CONVENIENTE
 HACER UNA REFERENCIA TANTO A LA PROPUESTA QUE
 FORMULO EL DIPUTADO OVIDIO VILLARREAL COMO A
 LOS COMENTARIOS HECHOS POR EL COMPAÑERO
 ROBERTO OLIVARES. EFECTIVAMENTE AMBAS
 DEPENDENCIAS TANTO EN LA SECRETARIA DE LA
 CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO, COMO EN LA
 CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA, SON ORGANOS DE
 CONTROL DEL SECTOR PUBLICO, CADA UNO TIENE
 PERFECTAMENTE DELIMITADO CUAL ES EL AMBITO DE
 COMPETENCIA SIN EMBARGO CREO QUE ES
 PERTINENTE ACLARAR, CUAL ES LA FUNCION DE LA
 SEGUNDA, PORQUE ESTO PUDIERA TENER
 TRASCENDENCIA CON OTRA SERIE DE PROPUESTAS
 QUE HEMOS VENIDO A FORMULAR AQUI EN LA
 TRIBUNA, Y NO DEBEMOS PERDER DE VISTA EL
 HECHO DE QUE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA
 ES EL ORGANO TECNICO DEL CONGRESO, CUYA
 PRINCIPAL RESPONSABILIDAD ES LA REVISION Y
 PRESENTACION DE LOS INFORMES CORRESPONDIENTES
 A LA CUENTA PUBLICA, ENTENDIDA ESTA COMO, EL

EJERCICIO PRESUPUESTAL DE UN EJERCICIO, VALGAMÉ LA REDUNDANCIA, CUYO DOCUMENTO DEBE CONTENER TANTO LAS ACCIONES PROGRAMÁTICAS DEL SECTOR PÚBLICO Y LA CONSECUENCIA DE LOS FINES QUE CON LAS ACCIONES SE OBTUVIERON. EN CONSECUENCIA SI ES MUY CONVENIENTE QUE TENGAMOS PRESENTE Y QUE VEMOS CON DETENIMIENTO, CUALES SON LAS FACULTADES QUE ESTE PROPIO CONGRESO ATRIBUYÓ A LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA, A FIN DE EVITAR INCURRIR EN DESVIACIONES RESPECTO DE LAS ACTIVIDADES QUE LE QUERAMOS ENCOMENDAR TENDRÍA QUE CAMBIARSE DESDE MI PUNTO DE VISTA, TODO EL CONCEPTO FILOSÓFICO DE LO QUE ES LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA, PARA DARLE ATRIBUIRLE FACULTADES QUE EN ESTE MOMENTO CONFORME A LA LEY NO LE ESTAN ASIGNADAS". EN ESTE MOMENTO Y DESDE SU LUGAR, EL C. DIP. AMÉRICO A. RAMÍREZ RODRÍGUEZ, EXPRESO: "DESDE AQUÍ DIPUTADO PRESIDENTE, NADA MÁS PARA UNA MOCIÓN DE ORDEN, ESTA A DISCUSIÓN UN DICTAMEN SOBRE UNA CONTROVERSA QUE PRESENTARON DOS FUNCIONARIOS DEL AYUNTAMIENTO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, VAMOS A LIMITAR LA DISCUSIÓN A ESTE DICTAMEN, Y GUSTOSAMENTE INMEDIATAMENTE DESPUÉS SI LA ASAMBLEA ASÍ LO DECIDE, CONTINUAREMOS DELIBERANDO SOBRE LAS ATRIBUCIONES QUE TIENE LA CONTADURÍA Y LA CONTRALORIA RESPECTIVAMENTE". POR LO ANTERIOR, EL C. PRESIDENTE, EXPRESO: "SI NO HAY OTRO DIPUTADO QUE DESEE HACER USO DE LA

432



PALABRA SOBRE ESTE TEMA. SE PONE A LA CONSIDERACION DEL PLENO EL DICTAMEN CON LAS MODIFICACIONES PROPUESTAS POR LA COMISION DE LEGISLACION Y PUNTOS CONSTITUCIONALES; LOS QUE ESTEN A FAVOR, SIRVANSE MANIFESTARLO EN LA FORMA ACOSTUMBRADA". HECHA QUE FUE LA VOTACION CORRESPONDIENTE, FUE APROBADO EN FORMA UNANIME. POR LO QUE EL C. PRESIDENTE, SOLICITO AL C. SECRETARIO ELABORAR LA COMUNICACION REQUERIDA PARA EL CASO, Y ENVIARLA A LA MAYOR BREVEDAD POSIBLE. A CONTINUACION Y NO HABIENDO NINGUN INFORME QUE PRESENTAR POR LOS CC. DIPUTADOS, EL C. PRESIDENTE PASO AL SIGUIENTE PUNTO DEL ORDEN DEL DIA,...."

Aparece entonces del escrito del Municipio demandante y del dictamen parcialmente transcrito, así como del acta de sesión de la Legislatura aludida, que los planteamientos ante el Congreso del Estado se hicieron consistir en la discordancia entre el referido Municipio y el Estado, surgida por los requerimientos del gobierno local para que los funcionarios municipales presenten su declaración patrimonial ante la Contraloría estatal así como para que el Ayuntamiento dé avisos de altas y bajas de los servidores públicos municipales, lo cual, a juicio de la ahora demandante viola la autonomía del Municipio y pugna con varios artículos de la Constitución local y con el artículo 115 de la Constitución Federal; aparece, asimismo, que la Legislatura acordó que no existe violación de la autonomía municipal con motivo de los requerimientos

indicados, que la Contraloría del Estado no tiene por ese hecho el carácter de autoridad intermedia y concluyó declarando que no existe tampoco controversia al respecto entre el Municipio y el Estado.

Con tales antecedentes y la breve síntesis acabada de efectuar, deberán tomarse en cuenta las pretensiones deducidas por el Municipio de San Pedro Garza García en su demanda, para determinar cuáles son propias de la competencia de esta Suprema Corte. Dicho ayuntamiento reclama:

"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.



CONTROVERSIA CONST. 3/93

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 prestan 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 determinen 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."

434

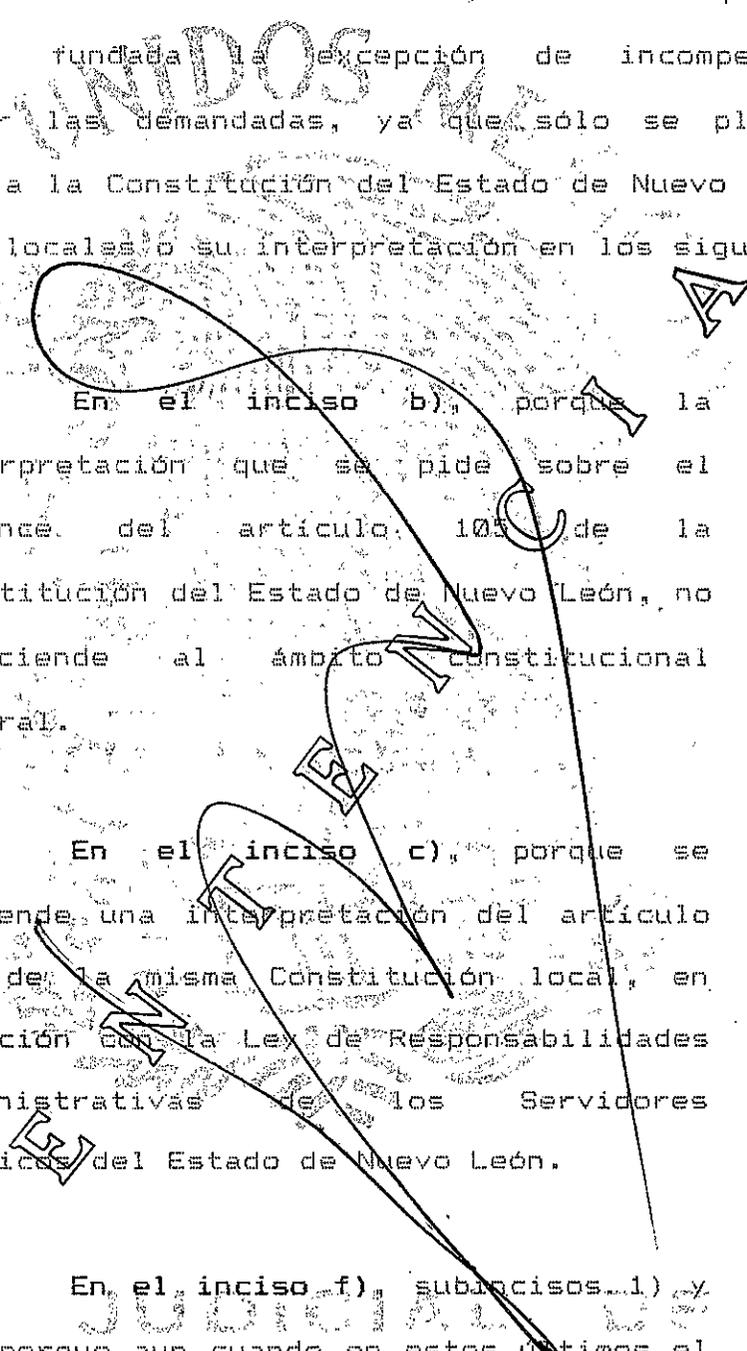


La reflexión sobre lo demandado por el actor de esta controversia constitucional, revela que es parcialmente fundada la excepción de incompetencia invocada por las demandadas, ya que sólo se plantean violaciones a la Constitución del Estado de Nuevo León o a las leyes locales o su interpretación en los siguientes incisos:

En el inciso b), porque la interpretación que se pide sobre el alcance del artículo 105 de la Constitución del Estado de Nuevo León, no trasciende al ámbito constitucional federal.

En el inciso c), porque se pretende una interpretación del artículo 115 de la misma Constitución local, en relación con la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Nuevo León.

En el inciso f), subincisos 1) y 2), porque aun cuando en estos últimos el actor alude a invasión de la esfera municipal por parte del Congreso estatal, esa invasión no se hace derivar de una trasgresión a alguna disposición constitucional de orden federal, sino de la pretensión de que el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal tiene carácter de ley



constitucional, con poder para modificar el artículo 129 de la Constitución Local.

En cambio, corresponden a la competencia de esta Suprema Corte en la vía de controversia constitucional, lo planteado en los siguientes incisos:

En los incisos a) y e), porque poniéndolos en relación con las argumentaciones del demandante, se ve que en la invasión a la esfera de acción municipal que se reclama por la exigencia de que los funcionarios municipales presenten sus declaraciones patrimoniales ante la Contraloría del Estado, se atribuye transgresión al artículo 115 de la Constitución federal.

En el inciso d), íntimamente relacionado con los inmediatos anteriores, pues la pretensión de que el Municipio tiene facultades para expedir normas sobre responsabilidades de los servidores públicos municipales, requiere el cotejo con los artículos 108 y 115 de la Constitución Federal.

Y, finalmente, en el inciso g), en virtud de que la declaración que se demanda sobre la censura de la petición hecha por el Congreso local para que la



remuneraciones de los funcionarios municipales sean aprobadas por dicha Legislatura, se presenta como violación a la esfera municipal que establece el artículo 115 constitucional federal.

Por lo antes expuesto, cabe concluir que esta Suprema Corte sólo es competente para conocer de esta controversia constitucional, en relación con los planteamientos de estos cuatro inciso a), d), e) y g), de la demanda. Ello, con fundamento en el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos según reformas que entraron en vigor el once de junio de mil novecientos noventa y cinco y la fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada el veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y cinco, en virtud de que en los aspectos indicados, el Municipio San Pedro Garza García, plantea una controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Nuevo León.

Resultan aplicables las normas de competencia contenidas en los preceptos constitucional y legal invocados, no obstante que la citada controversia se originó antes de la vigencia de dichas normas, porque éstas operan en cuanto entran en vigor por ser de orden público, según lo ha sostenido este Tribunal Pleno en la jurisprudencia número 391, visible en la página 654, Segunda Parte, del Apéndice de Compilación de 1917 a 1988, que a la letra dice:

"COMPETENCIA, APLICACION DE LAS LEYES DE.- Las normas que regulan la competencia por materia, se apoderan de las relaciones jurídicas procesales en el estado en que se encuentran, rigiendo inmediatamente, por ser de orden público".

Sólo resta agregar en este capítulo relativo a la competencia, que no cabe admitir el argumento de que este tribunal es incompetente porque el Municipio actor ya se había sometido a la competencia del Poder Legislativo local; lo inaceptable de tal pretensión deriva de que, como ya se indicó, la Legislatura mencionada sólo puede válidamente hacer pronunciamiento sobre violaciones a las disposiciones locales, pero no en relación con transgresiones a la constitución federal. De ahí que al haber ocurrido a aquel órgano legislativo, ningún sometimiento cabe deducir respecto de las cuestiones federales ya indicadas.

SEGUNDO. La parte demandada opone también como defensa de falta de acción, lo que propiamente debe considerarse como falta de legitimación de la demandante, proveniente de la circunstancia de que el municipio no constituye un Poder, carácter éste que otorga la posibilidad de contender en este juicio constitucional, y que únicamente ostentan "...el legislativo, el ejecutivo y el judicial...".

Esta excepción también resulta infundada.



CONTROVERSIA CONST. 3/93

En efecto, en principio, no debe perderse de vista que conforme a las normas que rigen la competencia para conocer de la presente controversia ya precisadas en el considerando que antecede, los municipios están legitimados para promover la controversia constitucional, atento a lo dispuesto en el citado artículo 105 fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice:

"ARTICULO 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que señala la Ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ... i). Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;"

§
 PODER JUDICIAL DE LA

Entonces, conforme a lo dispuesto en tal reforma, si el Municipio de San Pedro Garza García del Estado de Nuevo León ocurre por conducto de su legal representación a promover la presente controversia constitucional en contra del mismo Estado, es claro que se ubica en el supuesto a que se refiere el precepto invocado, por lo que aquella entidad política tiene legitimación para intentar la acción.

Más todavía, la legitimación municipal se surtió en el momento de presentar la demanda, esto es, antes de las reformas constitucionales que entraron en vigor el primero de enero de mil novecientos noventa y cinco, en virtud de que este Tribunal ha resuelto varios precedentes con anterioridad a la reforma al artículo 105 de la Constitución, en los que se concibió al Municipio como un Poder para efectos de que pudiera tener acción constitucional a fin de garantizar la efectividad de los beneficios derivados del artículo 115 de la propia Constitución, reformado por Decreto publicado el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres que, de otro modo, carecería de resguardo judicial.

Así, este Tribunal, al resolver por unanimidad de once votos la controversia constitucional número 1/95, en sesión de seis de julio de mil novecientos noventa y cinco, siguió el criterio que al respecto ya había establecido la anterior integración y que, por resultar aplicable en este asunto, se reitera en lo conducente:

"El Municipio dentro de nuestro sistema Constitucional es un Poder y, por lo tanto, las controversias que sostenga frente a otros Poderes sobre la constitucionalidad de sus actos deberán ser resueltas por este Máximo Tribunal. En efecto, el Municipio en la Constitución de 1917 es una esfera o ámbito de competencias ejercidas por una



CONTROVERSIA CONST. 3/93

persona jurídica de derecho público de naturaleza política. El artículo 115 desde sus orígenes y con mayor precisión a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete integra una persona colectiva de derecho público con facultades perfectamente establecidas, que delimitan una esfera de competencias en materia administrativa y legislativa, diferente a la federal y la estatal. El artículo 115 establece como facultades de los municipios la prestación de servicios públicos; la administración de su patrimonio y la formulación, aprobación y administración de su presupuesto; la zonificación y la elaboración de planes de desarrollo urbano municipal; la participación en la creación y administración de sus reservas territoriales; el controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; el intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; el otorgar licencias y permisos para construcciones, y la participación en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas; en materia legislativa los ayuntamientos expedirán bandos de policía

y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Por lo anterior, es claro que existe una esfera de competencias municipal, la cual no puede ser vulnerada por los actos de las autoridades federales o estatales. Asimismo, no se debe perder de vista que dentro de nuestra tradición constitucional ha sido recurrente la preocupación por un Municipio Libre y autónomo, por ello el propio artículo 115 en su primer enunciado ordena: Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre...El carácter político del Municipio no sólo deviene de su esfera competencial sino sobre todo de la integración y elección de su órgano de gobierno: El Ayuntamiento. El artículo 115 sobre el particular establece: ..."I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.- Los presidentes municipales, regidores y

438



síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser reelectas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio. Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por

renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley..."

El Constituyente de 1917 y el órgano revisor de la Ley Fundamental, a diferencia de lo acontecido con la Constitución de 1857, ha establecido normas que han regulado, cada vez con mayor detalle, el Municipio Libre, con el ánimo de fortalecerlo en sus diversos ámbitos de actuación. Así, al plantearse las bases de regulación en la Constitución General de la República es lógico que las controversias que se sostengan con otros poderes sean ventiladas en la misma vía constitucional, esto es, por medio de la controversia constitucional prevista en el artículo 105 constitucional.

Podría argumentarse en contrario al criterio expuesto que textualmente la

439



Constitución Federal no se refiere al Municipio como un Poder, sino a una instancia de diferente naturaleza y, en consecuencia, los conflictos que sostenga contra actos de los otros poderes deberán ser ventilados a través de los mecanismos que establezca la Constitución local o alguna ley, como en el caso se refiere al artículo 8 de la Ley de la Administración Pública Estatal. Sin embargo, esta argumentación es insostenible. En primer lugar por el lugar que ocupa el Municipio dentro del sistema constitucional mexicano, no sólo es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas; sino una persona colectiva de derecho público carácter otorgado por la propia Ley Fundamental, con patrimonio libremente administrado que ejerce las facultades que la propia Constitución le otorga, constituyendo un verdadero ámbito de competencia. A mayor abundamiento, el ayuntamiento integrado por servidores públicos de elección popular, innegablemente no se encuentra supeditado o dependiendo jerárquicamente del Gobierno Estatal, lo que descarta que se trate de un organismo descentralizado por región del gobierno del Estado, sino una

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
CORTES DE JUSTICIA
LA SECRETARÍA DE ACUERDOS

instancia autónoma con las facultades competenciales establecidas por la Constitución. Al ser una de las instituciones constitucionales fundamentales mexicanas, que ejerce atribuciones imperativas, unilaterales y coercitivas en materia administrativa y legislativa, por medio de servidores públicos electos popularmente, es natural y jurídico que las controversias que sostenga con otros poderes sea ventilada a través del proceso de controversia constitucional previsto en el artículo 105 de la Ley Fundamental.

De manera ilustrativa se especifica que entre otros, estos fueron los razonamientos utilizados por el Constituyente Permanente para clarificar la redacción del artículo 105 mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994 al establecer:

"Artículo 105.- Se transcribe en el precedente de mérito.

Sobre el particular conviene añadir que si bien es cierto que la reforma constitucional a que se hace referencia no ha entrado en vigor, sin embargo ello no impide que en los



términos del artículo 105 anterior a la reforma constitucional publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro se estime que la Suprema Corte resulta competente para conocer la presente controversia constitucional como lo estimó en el precedente citado por el municipio demandante.

No debe perderse de vista que por mandato de la propia Ley Suprema es este órgano del estado el encargado de definir las controversias que se susciten sobre constitucionalidad, ya sea que estas se presenten entre gobernados y gobernantes o entre gobernantes entre sí. En el presente caso esta Suprema Corte debe avocarse al conocimiento de una controversia sobre constitucionalidad entre distintos órganos del gobierno de un Estado y un Municipio, el cual por las consideraciones jurídicas e históricas vertidas anteriormente debe considerarse un poder.

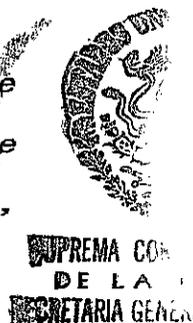
FEDERACION

En varias ocasiones este Tribunal ha considerado que efectivamente el Municipio es un poder y, en consecuencia, las controversias entre el municipio y los otros poderes del Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos

corresponde sólo conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En efecto, al resolver la controversia constitucional 1/93 ventilada entre el Ayuntamiento de Delicias, Chihuahua, el gobernador y el secretario de Gobierno de esa entidad federativa y el Amparo en Revisión 4521/90 promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California se sostuvo que dentro de nuestro sistema constitucional el Municipio constituye un poder y, en consecuencia, de conformidad con el texto del artículo 105 vigente, incorporado a la Ley Fundamental mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, este Tribunal es el competente.

Las consideraciones que sustentaron las resoluciones de referencia, en la parte conducente, señalan:

Lo anteriormente expuesto permite concluir que el Municipio constituye un poder,..." "... El artículo 115 constitucional reconoce al Municipio personalidad jurídica plena, estableciendo como órgano de gobierno al ayuntamiento, con lo que se solidifica la existencia del poder municipal, poder que se manifiesta a

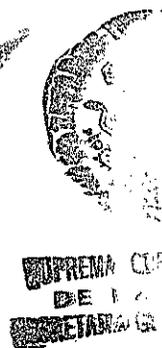




CONTROVERSIA CONST. 3/93

fin de defender las prerrogativas que la reforma le confirió, cuando sus intereses se vean lesionadas por otro de los poderes del Estado, al prevenir el primero de los artículos citados que la Suprema Corte de Justicia conocerá de las controversias que se susciten entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos. El artículo 116 constitucional establece: El Poder Público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. Cabe aclarar que el artículo 105 constitucional prácticamente no ha sufrido alteración en su texto original y, en contraposición, el artículo 116 de la "Ley Suprema, ha sido reformado radicalmente, definiéndose en él de manera precisa las bases sobre las cuales deben conformarse las entidades federativas y relacionándolo con el artículo 115, que regula la estructura sobre la cual debe sustentarse la institución municipal, permite inferir su

estrecha vinculación con el poder público de la entidad federativa, al ubicarse este numeral dentro del título Quinto referente a los Estados de la Federación y principiar su texto consagrado que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre, de lo que deriva que existe una íntima vinculación entre el Poder público de cualquier entidad federativa con la institución municipal y, consecuentemente, con el Poder Municipal, ya que dentro de cada Estado existen los municipios y ello implica poderes municipales dentro de la propia entidad federativa. Debe advertirse en este sentido, que ante la inminencia de dejar indefensos a los municipios respecto de los derechos que se les reconocieron en la reforma constitucional y el claro propósito que informó la iniciativa de que el Municipio recibiera las garantías que históricamente se le habían negado, debe inferirse que se estimó implícitamente comprendido al





CONTROVERSIA CONST. 3/93

Municipio dentro de los poderes a que alude el artículo 105 constitucional, no siendo, por tanto, necesaria su reforma. Si este precepto no fue reformado cabe inferir que fue en la medida en que no se estimó necesario, pues si bien su texto se había interpretado conforme a la división de poderes tradicional, referida a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como por otra parte, a los Poderes Federales y Estatales, no existe impedimento alguno para interpretar, conforme todas las consideraciones expuestas, que se entiende dirigido a todo Poder, en sentido genérico, dentro de cuyo concepto queda comprendido el Municipio. Lo contrario implicaría que la reforma al artículo 115 sería nugatoria cuando alguno de los otros poderes de un Estado realizara acciones que vulneran las prerrogativas que la Constitución Federal otorga a los Municipios pues al tratarse de prerrogativas que se reconocen en su calidad de entidad de derecho público y no garantías o derechos individuales de gobernado, no tendría el derecho de acudir al juicio de amparo para defenderse.

Esto significaría que hacer una interpretación diversa a la contenida en esta resolución volvería a colocar al Municipio en la situación en que se encontraba antes de la última reforma al artículo 115 de la Constitución, que fue lo que ésta trató de solucionar. De lo anteriormente expuesto deriva que el análisis histórico de nuestra evolución política y jurídica, por una parte, y la interpretación relacionada de los artículos 115, 105 y 116 constitucionales, por la otra, permiten concluir que a partir de la reforma al primero de los numerales citados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, se puede aseverar que en el sistema federal mexicano existen tres diferentes niveles de gobierno en los que se manifiesta el ejercicio del poder público: Federal, Estatal y Municipal. En efecto, tal reforma, que otorgó autonomía financiera a los Municipios a fin de lograr un desarrollo integral y un avance democrático más significativo como respuesta a dicha evolución, da lugar a interpretar que aunque las reformas



443

que se han hecho a los artículos 105 y 116 de la Carta Magna nunca han sido para considerar expresamente al Municipio como uno de los niveles en los cuales se divide el ejercicio del Poder Público de los Estados, cabe interpretar que existen razones para que se considere incluido dentro de los mismos porque, por una parte, al habersele otorgado al Municipio las características de un verdadero poder y al existir una estrecha vinculación entre el Municipio y el Poder Público de las entidades federativas, según se deriva de lo consignado en el artículo 115, debe desprenderse como consecuencia lógica que constituye uno de los poderes de los Estados y, por otra, que resultaba innecesario hablar del poder municipal en el artículo 116 pues en él se regula el poder estatal como segundo nivel del gobierno y ya en el artículo 115 se encuentra regulado lo relativo al poder municipal como tercer nivel de gobierno. Lo considerado permite concluir que la interpretación del artículo 105 constitucional dentro de nuestra evolución y sin apartarse del propio contexto constitucional, sino apegándose a la interpretación

sistemática del mismo, lleva a determinar que al establecer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias que se susciten, entre otros casos, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, permite el acceso del Municipio a la controversia constitucional porque éste en la actualidad y a partir de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres debe ser considerado como un poder, aunque desde luego diferente a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial,..." "...Es decir, interpretando el artículo 115 y 116 de la Ley fundamental para poder establecer de manera integral y con claridad y precisión su verdadero alcance, se llega a la conclusión de que dentro de la segunda hipótesis de este numeral se comprenden las controversias que pudieran suscitarse entre los poderes de la entidad federativa y también los conflictos entre dichos poderes con el poder municipal. Conviene recalcar que interpretar en forma aislada el

