

## ÍNDICE.

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 12 DE JUNIO DE 2012.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
61/2010	<p><b>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL</b> promovida por el Municipio de San Pedro Garza, García, Estado de Nuevo León, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad federativa y respecto de otras autoridades.</p> <p><b>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ)</b></p>	<b>3 A59 ENLISTA</b>

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL  
MARTES 12 DE JUNIO DE 2012.**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**JUAN N. SILVA MEZA.**

**SEÑORES MINISTROS:**

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.  
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.  
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.  
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.  
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES.  
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.  
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO.  
GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:35 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión pública ordinaria correspondiente al día de hoy. Señor secretario, sírvase dar cuenta por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número sesenta y dos ordinaria, celebrada el lunes once de junio del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señoras y señores Ministros, está a su consideración el acta con la que se ha dado cuenta. Si

no hay observaciones, les consulto si se aprueba en votación económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE) ESTÁ APROBADA.**

Señor secretario, continúe dando cuenta por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la:

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 61/2010. PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA, GARCÍA, ESTADO DE NUEVO LEÓN, EN CONTRA DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE LA PROPIA ENTIDAD FEDERATIVA Y RESPECTO DE OTRAS AUTORIDADES.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Cossío Díaz, y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en sesión anterior.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor secretario. Señoras y señores Ministros, continuamos con el debate en los temas de fondo de este proyecto de Controversia Constitucional, en el orden de petición del uso de la palabra. En la ocasión anterior se quedaron el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, la señora Ministra Sánchez Cordero y el Ministro Luis María Aguilar Morales. El Ministro ponente ha solicitado hacer uso de la palabra para hacer algunas precisiones que a su interés le atañen.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Presidente. Muy brevemente. Creo que ayer surgieron cuatro temas diversos y uno de ellos es el relacionado con los actos destacados que a solicitud del Ministro Zaldívar quedó “encorchetado” para tratarlo más adelante; el segundo es el que trató el señor Ministro Valls Hernández, que me parece ya es el tema de fondo del asunto, sobre qué alcance tienen las bases generales de la fracción II del artículo 115 constitucional; y el tercer tema realmente es el que tiene que ver sobre si es procedente o no esta Controversia a partir de lo que afirmó el Ministro Franco, en cuanto a la

necesidad de haber promovido previamente un recurso de queja, o lo que planteó la señora Ministra Luna Ramos, en cuanto a que esto debió haberse reclamado en una nueva controversia constitucional, promovida dentro de los treinta días siguientes a la emisión, a la publicación de estas disposiciones.

Quisiera solicitar señor Presidente, que pudiéramos discutir en primer lugar estos temas, los relativos a la queja y a la nueva demanda, o en su caso, nueva controversia, como decía la señora Ministra, para efectos de ir simplemente ordenando la discusión. Creo que éste es un tema de pronunciamiento previo. Tengo algunos comentarios y respuestas a ambas posiciones, pero quisiera simplemente, una vez que hablaran todos los señores Ministros, volver a tomar la palabra si usted me lo permite, para dar mi opinión sobre esto, pero sí me gustaría simplemente como ponente, tratar de proponerles a ustedes esta forma de llevar a cabo la discusión. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro ponente.

En cuando a estas precisiones y esta petición concreta que hace el señor Ministro Cossío, en relación con las manifestaciones hechas por la Ministra Luna Ramos y el Ministro Franco, en este sentido, respecto de la procedencia precisamente en función del antecedente que se tiene, respecto de la pertinencia o la procedencia de la promoción en todo caso de una queja en cuanto al contenido, tomando en consideración la Controversia resuelta y la posición del señor Ministro Franco en relación con la queja y la posición de la Ministra Luna Ramos, respecto de tal vez una nueva controversia, son esas situaciones, estas precisiones y el tratamiento que se ha venido dando y aceptando por parte de los demás señores Ministros que no han hecho

alguna consideración específica en este aspecto, por ser realmente un tema previo en tanto que impacta a la procedencia, está a la consideración de las señoras y señores Ministros, respecto del uso de la palabra solicitada. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Aclaro al Pleno, traigo una participación más amplia y desarrollada, pero participo de la moción que hace el señor Ministro Cossío, para seccionar la discusión, al menos en este primer aspecto de procedencia de la controversia, por ser previa en todo caso al análisis de fondo.

Aquí se ha dicho que como ya hubo una primera demanda del mismo Municipio que denunció la omisión legislativa, se ha dicho también que hubo un acto legislativo en cumplimiento de esa sentencia y que el señor Presidente de la Corte la declaró cumplida, sin que haya habido recurso de ninguna de las partes dentro de la controversia.

Aquí yo veo que la materia de litis es diferente. En el primer caso estábamos en presencia de una omisión absoluta y se le dijo al Congreso “legisla”; se produjo el acto legislativo y eso está cumplido.

Aquí ya no estamos en presencia de omisión absoluta, sino de la deficiente reglamentación del tema en ese producto legislativo; se sigue expresando como omisión en el proyecto, en realidad yo lo veo como un déficit de la norma que dio cumplimiento a la sentencia y que no podía en ese momento ser materia de queja porque no se había juzgado, se le dieron los principios solamente al Congreso, dicta la ley correspondiente en la que te ajustas a los principios constitucionales; el Congreso dice: “con esto cumplo”, en las exposiciones de ayer parece que es el sentir de

algunos Ministros, que está superada la omisión, que el Congreso facultó expresamente a los Municipios a crear el nuevo órgano, el órgano de justicia municipal, y que por tanto no es lo mismo esta controversia que la anterior.

Consecuentemente yo estaré por la procedencia de esta nueva acción, en ambos casos hay omisión, pero en la primera era omisión total y aquí hay insuficiente o deficiente reglamentación alegada por el Municipio contra la óptica que ya se ha expuesto, de que todo está bien en el nuevo acto legislativo.

Estoy pues en contra de la propuesta de improcedencia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Ortiz. Consulto a la señora Ministra Sánchez Cordero ¿hace uso de la palabra?

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Pero es sobre el fondo del asunto señor Ministro Presidente, entonces la moción del señor Ministro Cossío en el sentido de que se discuta la procedencia, yo con la procedencia tal y como está en su proyecto, vengo de acuerdo. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Brevemente, ratificando prácticamente lo que dice el Ministro Ortiz Mayagoitia, yo también considero que aunque la línea es fina de la diferencia entre una petición que se hizo anteriormente a la que se formula en esta demanda, yo creo que sí se trata de actos nuevos o de un acto distinto que no puede estar totalmente involucrado en la resolución anterior, y creo que –como decía don Sergio Salvador

Aguirre— es más conveniente para la defensa de este tipo de asuntos que se le dé entrada y se permita hacer el análisis, porque la resolución misma del Presidente que decretó terminado el asunto, resuelto y cumplido, deja entonces en una posición para el promovente de definición, y no le queda más camino procesal que interponer un nuevo procedimiento de controversia. Por eso yo creo que es conveniente por un lado y además procedente, porque se trata de un acto diverso, vinculado sin duda, la procedencia de esto y estoy a favor de él. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Presidente.

Muy brevemente para un par de precisiones, recojo la expresión del Ministro Luis María Aguilar, “en la línea muy fina”, yo creo que es finísima y en mi opinión es exactamente lo mismo y por eso lo he planteado así.

Leí y no voy a repetir, lo que fue la resolución de la Corte en el asunto inicial, en donde no dejó lugar a dudas de que el Congreso tenía que establecer las bases generales en ley, era remitirlo y no lo hizo, pero además también precisar que sí hubo un recurso, un recurso de reclamación que se desechó por extemporaneidad, y en el recurso de reclamación que tuve oportunidad de revisar se señaló exactamente de manera integral lo mismo, el Congreso tenía obligación de legislar para establecer las bases generales para estos efectos y no lo hizo; consecuentemente, yo me quedo aquí, ratifico mi opinión, ya expuse por qué creo que independientemente de que evidentemente la actual reclamación introduce elementos nuevos ante el acto que en mi opinión no cumplió con la resolución

original, no cambia en esencia lo que se planteó originalmente y no cumple con la resolución que dictó este Pleno de la cual yo no fui partícipe, fue muy anterior. Consecuentemente, por eso, sostendré y estaré obviamente como siempre, atento a la decisión del Pleno y la respetaré en sus términos. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Fernando Franco. Señora Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Presidente. Yo también ya me había manifestado el día de ayer, pero sí quisiera leerles los actos reclamados, para mí eso es muy importante tanto en una demanda como en otra, en la demanda que constituyó la Controversia Constitucional 46/2002, lo que se reclamó fue lo siguiente: La omisión en la expedición de disposiciones legales en materia municipal, sobre las bases del procedimiento administrativo, incluyendo medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares, esto es en la Controversia Constitucional 46/2002 y lo que se impugna en la actual controversia constitucional es: La omisión en la discusión y aprobación de las disposiciones legales en materia municipal, que establezcan la integración, funcionamiento y atribuciones del órgano de lo contencioso municipal, conforme a las disposiciones del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, que no da efectividad así a los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares como se establece en el artículo 115, fracción I, inciso a) de la Constitución. Y luego dice en el inciso b) El sostenimiento de la competencia de la inconstitucionalidad, asunción e intromisión en el ámbito municipal. Éste ya es otro acto, pero este primero es idéntico al

anterior; es decir, en lo que se refiere a la omisión legislativa no hay cambio alguno, se está diciendo que no hay leyes en materia de integración y funcionamiento municipales que de alguna manera establezcan lo dicho por el artículo 115, que fue exactamente el mismo acto reclamado en la controversia anterior, pero no sólo eso, en la controversia anterior, además se dijo, que era necesario que se instituyeran los órganos competentes para conocer y dirimir en vía jurisdiccional dichas controversias ante la administración municipal y los particulares, observando los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad en una parte de la sentencia, y en otra se dice: Así mismo, debe destacarse que el órgano legislativo demandado fue omiso en formular su contestación de demanda; sin embargo, de su oficio de alegatos, se deduce que si bien fue reformada la Constitución local, no así las leyes municipales, sin que en las constancias de autos posteriormente exista manifestación alguna de la demandada en el sentido de que se hubiera subsanado la irregularidad que se imputa; entonces, qué quiere esto decir, lo que se impugnó en la Controversia 46/2002, en cuanto a la omisión legislativa respecto de la adaptación de la jurisdicción local al artículo 115, fracción II, inciso a), es exactamente lo mismo y es a lo que se le condenó, se puede decir, en la Controversia Constitucional que se tuvo por cumplida por el Presidente de la Suprema Corte, que hubo como bien informó el señor Ministro Fernando Franco, un recurso de reclamación que fue desechado. Entonces, ahí, esto que se está relacionando con las leyes de la administración pública municipal, ya fue motivo de análisis en la controversia anterior; entonces, cada vez que emitan, y en cumplimiento de esto les digo emitieron la reforma constitucional al artículo 163, y la reforma a los artículos de la Ley Orgánica Municipal, y estos dos artículos son los que el día de ayer habíamos leído el 169 y el 170 que también se publican en la reforma del veintidós de julio de dos mil cinco, entonces, la

omisión de legislar ya se cumplió; o sea, emitieron una reforma constitucional, emitieron una reforma legal, según esto en cumplimiento a lo mandado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Si lo dicho, tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica Municipal consideraron que no era correcto ni acorde, pues debieron de haberla impugnado desde dos mil cinco, que fue cuando se emitió, pero no al paso de ¿cuándo se presenta esta otra, esta controversia? En dos mil once, si no mal recuerdo, entonces pasó muchísimo tiempo, entonces cuando se les ocurra van a volver a decir que hay omisión legislativa y hay procedencia de otra Controversia Constitucional, yo creo que no, finalmente si estaba mal hecha la reforma que hicieron en cumplimiento a la omisión legislativa respecto de las que se les juzgó en la Controversia Constitucional, pues debieron impugnarla en su momento, no lo hicieron, pues yo creo que ya lo consintieron, pero bueno, esa es mi forma de ver.

Yo creo que no hay diferencia en la omisión, ni en aquélla ni en esta, se está impugnando exactamente lo mismo, relacionado con la Ley Orgánica Municipal, que en un momento dado, ya fue motivo –incluso- la ley misma fue motivo de decir que tenía que emitirse esa Ley Orgánica Municipal para cumplir con el artículo 115 constitucional y ahora, otra vez le vamos a decir: volvió a omitir; yo creo que –entonces- estamos reviviendo la posibilidad de promover Controversias Constitucionales cada vez que en alguna ley se nos haya pasado el plazo, y queramos promover una nueva Controversia en contra de algo que no nos gustó, y ya se pasó mucho tiempo y no la pudimos impugnar. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señora Ministra. Señor Ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor Presidente.

Para ratificar mi punto de vista expresado ayer, yo estoy por la procedencia de la Controversia –con todo respeto- porque la anterior Controversia era una impugnación de una omisión total, absoluta y esta es parcial, la que estamos viendo en este momento. Entonces, yo estoy por la procedencia como ya lo había manifestado desde la sesión de ayer, y solamente para ratificarlo le pedí hacer uso de la palabra.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Alguien quiere hacer uso de la palabra? Señor Ministro Pardo Rebolledo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias señor presidente.

A mí me parece que el tema, desde luego, generar muchas dudas y en varios aspectos depende de la interpretación que se le dé a los acontecimientos.

En la Controversia Constitucional anterior a la que estamos discutiendo, se analizó una omisión legislativa y se analizó, se estimó, desde luego existente esa omisión y se ordenó que se legislara al respecto. La autoridad correspondiente legisla, lleva a cabo una reforma a nivel constitucional y a nivel legal, pudiéramos pensar que con eso ya está cumplida aquella determinación, porque finalmente se subsanó la omisión, pero emite una nueva determinación en donde, en el aspecto concreto que analizamos en la actual Controversia, que es la integración y funcionamiento del órgano correspondiente, que va a dirimir las controversias entre los ciudadanos y las autoridades municipales, deja una referencia a una disposición, a ordenamientos legales

que se entiende que se expedirán con posterioridad –incluso- escuché ayer algunas opiniones en el sentido de que esas disposiciones legales ya le correspondían al Municipio, y que no debieran ser expedidas, necesariamente por el Congreso local, si partimos de esta interpretación pues entonces diríamos que está debidamente cumplida la sentencia dictada en la Controversia Constitucional anterior, porque finalmente lo único que falta es que el Municipio emita el ordenamiento respectivo a que se refiere este artículo 169 de la Ley Orgánica Municipal.

Yo no comparto este punto de vista, me parece que esta disposición debe ser emitida por el Congreso local, pero –insisto- creo que el tema es dudoso, y aquí, si partiéramos de la base de la improcedencia de esta Controversia, tal vez generaríamos el cerrar las puertas para analizar un tema que es de la mayor importancia, que es la justicia administrativa a nivel municipal, y yo creo que es importante que este Tribunal Pleno haga el pronunciamiento respectivo y analice. Yo creo que sí es una omisión distinta la que se plantea en esta controversia de la que se estudió en la precedente, no son las mismas circunstancias, ya lo comentaba el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, en la anterior no había legislación alguna en relación con este tema, para acatar la base constitucional y en cumplimiento de aquella determinación ya se legisla, pero hay un aspecto concreto que impide que sea una realidad el establecimiento de estos órganos que desempeñarán funciones materialmente jurisdiccionales para dirimir los conflictos entre los Municipios y sus ciudadanos.

En esa medida, y dando prioridad a definir por parte de este Tribunal Pleno la situación que se plantea, yo también estaría de acuerdo con la procedencia de esta controversia. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro. Brevemente, yo me adhiero a quienes están a favor de la procedencia, efectivamente, considero como lo han dicho los señores Ministros, no abundo, recojo la mayoría de los argumentos, tendría reservas con los que ha manifestado el Ministro Pardo Rebolledo, pero de todas maneras llegaríamos a la procedencia. Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Presidente.

Yo coincido con los argumentos que han expresado los Ministros Ortiz Mayagoitia y Pardo Rebolledo.

Creo que el tema es opinable, es discutible, es dudoso; los argumentos que han esgrimido la señora Ministra Luna Ramos y el Ministro Franco, la verdad es que me han generado dudas desde el día de ayer, pero para mí es suficiente que me genere duda para que vote por la procedencia, porque la improcedencia creo que debe ser siempre probada, argumentada y acreditada de modo indubitable y en caso de duda y de sutilezas, creo que tenemos que optar por la procedencia.

En este caso, a mí me parece que sí hay una diferencia, por eso desde el día de ayer yo decía que el segundo de los actos impugnados no se eliminara y se dejara encorchetado, porque creo que esto hace una diferencia; en la primera controversia no había ley alguna, era una omisión legislativa total, aquí estamos en presencia de una omisión legislativa distinta, en donde ya hay una ley, pero esta ley no sólo implica una omisión, según el actor, porque no regula de manera completa la institución, sino además de esta omisión, se genera, a decir del actor, una intromisión en las atribuciones del Municipio, de tal suerte que es una omisión

legislativa diferente, claramente distinta a mi entender y que sí debe dar lugar a una nueva controversia, porque de otra manera creo que sí se corre el riesgo de que se burlen, con relativa facilidad, las resoluciones que se dictan en controversias, porque cuando estamos nosotros en omisión legislativa total, en principio, se cumple con la sentencia de la Corte cuando se emite una legislación, cualquiera que esta sea, ya si hay una omisión legislativa parcial y entonces esta Suprema Corte establece de manera específica cuál debe ser el contenido material o por lo menos estructural de la omisión legislativa parcial que debe ser subsanada, el problema es diferente, pero a mí me parece que la anterior resolución como controversia constitucional fue cumplida, no quiere decir que con esto se haya agotado el contenido del artículo 115, pero si en caso de omisión legislativa total se exigiere a esta Suprema Corte que hiciera un análisis pormenorizado de cada cumplimiento legislativo, correríamos el riesgo de inmiscuirnos en un ámbito de atribuciones legislativas que no nos corresponden; por eso yo creo que al estar claramente diferenciada la omisión por el cambio en el orden jurídico del Estado en el primer asunto y en éste, y cuando además se duele en este asunto de que esta omisión tiene efectos positivos que son la intromisión en la atribución del propio Municipio creo que debemos optar por la procedencia, con independencia de que ya después se discuta si es fundado o no el asunto, pero yo creo que sí es procedente y en ese sentido yo emitiré mi voto. Gracias Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea. Anuncio el Ministro ponente antes de tomar una votación. Señora Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Presidente. Yo estoy en contra de las omisiones tanto legislativas totales como parciales, pero bueno, ése es otro boletín.

En realidad, aquí creo yo entender cuál es el sentido de la mayoría, entonces lo único que pediría es que en el engrose se haga esa diferenciación que se está haciendo por el Ministro Pardo Rebolledo y por el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en este momento.

¿Por qué razón? Porque si uno toma las dos demandas, son iguales, entonces se está mandando el mensaje de que cada que se haga valer una omisión legislativa de cualquier tipo aunque haya legislación, la pueden hacer valer cuando quieran; si se hacen las aclaraciones que dicen los dos señores Ministros: que aun cuando se haya planteado de esa manera, se entiende que ya la omisión no es la misma que la anterior porque aquí lo que sucedió es que legislaron, pero legislaron de manera incompleta y a esa omisión es a la que se va a reducir el análisis de esta controversia constitucional, pues creo que entonces no estamos mandando el mensaje de que cada vez que algo se les olvide, pueden oponer omisión legislativa en los mismos términos de lo que ya se planteó y se acepta la procedencia; si se hacen esas aclaraciones, creo que puede salvarse de alguna manera el poder determinar que ustedes están en la idea de que es una omisión legislativa parcial, como la han llamado, diferente a la total, que se hizo de manera inicial, porque les digo, si se ven las dos demandas, el acto es el mismo; entonces si se hacen esas aclaraciones, cuando menos no estamos mandando el mensaje de que cada vez que se les ocurra pueden promover una omisión legislativa y va a ser procedente. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señora Ministra. Antes de dar la palabra al señor Ministro Cossío Díaz insistiría en esta cuestión que creo que había sido el día de ayer aceptada por el señor Ministro ponente en cuanto a algunas sugerencias, respecto de hacer la distinción cuando se encorchetó el inciso b) que se traducía en el acto positivo, en tanto que estaba vinculada con la omisión parcial o relativa a la cual se estaba aludiendo. Esto parecería que va a quedar aclarado aquí en este tema, en este apartado como aquí se diría, que hay un deficiente cumplimiento pero no materia de queja, sino de una nueva controversia, como lo está sosteniendo y lo desarrolla el proyecto. Señor Ministro Cossío Díaz.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Presidente. Ya tomaron posición prácticamente todos los señores Ministros; de forma tal, que daré las razones por las cuales sostendría también el proyecto.

Yo creo que la parte fáctica está en los párrafos diecinueve y setenta y siete del propio proyecto; ahí hay una información sobre lo que consistió el acuerdo o el auto de Presidencia, y obviamente no se hizo el relato completo, pero si se quisiera, se podría poner.

Efectivamente, el Ministro Presidente —como lo dispone la Ley Reglamentaria— calificó, y yo creo que lo calificó bien porque es una calificación prima facie. Ayer mismo nosotros dijimos que no le íbamos a exigir al Presidente que entrara a analizar cada uno de los pormenores de estas cuestiones, creo que es una visión general y simplemente en el caso concreto se emitió un nuevo acto legislativo, pues sí se emitió un nuevo acto legislativo.

Las modalidades concretas de ese acto legislativo, lo decía hace un momento el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, no creo que sean tarea del Presidente, en todo caso debieron haber sido motivo de un recurso de queja. Aquí el Municipio actor se equivoca, y efectivamente plantea un recurso de reclamación el dieciocho de agosto. La Segunda Sala lo resuelve el diez de octubre de dos mil siete, por unanimidad de votos por una razón de mera extemporaneidad, pero con independencia de lo que haya resuelto la Segunda Sala, de si es extemporáneo el recurso o no pudo haberlo resuelto de otra forma, creo que aquí hay una cuestión enormemente importante y creo que en esto descansa la discusión, es la percepción que cada uno de nosotros tenemos de lo que son las omisiones legislativas; si el Congreso del Estado efectivamente hace una reforma a su Constitución e introduce un segundo párrafo a la fracción XLV del artículo 63 para decir que los Municipios podrán contar con órganos de lo contencioso administrativo, los que se regirán por los ordenamientos legales que al efecto se emiten y en esa misma fecha publica la reforma al artículo 169 de la Ley Orgánica Municipal para que la integración, funcionamiento y atribuciones de esos órganos contenciosos se determine en el ordenamiento legal correspondiente, creo que no es posible —frente a una omisión— que el Municipio venga a plantear una queja frente a lo que no existe, yo creo que ésta es la diferencia central. Entiendo la posición de la señora Ministra, porque es una posición que ella ha reiterado en contra de las omisiones, pero aquí sería sumamente complejo emitir o determinar que se ha cumplido si precisamente lo que el Legislador del Estado de Nuevo León y el Constituyente del Estado de Nuevo León hacen, es enviar a otra legislación; es decir, lo que me ordenó la Corte hacer, que es, emitir un nuevo acto legislativo, lo hago, pero luego remito a una ley para que esa ley en su momento, cuando yo decida expedirla, establezca las condiciones de integración, funcionamiento y

atribuciones de estos órganos. ¿En qué momento se le actualiza este perjuicio –déjenme decirlo así- al Municipio? Si es al Legislador el que está omitiendo nuevamente en esta forma de reenviar a otra legislación que todavía no emite. Creo que este es el problema central, eso es lo que estamos considerando, entiendo que la posición mayoritaria es justamente de una omisión ¿Por qué? Porque el Legislador simplemente lo lanza hacia un futuro incierto. Creo que esta es una cuestión, como se dice en el derecho civil, de tracto sucesivo, se va actualizando la violación en el momento mismo o en los momentos mismos, en la continuidad de momentos en los que no se ha emitido esa misma legislación y creo que este es el problema de fondo y creo entonces, por eso, que sí es posible plantear frente a omisiones, y por eso insisto, esta es la diferencia que estamos teniendo aquí en las posiciones, una omisión que se sigue dando, se sigue dando no ya en cuanto a la emisión del acto legislativo sino en la materialización que no podía apreciarse en queja de esa forma de establecer integración, funcionamiento y atribuciones, tan es así que al día de hoy no existe. Entonces, en alguna parte del proyecto se está diciendo ¿Qué es lo que al final de cuentas sucede? Que si uno analiza en su totalidad el ordenamiento, el orden jurídico del Estado de Nuevo León, no hay tal ley; consecuentemente, y ahorita entraremos a ese segundo tema que planteó ayer el Ministro Valls, el tema de las bases generales que tienen que ser emitidas por el Legislador, no existe; ya veremos si es de una forma u otra, ahorita no me meto en ese tema. ¿Cuál es la fuente mediante la cual se debe esto regular? Pero hoy, observando la totalidad, no se da.

Entonces, yo creo que una parte importante de los elementos está en el proyecto, tal vez no en el mismo lenguaje que se ha expresado en esta sesión, pero yo recuperaría parte de las mismas expresiones para tratar de significar estos mismos

elementos en el sentido de que lo que finalmente está presentándose, como dice el párrafo noventa y nueve y otros, de la sentencia, es que no se han establecido en ninguna ley integración, funcionamiento y atribuciones, y consecuentemente, el Municipio, en la posición del proyecto desde su función reglamentaria, no puede llevar a cabo esta integración.

Entonces, con estos ajustes a partir de lo que se ha dicho en esta mañana, señor Presidente, obviamente estaría proponiendo como ponente la procedencia, insisto, haciendo estas adiciones o estas precisiones que se han sugerido en la mañana.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Vamos a tomar una votación con la propuesta ajustada que hace el ponente en el tema de procedencia, sosteniendo precisamente la misma, o la improcedencia que también aquí se ha manifestado. Adelante.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Con la propuesta.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** También.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Yo en contra.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Por las razones expuestas, en contra.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Con el proyecto modificado.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Por la procedencia, con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** En favor de la procedencia como la establece el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA:** Con el proyecto ajustado.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de nueve votos a favor de la propuesta modificada del proyecto en cuanto a la procedencia de esta controversia constitucional.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: CON ESE RESULTADO TENEMOS POR APROBADO EL TEMA DE PROCEDENCIA.**

Respecto de la precisión que hace el señor Ministro Cossío, ya habiéndose determinado la procedencia como tal y con los ajustes que se han emitido y ha aceptado, en el orden que se plantearon correspondería ahora hacer referencia en esta precisión a los actos destacados, en tanto que el siguiente que se señaló fue el alcance de las bases, o sea, emerge nuevamente la cuestión efectivamente planteada, estamos hablando ya de los incisos, el inciso a) de la omisión como tal y el encochetado

respecto del sostenimiento de la competencia, que se ha derivado ya aquí en la discusión de procedencia como la manifestación positiva de la omisión que nos hace que concatenadamente pudiéramos ir al fondo, es una cuestión que se deja planteada en la mesa. Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Señor Presidente, quería nada más plantear una cuestión de metodología por supuesto, respetando totalmente la decisión que se acaba de tomar, participaré en la discusión de fondo partiendo del supuesto de la procedencia; pero el Ministro ponente había comentado en su intervención inicial que tenía algunos comentarios respecto de lo que ya se había planteado. Entonces, mi pregunta es si vamos a abrir la discusión, o se va a escuchar primero al Ministro ponente sobre cuestiones que él mismo anunció, quería precisar.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí, dentro de estas precisiones estaban precisamente esta referencia en su exposición inicial a tres temas; el primero lo votamos, vamos al segundo señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Cómo no, en la sesión del día de ayer como recordamos todos, el señor Ministro Valls y el señor Ministro Pardo, plantearon que la impugnación, no debía considerarse un acto destacado, mejor lo que está como inciso b), identificado dentro del párrafo cincuenta. Ellos decían que no les parecía que se hubiera hecho una impugnación directa de este tema sino que era consecuencia derivada de la omisión impugnada.

Sin embargo, me parece que en la demanda del Municipio actor, en el apartado de actos impugnados, sí lo hizo de manera

destacada, y determinó que esta asunción de competencia derivaba una intromisión; y en el segundo concepto de invalidez expresamente el Municipio actor hizo valer diversos argumentos relativos al tema, refiriendo que le causaba una intromisión en el ámbito de sus propias competencias.

Si ustedes ven la demanda, donde dice: Norma general o acto administrativo concreto cuya invalidez se demanda. El inciso a) de la primera página dice: “La omisión en la discusión y aprobación, etcétera. b) El sostenimiento en la competencia, la inconstitucional, y cita, pone unos corchetes [asunción del servicio municipal y la intromisión en el ámbito municipal por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, no obstante, la Institución del órgano de lo contencioso administrativo municipal en la Ley Orgánica de Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León]”. Y si seguimos avanzando en la demanda decía yo, el segundo concepto de invalidez lo dedica específicamente a hacer esta impugnación.

Creo entonces señor Presidente, que estas dudas que se plantearon en la sesión de ayer, pues debían ser resueltas en el sentido de si considerarlos estos como actos destacados, y mantenerlos en el propio proyecto para ya entrar a la discusión del mismo. Esta sería la propuesta señor.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Es la propuesta que hace ahora el señor Ministro después de la discusión de estos temas el día de ayer, ya habiendo quedado encorchetado uno de los tres temas que ahora tienen este tratamiento. Está a su consideración.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Ya es respecto al fondo Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** No, estamos precisamente en la propuesta del señor Ministro ponente, es el sentido de que se analice la cuestión efectivamente planteada, los actos destacados aquí, ya en el mérito, ya no llevado al fondo sino si estos son, y lo que rige ya también para oportunidad, etcétera, que había quedado encorchetado. Señor Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Sí, bueno, mi observación el día de ayer en relación con este acto que se precisa en el inciso b) de la demanda, iba sobre el punto de que no advertía que hubiera un estudio en el proyecto, encaminado directamente a ese acto, y por eso era la duda que planteaba el día de ayer. A mí me parece que si bien se señala como un acto destacado, en realidad forma parte de la argumentación para demostrar los efectos negativos que para el Municipio tiene la omisión legislativa sobre el punto que se está analizando.

Este inciso b) de los actos impugnados, donde se habla de una indebida intervención del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado en cuestiones municipales, deriva –entiendo- de lo dispuesto en el artículo 170 de la Ley Orgánica Municipal que es la que establece precisamente que mientras no se instale el Tribunal Contencioso Administrativo Municipal, tendrá competencia el estatal para resolver los conflictos respectivos.

Entonces, creo que esto tendría que ser materia, si lo vamos a analizar como un acto destacado de un estudio también por separado. A mí me parece de entrada, y no sé si esto lo discutamos posteriormente en el fondo, que la disposición del artículo 170 es correcta, porque está atendiendo a una situación

transitoria que dice: “Mientras se instala el órgano competente en materia municipal, va a atender el órgano estatal contencioso administrativo”; es decir, lo que pretende es no dejar descubierta esta necesidad de resolver los conflictos que se presenten a nivel municipal, y yo sería de la idea de que esa disposición que establece digamos ese régimen transitorio -yo no vería que fuera inválida por alguna razón- me parece que es correcto, aquí el problema es la omisión de expedir las disposiciones legales que regulen la integración y funcionamiento de este órgano contencioso-administrativo municipal.

Por eso era mi precisión del día de ayer, señor Presidente, si se le va a dar el trato de acto reclamado destacado, de acto impugnado destacado, mi opinión sería, en el fondo, de que sería válida la disposición contenida en el 170 de la Ley Orgánica Municipal porque —insisto— atendería a una situación en teoría transitoria que ya se ha venido prolongando por varios años, pero que atiende a que no queden sin un Tribunal competente las controversias que existan entre los Municipios y sus ciudadanos. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Pardo. Señor Ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Yo pienso señor Presidente, que hay una circularidad normativa, lo que dice la Constitución lo repite la Constitución del Estado, lo repiten leyes orgánicas y destacadamente en el tema que nos ocupa no nos llevan a nada, no hay claridad en cuanto a que pueda concedérsele, fuera de lo previsto en la Constitución a los Municipios, una facultad, pues si legislativa o legislativa para dictar ciertas normas de observancia general.

Veán ustedes por favor el artículo 169 combatido: “Los Ayuntamientos podrán crear los órganos necesarios para dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la administración pública municipal y los gobernados, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad”.  
Facultades para crear los órganos necesarios.

¿Cómo van a actuar esos órganos, conforme a qué estructuras legales van a actuar esos órganos? Eso no se nos dice o no lo dice el artículo en comento, dice: “La integración, funcionamiento y atribuciones de los organismos ya creados, contenciosos, se determinará en el ordenamiento legal correspondiente” ¿Cuál es éste? Averígualo Vargas, vamos a ver qué nos está diciendo la Constitución, la Constitución nos está señalado en el artículo 63, lo que corresponde al Congreso: “Fracción V. Expedir las leyes en materia municipal con base en las cuales, los Ayuntamientos podrán aprobar las normas administrativas de carácter general de aplicación en sus respectivos territorios”. La expedición de las leyes pues queda a cargo del correspondiente Congreso.

Luego nos dice en la fracción XLI: “Corresponde formular las leyes que reglamenten los artículos de esta Constitución, interpretando fielmente su contenido”. Una interpretación que corresponde al Legislativo.

“Fracción XLV: Instituir mediante las leyes que expida, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo dotado de autonomía plena en el pronunciamiento de sus fallos y con facultades para resolver los conflictos y competencias que se susciten entre los particulares y la administración pública estatal, ya sea central o paraestatal; estableciendo las normas de su organización y funcionamiento, los requisitos, las licencias y renunciaciones de sus integrantes, sus procedimientos y los recursos contra las

resoluciones que pronuncien. Dicho Tribunal conocerá de las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública municipal y central o paramunicipal. En los casos en los que los Municipios no cuenten con un órgano de justicia administrativa, los Magistrados del Tribunal serán nombrados por un período de diez años, etcétera”.

Siguiente párrafo: “Los Municipios podrán contar con órganos de lo contencioso administrativo, autónomos, sin subordinación jerárquica a la autoridad municipal, con facultades plenas para el pronunciamiento de sus fallos y para resolver las controversias que se susciten entre la administración pública municipal central o paramunicipal y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad, los que se regirán por los ordenamientos legales que al efecto se emitan –así en neutro– ¿Quién los va a emitir? Si tratamos de hacer una interpretación del mismo artículo, pues aquí dice que corresponde al Congreso, formular las leyes que reglamenten los artículos de esta Constitución, interpretando fielmente su contenido. También se dice que expedirán las leyes en materia municipal con base en las cuales los Ayuntamientos podrán aprobar normas administrativas –es una facultad de aprobación muy peculiar, específica, de carácter general– de aplicación en sus respectivos territorios”.

Hay una repetición en las leyes de lo mismo, que no conduce a nada ¿De dónde –preguntaría yo– los Municipios van a tener atribuciones para dictar normas de observancia general por los particulares y para ser aplicadas a sí mismos, y sobre todo dando una autonomía? El Tribunal debe ser independiente de la estructura municipal, si no, va a estar subordinado y el particular va a litigar contra el que ordenó la afectación, esto no puede ser. ¿Tendrá el Ayuntamiento la facultad de normar para estos fines?

Creo que no. Creo que para esto se necesita que preceda una ley del Congreso, y en este caso no precede una ley del Congreso. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Aguirre Anguiano. Señoras y señores Ministros, me han pedido el uso de la palabra los señores Ministros Valls, Aguilar Morales y Cossío Díaz, y la reserva del señor Ministro Ortiz Mayagoitia, para los temas de fondo, pero quiero hacer este comentario al Tribunal Pleno: La exposición del señor Ministro Aguirre Anguiano, nos está confirmando que siguen pegados los temas con el fondo.

De esta suerte, podría subsistir el criterio que admitimos el día de ayer, de llevarlo al fondo en este sentido. ¡Vamos! estaría colocando en abrir el tema ya al fondo a partir de la precisión que se hizo de procedencia, a partir de que ya se reconocieron estos actos como destacados en esta situación y corrieron los temas procesales, pero que están imbricados en el fondo y creo que así podrían ir saliendo las exposiciones de cada uno de ellos. Hay dos tarjetas blancas, una del Ministro Zaldívar y otra del Ministro ponente. Vamos a oír primero al Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Muchas gracias señor Ministro. Era en relación a lo que decía el Ministro Pardo Rebolledo, la situación peculiar es que estamos frente a una omisión que se hace como acto destacado en el inciso b), el sometimiento de la competencia, etcétera.

En la propia demanda en el Capítulo de Pruebas, el Municipio ofrece auto de admisión de demanda, lo que está tratando de decir, –me parece– y creo que así lo habíamos interpretado; es decir, tan no tengo la competencia porque no existe la ley, que el

Tribunal de lo Contencioso Administrativo está haciendo la tarea que me corresponde a mí, o que correspondería a mis órganos, ya después vemos las características de éstos.

Realmente no está impugnando los artículos 169 y 170, porque éstos operan –déjenme usar esta expresión– por de foul, cuando no tengas, pero siempre que haya ley operarán tus órganos.

Podría yo esto entonces plantearlo así, sí es un acto destacado sin duda, pero el acto destacado como lo han estado diciendo varios de los señores Ministros, es consecuencia precisamente de que no se ha emitido la legislación.

Entonces, está a resultas esto de que no se emitió la legislación, pero sí tiene el carácter de un acto que lo está planteando de esa forma, inclusive hasta acompañó las pruebas.

Yo creo que con ese fraseo señor Presidente, podría quedar resuelto este tema, y entonces sí entrar al asunto verdaderamente del fondo, si esto requiere ley del Congreso o no, o alguna otra disposición.

Creo que con esto, una forma de frasearlo, así hay algunos párrafos de la demanda, los artículos 84 y 85, que creo que ahí podría insertarse, esta respuesta que es la que quiere el Ministro Pardo, mas que eliminar esto como acto destacado, darle una respuesta pero en este mismo contexto.

Si esto pudiera ser así yo lo acepto, para facilitar el asunto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Si me permite Ministro Zaldívar.

Es que prácticamente es lo que se ha venido planteando y van indisolublemente vinculados, la omisión trasladada al acto positivo, un acto omisivo trasladado a una consecuencia positiva, que es precisamente el que le da la caracterización en controversia, en tanto que es intromisión a las esferas en función de ese acto positivo derivado de uno omisivo.

Es complejo, pero tienen que caminar los dos como actos destacados, como se desarrolla en el proyecto y efectivamente se hacía referencia a las pruebas en tanto que son la demostración de que no hay actos de aplicación, etcétera. Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Presidente.

Por supuesto que coincido con lo que manifestó el Ministro Cossío y ahora usted acaba de decir; sin embargo, yo pedí tomar la palabra para sumarme a la propuesta que usted hacía, de que estudiemos ya el fondo, porque esto está íntimamente relacionado; ya al final, dependiendo de cómo vengan las votaciones, pues ya se harán los ajustes o no en relación con este acto destacado, porque creo que nos podemos llevar mucho tiempo discutiendo si lo ponemos o no lo ponemos, ya algunos nos hemos expresado en un sentido, etcétera, no quiero ser repetitivo, pero me parece que no se puede diseccionar para efectos de discusión con tanto purismo, porque quienes estamos diciendo que es acto destacado, es porque ya tenemos una concepción de cómo está operando la omisión, y quienes están diciendo lo contrario tienen otra convicción, que quizás incluso ha implicado, como algunos de los señores Ministros lo han dicho, que es infundado y que lo puede hacer el Municipio.

Por eso creo que es muy sana la propuesta metodológica que usted hacía Presidente. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Están ustedes de acuerdo, entramos al fondo del asunto o continuamos con esta situación. ¿Entramos al fondo del asunto? a mano levantada (**VOTACIÓN FAVORABLE**).

**ESTÁN SUPERADOS TODOS LOS TEMAS PROCESALES PREVIOS PRECISAMENTE A DILUCIDAR EL FONDO.**

Señor Ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Señor Presidente, respecto del fondo yo ya me posicioné el día de ayer, y en obvio de tiempo no quisiera repetir la misma argumentación que di, por cuanto a que esta norma general no necesariamente debe interpretarse como una ley, sino que la puede expedir el Municipio en ejercicio de su facultad reglamentaria, como lo hace con todas las disposiciones que los Municipios suelen expedir.

Por lo tanto, en aras de no ser repetitivo, me reservo pues el posicionamiento que ya hice desde el día de ayer. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Voy a dar la palabra al señor Ministro Cossío, en tanto que va a presentar o nos va a dar las particularidades del fondo. Adelante.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Presidente.

La razón es la siguiente y me sirve mucho la intervención que hizo el señor Ministro Valls el día de ayer, y también las dudas, entendí que así las había planteado la señora Ministra Luna Ramos, en cuanto a quién gozaba de esta facultad.

En los dos asuntos de Pachuca de Soto y Tulancingo de Hidalgo, por eso se están citando en el proyecto, lo que establecimos es que se hizo una interpretación muy importante -a mi juicio- de lo dispuesto en la fracción II del artículo 115. Ahí lo que se dice y todos lo sabemos, simplemente lo leo para mi argumentación, “Que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar –y aquí se genera aprobar– de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, una serie de cuestiones”; después dice que el objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior, es decir, estas leyes de bases generales, son, mejor dicho, las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, y aquí dice: “Incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad”. A mi juicio, entonces, lo que se está estableciendo en la fracción II del artículo 115, particularmente en su inciso a), es que el Congreso del Estado tiene que establecer bases generales, pero esas bases generales tienen que estar establecidas en la legislación. Ahora bien, esas bases generales, me parece, son las que se recogen en una primera jerarquía jurídica, en el segundo párrafo de la fracción XLV del artículo 63 de la Constitución del Estado de Nuevo León, que hace un momento leía el Ministro Aguirre, los Municipios podrán contar –podrán- con órganos de lo contencioso administrativo, autónomos, sin subordinación jerárquica de la autoridad municipal, con facultades plenas para el pronunciamiento de sus fallos y para resolver las controversias que se susciten entre la administración pública municipal, central o paramunicipal y los particulares con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad –y agrega la

Constitución del Estado- lo que se regirá por los ordenamientos legales que al efecto se emiten.

Como lo venimos discutiendo desde el día de ayer, los artículos 169 y 170, a su vez recogen esta condición y en lo que aquí nos interesa el segundo párrafo del artículo 169, dice: “La integración, funcionamiento y atribuciones de los organismos contenciosos, se determinará en el ordenamiento legal correspondientes”. Entonces, me parece que la Constitución Federal, la Constitución local y la Ley Municipal siguen manteniendo, como a mi juicio no podría ser de otra manera, una fuente de carácter legal; y consecuentemente, tendríamos que identificar dentro del orden jurídico del Estado de Nuevo León, un ordenamiento legal mediante el cual se hubiera establecido la integración, el funcionamiento y las atribuciones, y esto es precisamente de lo que se viene quejando el Municipio, por qué razones adicionales, creo yo, que no podría esto tener una fuente -las bases generales- distinta a la ley, por lo que dispone el artículo 17 constitucional, si bien es cierto, y esto me parece un asunto muy importante, si bien es cierto que el Municipio y el Congreso del Estado, cada uno en sus respectivos ámbitos y con sus respectivas fuentes, pueden establecer, órganos jurisdiccionales, estos órganos jurisdiccionales tienen que estar establecidos en ley y calificados materialmente por lo que determine el artículo 17, tienen que ser autónomos, tienen que ser sus integrantes independientes, en fin, no repito el artículo 17 constitucional porque todos lo conocen; consecuentemente, creo yo que no existe la posibilidad del Ayuntamiento, de establecer las bases, el funcionamiento, la integración, las atribuciones, sino que esto, todo esto, materialmente y con cierta densidad por el artículo 17 constitucional, adicionalmente al artículo 115, fracción II, inciso a) tiene que ser establecido por el Legislador del Estado, cómo se va a integrar, cómo se van a nombrar, cuánto van a durar, cómo

se van a remover, qué competencias tiene, esto es de ley. Ahora, una vez que esté esa ley, puede el Ayuntamiento decidir. 1. Si quiere tener Tribunal de lo Contencioso Administrativo o quiere que opere la regla del artículo 170 y por de fault entre el Contencioso Administrativo del Estado para resolver sus conflictos. 2. Podría el Congreso del Estado generar una mala ley en materia de organización, pues sí, sí lo podría hacer. 3. El Ayuntamiento podría generar un mal órgano en lo que le corresponde, también podría ser, pero creo que nada de eso se está discutiendo en este momento, en este momento lo único que se está diciendo es: Integración, funcionamiento y atribuciones, deben ser de fuente legal sí o no, y a mi parecer la lectura del artículo 115, insisto, del artículo 17 constitucional, del 63 de la Constitución de Nuevo León y el 169 y 170, indican que esto no es disponible por el Ayuntamiento; y consecuentemente, al no haber actuado el Legislador en la creación de esta disposición, se encuentra en una falta, así para ponerlo en estos términos generales, y creo que tiene razón el Municipio en su reclamo, no entro al tema de efectos señor Presidente, para no mezclar los temas, esos después podríamos ya discutirlo para segmentar. Entonces, esto es lo que básicamente está proponiendo el proyecto señor Presidente. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Cossío. Tenemos ya la propuesta en el fondo concreta del señor Ministro Cossío, me ha pedido el uso de la palabra la señora Ministra Sánchez Cordero, el Ministro Ortiz Mayagoitia, el Ministro Pardo, el Ministro Franco, el Ministro Luis María Aguilar y ahora el Ministro Aguirre Anguiano, la Ministra Luna Ramos, el Ministro Valls, y en ese orden iremos.

Simplemente solicitando dentro de la libertad que tienen para pronunciarse, tratar de concretarse al tema. Señora Ministra Sánchez Cordero

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias señor Ministro Presidente.

Sí, señor Presidente, yo estaba en la lista del fondo del asunto para tomar la palabra; bueno, sin duda después de haber analizado detenidamente las intervenciones que tuvieron lugar el día de ayer, sobre todo la del señor Ministro Valls y la de la señora Ministra Luna Ramos, que sin duda alguna son intervenciones y posiciones sumamente novedosas, yo me reitero en mi convicción de estar de acuerdo con el proyecto que está a nuestra consideración.

En primer lugar, sí se actualiza, desde luego una omisión legislativa que es la que está aducida por el Municipio actor, como ya lo mencionaba el señor Ministro ponente hace unos momentos, el artículo 115 fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, prevé que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar de acuerdo con las leyes en materia municipal, expedidas por las Legislaturas de los Estados, entre otras, los reglamentos que organicen la administración pública municipal y sus procedimientos; asimismo, prevé que el objeto de las leyes locales será establecer las bases generales de la administración municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos encargados de dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares.

Y por eso, el Ministro ponente insistió en estas dos Controversias Constitucionales, la de Tenancingo y la de Pachuca, porque ahí se establece –precisamente- este orden jurídico municipal; ahora, en concordancia con el anterior texto de la Constitución Federal,

el artículo 63, fracción XLV, de la Constitución del Estado de Nuevo León, faculta al Congreso local a instituir mediante las leyes que expida el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, está dotado de autonomía plena en el pronunciamiento de sus fallos y con facultades para resolver los conflictos y controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública estatal; asimismo, este numeral faculta a dicho Tribunal para conocer de las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública municipal, central o paramunicipal, en los casos en que los Municipios no cuenten con un órgano de lo contencioso administrativo municipal, en este sentido el propio texto local, la Constitución local establece la posibilidad de que los Municipios de la entidad puedan, podrán contar con órganos de lo contencioso administrativo autónomos, sin subordinación jerárquica a la autoridad municipal, con facultades plenas para el pronunciamiento de sus fallos, y para resolver controversias que se susciten entre la administración pública municipal, central o paramunicipal y los particulares, con sujeción a los principios –ya lo decía el señor Ministro Cossío- de igualdad, de publicidad, de audiencia y de legalidad, los que se regirán por los ordenamientos legales que al efecto se emitan.

Igualmente, el Legislador estatal en los artículos 169 y 170 -que se han mencionado con mucha frecuencia en estos dos días- de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, reitera que los Ayuntamientos, podrán crear los órganos necesarios para dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la administración pública municipal, y los gobernados; asimismo, en este ordenamiento el Legislador prevé expresamente, que la legislación, funcionamiento y atribuciones de estos organismos contenciosos municipales se determinarán en el ordenamiento legal correspondiente.

Es verdad que este diseño normativo fue producto del cumplimiento que el Poder Legislativo local dio a la sentencia de la diversa Controversia Constitucional 42/2002, en donde se determinó que había sido omiso en hacer las adecuaciones de su legislación a la reforma constitucional en materia municipal; sin embargo, es de destacar que este novedoso modelo, que yo llamaría justicia municipal administrativa de primera instancia, amén de que en mi opinión puede generar mayor autonomía en la figura municipal, así como mayor expeditéz en la justicia de esta naturaleza, pues los particulares contarán con un órgano de primer contacto que resolverá sus controversias con la administración pública municipal, también constituye un modelo normativo que el propio Legislador local se autoimpuso en uso de su libertad de configuración legislativa; es precisamente este punto sobre el que quiero bordar en el sentido de mi voto.

Cuando el Legislador local decide adoptar este modelo se genera a sí mismo y en forma expresa una competencia de ejercicio obligatorio, consistente en la obligación de emitir normas generales, ya sea en un ordenamiento específico, o bien, en uno ya existente en la que establezca la integración, funcionamiento y atribuciones de los organismos contenciosos municipales por él mismo creados.

Para mí resulta claro que esta auto-imposición legislativa no la podríamos entender en el sentido de que cuando el artículo 169 de la Ley Municipal local señala que los Ayuntamientos podrán crear los órganos necesarios para dirimir las controversias administrativas, se trata de una facultad reservada a los Municipios a través de reglamentos, no creo que sea así, puesto que si dichos órganos, de acuerdo con el diseño normativo establecido por el Legislador local tienen atribuciones

materialmente jurisdiccionales, su establecimiento a nivel reglamentario municipal sería, desde mi óptica, contrario al segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Federal.

En este sentido, a mi entender, esa atribución se da a los Municipios del Estado de Nuevo León de poder crear este tipo de órganos de justicia administrativa, pero no es factible hacerla vigente sin la existencia de un ordenamiento legal que establezca cuál será la integración, el funcionamiento y las atribuciones de estos organismos contenciosos municipales; esto es, se necesita que el Legislador local, en ejercicio de las atribuciones de que le dote el artículo 115 de la Constitución Federal, emita las bases generales de la administración pública municipal, y del procedimiento administrativo que servirán para dar un marco normativo homogéneo en la entidad a los mencionados órganos, para que a su vez los Municipios puedan decidir adoptar esta figura y se encuentren en aptitud de poder crearlos a nivel reglamentario; es decir, es un presupuesto indispensable la existencia previa del ordenamiento señalado para que el Municipio se encuentre en aptitud de ejercer esta atribución del que la dotó el Legislador local, así, en mi opinión, si el Legislador de Nuevo León se autoimpuso una competencia de ejercicio obligatorio al remitir en el segundo párrafo del artículo 169 de la Ley Municipal a un ordenamiento legal correspondiente y éste no ha sido expedido, entonces se actualiza la omisión legislativa que reclama el Municipio actor, con el que se cancela la posibilidad de que los Ayuntamientos establezcan estos órganos haciendo inoperante el ejercicio de su facultad constitucional municipal de crear los órganos necesarios para la resolución de controversias entre la administración pública municipal y los particulares.

De acuerdo con lo expuesto, mi voto será en el sentido de la propuesta del proyecto, esto es, que en el caso sí se actualiza

una omisión legislativa, y por ende, se debe declarar fundada la presente controversia constitucional. Muchas gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señora Ministra. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia, por favor.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** La norma que nos ocupa establece que los Municipios podrán contar con órganos de lo contencioso administrativo, autónomos, sin subordinación jerárquica a la autoridad municipal con facultades plenas para el pronunciamiento de sus fallos y para resolver las controversias que se susciten entre la administración pública central o paramunicipal y los particulares con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad, esta es la descripción de un Tribunal, este Honorable Pleno sustentó una tesis de qué se debe entender por “Tribunal” para efectos del amparo directo y recoge todas estas características y algunas otras; luego se complementa la norma con esta cláusula: “Estos tribunales, los que se regirán por los ordenamientos legales que al efecto se emitan”. En esta frase hay un diferendo al seno de este Honorable Pleno. El señor Ministro Valls Hernández desde ayer y lo ha reiterado ahora, entiende que ordenamiento legal no es necesariamente ley en sentido formal y material, sino que puede ser una norma expedida por el Municipio; en el mismo sentido se ha expresado la señora Ministra. Bien, yo no comparto esta apreciación ni esta interpretación. Aquí hay una norma completa y cerrada a través de la cual el Congreso estatal delegó al Municipio la potestad de crear un Tribunal Contencioso.

En la interpretación literal habla de ordenamientos legales. Esto es, ley, no dice norma general, no dice ordenamiento municipal, sino ordenamiento legal. Dentro de una interpretación letrística ad

pedem litterae, podemos alcanzar la conclusión que sustenta el proyecto, pero es que no puede ser de otra manera; un Tribunal tiene que estar establecido en ley formal y material.

En efecto, en materia de administración e impartición de justicia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece diversas reservas de ley; una de ellas es la que ya mencionó la señora Ministra Sánchez Cordero.

El artículo 17 de la Constitución dice a plazos y términos de la administración de justicia: “Los tribunales —esto dice el precepto— cualquiera que sea su naturaleza han de administrar justicia dentro de los plazos y en los términos que fijen las leyes”; ya hemos dicho aquí en innumerables ocasiones que cuando la Constitución Federal habla de leyes, establece una reserva necesariamente legal.

“La independencia de los tribunales, las leyes federales y locales deben establecer los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales”. Esto se refiere a la certeza en la designación y ejercicio del cargo, así como a las salvaguardas institucionales de autonomía y las condiciones de responsabilidad en los servidores públicos, entre otras cosas que ya han sido materia de diversas tesis de esta Corte.

“c) Plena ejecución de sentencias”, dice la Constitución: “Corresponde a las leyes federales y locales, no a ordenamientos municipales, señalar los medios necesarios para que se garantice la plena ejecución de las resoluciones de los tribunales que administren justicia”.

Además, el artículo 115 establece otro catálogo de reservas de ley que tiene que ser observado por los Estados y que incluye lo

siguiente a leyes en materia municipal que emite el Congreso. Han de establecer los términos y condiciones para que los Municipios aprueben reglamentos, circulares, disposiciones administrativas, lo que nos leyó el señor Ministro 'leyes'. El objeto de esas leyes municipales será, según la Constitución Federal, el de establecer —entre otras cosas— las bases generales de la administración pública y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, tiene que ser una ley la que dé las bases generales.

Esas definiciones estructurales que dan certeza, permanencia, coherencia y sistema a la administración de justicia en los Estados y en el país, no es un asunto delegable al orden municipal, sino que son contenidos legislativos exigidos por la Constitución y que requieren acción formal y material de las Legislaturas de los Estados.

Así lo ha sostenido este Honorable Pleno en la tesis que a continuación leo: "TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. SUS NOTAS DISTINTAS PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO". Y dice esta tesis: "El Congreso de la Unión, las Legislaturas locales y la Asamblea, respectivamente están facultados para crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo con plena autonomía para dictar sus fallos, y de conformidad con esas normas supremas, para que una autoridad administrativa al realizar funciones jurisdiccionales, tenga la naturaleza de tribunal administrativo, y por ende, sus resoluciones sean susceptibles de reclamarse en amparo uni-instancial se requiere: a) Que sea creado, estructurado y organizado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por las Legislaturas locales; b) Que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para

fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia, y c) Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares”.

Todo lo anterior significa que la única forma en que puede instaurarse constitucionalmente la administración de justicia en el orden municipal, es la expedición de una ley estatal que contenga, cuando menos, los elementos a los que me he referido anteriormente, a saber: a) La creación y determinación de los órganos encargados de impartir la justicia administrativa y su certera composición e integración; b) Las garantías y salvaguardas de la independencia de los tribunales y sus titulares; c) Los medios de impugnación que serán administrados por esos órganos; d) Los plazos y términos correspondientes; e) Los medios necesarios para garantizar la plena ejecución de la sentencia, y e) Los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad como rectores de la función jurisdiccional en el orden municipal.

Ahora bien, conforme a esto, el Congreso Estatal de Nuevo León a través de bases generales debe crear: El procedimiento administrativo; los medios de impugnación, y establecer en ley estos Tribunales Contencioso Administrativos Municipales. ¿Qué dice el artículo 169 de la Ley Orgánica de los Municipios en la materia que nos interesa? “Los Municipios podrán contar” No dice “los Municipios pueden crear por sí mismos”, “pueden contar con órganos de lo contencioso administrativo” y al final dice: “Los que se regirán por los ordenamientos legales que al efecto se emitan”. El plural llama un poco la atención, pero es que por ejemplo, hay un Código de Procedimiento Administrativo, hay una Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo, y hay un Código Sustantivo de la materia administrativa.

Entonces, interpretar esta cláusula normativa “ordenamientos legales” como una delegación del Congreso estatal al Ayuntamiento Municipal, iría totalmente en contra de la reserva expresa de la ley que establece la Constitución en los casos que he señalado. Desde mi punto de vista, la interpretación no debe ser otra que la que propone el proyecto; no estamos hablando todavía de los efectos, ahí también tendré algo que decir, hasta aquí estoy de acuerdo con el proyecto. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Ortiz Mayagoitia. Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Presidente. Procuraré ser breve, y me voy a centrar exclusivamente en este punto, porque creo que metodológicamente también sería una cosa definir, porque respecto de la solución que se propone, yo tendría varias opiniones, ya partiendo de este punto. Yo me sumaría a todos los argumentos que se han expresado, no tengo objeción ni reserva alguna a los Ministros, incluyendo al ponente que han razonado que necesariamente se tienen que establecer en ley formal y material por la Legislatura de los Estados, las bases generales para el establecimiento de lo que ordena la Constitución, no tengo ninguna duda.

Si lo vemos, la Constitución de nueva cuenta deja un margen amplio de ambigüedad diría, porque no habla de tribunales en este caso, habla de los órganos; sin embargo, me sumo a los razonamientos que se han dado para pensar que debe ser un órgano jurisdiccional. Ahora, ¿cómo debe ser ese órgano jurisdiccional? Creo que este es un problema muy importante que el Constituyente tomó en cuenta para decir: Legislatura establece las bases generales.

No es lo mismo un Estado como Oaxaca, en donde hay quinientos y pico Municipios, que un Estado como Baja California que tiene cinco o seis Municipios. No es lo mismo la situación que existe en determinadas regiones del país comparadas con otras. No es lo mismo el problema que se presenta respecto de las administraciones públicas.

Consecuentemente, creo que éste fue un elemento importante para que el Constituyente abriera este margen, pero dejara las bases generales para homogeneizar como aquí se ha dicho, ciertos principios fundamentales que se tienen que tomar en cuenta para establecer estos órganos dentro de una estructura estatal. Porque no me voy a detener en esto, pero hay muchísimos otros problemas de orden técnico. Los Municipios lo establecen y si no establecen que puede haber un recurso que pasaría, el recurso de revisión para las autoridades siendo un órgano administrativo, en fin.

Entonces, creo que precisamente por esto, hay la necesidad que consideró el Constituyente de que sea una ley formal y material expedida por él. Pero no sólo eso, a todos los argumentos que se han dado, yo sumaría, y perdónenme que insista en un argumento de congruencia que he traído a colación, que es la resolución previa a este asunto en donde –insisto– el planteamiento específico y se puede comprobar, no me detengo, fue exactamente el mismo. Se estaba refiriendo esa demanda que se resolvió en la Controversia Constitucional 46/2002 al problema de la fracción II, inciso a), bajo la ponencia del Ministro Aguirre; exactamente ahí.

Y ahí, este Tribunal Pleno se pronunció expresamente en que tenía que ser desarrollado por ley de la Legislatura, no sólo eso –

insisto— dijo expresamente: Que no se valía que se repitieran las bases constitucionales, que tenía que hacerse un desarrollo de las bases generales. Por estas razones, en este punto, estoy de acuerdo con el proyecto en que se requiere una ley del Congreso en donde se desarrollen las bases generales. Insisto, señor Presidente para no mezclar temas, no sé qué metodología se vaya a seguir, pero me reservaría en este momento para posteriormente tomar la palabra, y poder dar mis opiniones ya sobre la solución concreta que presente el proyecto, en donde tengo algunas reservas. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Franco. Vamos a ir a un receso y al regresar, hará uso de la palabra el señor Ministro Luis María Aguilar, el Ministro Aguirre Anguiano, la Ministra Luna Ramos y el Ministro Valls.

**(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:00 HORAS)**

**(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:25 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, vamos a continuar la sesión. Señor Ministro Aguilar si es tan amable.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias señor Presidente, seguramente no voy a decir nada nuevo porque han dicho los señores Ministros lo más importante de lo que se ha establecido aquí, coincido con lo que han dicho varios de ellos especialmente el ponente y don Guillermo Ortiz Mayagoitia, en relación con que la pertinencia de la creación de este Tribunal requiere una base legal y así lo entiendo yo del propio artículo 115 constitucional que ya se ha leído, que tanto en la fracción II, como en el proemio de su inciso A), lo señala, dice: “Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar de acuerdo con

las leyes en materia municipal, que deberán expedir las Legislaturas de los Estados —y da una serie de facultades o de materias que se van a regular mediante leyes y continúa diciendo— el objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior, será establecer en el inciso A), las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias en dicha administración”.

Si a esto, que como ya el Ministro Aguirre también señaló el artículo 63 de la Constitución local parafrasea prácticamente de manera circular, entonces me queda claro que esto requiere de una norma legal, formal y materialmente hecha por el Congreso del Estado.

Por ello el artículo 169 de la Ley Orgánica, y yo la entiendo inclusive congruente con ello, porque en sus dos párrafos se establece esta condición, e inclusive yo leería primero, el segundo párrafo, porque dice: “La integración, funcionamiento y atribuciones de los organismos contenciosos se determinará en el ordenamiento legal correspondiente”, hasta ahí va con todo este sistema desde la Constitución Federal, la Constitución del Estado y el sistema de que tenga que establecerse en la ley.

Y el primer párrafo, que leería yo después, se refiere a que: “Los Ayuntamientos podrán crear los órganos necesarios -y se refiere para dirimir las controversias administrativas- ya con estos principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad”, precisamente en un ejercicio operativo y me hago a mí el parangón con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tanto nuestra Constitución Federal como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establecen la

existencia de los Juzgados de Distrito, de los Tribunales Unitarios y de los Tribunales de Circuito.

La Ley Orgánica señala cómo se integran los Tribunales Unitarios, cómo se integran los Tribunales Colegiados y cómo se integran los Juzgados de Distrito, están creados en la ley.

Sin embargo, en la propia ley se faculta en el artículo 81 al Consejo de la Judicatura Federal, para crear los órganos que se necesiten, para crear uno, dos, y dividirlos en los Circuitos que se requiera, es una forma operativa no es de la creación del Tribunal en sí mismo, sino de la creación de los órganos que se requieran conforme a las necesidades que cada Municipio tendrá que evaluar de su propia competencia o de la cantidad de asuntos que se requieran.

Así es como yo entiendo el 169, cuando dice: “Crearán los órganos necesarios” en una forma operativa en cumplimiento a lo que la ley previamente ya definió en su integración y en su existencia, por eso el artículo 170, a su vez, yo lo veo más que como Transitorio –quizás sea una cosa simplemente de parafraseo– lo veo como una norma complementaria indispensable para que el ciudadano, el justiciable, tenga un tribunal a donde acudir.

Si el Municipio por alguna razón no lo ha creado o inclusive porque ha considerado que no es necesario crear un órgano de este tipo, dada la cantidad de asuntos o la posibilidad tan pequeña que tuviera de tener competencia, se prevé que el ciudadano pueda acudir a un órgano jurisdiccional contencioso para que pueda dirimir estas diferencias con la administración pública, y por eso se complementa para que en caso de que no haya, entonces, se podrá disponer de un Tribunal estatal

contencioso administrativo que pueda funcionar mientras el Municipio correspondiente no cree su propio órgano o considere que no necesita crearlo.

De esta manera, así es como entiendo este sistema basado desde luego en una legislación y estableciendo la facultad a favor de los Ayuntamientos de instalar los órganos necesarios que estén previamente definidos, integrados y funcionando en la ley. Muchas gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Luis María Aguilar Morales. Señor Ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias Presidente. Voy a tratar de ser lo más breve posible para transmitir lo que yo pienso que no es una aportación central, sino solamente tangencial, desde luego a la consideración del Pleno.

“Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal, que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, etcétera”.

Siguiente párrafo: “El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior, será establecer –voy a hacer el fraseo nada más– los órganos para dirimir las controversias entre la administración pública, entre la administración municipal y los particulares, siguiendo los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad”. Facultad constitucional al Congreso para ser el creador, la creatura será el Tribunal. Muy bien.

“Artículo 169 de la Ley Orgánica: Los Ayuntamientos podrán crear los órganos necesarios para dirimir las controversias administrativas” –¡Espérense ¿Qué pasó?!– El creador con base

constitucional ¿Indelegable? Ya resulta que transmite o delega su facultad de establecer, crear el órgano necesario, la creatura para dirimir las controversias administrativas, etcétera. Esta parte del artículo 169, también es adversa a la Constitución en lo que acabo de leer. Por supuesto que no tiene facultades delegatorias de esa su facultad de crear leyes y que no se me diga que una cosa es “crear” y que lo debemos entender como “criar”. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Aguirre Anguiano. Señora Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Presidente.

Sí, para pronunciarme ya en definitiva en este punto concreto, que yo ya había tocado en alguna parte el día de ayer y que había presentado algunas dudas, como bien lo precisó el señor Ministro ponente.

Lo que sucede en el caso concreto es: en la Controversia Constitucional 46/2002, se determinó fundada la omisión legislativa, entre otras cosas, porque se determinó que no se habían establecido las bases municipales en materia de justicia administrativa municipal en sede jurisdiccional –porque el proyecto así lo dice expresamente– no se habían creado las bases para esto. En cumplimiento de esto, el Congreso local emite el artículo 63, fracción XLV, en el que en el segundo párrafo está determinando ya la posibilidad de que los Municipios puedan contar con órganos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo autónomos y su subordinación a la autoridad municipal.

Pero en la parte final de este párrafo lo importante es que dice: “Los que se regirán por los ordenamientos legales que al efecto

se emitan”. ¿En este caso, la Constitución a quién se está refiriendo? Evidentemente al Congreso del Estado.

El Congreso del Estado ya como Legislador ordinario, no como Legislador Constituyente local, emite también a su vez el artículo 169 y el 170. En el 169 está determinando que los Ayuntamientos podrán crear la norma a la que se refería hace un momento el señor Ministro Aguirre Anguiano, los órganos necesarios para dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la administración pública y los particulares.

Bueno, aquí si existe o no esta delegación, aquí lo que debemos entender es que el diálogo ya se da entre el Constituyente estatal y los Municipios; sin embargo, en el segundo párrafo lo que se dice es: “La integración, funcionamiento y atribuciones de los organismos contenciosos, se determinará en el ordenamiento legal correspondiente”, y era precisamente la duda que yo sembraba el día de ayer, que cómo debíamos entender, cómo debíamos entender esta parte, donde dice: “se determinará en el ordenamiento legal correspondiente”.

Si debía entenderse como aquél que al estar dialogando con el Municipio, debía ser el reglamento municipal, o bien debía entenderse como la legislación emitida para estos efectos, para determinar la integración, funcionamiento y atribuciones por parte del Congreso del Estado.

Como está redactada la norma, daría mucho lugar a entender que se lo está determinando al Municipio; sin embargo, basta leer los artículos constitucionales a los que muchos de la señora y los señores Ministros se han referido, empezando por el artículo 17, que sería el genérico en materia de establecimiento de sede jurisdiccional, que es el que determina primero que nada que

todas aquellas atribuciones, organización y competencia, tienen que establecerse por una legislación.

Pero no sólo eso, si nosotros revisamos el propio artículo 116 de la Constitución, que es donde se establecen los contenciosos administrativos de carácter estatal, también está referido a que las leyes de los Estados son las que van a determinar su organización, atribuciones, competencia, etcétera.

Y por otra parte, si nosotros vemos el artículo 73, fracción XXIX, inciso h), también referido a los Tribunales Contenciosos Administrativos, pero de carácter federal, también entenderemos que está determinando la posibilidad de que el Congreso de la Unión, tiene facultades para expedir las leyes que instituyan a este tipo de tribunales.

Y si vemos los demás artículos relacionados en la Constitución, con el establecimiento de Tribunales, todos coinciden con que tienen que ser establecidos a través de una ley, a través de una ley, el artículo 27 en relación con los tribunales agrarios, el 104 en relación con tribunales ordinarios, y desde luego el 115, al determinar las bases generales se está refiriendo evidentemente a leyes.

Entonces, sobre esta base, aquí la determinación sería darle la interpretación de cuando se determinará en el ordenamiento legal correspondiente, que ese diálogo no se está dando entre el Constituyente estatal y el Municipio, para que sea este el que establezca a través de la posibilidad de un reglamento municipal esta determinación, sino que debe de entenderse realmente como un ordenamiento de carácter legal y materialmente establecido, por quién, por el Congreso del Estado referido.

Entonces, sobre esa base yo estoy de acuerdo con lo que el señor Ministro ponente está determinando, nada más que recuerden que se trata de una omisión legislativa, que son en las que yo voto en contra, pero al final de cuentas, lo único que quería era externar el criterio en relación con el punto jurídico que el día de ayer se había puesto a discusión. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señora Ministra Luna Ramos. Señor Ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor Presidente.

Yo voy a señalar tres puntos brevemente. Primero, la reforma de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, al 115, tuvo por objeto el fortalecimiento del Municipio como orden de gobierno, y en lo que a este asunto que nos ocupa interesa, el fortalecimiento en específico de su facultad reglamentaria en las materias mencionadas en la fracción II, además de la limitación del contenido de las leyes estatales sobre cuestiones municipales.

Y qué dice la fracción II, dice en su segundo párrafo: Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal, que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal; el objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior, será

establecer: Inciso a) -solamente ese leeré- las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. Pues bien, si el objetivo de aquellas reformas de hace trece años era fortalecer al Municipio, pues no dejemos que todo lo tenga que hacer la Legislatura del Estado.

Ahora, segundo punto, tanto en la Constitución del Estado de Nuevo León como en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del mismo Estado, que es la Ley Estatal en materia municipal, se dispone la creación en su caso de los órganos contencioso administrativo municipal, así como las bases generales a las que deberán estar sujetos estos órganos, las cuales son homogéneas en todos aquellos municipios que decidan crearlos; es decir, que sean autónomos, sin subordinación jerárquica a la autoridad municipal, con facultades plenas para el pronunciamiento de sus fallos y para resolver las controversias que se susciten entre la administración pública municipal, central o paramunicipal y los particulares con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

Y tercer punto, corresponde a los municipios el desarrollo de cuestiones específicas, considero, relacionadas con la integración, funcionamiento y atribuciones de estos órganos, adaptándolas a su propio contexto, las que si bien pueden ser distintas en cada municipio, atendiendo a aspectos y necesidades particulares de cada uno de ellos, no pueden contravenir desde luego, las bases generales que están en la Ley Orgánica Municipal y que están establecidas también en la Constitución Política del Estado. Así pues, yo insisto en el

planteamiento que hice desde el día de ayer, en que sí están previstas en ley ¡sí! en la Constitución Política del Estado y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal; de manera que mi voto en este sentido, en el fondo del asunto, será en contra. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Valls. Consulto al señor Ministro Franco, si tiene algún comentario, había hablado de una reserva.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Sí, lo que pasa señor Presidente es que efectivamente tiene que ver con los efectos, pero es fondo, son dos razonamientos de fondo.

Yo no estoy de acuerdo, ya me pronuncie sobre este punto, estoy totalmente de acuerdo, sobre lo que yo diferiría es de la solución que se está dando frente a esta situación, es la que no compartiría señor Presidente, por eso quise separarlo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Correcto, sí, señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Presidente.

Faltan unos minutos para que termine la sesión, quisiera proponerle si usted lo autoriza señor Presidente, lo siguiente: Primero. El Ministro Ortiz Mayagoitia hizo una serie de consideraciones materiales respecto, no sólo a que debe haber ley, sino qué debe contener esa ley, que me parecieron muy, muy importantes, yo quisiera solicitar autorización al Tribunal Pleno para incorporarlas en el proyecto, esta sería la primera cuestión; la segunda cuestión, el señor Ministro Aguirre planteó que debiéramos declarar inválida una porción o el primer párrafo del artículo 169 de la Ley Orgánica Municipal, porque a su juicio

cuando dice el artículo 169: “Los Ayuntamientos podrán crear los órganos necesarios, etcétera”, dice el señor Ministro Aguirre: No hay una facultad para los Ayuntamientos, constitucionalmente hablando para crear estos órganos, entonces, creo que está pendiente esta discusión o este planteamiento que hace el señor Ministro Aguirre, que tal vez merecería la pena una votación del Tribunal Pleno.

Y también, señor Presidente muy respetuosamente por la hora, quisiera solicitar si pudiéramos fijar el efecto el día jueves, que reanudamos las sesiones, para tenerlo completamente claro a partir de algunos comentarios que se han hecho, si bien no directamente, sí creo que pueden implicar algunas cuestiones en este mismo sentido. Entonces, no sé, también –insisto- con mucho respeto, usted lleva la conducción del Pleno, si pudiéramos discutir este punto del señor Ministro Aguirre y en su caso, pues tomar votación en el sentido en que se vaya constituyendo una idea de cómo se podría haber dado esta violación con el proyecto ajustado –insisto- a partir de los comentarios que han hecho varios de los señores Ministros, y en particular esta propuesta, esta nota, que me ha hecho favor de entregar el señor Ministro Ortiz Mayagoitia. Gracias señor.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** No, al contrario señor Ministro Cossío.

Bien, efectivamente conforme va transcurriendo el tiempo, nos va a quedar el espacio de los efectos, en tanto que no es una cosa vamos a decir “en automático”, como sucede en otras controversias pueda darse.

Hay algunas opiniones que se han externado en relación, precisamente con ello, el señor Ministro Franco tiene

observaciones y el señor Ministro Pardo Rebolledo también, yo pediría, para estos efectos y porque me ha pedido el uso de la palabra el señor Ministro Pardo que hiciera esa expresión, cuando menos, también, llevarnos esta manifestación, en relación con el tema de efectos, a partir de que sí es totalmente pertinente dejar ahorita el fondo del asunto dilucidado, si esto es posible, con los temas que están aflorando, sobre todo esta parte del artículo 169, donde hay esta, vamos, reserva jurídica del señor Ministro Aguirre Anguiano respecto de que no existe esa atribución y concluir, vamos, formando, conformando ya todo pero ya con decisiones tomadas el día de hoy, tal vez el jueves en los efectos. Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Presidente.

Yo quisiera hacer una propuesta, yo creo que el fondo del asunto tal como se plantea en el proyecto, con esta adición que me parece muy conveniente de la nota del señor Ministro Ortiz Mayagoitia, ya ha sido suficientemente discutido. Los efectos no, pero también, yo quisiera que se pudiera dejar para el próximo jueves la propuesta que hizo el señor Ministro Aguirre Anguiano, porque la verdad sí me gustaría reflexionar sobre ella, cuáles son los alcances a que nos lleva, pues es algo que no habíamos discutido.

Yo sugeriría –si es que es pertinente- que pudiéramos votar esta primera parte y discutir en su caso, votar la propuesta del Ministro Aguirre, porque yo honestamente, en este momento no estaría en condiciones de poder emitir un voto debidamente razonado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí, tenemos poco tiempo y yo creo que esta propuesta del señor Ministro Aguirre tiene el mérito de revisarla todos, en tanto que si bien es una sola parte para

efecto de dar una opinión, si la vamos a dar ahorita, si se abre esta discusión tal vez no sea, vamos, apresurada en el tiempo, entraríamos el próximo jueves, para ver este tema en lo específico, para ver si alcanza la atribución constitucional local, y también otra situación si alcanza la atribución constitucional federal, que serían los temas que vendrían a redondear el proyecto del señor Ministro Cossío, en estos huecos, que ahora están aflorando. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Creo que hay una parte del proyecto que ha sido suficiente y abundantemente discutida que es la interpretación del artículo 169 en el sentido de cuando habla de otros ordenamientos legales, se refiere a ley en su sentido formal y material, esto es lo que podría votarse para ver cómo estamos y dejar los otros dos temas si el Municipio puede crear, como parece decirlo la norma, o cómo se debe interpretar ese otro aspecto, pero darle fin a la discusión del tema central en la interpretación, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿El Tribunal Pleno está de acuerdo?, es el fondo, el fondo que es lo que se ha venido discutiendo.

Tomamos votación señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Precisamente en esa propuesta, ¿verdad? propuesta en la que ha habido coincidencia, si es a través de ley, a lo que se está refiriendo el 169. Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Perdón señor Presidente, nada más para precisarlo, que incluye ya, la propuesta que hizo el Ministro de incorporar la parte material, porque es muy importante esto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí, es a partir de la aceptación que hace o la propuesta que hace el Ministro ponente y no habiendo diferendo, estaba incluida ya, en esta votación ¿De acuerdo?

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Correcto. Gracias.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Tomo votación señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Con la propuesta ajustada según los términos en que anunció el señor Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Igual.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Yo voté en contra de la procedencia de la controversia por las razones que ya di, pero obligada por la votación mayoritaria, en este punto concreto, estoy de acuerdo.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** En este punto concreto y obligado por la resolución del Pleno, yo estoy totalmente de acuerdo con esto.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto modificado en este punto.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Yo estoy a favor del proyecto, en cuanto a que se establezca o debe establecerse en

ley, y ya dejaremos para ver la interpretación del 169, del cual yo ya propuse una interpretación.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** En contra.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** A favor del proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** A favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA:** En el mismo sentido.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente me permito informarle que existe una mayoría de diez votos a favor de la propuesta modificada del proyecto, en relación con la interpretación del artículo 169 de la ley materia de análisis, por lo que se refiere a que debe emitirse una ley del Congreso del Estado al respecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, con este resultado y a reserva de hacer ya la conclusión total de lo discutido y votado en este asunto, quedan pendientes estos dos temas, la reserva que se hace para el próximo jueves, el tema que aflora el señor Ministro Aguirre Anguiano y el de los efectos.

Si no hay ninguna observación, voy a levantar la sesión, para convocarlos a la que tendrá verificativo el próximo jueves, para continuar con este asunto y llamo la atención a los señores Ministros que vamos hacer una modificación en la programación que tenemos para que inmediatamente después de éste, se vea la Inconformidad que está pendiente, donde hay una votación de empate que esperaba al señor Ministro Zaldívar. O sea, ya está el Ministro Zaldívar, la condición está cumplida, y lo resolvemos en tanto que es solamente una votación y continuamos con los asuntos de la lista en el orden en el que están ¿De acuerdo?

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** De acuerdo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, se levanta la sesión con la convocatoria y especificaciones señaladas.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:55 HORAS)**