



Controversia Constitucional 2/93

lo, las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica y Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

SEGUNDO.- Como cuestión previa cabe dejar asentado, que las disposiciones aplicables en la tramitación y resolución de la controversia constitucional que nos ocupa, son las vigentes con anterioridad al diez de junio de mil novecientos noventa y cinco, en atención a que el escrito inicial de demanda fue presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este alto Tribunal, el veintiocho de julio de mil novecientos noventa y tres, como se aprecia del sello fechador que aparece estampado en la foja 137 vuelta del Tomo I del Expediente y la litis quedó definida al producir la contestación a la demanda el Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, y el Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de esa Entidad Federativa, el once de octubre de esa misma anualidad, lo que implica que deben aplicarse las disposiciones vigentes en aquella época, en acatamiento a lo preceptuado por el artículo octavo transitorio del decreto de fecha treinta de ~~Agosto~~ ~~de~~ ~~Agosto~~ de mil novecientos noventa y cuatro, publicado en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente, por el que se modificaron entre otros el artículo 105 constitucional. El numeral transitorio en cita dice:

“OCTAVO.- Las reformas al artículo 105, entrarán

“en vigor en la misma fecha en que entre en vigor

“la ley reglamentaria correspondiente”.

Por su parte, los artículos primero y segundo transitorios de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, prevén:

“ARTÍCULO 1º.- El presente Decreto entrará en vigor 30 días después de su publicación en el “Diario Oficial de la Federación”.

“ARTÍCULO 2º.- Las controversias constitucionales y ordinarias pendientes de resolución a la entrada en vigor del presente decreto, se tramitarán y resolverán en los términos establecidos en las disposiciones aplicables al momento en que se iniciaron”.

SE
SUPREMA
JUSTICIA DE
FEDERACIÓN

Por ende, resulta aplicable al caso concreto el artículo 105 constitucional, que se encontraba vigente antes de la reforma constitucional de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, que a la letra señalaba:

“ARTÍCULO 105.- Corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados; entre uno o más Estados y el Distrito Federal; entre los Poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más



Controversia Constitucional 2/93

**"Estados, así como de aquéllas en que la
"Federación sea parte en los casos que establezca
"la ley".**

De igual manera, se aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, toda vez que no se expidió la Ley Reglamentaria del aludido precepto.

TERCERO.- En virtud de que la legitimación activa de partes constituye un presupuesto procesal de la acción y por lo mismo tiene preeminencia respecto de las demás excepciones que haga valer la parte demandada, se analizará en primer término la excepción perentoria de falta de legitimación activa propuesta por el Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León y el Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de esa misma entidad federativa, al contestar el escrito inicial de demanda.

Al respecto argumenta la parte demandada que el Ayuntamiento actor carece de legitimación para presentar esta demanda, en virtud de que éste no tiene carácter de poder, de conformidad con lo previsto por el artículo 105 constitucional, pues este numeral exclusivamente señala como Poder Público: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Resulta ocioso ocuparse de tales alegaciones, en virtud de que mediante resolución incidental de fecha diecinueve de septiembre de mil novecientos noventa y cinco, el Pleno de este

Alto Tribunal, se pronunció respecto de ese tema, y en esencia sostuvo que el Municipio, constituye un poder para los efectos de la procedencia de la acción de controversia constitucional, además, la señalada resolución incidental fue debidamente notificada a la demandada a través del Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Nuevo León, con residencia en Monterrey, según consta a fojas 208 y 210 del Tomo II, de esta controversia constitucional. De tal suerte, que las argumentaciones contenidas en la excepción de mérito, son cosa juzgada en este asunto.

Asimismo, no tiene aplicación al caso concreto la Tesis relacionada con la Jurisprudencia No. 117/85, consultable en el Tomo XLVIII, página 399, Controversia Constitucional 2/1986, que con el rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES ENTRE LOS PODERES DE UN MISMO ESTADO", transcribe el demandado en apoyo del argumento en cita, porque este Tribunal Constitucional interpretando el referido artículo 105 constitucional antes de entrar en vigor las reformas al propio dispositivo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, había establecido criterio de considerar al Municipio como un poder, para efectos de que pudiera tener acción constitucional, con lo cual se garantizaron los beneficios derivados del artículo 115 de la Carta Magna.

Así también, resulta infundado el argumento de la demandada, en el sentido de que esta controversia constitucional



Controversia Constitucional 2/93

es improcedente, porque la actora funda su pretensión en el diverso artículo 103, fracción III, constitucional, dispositivo que se refiere a la competencia de los Tribunales de la Federación para conocer del Juicio de Amparo, toda vez que aun cuando es cierto que en la última foja del escrito inicial de demanda el Municipio actor así lo expresa, también lo es que, asimismo señala el artículo 105 de la Carta Fundamental en donde queda comprendido el caso a estudio.

Además, este Alto Tribunal en forma reiterada ha sostenido que la demanda es un todo y por ende deben examinarse en su conjunto los razonamientos de las partes para resolver la cuestión efectivamente planteada, de ahí que carece de relevancia el yerro del accionante, por cuanto que, de la lectura integral de la demanda claramente se advierte que ejerció la acción de controversia constitucional.

En otro sentido sigue argumentando la demandada que el Ayuntamiento de Garza García, Nuevo León, compareció ante el Congreso del Estado mediante escrito de catorce de agosto de mil novecientos noventa y dos, a solicitar que conociera y resolviera sobre la controversia suscitada entre dicho Municipio y el Estado de Nuevo León, ello con fundamento en el artículo 8º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado, y en este escrito adujo los mismos conceptos que en este juicio expresa, por tanto, este alto Tribunal no puede estudiar un negocio similar que está pendiente en otra instancia.

Lo expuesto por el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León, así como por el Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de esa Entidad, es infundado como enseguida se verá:

Efectivamente, el Municipio actor mediante escrito de treinta de octubre mil novecientos noventa y cinco (visible a fojas 215 a 217 del tomo II) reconoce expresamente que acudió ante el Congreso del Estado, a solicitar la fijación del criterio respecto a la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de dicho Estado, y también añade que a la fecha la referida solicitud no ha sido admitida.

Ahora bien, en el caso resulta intrascendente el antecedente de que se habla, por una parte, porque la solicitud efectuada por el Municipio demandante se fundamentó precisamente en el artículo 8° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, el cual textualmente dice:

“De las controversias de cualquier índole que se susciten entre Municipios, o entre ellos y el Estado; conocerán la Legislatura Local conforme lo dispuesto por esta Ley y la Constitución Política del Estado”.

Del dispositivo en cita, debe entenderse que es competencia exclusiva del Congreso del Estado de Nuevo León





Controversia Constitucional 2/93

la dilucidación de aquéllos conflictos que surjan cuando se atribuyan infracciones a la Constitución Política de ese Estado o las Leyes Locales. Empero en el caso que nos ocupa, se cuestiona la validez del artículo 63, fracción XLV, de la Constitución Política de esa Entidad Federada, así como las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica y el Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, en la medida de que pudiera contraponerse con lo previsto por el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo expuesto claramente evidencia que es competencia exclusiva de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la resolución del presente asunto, pues se trata de una controversia contra el Estado de Nuevo León, promovida por uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos, y al respecto el artículo 105 constitucional previo a las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, establecía que correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se suscitan entre otras, entre los Poderes de un mismo Estado ...; y aunque es cierto, que el precepto en comento no se refiere expresamente al Municipio, este Tribunal Supremo, interpretando justamente lo anterior, al resolver el amparo en revisión 4521/90, promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California de fecha siete de noviembre de mil novecientos noventa y uno, estableció que en esta hipótesis queda implícitamente comprendido el Municipio, de ahí que no

exista duda alguna que es a este Tribunal a quien compete conocer del asunto en comento.

Por último debe decirse que no es dable establecer como lo aducen los demandados que al no haberse desistido previamente el Municipio actor de aquella instancia, resulta improcedente que este Tribunal se ocupe de sus pretensiones, ya que, como se ha dejado asentado en líneas precedentes es competencia exclusiva de este alto Tribunal el conocimiento y resolución de la controversia constitucional que nos ocupa pues se reitera, el Congreso del Estado de Nuevo León, no podría conocer de este asunto porque en él surge la interpretación, análisis y alcance de un precepto de la Constitución Política Federal, supuesto reservado para este Tribunal Constitucional.



SUPREMA C
JUSTICIA DE I
SECRETARIA GENERAL

Igualmente resulta inaplicable en la especie el artículo 71 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en virtud de que este numeral se refiere a la hipótesis de que un Tribunal hubiere admitido una demanda para la decisión total o parcial de un litigio, y en tanto ésta no haya sido resuelta por sentencia irrevocable no puede tener lugar para la decisión del mismo litigio, otro proceso, ni ante el mismo Tribunal ni ante Tribunal diverso, salvo cuando se presente dentro del juicio iniciado, nueva demanda ampliando la primera a cuestiones que en ellas fueron omitidas, sin embargo en el caso el Congreso del Estado de Nuevo León, no es un órgano jurisdiccional facultado para decir el derecho, como lo alude el dispositivo legal en comento. Además, de acuerdo al artículo 30 de la Constitución Política del



Controversia Constitucional 2/93

Estado de Nuevo León, el poder público se ejerce por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, siendo la base de su organización política y administrativa el Municipio Libre. Así también el artículo 63 de la Constitución Política Local enumera las facultades que corresponden al Congreso del Estado, destacando entre ellas la relativa a iniciar, discutir y aprobar normas jurídicas de aplicación impersonal, general y abstracta en sentido material, lo que obviamente patentiza lo inapropiado de la cita del artículo 71 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en virtud de que se refiere a las reglas que deben observarse en la substanciación de juicios ordinarios federales que se promueven ante Tribunales de igual jerarquía y similar jurisdicción.

OFICIO DE
LA FISCALÍA
DE AGUASCALIENTES

El citado precepto dispone:

"ARTÍCULO 71.- Después de que se haya admitido, por un tribunal, demanda para la decisión total o parcial de un litigio, y en tanto éste no haya sido resuelto por sentencia irrevocable, no puede tener lugar para la decisión del mismo litigio, otro proceso, ni ante el mismo tribunal ni ante tribunal diverso, salvo cuando se presente, dentro del juicio iniciado, nueva demanda ampliando la primera a cuestiones que en ella fueron omitidas. Cuando, no obstante esta prohibición, se haya dado entrada a otra demanda, procederá la acumulación, que, en este caso, no surte otro

**"efecto que el de la total nulificación del proceso
"acumulado, con entera independencia de la suerte
"del iniciado con anterioridad.**

**"La ampliación a que se refiere el párrafo anterior
"sólo puede presentarse una vez, hasta antes de la
"audiencia final de la primera instancia, y se
"observarán las disposiciones aplicables como si
"se tratara de un nuevo juicio".**

Habiéndose desestimado las excepciones propuestas por la parte demandada, se pasa al estudio del fondo del asunto.

CUARTO.- De un análisis integral de la demanda, se advierte que el Ayuntamiento Constitucional del Municipio de San Pedro Garza García, de Nuevo León, en esencia reclama

a) La iniciativa, discusión, aprobación, promulgación y publicación de la fracción XLV al artículo 63, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, publicada en el Diario Oficial del Estado el veinte de noviembre de mil novecientos noventa y tres.

b) La iniciativa, discusión, aprobación, promulgación y publicación de los decretos 213 y 214 que contiene la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Código Procesal de dicho Tribunal, publicados en el Periódico Oficial del Estado el cinco de julio de mil novecientos noventa y uno.



Controversia Constitucional 2/93

Así como los actos concretos de aplicación de dichas normas consistentes en:

Los juicios en los cuales una u otra de las dependencias de la Administración Pública Municipal de San Pedro Garza García, Nuevo León, han sido señaladas como demandadas, y específicamente:

1) Juicio Contencioso Administrativo número 34/92, promovido por

2) Juicio Contencioso Administrativo número 30/92, promovido por el Doctor

3) Juicio Contencioso Administrativo número 160/93, promovido por

4) Juicio Contencioso Administrativo número 138/93, promovido por

5) Juicio Contencioso Administrativo número 32/92, promovido por

6) Juicio Contencioso Administrativo número 35/92, promovido por

7) Juicio Contencioso Administrativo número 159/93,
promovido por Sociedad Anónima por conducto de su
representante legal

8) Juicio Contencioso Administrativo número 112/93
promovido por

9) Juicio Contencioso Administrativo número 113/93,
promovido por

10) Juicio Contencioso Administrativo número 114/93
promovido por

11) Juicio Contencioso Administrativo número 87/93,
promovido por como apoderado general
para pleitos y cobranzas de Inmobiliaria Sociedad
Anónima.

Ahora bien, debe precisarse que no pasa inadvertido para este Tribunal Pleno, el hecho de que tanto la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo como el Código Procesal de dicho Tribunal que se impugnan en este procedimiento, fueron abrogados por el artículo Segundo Transitorio de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León publicado en el Periódico Oficial del citado Estado el viernes veintiuno de febrero de mil novecientos noventa y siete.



Controversia Constitucional 2/93

Dicho precepto a la letra señala:

**“ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO.- Se abroga
“la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso
“Administrativo y el Código Procesal del Tribunal
“de lo Contencioso Administrativo publicados en el
“Periódico Oficial del Estado de fecha 5 de julio de
“1991”.**

No obstante lo anterior, toda vez que las señaladas leyes abrogadas se impugnan con motivo de los Juicios Contenciosos en que fueron aplicadas y que el artículo Tercero Transitorio de la citada Ley de Justicia Administrativa dispone que los juicios pendientes de resolución en la fecha en que ésta entrara en vigor, deberían tramitarse conforme a las disposiciones de las leyes abrogadas, en caso de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estimara fundada la acción de la parte actora, eventualmente podría determinarse la invalidez de los juicios Contencioso Administrativos impugnados.

El artículo Tercero Transitorio referido a la letra señala:

**“ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO.- Solo para
“los efectos de lo dispuesto en este artículo, la
“substanciación y resolución de los juicios que
“estén pendientes de resolución a la fecha de inicio
“de la vigencia de esta Ley, cualquiera que sea su
“etapa procesal, continuarán tramitándose**

“conforme a las previsiones de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que se abrogan en virtud de esta Ley”.

QUINTO.- Por lo que hace a las leyes reclamadas, toda vez que el derecho no es objeto de prueba, su existencia queda plenamente acreditada.

Sirve de apoyo a lo anterior por analogía, el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a fojas 15, Volumen 65, Primera Parte, Época del Semanario Judicial de la Federación, que a la letra señala:

“LEYES. NO SON OBJETO DE PRUEBA.- EI juzgador de amparo, sin necesidad de que se le ofrezca como prueba la publicación oficial de la ley que contiene las disposiciones legales reclamadas, debe tomarla en consideración, aplicando al principio jurídico relativo a que el derecho no es objeto de prueba”.

Por lo que hace a los juicios contencioso administrativo números 34/92, 35/92, 32/92, 113/93, 114/93, 87/93, su existencia se acredita mediante las documentales públicas que



Controversia Constitucional 2/93

obran a fojas 7, 44 a 52; 10; 12; 113, 114, 115, 207 y 208 a 230 del Tomo I del Expediente.

En efecto, los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, al respecto disponen:

"ARTÍCULO 129.- Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.

"La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes".

"ARTÍCULO 202.- Los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de que aquéllos procedan; pero, si en ellos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones; pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

"Las declaraciones o manifestaciones de que se trata prueban plenamente contra quienes las

RTE
NACIONAL
E ACUERDO

**"hicieron o asistieron al acto en que fueron hechas,
"y se manifestaron conformes con ellas. Pierden su
"valor en el caso de que judicialmente se declare
"su simulación.**

**"También harán prueba plena las certificaciones
"judiciales o notariales de las constancias de los
"libros parroquiales relativos alas actas del estado
"civil de las personas, siempre que se refieran a
"época anterior al establecimiento del Registro
"Civil. Igual prueba harán cuando no existan libros
"de registro, original y duplicado, y cuando,
"existiendo, estén rotas o borradas las hojas en
"que se encontraba el acta.**

**"En caso de estar contradicho su contenido por
"otras pruebas, su valor queda a la libre
"apreciación del tribunal".**

Así pues, si las documentales de referencia están signadas y/o certificadas por el actuario del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León en ejercicio de sus funciones, entonces hacen prueba plena de la existencia de los citados juicios.

Por lo que hace a los diversos juicios contenciosos administrativos números 160/93, 138/93 y 30/92, la parte actora para acreditar su existencia ofrecio las copias fotostáticas visibles a fojas 14, 16 y 53 a 58 del tomo I del Expediente, medios de prueba que si bien es cierto por sí mismos no hacen prueba



Controversia Constitucional 2/93

plena, también lo es que a juicio de este Tribunal Pleno de la suprema Corte de Justicia de la Nación al adminicularlos con la contestación de la demanda de las autoridades del Estado, estima son suficientes para acreditar la existencia de los juicios de referencia.

En efecto, las autoridades demandadas al contestar la demanda señalaron, lo siguiente:

"4.- Ahora bien, por lo que hace a los casos concretos que se citan en la demanda de controversia constitucional respecto a diversas actuaciones del C. Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, son hechos ajenos y que no tienen relación alguna con la controversia constitucional planteada, porque esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede conocer de la legalidad de las actuaciones del Tribunal".

Así pues, las autoridades demandadas no controvirtieron el hecho de la existencia de los juicios contenciosos administrativos de referencia sino que, por el contrario afirmaron que dichas actuaciones son ajenas a la litis planteada, por lo que al no existir controversia respecto de la existencia de los citados juicios y al obrar en autos copias fotostáticas de las mismas, debe considerarse que queda acreditada su existencia.

Sirven de apoyo a lo anterior, la tesis número 2ª VI/96, sustentada por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación visible a fojas 265, Tomo III, Febrero de 1996, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y la Jurisprudencia sustentada por el Tribunal Pleno, visible a fojas 285, Volumen 139-144, Primera Parte, Séptima Época del Semanario Judicial de la Federación, que a la letra señalan:

"COPIAS FOTOSTÁTICAS SIN CERTIFICAR. SU

"VALOR PROBATORIO QUEDA AL PRUDENTE

"ARBITRIO JUDICIAL COMO INDICIO.- La

"jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial

"de la Federación 1917-1988, Segunda Parte

"Volumen II, página 916, número 533, con el rubro:

""COPIAS FOTOSTÁTICAS. SU VALOR

"PROBATORIO", establece que conforme a lo

"previsto por el artículo 217 del Código Federal de

"Procedimientos Civiles, el valor de las fotografías

"de documentos o de cualquiera otras aportadas

"por los descubrimientos de la ciencia, cuando

"carecen de certificación, queda al prudente

"arbitrio judicial como indicio. La correcta

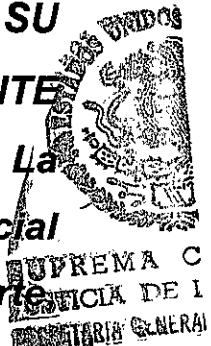
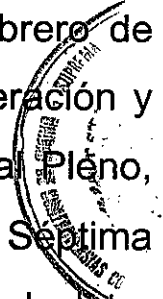
"interpretación y el alcance que debe darse a este

"criterio jurisprudencial no es el de que las copias

"fotostáticas sin certificar carecen de valor

"probatorio, sino que debe considerarse que

"dichas copias constituyen un medio de prueba





"reconocido por la ley cuyo valor queda al
 "prudente arbitrio del juzgador como indicio. Por
 "tanto, no resulta apegado a derecho negar todo
 "valor probatorio a las fotostáticas de referencia
 "por el sólo hecho de carecer de certificación, sino
 "que, considerándolas como indicio, debe
 "atenderse a los hechos que con ellas se pretende
 "probar y a los demás elementos probatorios que
 "obren en autos, a fin de establecer como resultado
 "de una valuación integral y relacionada de todas
 "las pruebas, el verdadero alcance probatorio que
 "debe otorgárseles".

ERTE DE
 NACION
 DE ACUERDOS

**"COPIAS FOTOSTÁTICAS SU VALOR
 "PROBATORIO.-** Conforme a lo dispuesto por el
 "artículo 217 del Código Federal de Procedimientos
 "Civiles, de aplicación supletoria, el valor
 "probatorio de las fotografías de documentos o de
 "cualesquiera otras aportadas por los
 "descubrimientos de la ciencia, cuando carecen de
 "certificación, queda al prudente arbitrio judicial
 "como indicios, y debe estimarse acertado el
 "criterio del juzgador si considera insuficientes las
 "copias fotostáticas para demostrar el interés
 "jurídico de la quejosa".

SIXTO.- La acción intentada por el Ayuntamiento de Garza
 García, Nuevo León, plantea para este Tribunal Supremo el

examen constitucional de la modificación a la Carta Fundamental de esta entidad federativa, en su artículo 63, fracción XLV que faculta a la legislatura para expedir leyes que instituyan el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, así como la expedición por el órgano legislativo de los decretos No. 213 y 214 que contienen la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Código Procesal del Tribunal Contencioso Administrativo, así como la aplicación concreta de dichos ordenamientos en los litigios ya indicados.

En los conceptos de invalidez que se hacen valer en la demanda en síntesis se plantea, lo siguiente:

1.- La consideración de que se invade la esfera municipal del Ayuntamiento actor, a través de los actos del Congreso, del Gobernador y del Tribunal Contencioso Administrativo dado que el artículo 116, fracción IV de la Constitución Federal, sólo se refiere a la potestad de los Tribunales que se establezcan para dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la "Administración Pública Estatal" dentro de la cual no se encuentra el Municipio.

2.- El segundo concepto de invalidez esgrimido por el actor se basa en considerar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado como una autoridad intermedia entre el Municipio y el Gobierno Estatal, violando en opinión del accionante la fracción I del artículo 115 constitucional.

Controversia Constitucional 2/93



3.- El Municipio actor argumenta una sustitución de las facultades de las autoridades municipales por el citado órgano jurisdiccional.

SÉPTIMO.- No pasa inadvertido para este Alto Tribunal que las disposiciones ordinarias contenidas en los decretos números 213 y 214 consistentes en la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Código Procesal fueron expedidos y publicados con anterioridad a la enmienda constitucional que prevé la facultad de la legislatura para expedir las leyes respectivas. En efecto, los decretos de mérito aparecen publicados en el Periódico Oficial del cinco de julio de mil novecientos noventa y uno y la reforma constitucional que adiciona una fracción XLV al artículo 63 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León fue publicada en dicho órgano informativo el veinte de noviembre de mil novecientos noventa y dos. Sin embargo, este hecho no es por sí atentatorio de la Constitución General de la República, dado que la propia fracción IV, del artículo 116 constitucional se refiere indistintamente al establecimiento de estos tribunales por medio de la Constitución o las leyes de los Estados. El artículo 116, fracción IV de la Ley Fundamental vigente en ese entonces, señalaba:

"ARTÍCULO 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o

"corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

"Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos

"con sujeción a las siguientes normas:

"... IV.- Las Constituciones y leyes de los Estados

"podrán instituir tribunales de lo contencioso-

"administrativo dotados de plena autonomía para

"dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las

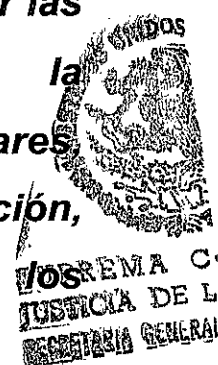
"controversias que se susciten entre la

"Administración Pública Estatal y los particulares

"estableciendo las normas para su organización,

"su funcionamiento, el procedimiento y

"recursos contra sus resoluciones."



Adicionalmente, debe precisarse que, las leyes de mérito fueron expedidas en su momento, en uso de las facultades que a la legislatura confieren las fracciones XXXV y XLI del propio artículo 63 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.

Las disposiciones referidas son del tenor literal siguiente:

"ARTÍCULO 63.- Pertenece al Congreso:

"...XXXV.- Ejercer las facultades propias de un

"Cuerpo Legislativo en todo aquello que no lo

"prohiba la Constitución Federal o la del Estado..."

Controversia Constitucional 2/93



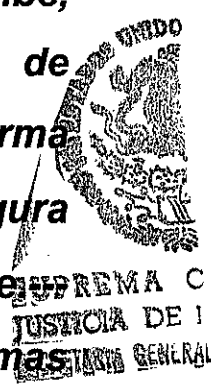
"...XLI.- Formular las leyes que reglamenten los artículos de esta Constitución, interpretando fielmente su contenido;..."

Derivado de lo prescrito por las normas reproducidas anteriormente, se establece que la litis de la controversia respecto a las leyes ordinarias estatales de que se trata, se circunscribe al análisis de su constitucionalidad, ya que el Congreso Local, en principio tenía facultad para expedirlas.

OCTAVO.- Respecto al análisis del primer concepto de invalidez precisado en el considerando sexto de esta resolución, donde la actora invoca la violación al artículo 116, fracción IV, mismo que quedó transcrito anteriormente, dado que estima que las disposiciones estatales van más allá de lo establecido por la fracción de marras, es menester determinar el sentido y alcance de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución General de la República. Este precepto fue incorporado al texto constitucional mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de octubre de mil novecientos ochenta y siete, en la que fueron modificados los artículos 46, 115 y 116. La Exposición de Motivos de la iniciativa de Reforma Constitucional plantea los siguientes conceptos:

**"El perfeccionamiento de la impartición de justicia,
"en México ha sido una preocupación constante de
"la presente Administración, para satisfacer la
"necesidad permanente del pueblo de disfrutar la**

**"legalidad, equidad, orden y seguridad, que
"permitan el pleno desarrollo del individuo en su
"convivencia social.--- La sociedad mexicana en su
"conjunto nos ha acompañado en el propósito de
"alcanzar una nueva concepción social del Estado
"y del Derecho, y de establecer los instrumentos
"institucionales para la consulta popular en las
"tareas del desarrollo y la renovación de nuestro
"modelo de vida nacional.--- El Derecho se concibe,
"entre nosotros, como un instrumento de
"transformación social, por lo que la reforma
"jurídica, tan profunda como sea necesario, figura
"entre las grandes prioridades del presente.
"México vive y se desarrolla con nuevas normas
"jurídicas, que permiten una vida individual más
"justa y segura y que han mejorado la calidad de
"nuestra vida social. Normas jurídicas en cuya
"elaboración ha participado el pueblo, no
"solamente por su aprobación formal por el H.
"Congreso de la Unión, sino porque son el
"resultado de un permanente proceso de consulta
"popular, que responde a la vocación democrática
"de los mexicanos.--- El perfeccionamiento del
"orden jurídico y de los instrumentos de
"procuración e impartición de justicia es un
"proceso permanente y dinámico, en el que cada
"avance mejora la realidad social, provoca
"propuestas de mayor calidad y profundidad y**

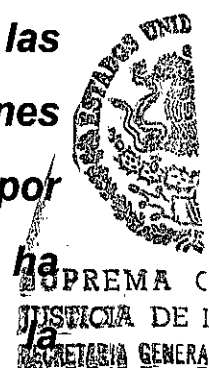


Controversia Constitucional 2/93



"alienta las aspiraciones de todos los mexicanos
 "para proseguir en esta tarea con tenacidad.--- El
 "bienestar del individuo inserto en su vida social,
 "es el propósito central de nuestro Proyecto
 "Nacional, plasmado en la Constitución; la
 "organización y correcto funcionamiento del
 "Estado y del poder público, deben contribuir al
 "logro de este propósito, con estricto sometimiento
 "a las normas constitucionales y leyes que de ellas
 "emanan, pues han sido y es decisión mexicana
 "vivir en el sano ambiente de un Estado de
 "Derecho.--- La Constitución contiene el Proyecto
 "Nacional del pueblo de México. En ella, la nación
 "expresa sus decisiones fundamentales y afirma su
 "voluntad de conservar su identidad como
 "comunidad, como cultura y como historia;
 "conjuga los principios políticos de la
 "Independencia, la Reforma y la Revolución, que
 "recogen lo mejor de nuestra historia y los anhelos
 "de las mayorías; establece las bases que
 "sustentan la estructura de un gobierno nacional
 "viable y propone las formas de relación entre
 "gobierno y sociedad, constitutivas de la
 "democracia.--- El respeto a los derechos del
 "hombre y el principio de la división de poderes
 "son piezas estructurales en la concepción del
 "Estado Mexicano, pues lo primero constituye el
 "propósito de las instituciones sociales y el límite

**"extrínseco de la actividad del Estado, garantía de
"la libertad de los hombres, y el segundo contiene
"la base orgánica de la estructuración del Poder
"Estatal y es el límite extrínseco de su propia
"actividad, pues el ejercicio de la potestad pública
"debe estar íntegramente supeditado al orden
"jurídico y su división forma parte del sistema
"general de protección a la libertad.--- La necesidad
"de dividir el ejercicio de las potestades del Estado
"fue reconocida en la elaboración de las
"Constituciones que surgieron de las revoluciones
"democráticas y liberales en América y Europa, por
"lo que al principio de la división de poderes ha
"sido una de las bases fundamentales de la
"doctrina constitucional moderna. En México, ya la
"Constitución de Apatzingán, primer ensayo
"constitucional mexicano, contiene la concepción
"tripartida de la división de poderes, al establecer
"que la atribución de la soberanía consistía en la
"facultad de dictar leyes, en la facultad de hacerlas
"ejecutar y en la facultad de aplicarlas a los casos
"particulares, estableciendo, en consecuencia, tres
"órganos de gobierno: Legislativo, Ejecutivo y
"Judicial.--- El constitucionalismo mexicano a
"través de toda su historia, salvo la Constitución de
"1836, ha mantenido incólumne el esquema clásico
"de la división de poderes, con la particularidad de
"que, debido a nuestra organización de carácter**



Controversia Constitucional 2/93



"federal, siempre ha existido similitud fundamental
 "de este principio estructural entre la Federación y
 "las Entidades Federativas.--- La Constitución
 "Federal Mexicana, en su doble aspecto de ley
 "fundamental del Estado Federal y de Estatuto
 "Nacional común a los Estados que lo integran,
 "contiene preceptos que afirman la identidad de
 "nuestros principios políticos fundamentales. Esta
 "característica de nuestra forma de ser federal, es
 "la base en donde se sostiene toda la organización
 "política y social de México, principio rector que
 "condiciona la estructura política de los Estados.---
 "Dentro del marco de estos principios y para el
 "perfeccionamiento de nuestro orden jurídico
 "nacional, presentamos al Órgano Constituyente
 "Permanente, por conducto del H. Congreso de la
 "Unión, la iniciativa de reforma de los artículos 17,
 "46, 115 y 116 de la Constitución Política de los
 "Estados Unidos Mexicanos". El nuevo texto del
 "artículo 116 que se propone se dedica a las
 "normas relativas a los poderes Legislativo,
 "Ejecutivo y Judicial de los Estados, y sus
 "fracciones I y II, repiten el contenido actual de la
 "fracción VIII, del artículo 115 constitucional
 "dedicando la fracción I, a las normas relativas al
 "Poder Ejecutivo y la fracción II, a las normas
 "relativas al Poder Legislativo; la fracción III,
 "contiene las bases a que debe sujetarse la

TE D
 LACION
 ACUERDOS

**"organización y funcionamiento del Poder Judicial;
"la fracción IV, se dedica a señalar la posibilidad
"constitucional de la Justicia Administrativa en el
"ámbito local; y las V y VI, repiten el contenido de
"las fracciones IX y X, del texto vigente del artículo
"115 constitucional, relativas a las relaciones de
"trabajo entre los Estados y sus trabajadores y la
"posibilidad de celebrar convenio entre la
"Federación, los Estados y sus Municipios".**

En el dictamen de las Comisiones Unidas Primera de
Gobernación, de Puntos Constitucionales y Asuntos relativos al
Pacto Federal del Senado de la República se afirma:

**"La fracción IV del artículo 116 a juicios de quienes
"dictaminan, resulta relevante, pues, da base y
"fundamento para el establecimiento de Tribunales
"de lo Contencioso Administrativo en la esfera
"estatal, aplicando a estos Tribunales los
"lineamientos establecidos en el párrafo segundo
"de la fracción I, del artículo 104 constitucional. El
"contenido de la fracción resulta positivo y
"proponemos su aprobación".**

La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de
la Cámara de Diputados, sobre el tema a estudio, sostuvo:

Controversia Constitucional 2/93



"En la fracción IV, del artículo 116 se da base y fundamento al establecimiento de Tribunales de lo Contencioso Administrativo en la esfera estatal. Se aplican a éstos los mismos lineamientos establecidos en el párrafo segundo de la fracción I, del artículo 104 constitucional para que gocen de plena autonomía y se establezcan normas de organización y funcionamiento. Con esto, es de esperarse su rápido desarrollo en la mayoría de las entidades como cimientos de un completo sistema de justicia administrativa".

Las transcripciones anteriores apuntan a establecer como teleología del precepto el de facultar a los Constituyentes Permanentes y a las Legislaturas de los Estados para expedir las normas que instituyan los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía con la competencia para dirimir las controversias constitucionales entre los gobernantes y los gobernados, pero como un mecanismo que fortalezca el respeto de las garantías individuales y el Estado de Derecho dentro de las entidades federativas. De lo anterior se sigue, contrario a lo afirmado por la actora, que es inexacto que se trate exclusivamente de facultar a los órganos legislativos locales para crear estos órganos jurisdiccionales para dirimir controversias entre los particulares y los órganos administrativos del Gobierno Estatal. La expresión "Administración Pública Estatal" no debe ser interpretada restrictiva y letrísticamente como lo pretende la actora, en virtud de tratarse de mecanismos

procesales que permiten la salvaguarda de los derechos constitucionales y legales de los gobernados. Asimismo, los dictámenes de las Comisiones de las Cámaras del Congreso hablan de "esfera estatal" y de "un complejo sistema de justicia "administrativa", lo que forzosamente implica el interpretar la inclusión de los actos de las autoridades municipales dentro de los actos revisables por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Por esta misma razón resulta inexacto que, como lo afirma la demandante el Poder Revisor de la Constitución Local y el Legislativo Ordinario de la entidad se hayan extralimitado en sus funciones, yendo más allá de la prescripción de la Ley Fundamental del país. Siguiendo la metodología establecida en el considerando precedente, se impone transcribir el contenido del artículo 63, fracción XLV, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, la cual es del tenor literal siguiente:

"ARTÍCULO 63.- Pertenece al Congreso:

**"...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 controversias que se susciten entre el Estado, los
"Municipios, los Organismos Descentralizados y
"Empresas de participación estatal y municipales,
"y, los particulares, estableciendo las normas de su
"organización, su funcionamiento, los requisitos
"para nombramientos, licencias y renunciaciones de los**

Controversia Constitucional 2/93



"Magistrados que lo integren, sus procedimientos y recursos contra las resoluciones que se pronuncien;...".

De la revisión del precepto legal reproducido anteriormente a la luz del alcance de la fracción IV, del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se fijó en este considerando, se desprende lógicamente que no existe una extralimitación en las facultades de los órganos demandados del Estado de Nuevo León, dado que como se ha asentado, por "Administración Pública Estatal" no se entiende que están comprendidos exclusivamente los órganos dependientes del Gobierno del Estado, sino en general los comprendidos dentro del ámbito territorial de la entidad federativa, dentro de los que se incluyen necesariamente las autoridades municipales. En consecuencia, existe una total concordancia entre lo prescrito entre la fracción IV, del artículo 116 de la Constitución General de la República y la fracción correspondiente del artículo 63 de la Ley Fundamental de Nuevo León y, derivado de ello, de los demás actos legislativos y de aplicación que por esta vía constitucional se impugnan.

En respaldo de lo anterior, no debe perderse de vista que si bien el Municipio es una esfera competencial con facultades administrativas y legislativas que integra un nivel de gobierno, también el Municipio Mexicano está sujeto a las disposiciones constitucionales y legales expedidas por los órganos competentes de la entidad federativa de que se trata. Lo anterior

se demuestra a través de la reglamentación constitucional del Municipio, sobre el particular el artículo 115 de la Ley Suprema prevé:

"ARTÍCULO 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

"Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo

Controversia Constitucional 2/93



"inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.



"Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a algunos de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convenga.

"En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento, o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

"Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según disponga la ley;

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

"Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los

"Estados, los bandos de policía y buen gobierno, y
"los reglamentos, circulares y disposiciones
"administrativas de observancia general dentro de
"sus respectivas jurisdicciones;

"III.- Los Municipios, con el concurso de los
"Estados cuando así fuere necesario y lo
"determinen las leyes, tendrán a su cargo los
"siguientes servicios públicos:

"a) Agua potable y alcantarillado.

"b) Alumbrado público.

"c) Limpia.

"d) Mercados y Centrales de abasto.

"e) Panteones.

"f) Rastro.

"g) Calles, parques y jardines.

"h) Seguridad Pública y Tránsito, y,

"Los demás que las legislaturas locales determinen
"según las condiciones territoriales y
"socioeconómicas de los Municipios, así como su
"capacidad administrativa y financiera.

"Los Municipios de un mismo Estado, previo
"acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a
"la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más
"eficaz prestación de los servicios públicos que les
"corresponda;

"IV.- Los Municipios administrarán libremente su
"hacienda, la cual se formará de los rendimientos
"de los bienes que les pertenezcan, así como de las





Controversia Constitucional 2/93

"contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

"Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

"Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

"Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los

RTZ D
NACION
E ACUERDOS

"Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

"Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos en base a sus ingresos disponibles;

"V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

"VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las



Controversia Constitucional 2/93



"entidades federativas y los Municipios
 "respectivos, en el ámbito de sus competencias,
 "planearán y regularán de manera conjunta y
 "coordinada el desarrollo de dichos centros con
 "apego a la Ley Federal de la materia.

"El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los
 "Estados tendrán el mando de la fuerza pública en
 "los Municipios donde residieren habitual o
 "trasitoriamente;

"VII.- Las leyes de los Estados introducirán el
 "principio de la representación proporcional en la
 "elección de los Ayuntamientos en todos los
 "Municipios.

ORTE D
 A NACIO
 DE ACUERDOS

"Las relaciones de trabajo entre los Municipios y
 "sus trabajadores; se regirán por las leyes que
 "expidan las legislaturas de los Estados, con base
 "en lo dispuesto en el artículo 123 de esta
 "Constitución, y sus disposiciones
 "reglamentarias".

El precepto reproducido pone de manifiesto que el Municipio Libre está sujeto a las bases ordenadas por el mismo artículo en lo relativo a la integración del Ayuntamiento y su desaparición. La facultad legislativa de los Ayuntamientos también está sujeta a las bases normativas que deberán expedir las legislaturas de los Estados. Pero más importantes para estos efectos, son las prescripciones contenidas en la fracción III, del precepto en lo relativo a los servicios públicos que pueden prestar los

Municipios, condicionados a los términos que “determinen las leyes”. Son precisamente las legislaturas estatales quienes aprueban las leyes de ingresos de los Municipios y revisan sus cuentas públicas, de la misma manera, son las leyes federales y estatales las que regulan las facultades municipales en materia del destino de la propiedad inmobiliaria. Así, queda demostrado que el Municipio no es una entidad soberana, y por ende sin limitación, sino una persona de derecho público autónoma y de suyo limitada por las normas constitucionales y legales. La autonomía es el reconocimiento de una serie de facultades que pueden ser libremente ejercitadas por el ente en cuestión, sin embargo, estas potestades siempre son limitadas y en exceso de ellas imperan las normas generales, en este caso, las leyes federales y estatales. Al estar sujeto el Municipio a estos condicionamientos legislativos, es inexacto que se invada su esfera competencial por las normas constitucionales locales o por las leyes ordinarias de referencia y su aplicación, máxime que se trata del establecimiento de un órgano jurisdiccional que velará el apego a la legalidad de los actos de las autoridades municipales, en salvaguarda de los derechos de los gobernados y en fortalecimiento del Estado de Derecho. Son los órganos de la entidad federativa constitucionalmente competentes para intervenir en el proceso de reforma a la Constitución Local o en la aprobación de leyes estatales los que en general determinan la forma en que se ejercitarán las facultades otorgadas a los Municipios, salvo que expresamente la Constitución General de la República, de la entidad federativa o las demás leyes federales o locales, les otorgue expresamente el ejercicio de determinadas

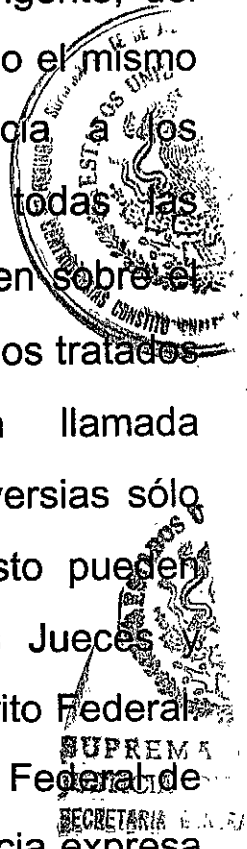
SUPREMA C
JUSTICIA DE L
SECRETARÍA GENERA

Controversia Constitucional 2/93

facultades en forma absoluta. En el presente caso no ocurre de esta manera, por lo que no puede considerarse que a través de la creación y operación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, primero a través de su Ley Orgánica y su Código Procesal y después elevando a rango constitucional la facultad expresa de la legislatura para instituir el Tribunal, mermen, afecten, restrinjan o menoscaben las facultades del Ayuntamiento.

Por otra parte, la doctrina sostiene como punto de partida de la evolución del Contencioso Administrativo la disposición del artículo 97, fracción I, de la Constitución Federal de cinco de febrero de mil ochocientos cincuenta y siete, que otorgó competencia a los Tribunales de la Federación para conocer de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales; precepto que fue considerado por un sector importante de la doctrina como el apoyo constitucional de dichos Tribunales para conocer y decidir sobre los conflictos entre los administrativos y la administración pública federal; y este fue el criterio que siguieron los Códigos Federales de Procedimientos Civiles del seis de octubre de mil ochocientos noventa y siete y el veintiséis de diciembre de mil novecientos ocho, al regular los procedimientos de los juicios seguidos por los administrados contra las autoridades administrativas federales en los campos de nacionalidad y extranjería, expropiación por causa de utilidad pública, y patentes de invención.

El artículo 104, fracción I, de la Constitución vigente, del cinco de febrero de mil novecientos diecisiete, continuo el mismo sistema judicialista, en cuanto otorgó competencia a los Tribunales de la Federación para conocer de todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento o aplicación de las leyes federales o de los tratados internacionales, incluyendo dicho precepto la llamada "jurisdicción concurrente", cuando las citadas controversias sólo afecten intereses particulares, pues en ese supuesto pueden conocer de las mismas, a elección del actor, los Jueces y Tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Como ocurrió en el artículo 97, fracción I, de la Carta Federal de mil ochocientos cincuenta y siete, no se hace referencia expresa a la materia administrativa, pero tanto la doctrina como la legislación y la jurisprudencia han estimado que se encuentra implícita en la referencia a las controversias civiles entendidas en sentido amplio, y con este fundamento, con altibajas tanto las Leyes Orgánicas del Poder Judicial Federal de mil novecientos treinta y cuatro, como la de mil novecientos treinta y seis, y la vigente de mil novecientos noventa y cuatro, otorgaron a los jueces federales de Distrito la facultad de conocer en primer grado: de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas (artículo 52, fracción I, de la Ley Orgánica de mil novecientos noventa y cinco).





Controversia Constitucional 2/93

La misma doctrina administrativa señala que de acuerdo con estos preceptos, se instauraron los procesos ordinarios federales en materia administrativa, denominados juicios de oposición, reglamentados por las leyes administrativas especiales de carácter federal, inclusive en materia fiscal; los que se tramitaban en primera instancia ante los jueces federales de Distrito, y en apelación ante los Tribunales Unitarios de Circuito. Contra la sentencia de segundo grado, podía interpretarse ya sea el recurso de suplica (de acuerdo con la vieja denominación española) que se introdujo en el texto original de la citada fracción I, del artículo 104 constitucional o bien en el juicio de amparo. Dichos medios de impugnación fueron regulados por la Ley de Amparo de mil novecientos diecinueve, en la inteligencia de que mientras los administrados podían elegir entre estos dos instrumentos, las autoridades únicamente podían utilizar el segundo, el que por este motivo constituye un antecedente del recurso de revisión fiscal, introducido en el mismo texto constitucional, por reforma de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis.

§
Sin embargo, esta tradición que confirió a los Tribunales ordinarios el conocimiento y resolución de las controversias en materia administrativa, empezó a modificarse de manera paulatina, tomando en consideración que el recurso de súplica se suprimió por reforma constitucional del dieciocho de enero de mil novecientos treinta y cuatro; que los juicios de oposición desaparecieron poco a poco de las leyes administrativas

correspondientes y que surgieron algunos órganos de jurisdicción retenida, especialmente en materia fiscal, tales como el Jurado de Penas Fiscales, creado por la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales, del quince de abril de mil novecientos veinticuatro; la Junta revisora introducida por la Ley del Impuesto sobre la Renta del dieciocho de marzo de mil novecientos veinticinco; y en forma paralela otro jurado de revisión, y en la Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal, del once de enero de mil novecientos veintinueve. Según la doctrina este desarrollo preparó el terreno para la transformación esencial que significó la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal del veintisiete de agosto de mil novecientos treinta y seis, ordenamiento que creó el Tribunal Fiscal de la Federación y por ello insertó dentro del sistema tradicional de carácter judicialista descrito con anterioridad, elementos del Contencioso Administrativo de carácter continental europeo y más específicamente francés. La creación del Tribunal Fiscal de la Federación fue el detonador del nuevo esquema del Contencioso Administrativo, por ello la evolución de este órgano resulta trascendente en la comprensión de esta institución en estudio. Se pueden señalar tres períodos esenciales en la evolución del Tribunal Fiscal Federal: el primero a partir de su creación en mil novecientos treinta y siete, hasta el mes de abril de mil novecientos sesenta y siete, en que entra en vigor su primera Ley Orgánica, ya que en esta etapa inicial el referido Tribunal funcionó como órgano de jurisdicción delegada, tomando en cuenta que según el artículo 1º, de este ordenamiento, que se





Controversia Constitucional 2/93

reitera en el 146 del Código Fiscal de mil novecientos treinta y ocho, el referido Tribunal dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, aún cuando sería independiente de la Secretaría de Hacienda y cualquier otra autoridad administrativa.

Una segunda etapa se inicia con la citada Ley Orgánica del Tribunal Fiscal que entró en vigor el primero de abril de mil novecientos sesenta y siete, contemporáneamente con las disposiciones procesales del Código Fiscal Federal de la misma fecha, ya que el artículo 1º de la citada Ley Orgánica, dispuso: "El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos con la organización y atribuciones que la ley establece"; esta disposición hace variar el carácter de organismo de jurisdicción delega, asumiendo un carácter estrictamente judicial, si bien con algunos resabios de la situación anterior.

La situación actual se inició con la nueva Ley Orgánica del repetido Tribunal Fiscal, publicada el dos de febrero de mil novecientos setenta y ocho, y que entró en vigor ciento ochenta días después, es decir en agosto del mismo año, y que no sólo conserva la plena autonomía del organismo (artículo 1º), sino que emprende la desconcentración de la justicia administrativa federal, al establecer una Sala Superior y varias Salas Regionales, distribuidas en las once regiones en las cuales se divide el territorio nacional (artículo 21), siguiendo en esta materia la tendencia hacia la desconcentración de la Justicia Federal, como ha ocurrido con los Tribunales de Circuito y con los grupos

especiales de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; con lo cual se pretende acercar los órganos judiciales a los justiciables.

En esta esquemática descripción del desarrollo de las facultades y organización del Tribunal Fiscal de la Federación, existe una tendencia hacia la creación de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tomando como base el propio Tribunal Fiscal, al cual se le ampliaron considerablemente sus atribuciones, para comprender el conocimiento genérico de las controversias administrativas federales de carácter nacional (es decir, excluyendo las del Distrito Federal), salvo algunas materias concretas, debe destacarse, la reforma constitucional del artículo 104, fracción I, de la Carta Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de octubre de mil novecientos sesenta y siete que entró en vigor en octubre de mil novecientos sesenta y ocho, la cual introdujo dos factores de gran importancia en esta materia: en primer término constitucionalizó la jurisdicción administrativa especializada y autónoma, ya que durante los primeros años de actividad del Tribunal Fiscal de la Federación, que como hemos dicho se creó por la Ley de Justicia Fiscal de agosto de mil novecientos treinta y seis, se discutió la constitucionalidad de este organismo, por considerar un sector la doctrina que invadía la esfera de atribuciones del Poder Judicial Federal.

En efecto, la adición a la fracción I, del artículo 104 constitucional, disponía:

Controversia Constitucional 2/93

"Las leyes federales podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones..."

CORTE DE
NACIÓN
DE ACUERDO

Esta disposición pasó a formar parte de la actual fracción XXIX-H, del artículo 73, mediante la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete.

El segundo aspecto esencial de la reforma de mil novecientos sesenta y ocho, que también modificó la parte conducente de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y la Ley de Amparo, fue el establecimiento específico, con apoyo en el artículo 107, fracción V, inciso b) de la Constitución Federal, del amparo de una sola instancia contra sentencias definitivas pronunciadas por los Tribunales Administrativos, lo que significa el reconocimiento, para los efectos del mismo derecho de amparo, de la naturaleza judicial de dichos Tribunales como órganos dotados de plena autonomía, superando la situación anterior, de organismos de jurisdicción delegada, que tenía el Tribunal Fiscal de la Federación desde su creación en mil

novecientos treinta y seis hasta la expedición de la Ley Orgánica que entró en vigor en abril de mil novecientos sesenta y siete.

Respecto a esta última innovación debe recordarse con anterioridad a la reforma constitucional indicada que las sentencias del mismo Tribunal Fiscal de la Federación se impugnaban en amparo de doble instancia, en los términos del artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo, por considerarse como actos formalmente administrativos. Uno de los efectos inmediatos de la reforma constitucional de mil novecientos sesenta y ocho, por lo que se refiere a la adición de la fracción I del artículo 104 de la Carta Federal, fue la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Distrito Federal, por la ley promulgada el veintiocho de enero de mil novecientos setenta y uno, reformada posteriormente en mil novecientos setenta y tres y mil novecientos setenta y nueve.

La creación de este Tribunal implica otro paso adelante en el desarrollo de la jurisdicción administrativa mexicana, que se inicia con un organismo de jurisdicción delegada y con competencia restringida a la materia fiscal, y se dirige hacia el establecimiento de tribunales judiciales autónomos de competencia genérica para conocer y resolver, salvo excepciones, de las controversias entre la administración y los administrados, y que a través de la citada Ley de mil novecientos setenta y uno se logra para el Distrito Federal, el cual significó un adelanto en relación de la regulación del Tribunal Fiscal Federal, en cuanto, por una parte dicho Tribunal de lo Contencioso

Controversia Constitucional 2/93



Administrativo del Distrito Federal posee facultad imperativa para imponer sus determinaciones y el orden en el procedimiento, a través de las medidas de apremio y disciplinarias señaladas en el artículo 29 de su Ley Orgánica, así como en segundo lugar, para exigir el cumplimiento de la sentencia protectora del administrado, por conducto de un procedimiento de ejecución inspirado en el establecido por la Ley de Amparo, según el artículo 82 del citado ordenamiento de lo contencioso administrativo.

La evolución de la jurisdicción administrativa mexicana, ha culminado con el establecimiento creciente de organismos de justicia administrativa en las Entidades Federativas inspirados en el ejemplo del Tribunal Fiscal Federal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tomando en consideración se hicieron algunos intentos infructuosos para crear tribunales fiscales de jurisdicción delegada, en Tamaulipas (mil novecientos cincuenta y uno); Colima (mil novecientos cincuenta y cinco); y Guanajuato (mil novecientos sesenta y dos mil novecientos sesenta y tres). De la misma manera, han ido apareciendo los siguientes órganos que incorporan la institución del contencioso administrativo en el nivel local: Tribunal Fiscal del Estado de México (mil novecientos cincuenta y ocho); Tribunal Fiscal del Estado de Veracruz (mil novecientos cincuenta y siete); Tribunal Fiscal del Estado de Sinaloa (mil novecientos setenta y seis); Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora (mil novecientos setenta y siete); y los Tribunales de lo Contencioso Administrativo del Estado de Hidalgo (mil

novecientos setenta y nueve), de Jalisco (mil novecientos ochenta y tres), Querétaro y Guanajuato (mil novecientos ochenta y cinco), Guerrero y Yucatán (mil novecientos ochenta y siete)

La enmienda constitucional de mil novecientos ochenta y siete reconoce esta evolución y busca con la misma estructurar un sistema completo e integral de justicia administrativa. No es casual que en la iniciativa de reforma constitucional se haya presentado a consideración del órgano revisor de la Constitución, la modificación de varios artículos relacionados con la impartición de justicia. La reforma judicial de mil novecientos ochenta y siete busca perfeccionar el Estado de Derecho y los mecanismos procesales que lo hacen efectivo. Con razón se ha visto en los tribunales de lo contencioso administrativo una pieza esencial del sistema actual de administración de justicia en México.

Por lo expuesto, sería contrario a la finalidad de la reforma el darle como contenido a la fracción IV, del artículo 116, sólo la posibilidad de impugnar mediante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de las entidades federativas, los actos de las autoridades del segundo nivel de gobierno, siendo que dentro de los Estados, "como base de su división territorial y "de su organización política y administrativa" se encuentra al Municipio Libre. De esta forma, no puede interpretarse que la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Nuevo León y su Código Procesal, así como la adición a la Constitución Local al incluir la fracción XLV, del artículo 63, y su aplicación,

Controversia Constitucional 2/93



merme, limite o impida el ejercicio de la esfera competencial constitucional y legal del Municipio.

Los mismos argumentos vertidos en este considerando son válidos para considerar infundadas las argumentaciones del Ayuntamiento actor en torno al artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Estado de Nuevo León, que estima invade la esfera municipal. El artículo en comento establece:

ARTÍCULO 15.- El Tribunal conocerá de los siguientes juicios que se inicien en contra de los "actos, resoluciones o hechos definitivos, dictados por autoridades administrativas o fiscales u organismos descentralizados de la administración pública estatal municipal del Estado de Nuevo León.

"1).- Los que determinan la existencia de una obligación fiscal, de un crédito fiscal o de las bases para su liquidación.

"2).- Los que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por la Ley de Hacienda del Estado o por la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado, indebidamente percibidos por éstos.

"3).- Los que impongan sanciones no corporales por infracción a las Leyes y Reglamentos Estatales o Municipales.

**"4).- Los que constituyan responsabilidad
"administrativa en contra de Funcionarios,
"Empleados o Trabajadores, todos ellos al servicio
"del Estado o de sus Municipios.**

**"5).- Los dictados en el procedimiento
"administrativo de ejecución, siempre y cuando se
"afirme:**

**"a) Que el crédito que se exige se ha extinguido
"legalmente.**

**"b) Que es poseedor, a título de propietario, de los
"bienes embargados en el procedimiento
"administrativo de ejecución, seguido contra otras
"personas, o que es acreedor preferente al fisco,
"para ser pagado con el producto de los mismos. El
"tercero deberá antes de iniciar el juicio, formular
"su instancia ante la autoridad fiscal
"correspondiente.**

**"c) Que el procedimiento fiscal de ejecución no se
"encuentra ajustado a la Ley. En este caso, no
"podrá hacerse valer la oposición, sino contra la
"resolución definitiva en que se apruebe o
"desapruebe el remate, excepción hecha de las
"resoluciones cuya ejecución material sea de
"imposible reparación.**

**"En los juicios que se promuevan por alguna de las
"causas a que se refiere esta fracción, no podrá
"discutirse la existencia del crédito fiscal.**

Controversia Constitucional 2/93



RTE DE
NACION.
E ACUERDO

"6).- Los que causen un agravio en materia fiscal
"distinto al precisado en los incisos anteriores, así
"como todos aquellos actos realizados por
"cualquier autoridad administrativa, Estatal o
"Municipal, fuera de procedimiento de ejecución.

"7).- Los dictados en materia de pensiones con
"cargo al erario Estatal, o de los Municipios de la
"Entidad.

"8).- Los que se refieren a contratos de naturaleza
"administrativa, en que sea parte el Estado o sus
"Municipios.

"9).- Los relativos a la responsabilidad patrimonial
"extracontractual, reclamada del Estado o sus
"Municipios.

"10).- Los relativos a las indemnizaciones que
"deban cubrirse a particulares, motivadas por la
"expropiación de bienes por causas de utilidad
"pública y que den motivo a controversia.

"11).- Los relativos a las indemnizaciones por
"daños o perjuicios por las infracciones en que
"incurran los funcionarios o empleados del Estado
"o Municipios de quienes provenga el acto
"administrativo impugnado.

"12).- Los que se promuevan contra cualquier acto
"u omisión de las autoridades administrativas del
"Estado, de sus Municipios u organismos
"descentralizados que afecten los intereses
"jurídicos de los particulares.

"13).- Los demás que determinen las leyes".

En efecto, el hecho de que este órgano jurisdiccional conozca de diversos litigos en contra de resoluciones o hechos definitivos dictados por las autoridades municipales, no representan ninguna limitación, afectación, merma o detrimento de las facultades constitucional y legalmente asignadas al actor.

Esto es así, en virtud de que, como ha quedado precisado en los párrafos precedentes, la teleología de la reforma introducida al artículo 116, fracción IV, de la Ley Fundamental responde a estructurar un sistema integral de justicia administrativa que fortalezca el Estado de Derecho y por ende, el respeto de los derechos constitucionales y legales de los gobernados. Resulta inconcuso el establecer que una instancia que busca resolver de manera imparcial e imperativa las controversias entre particulares y los municipios, como un órgano carente de la legalidad de los actos de las autoridades pueda considerarse como atentatorio a la esfera competencial del Municipio actor. Por estas mismas razones deben de estimarse los argumentos del actor que sostienen que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en cumplimiento del artículo 123 constitucional, no debió de conocer y tramitar los actos concretos de aplicación que por esta vía reclama.

NOVENO.- En el segundo concepto de invalidez el actor esgrime que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, se erige en una instancia intermedia

Controversia Constitucional 2/93

entre el Municipio y el Gobierno del Estado, en relación a la fracción I, del artículo 115 Constitucional.

Sobre el particular es conveniente transcribir el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, y referir el artículo 15 de dicho ordenamiento legal ya transcrito:

"ARTÍCULO 1º.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, es un Órgano formalmente Administrativo, materialmente jurisdiccional, dotado de plena autonomía, con la organización, atribuciones y funciones que esta Ley establece".

De lo anterior en relación con lo ya precisado respecto del artículo 116, fracción IV de la constitución Federal, se advierte que el Tribunal de lo contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, en tanto órgano administrativo autónomo con funciones jurisdiccionales cuya existencia está prevista en la Norma Fundamental y con las atribuciones para dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares en los términos ya establecidos, no puede constituir una autoridad intermedia de las prohibidas por el artículo 115, de la Cosntitución Federal, por lo siguiente:

1) El Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León no se ubica como un órgano ajeno a la estructura


orgánica Estatal, pues su naturaleza es la de un órgano administrativo autónomo y además su existencia estaba contemplada en el anterior texto del artículo 116, fracción IV de la Constitución Federal.

2) El citado Tribunal, no lesiona la autonomía municipal, pues como se ha visto, corresponde a este órgano por su naturaleza dirimir las controversias constitucionales entre los gobernantes y los gobernados tratase de autoridades estatales y/o municipales.

3) El Tribunal Administrativo en cita, no impide la comunicación directa entre el Estado y el Municipio, pues se reitera, el actuar de dicho órgano no se refiere a ninguna facultad que el texto constitucional otorgue a los Municipios.

DÉCIMO.- Finalmente, tampoco asiste razón al demandante al sostener que la "invasión a la esfera municipal" deriva de una sustitución de las autoridades municipales por el Tribunal en cuestión. En efecto, como quedó precisado en las consideraciones precedentes, estos órganos jurisdiccionales están regulados por el artículo 116, fracción IV, de la Constitución con competencia para dirimir las controversias que se susciten entre los gobernados y los órganos de autoridad insertos dentro del ámbito de las entidades federativas, constituyendo un sistema integral de justicia administrativa. En el considerando séptimo se precisó la naturaleza del Tribunal que, como quedó asentado, sólo intervine para examinar la legalidad de los actos

Controversia Constitucional 2/93



administrativos en cuestión. Y como se desprende de la lectura de los artículos 1 y 15 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, reproducidos anteriormente, esta instancia jurisdiccional no sustituye la esfera competencial de las autoridades municipales, toda vez que su función no corresponde a la destinada por la Constitución General de la República, la Local de Nuevo León o las leyes de esta entidad federativa a las autoridades municipales. Esto es así, en atención a la naturaleza y competencia del propio Tribunal del órgano materialmente jurisdiccional y por ende, sus facultades se circunscriben a dirimir controversias, tal como lo asienta el artículo primero de su Ley Orgánica, transcrito en el considerando anterior.

En efecto, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo está facultado constitucional y legalmente para resolver las controversias que se suscitan entre los gobernados y los órganos municipales, por ello, resulta impreciso que exista una sustitución de las autoridades municipales; las funciones administrativas y legislativas reservadas por el artículo 115 constitucional al Ayuntamiento [§] no son usurpadas por el Tribunal, dado que su función es jurisdiccional. En adición a lo expuesto, es necesario destacar que ningún mecanismo constitucional establecido para velar por la legalidad de los actos de cualquier órgano del Estado, en primer lugar, por el rango constitucional de la institución de defensa del orden jurídico y en segundo sitio, por su finalidad de restituir al gobernado en el goce de sus derechos violado por un acto de autoridad, como ha quedado reflejado en el considerando

precedente. De aceptarse la postura del demandante se caería en el absurdo de considerar que todas las garantías constitucionales que el Código Supremo establece para salvaguardar el orden jurídico de él derivado, atentan contra el sistema de competencias que el mismo establece. Así, el juicio de amparo, las acciones de inconstitucionalidad, las comisiones de derechos humanos o las propias controversias constitucionales atentarían contra las facultades de los órganos involucrados. Por su rango constitucional, los tribunales de lo contencioso administrativo de las entidades federativas son un mecanismo fundamental de control de legalidad dentro del País, y por ello puede considerarse comprendido dentro de las garantías constitucionales que la propia Ley Fundamental establece. Por ello, en principio podría analizarse este problema como un aparente conflicto de normas del mismo nivel constitucional, sin embargo, debe considerarse que los preceptos que establecen derechos a favor de los gobernados y los medios procesales para hacerlos valer y restituir en caso de violación, sin duda son de mayor jerarquía. Este principio tiene un amplio desarrollo doctrinario, se ve fortalecido por el propio origen del movimiento constitucionalista mundial.

Sirven de apoyo a lo anterior, las tesis sustentadas por este Tribunal Pleno al resolver la Controversia Constitucional 1/95, visible a fojas 539 y 540, Tomo VI, Diciembre de 1997, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación que a la letra señalan:

Controversia Constitucional 2/93



"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRIBUNALES
 "DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LAS
 "CONSTITUCIONES Y LEYES LOCALES QUE LOS
 "FACULTAN PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS
 "ENTRE LOS PARTICULARES Y LA
 "ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL, NO
 "VULNERAN LA ESFERA DE COMPETENCIA DE
 "LOS MUNICIPIOS.- De la interpretación
 "sistemática y armónica de lo dispuesto en los
 "artículos 115 y 116, fracción IV, de la Constitución
 "Política de los Estados Unidos Mexicanos, así
 "como de la exposición de motivos y de los
 "dictámenes de las comisiones del Congreso de la
 "Unión que intervinieron en el procedimiento de
 "reforma del último precepto citado, publicado en
 "el Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo
 "de 1987, se colige que al facultar el Poder Revisor
 "de la Constitución a los Estados para instituir
 "Tribunales de lo contencioso Administrativo
 "dotados de plena autonomía para dictar sus fallos,
 "con el fin de dirimir las controversias que se
 "susciten entre la administración pública estatal y
 "los particulares, comprendió dentro de ésta,
 "inclusive, a la administración pública municipal,
 "por lo que las constituciones y leyes locales que
 "facultan a los Tribunales de lo Contencioso
 "Administrativo para dirimir las controversias que

R T E D E
 N A C I O N
 I A C U E R D O S

**"se susciten entre los particulares y la
"administración municipal no invaden la esfera
"competencial de los Municipios. Lo anterior es así,
"en razón de que la teleología de la aludida reforma
"constitucional fue la de instaurar un sistema
"integral de justicia administrativa que permitiera
"fortalecer el Estado de derecho, aunado a que si
"bien el Municipio es un nivel de gobierno con una
"esfera comopetencial propia, ella se encuentra
"constitucionalmente limitada, en diversas
"materias, a lo establecido en la legislación local de
"la entidad federativa en que se ubican, salvo el
"caso en que la constitución Política de los
"Estados Unidos Mexicanos les otorga
"expresamente el ejercicio absoluto de
"determinadas facultades".**

**"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRIBUNAL
"DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
"ESTADO DE NUEVO LEÓN. LOS ARTÍCULOS 63,
"FRACCIÓN XLV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
"DEL PROPIO ESTADO Y 15 DE LA LEY ÓRGANICA
"DE DICHO TRIBUNAL, NO VULNERAN LA ESFERA
"DE COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS.-
"Conforme a los citados preceptos corresponde al
"Congreso Local Instituir el Tribunal de lo
"Contencioso Administrativo, dotado de autonomía
"plena en el pronunciamiento de sus fallos y con**

Controversia Constitucional 2/93



"facultades para resolver los conflictos y
 "controversias que se susciten entre el Estado, los
 "Municipios, los órganos descentralizados y
 "empresas de participación estatales o
 "municipales, y los particulares, situación que no
 "implica una invasión a la esfera competencial de
 "los Municipios, ya que de la interpretación
 "sistemática y armónica de lo dispuesto en los
 "artículos 115 y 116, fracción IV, de la Constitución
 "Política de los Estados Unidos Mexicanos, así
 "como de la exposición de motivos y de los
 "dictámenes de las comisiones del Congreso de la
 "Unión, que intervinieron en el procedimiento de
 "reforma del último precepto citado, publicado en
 "el Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo
 "de 1987, se colige que al facultar el Poder Revisor
 "de la Constitución a los Estados para instituir
 "Tribunales de lo Contencioso Administrativo
 "dotados de plena autonomía para dictar sus fallos,
 "con el fin de inclusive, a la administración pública
 "municipal. Lo anterior es así, en razón de que la
 "teología de la aludida reforma constitucional fue la
 "de instaurar un sistema integral de justicia
 "administrativa que permitiera fortalecer el estado
 "de derecho, aunado a que si bien el Municipio es
 "un nivel de gobierno con una esfera de
 "competencia propia, ella se encuentra
 "constitucionalmente limitada, en diversas

TE DE
 NACION
 ACUERDO

**"materias, a lo establecido en la legislación local de
"la entidad federativa en que se ubican, salvo el
"caso en que la Constitución Política de los
"Estados Unidos Mexicanos les otorga
"expresamente el ejercicio absoluto de
"determinadas facultades".**



De esta forma, debe concluirse que las normas impugnadas por esta vía que quedaron transcritas en el resultando primero de esta sentencia son válidas constitucionalmente y en consecuencia los juicios contenciosos en que se aplicaron dichas normas también resultan constitucionales.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
SECRETARÍA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN

Por lo que hace a la última conclusión precisada anteriormente, debe señalarse que tal y como se deriva del texto del artículo 105 de la Constitución Federal antes de la reforma de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, la controversia constitucional es procedente cuando se plantea la invasión de esferas competenciales que la propia Constitución Federal establece, por lo que, este medio de control constitucional no es la vía idónea para impugnar actos o resoluciones dictados por órganos jurisdiccionales, pues tal proceder haría de esta vía un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el juicio natural.

Controversia Constitucional 2/93





Este criterio ha sido sostenido por este Tribunal Pleno el resolver las Controversias Constitucionales números 18/95 y 17/97.

Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía la tesis número 77/98 sustentada por este Tribunal Pleno, visible a fojas 824, Tomo VIII, Diciembre de 1998, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta que a la letra señala:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO ES LA VÍA IDÓNEA PARA IMPUGNAR ACTOS DERIVADOS DE RESOLUCIONES DICTADAS EN UN PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente el criterio de que la controversia constitucional no es la vía idónea para impugnar sentencias que recaigan en los juicios o procedimientos de los que conocen los órganos jurisdiccionales, ya que se haría de esta vía un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural, siendo que en la controversia constitucional sólo puede plantearse contravención a disposiciones fundamentales por invasión o transgresión de los ámbitos competenciales que dichas disposiciones establecen en favor de cada uno de los

CORTE DE
JUSTICIA DE LA
NACIÓN
EN MATERIA DE
ACUERDOS

**"respectivos niveles de gobierno.
"Consecuentemente, por mayoría de razón, los
"actos emitidos en cumplimiento de requerimientos
"formulados por los órganos del Poder Judicial
"Federal en el procedimiento de ejecución de
"sentencias de amparo, no pueden ser impugnados
"en vía de controversia constitucional pues, en
"términos del artículo 105 de la Ley de Amparo que
"rige el citado procedimiento, cuando cualquier
"autoridad sea requerida por los órganos
"jurisdiccionales de amparo, tiene la ineludible
"obligación de cumplir en los términos requeridos,
"por tanto, el análisis de la constitucionalidad de
"los actos que emitan las autoridades demandadas
"en cumplimiento de una sentencia de amparo o de
"un requerimiento de un Juez de Distrito tendiente
"a lograr dicho cumplimiento, no puede realizarse
"en la vía de controversia constitucional, máxime
"cuando la autoridad que se sienta agraviada por la
"citada resolución tiene a su alcance los medios de
"defensa previstos en la Ley Reglamentaria de los
"Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de
"los Estados Unidos Mexicanos".**



SUPREMA CC
JUSTICIA DE LA
SECRETARIA GENERAL I

Así pues, las violaciones intrínsecas que se alegan en la presente controversia constitucional referidas a las resoluciones dictadas por el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, no pueden ser analizados en esta vía.

Controversia Constitucional 2/93

563



Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.- Es procedente la controversia constitucional planteada por el Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León.

SEGUNDO.- El actor no probó su acción.

TERCERO.- Se reconoce la validez de los actos de la Legislatura, Gobernador y Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, descritos en el considerando cuarto de esta resolución.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Góngora Pimentel. No asistió el señor Ministro José Vicente Aguinaco Alemán, por estar disfrutando de vacaciones. Fue ponente en este asunto el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

RECIBIDO DE LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
PARA NOTIFICACION EL 25 MAYO 1999

araya

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

MINISTRO PRESIDENTE:

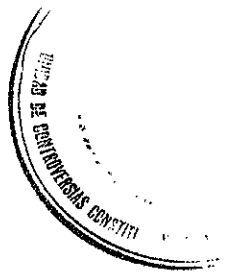

GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.

MINISTRO PONENTE:


SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ.



En 26 MAYO 1999 por lista de la misma fecha, se notificó la resolución anterior a los interesados. Conste.

araya

Esta hoja forma parte de la controversia constitucional 2/93, promovida por el Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León. Fallada el día once de mayo de mil novecientos noventa y nueve, en el sentido siguiente: **PRIMERO.-** Es procedente la controversia constitucional planteada por el Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León.- **SEGUNDO.-** El actor no probó su acción.- **TERCERO.-** Se reconoce la validez de los actos de la Legislatura, Gobernador y Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, descritos en el considerando cuarto de esta resolución.- Conste.

SIENDO LAS CATORCE HORAS DE LA FECHA ANTES INDICADA Y EN VIRTUD DE NO HABER COMPARECIDO LOS INTERESADOS A OIR NOTIFICACIONES SE TIENE POR HECHA DICHA NOTIFICACION, POR MEDIO DE LISTA, DOY FE.

araya

“ En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, fracción IV y 18, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos”.