

TESIS QUE SE PROPONE:

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ESTATAL TRIBUNAL DE LO LAS CONSTITUCIONES Y LEYES LOCALES QUE LA FACULTAD PARA RESOLVER LAS CONTROVERSIAS ENTRE LOS PARTICULARES Y LAS AUTORIDADES MUNICIPALES NO ATENTA CONTRA LA ESFERA COMPETENCIAL DE LOS AYUNTAMIENTOS De conformidad con la exposicion de motivos y los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión que intervinieron en el procedimiento de enmienda constitucional que culminó con la modificación de varios artículos de la Ley Fundamental en materia de Administración de Justicia, cuyo decreto promulgatorio fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de marzo de mil novecientos ochenta y siete, en relación con el artículo 116, fracción IV, que establece la facultad de las legislaturas locales instituir en las constituciones y leyes de los Estados 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 los particulares y la "Administración Pública Estatal", debe interpretarse que dentro de ésta se contemplan las autoridades municipales. Esto es así, en virtud de que fue la teleología de la reforma el instaurar "un sistema integral de justicia administrativa" que permitiera fortalecer el Estado de Derecho, mediante la creación de estos órganos jurisdiccionales que velarán por el respeto de los derechos de los gobernados. En consecuencia, la creación y actuación de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo Estatal al dirimir las controversias entre los órganos municipales y los particulares, no menuda, limita o restringe la esfera competencial que les otorga la Constitución General de la República o las demás Leyes Estatales.

Ponente: Mariano Azuela Guillón - Secretaria Irma Rodríguez Franco Controversia Constitucional 1/95. Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 1/95 H. AYUNTAMIENTO DE MONTERREY, NUEVO LEON

MINISTRO PONENTE: MARIANO AZUELA GUITRON
SECRETARIA: LIC. IRMA RODRIGUEZ FRANCO
Proyectó: Lic. Ariel Alberto Rojas Caballero

México, Distrito Federal Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día cinco de diciembre de mil novecientos noventa y cinco

VISTOS y RESULTANDO:

Primero.- Por escrito presentado en la Subsecretaría de Acuerdos de este Tribunal el tres de marzo de mil novecientos noventa y cinco, Jesus Hinojosa Tijerina y Miguel Gomez Guerrero, en su carácter de presidente municipal y sindico segundo respectivamente, del Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León promovieron controversia constitucional contra actos del Congreso, gobernador constitucional, secretario general de Gobierno y Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Estado de Nuevo León, consistentes en

"Del H. Congreso del Estado de reclama: a) La invasión de la esfera municipal que se lleva a cabo, en virtud de la inclusión de la fracción XIV al artículo 63 de la Constitución Política de Nuevo León al establecer, como facultad de dicho cuerpo legislativo la de "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 Estatales o MUNICIPALES y, los particulares, estableciendo las normas de su organización, su funcionamiento, finanzas y remuneras de los Magistrados que lo integren, sus procedimientos y recursos contra las resoluciones que se pronuncien" b) La invasión a la esfera municipal con la expedición del decreto No. 213 que contiene la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León que específicamente en el artículo 15, en cuanto que señala competencia de dicho tribunal para conocer de juicios que se inician en contra de los actos, resoluciones o hechos definitivos dictados por autoridades administrativas o fiscales y organismos descentralizados de la administración pública estatal y MUNICIPAL del estado de Nuevo León, las que tengan la devoción de un ingreso de los regulados por la Ley de Hacienda del Estado o POR LA LEY DE HACIENDA DE LOS MUNICIPIOS, lo que impongan sanciones no corporales por infracciones las leyes y reglamentos estatales o MUNICIPALES. Es que constituyan responsabilidad administrativa en contra de funcionarios, empleados o trabajadores, todos ellos al servicio del Estado o de sus MUNICIPIOS; las que causen un agravio en materia fiscal, así como todos aquellos actos realizados por cualquier autoridad administrativa, estatal o MUNICIPAL, fuera de procedimiento y ejecución, los dictados en materia de pensiones con cargo al erario Estatal o de LOS MUNICIPIOS, los que se refieren a contratos de naturaleza administrativa en que sea parte el Estado o sus MUNICIPIOS, lo relativos a la responsabilidad patrimonial extracontractual reclamada del Estado o sus MUNICIPIOS, lo relativo a las indemnizaciones por daños o perjuicios por infracciones que incurrir los funcionarios o empleados del Estado o MUNICIPIOS, los que se promuevan contra cualquier acto u omisión de las autoridades del Estado, sus MUNICIPIOS y que el Tribunal conozca de los juicios que promuevan las autoridades Estatales y MUNICIPALES para que sean anulables las resoluciones favorables a los particulares. c) La invasión de la esfera municipal con la expedición del Código Procc. del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, en cuanto a que contiene el proceso contencioso administrativo que debe seguir un particular contra el Municipio y se señala que cuando sea la autoridad municipal la resolución correspondiera al Síndico del Ayuntamiento observándose lo previsto por la Ley Orgánica de la Administración

Publico Municipal. La invasión de la esfera municipal con motivo de la disposición con carácter de Ley Ordinaria que se reclama del Congreso Estatal, obedece a que el artículo 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos precisa que la Constitución y Leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tienen a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. El MUEBPRO no forma parte de la administración pública estatal. En consecuencia a lo dispuesto por el artículo 115 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 120 de la Constitución Política de Nuevo Leon y en este, los MUEBPROS que interviene al Estado son independientes entre sí, atento a lo previsto en el artículo 118 de la Constitución Política de México y en el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal diferente a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. De los CC. Gobernador Constitucional y Secretario General de Gobierno del Estado de Nuevo Leon, se reclama: a) La invasión de la esfera municipal de Monterrey por el Decreto de Promulgación del primero, y la publicación en el Periódico Oficial del Estado, por parte del segundo de los actos legislativos reclamados al Congreso del Estado y que se precisan en los hechos anteriores, porque el hecho de abstenerse de promulgar y publicar tales disposiciones por ir más allá de lo previsto por el artículo 116, fracción IV de la Constitución Política de Nuevo Leon. Del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, se reclama: a) Toda actuación en los conflictos planteados por particulares en contra de órganos de la administración pública de Monterrey, N.L., específicamente: b) El auto admisorio de fecha 08 de Diciembre de 1994 de la demanda, en juicio contencioso administrativo, formulada por el C. C. Javier Miguel Amone Curi y Luis Amone Chalupín contra del Tesorero Municipal de Monterrey, formando el expediente 169/94 a) El auto admisorio de fecha 09 de Enero de 1995 dictado con motivo de la demanda presentada por el C. C. Montemayor Garza en contra del Tesorero Municipal, Director de Ingresos y Jefe de Ingresos de Monterrey, N.L., formando el expediente 006/95 b) El auto de fecha 25 de Enero de 1995 en el cual, sin proveer sobre la contestación, desecha de plano el incidente de previo y especial pronunciamiento sobre la incompetencia del tribunal, dictado en el expediente 469/94, c) El auto de fecha 02 de Febrero de 1995 dictado en el expediente 169/94 desechando el recurso de reclamación y aplicando supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles aduciendo que: Contra la resolución que decida lo la competencia, no habra recurso alguno, d) Auto de fecha 18 de Enero del año en curso desechando la promoción por la cual se solicitaba la declaración de incompetencia del Tribunal, y e) Auto de fecha 31 de Enero de 1995, notificando el día 07 de Febrero del año en curso, el auto del expediente 006/95 desechando el recurso de reclamación por la misma razón a que se refiere el inciso. D) Tales actuaciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo invaden la esfera de acción del Municipio, en virtud de que las controversias entre los particulares y los órganos de la administración pública municipal, una vez que se satisface el principio de definitividad, por no existir recurso administrativo o existiendo, agotado este, se dirimen por el juicio de amparo indirecto que en tal virtud adquiere las características de un verdadero juicio sumario de amparo. De todas y cada una de las autoridades demandadas se reclaman las consecuencias directas e indirectas que tanto de hecho y de derecho se desprendan de todos y cada uno de los conceptos anteriores.

Fundaron su demanda en los hechos que se transcriben a continuación

1.- La Constitución Política del Estado de Nuevo Leon fue reformada en su fracción XIX del artículo 63 para otorgar facultad al Congreso Local para instituir el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, siguiendo la norma prevista en el artículo 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en sus disposiciones de nominaciones complementarias del sistema federal determina que las constituciones y Leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, QUE TIENGAN A SU CARGO Y PRIMIPLES COMPETENCIAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y LOS PARTICULARES ESTABLECIENDO LAS NORMAS PARA SU CONSTITUCION, SU

FUNCIONAMIENTO EL PROCEDIMIENTO Y LOS RECURSOS CONTRA SUS RESOLUCIONES La Administración Pública Estatal en Nuevo León se encuentra regulada por la Ley Orgánica correspondiente del Ejecutivo y Organismos Descentralizados de Unidades Administrativas y entre ellas, claro está, por la autonomía de que están dotados no se encuentran comprendidos los Municipios. Luego entonces, si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos delimita que las constituciones y leyes locales establecerían tribunales de lo contencioso para conocer y resolver las contiendas entre los particulares y la Administración Pública Estatal, es inconcuso que dentro de éstas no quedaron comprendidos los Municipios, y, en el caso de Nuevo León, al reformarse el artículo 63 fracción XLV de la Constitución Política permite que al instituir el Tribunal permite que al instituir el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para conocer no solo las controversias entre particulares y la Administración Pública Estatal sino entre aquéllos y los Municipios y los organismos Descentralizados y Empresas de Participación Municipal, tal precepto de la Constitución Local va más allá de lo previsto por la norma federal y, en consecuencia, se invade la esfera de acción del Municipio. Este, en Nuevo León, tiene una Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal. El órgano de Administración del Municipio es el Ayuntamiento, de acuerdo con lo previsto por el artículo 115 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 118 de la Constitución Política de Nuevo León y 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal. A la vez existe un Reglamento de la Administración Pública Municipal de Monterrey que señala las atribuciones del presidente Municipal y de cada una de las Dependencias y diversas a las que compone a la Administración Pública del Estado y Administración Pública Federal que se regula por sus respectivas Leyes Orgánicas. De esa manera, es claro que con la reforma constitucional invocada se invade la esfera de acción que corresponde al Municipio. Bien podría expedirse por la legislatura local una ley que instituya Tribunales de lo Contencioso Administrativo que conozcan y diriman los conflictos entre los particulares y los Municipios o de acuerdo con lo previsto en el último párrafo del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y, en el caso del Municipio de Monterrey para que se sometan a la jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso del Estado como sucede en el caso del Municipio de Guadalajara y el Estado, como sucede en el caso del Municipio de Guadalajara y el Estado de Jalisco, como se acredita con la copia del convenio respectivo. 2 - Como consecuencia de la disposición constitucional local artículo 63 fracción XLV de la Constitución Política de Nuevo León el Congreso Local expidió los decretos números 213 y 214 que contienen, respectivamente, la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León y Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, publicados en el Periódico Oficial número 80, tomo CXXXIII de fecha 5 de julio de 1991. Dichas Leyes contienen normas que, igualmente, invaden la esfera de acción de los Municipios de esta Entidad Federativa, al determinar, la primera la competencia de dicho Tribunal para concederle facultades para conocer de juicios que se inician en contra de los actos, resoluciones hechos administrativos no solamente dictados por autoridades administrativas o fiscales u organismos descentralizados de la Administración Pública Estatal sino se incluyó a la Municipal, así como se precisaron diversas causales de competencia del Tribunal a los que se hace alusión a actos de autoridades administrativas municipales, sobrepasando lo dispuesto por el artículo 110 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que restringe la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Estatal, para conocer, tramitar y resolver exclusivamente conflictos surgidos entre los particulares y los órganos de la Administración Pública Estatal, dentro de la cual, obviamente, no se encuentra comprendida la Administración Pública Municipal. Consecuentemente, el Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, al señalar la forma de su iniciar y resolver los conflictos o controversias de los particulares con la Administración Pública Municipal, invade la esfera de acción de los Municipios, máxime que específicamente, en el artículo 5 establece como optativo para el particular agotar o intentar, desde luego, el juicio ante el tribunal o el recurso administrativo previsto en las leyes aplicables en el Municipio o en los reglamentos propios de éste. El sometimiento del Municipio al Tribunal de lo Contencioso Administrativo conforme al procedimiento mencionado constituye, además, una violación al artículo 115 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por ser una autoridad intermedia entre el Municipio y el Gobierno del Estado, 3 - Los actos relativos a la promulgación y publicación del

artículo 63 fracción XLV de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, y de los artículos 133 y 134 relativos a la Ley Orgánica del Tribunal, son violatorios, por invadir la esfera de acción del Municipio, al no evitar que se dieran a conocer a los demandantes y materialmente se publicaran en el Boletín Oficial cuando el artículo 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, limita la facultad del Congreso Estatal a instituir los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, para conocer, tramitar y decidir sobre los conflictos o controversias que se suscitan entre los particulares y la Administración Pública del Estado, dentro del cual no se encuentran comprendidos los Municipios ni la Administración Pública de Monterrey. 1.- Los actos que se reclamaron del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León en cuanto a los autos admissions de los expedientes 40001 y 00605, así como los que desechan el medio de incompetencia y el recurso de reclamación interpuesto contra dichos autos desechatorios invaden la esfera de acción del Municipio, al constituirse en autoridad intermedia entre el Municipio de Monterrey y el Gobierno del Estado y deja de cumplir con lo previsto por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Magistrado del Tribunal de lo Contencioso de ajustar a lo dispuesto por el artículo 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto facultó a las legislaturas estatales a instituir dicha clase de tribunales, para conocer, exclusivamente, de los conflictos o controversias entre los particulares y la Administración Pública Estatal, debiendo tenerse presente lo que escribió don Gabino Fraga Icaza en que los Tribunales Administrativos podían juzgar sobre la constitucionalidad de la ley que le correspondía aplicar y lo que, por su parte el maestro Antonio Martínez Baez aducía sobre el indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer de la constitucionalidad de las leyes, pues, en el caso, correspondía al Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para evitar la invasión de esfera del Municipio, ejercer el control difuso de la constitucionalidad que se desprende de lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sabedor el Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de que contra las resoluciones que emite en contra de los intereses del Municipio de Monterrey, o de los órganos de la Administración Pública de este, no procede el ejercicio de la acción constitucional por actuar aquellos en función de su actividad como sujeto de Derechos Públicos en sus relaciones sin motivación ni fundamentación como son en el caso los desechamientos del recurso de reclamación, aplicando supletoriamente el artículo 130 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, bajo el supuesto de la remisión que hace el artículo 1 del Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya norma desacatan el Congreso Local, el Gobernador del Estado, el Secretario General de Gobierno del Estado, y el Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a pesar de la protesta rendida en los términos de los artículos 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 113 de la Constitución Política de Nuevo León, de cumplir y hacer cumplir las constituciones y leyes que de ellas emanan, invadiendo la esfera de acción del Municipio al conocer de las controversias de particulares en contra de la Administración Pública Municipal, cuando dichos conflictos se encuentran y deben estar excluidos de la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo porque el mandamiento constitucional, al ordenar la institución de dichos Tribunales, los creó exclusivamente para conocer de los conflictos entre los particulares y la Administración Pública Estatal. Los actos de esta no son enjuiciables, hasta la fecha, por la vía contenciosa administrativa del Estado. Los particulares tienen a su alcance los recursos administrativos previstos en las Leyes y reglamentos aplicables en el Municipio y contra las resoluciones de estos, el juicio de amparo, mismo que, además, procede si no existiera medio ordinario de defensa, de acuerdo con lo previsto por los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 111 de la Ley de Amparo. La doctrina jurídica mexicana se ha orientado respecto a la incompetencia del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado para conocer de las controversias de los particulares en contra de la Administración Pública Municipal, cuando han sostenido: "Respecto a los actos administrativos dictados por los Ayuntamientos, no puede estimarse que fueren impugnables ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo Estatales, sino que al efecto sería aconsejable que los Ayuntamientos que así lo requieren en función de la complejidad de sus problemas, crearan Tribunales de lo Contencioso Municipales, cuenta habida de que el Estado

Lo cual no puede en forma alguna calificar la legalidad de los actos administrativos municipales, por la calificación anterior severamente contra el Municipio libre. ("Avances y perspectivas de la reforma constitucional 1987 en el plano de jurisdicción contencioso-administrativo" Alcega José Patricio Suárez Jumbull en "Las Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Sistema Judicial Mexicano - La Reforma Judicial 1986-1987" - Editorial Porrúa, S.A.). Todas las leyes de justicia local atribuyen a los Tribunales ambas justicias, la estatal y municipal, pero se pregunta sobre que base constitucional se procede de este modo. Bastaría con agregar a la fracción IV que las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y Municipal y los particulares. "(El artículo 116 constitucional y la Justicia Administrativa Local" Lic. Alfonso Nava Negrete en "Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional" - Leonel Pérez Nieto Castro - Compilador - Editorial Porrúa, S.A.). El propio Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en una ponencia presentada en el Congreso de Derecho Procesal sostuvo la anticonstitucionalidad del funcionamiento de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo estatales al conocer y resolver de los conflictos entre los particulares y la Administración Pública Municipal".

Segundo.- Los representantes del Municipio demandante fundaron su promoción en los artículos 1, 102, 105, 107, 115, 116, 128 y 133 y relativos (sic) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, 2, 11 y relativos (sic) de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal; 1, 4, 70, 71, 79, 93, 270, 271, 281, 322, 323, 324, 327, 328, 329, 337, 346, 349 y relativos del Código Federal de Procedimientos Civiles

Tercero.- Por auto de la Presidencia de esta Suprema Corte de diez de marzo del mismo año se ordenó formar y registrar el expediente relativo, así como el emplazamiento de las autoridades demandadas.

Cuarto.- Por auto de cinco de abril, el Presidente de este Tribunal ordenó agregar al expediente formado con motivo de la presente controversia constitucional, el escrito y anexos de veintiocho de marzo del año en curso, suscritos por Socrates Cuauhtemoc Rizzo Garcia, Gustavo Alarcón Martínez y Adolfo J. Treviño Garza, con el carácter, respectivamente, de gobernador Constitucional, secretario General de Gobierno y magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado, y el escrito y anexos del treinta del mencionado mes, de Juventino González Ramos, presidente de la Diputación Permanente de la LXVII Legislatura Constitucional del citado Estado, recibidos en la Subsecretaría de Acuerdos el día treinta del antes citado mes. En este proveído el Presidente de este Máximo Tribunal ordenó darle vista a la parte actora para que dentro del término de cinco días, a partir de la legal notificación de este acuerdo manifestara lo que a su derecho conviniera en virtud de la excepción de incompetencia planteada por las autoridades señaladas en su escrito de contestación.

Quinto.- Mediante acuerdo de fecha cuatro de mayo de mil novecientos noventa y cinco el Presidente de este Tribunal Supremo ordenó turnar los autos al Ministro Mariano Azuela Gutron a fin de que formulara el proyecto de resolución en torno a la excepción de incompetencia planteada por la parte demandada y diera cuenta con él al Pleno de este Alto Tribunal.

Sexto.- Por auto de quince de mayo el Presidente de esta Suprema Corte ordenó agregar el expediente formado con motivo de la presente controversia constitucional el escrito por Jesús Hinojosa Tijerna y Miguel Gomez Guerrero, con el carácter, respectivamente, de presidente municipal y síndico segundo del Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, recibidos en la Subsecretaría de Acuerdos el diez de mayo del año en curso donde, en cumplimiento al proveído de cuatro de mayo del presente. El seis de julio de este año, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pronunció resolución al respecto, contenido los siguientes puntos resolutive concretos:

PRIMERO.- Es inatendida la excepción de incompetencia hecha valer por la parte demandada. SEGUNDO.- Es procedente la controversia constitucional planteada por el Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León. TERCERO.- Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la controversia constitucional suscitada entre el

Ayuntamiento Municipal de Monterrey, Nuevo Leon, el Gobernador Constitucional del Estado, el Congreso del Estado, el Secretario General de Gobierno y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo Leon (CUARTO) - Se ordena continuar con la tramitacion del procedimiento de la controversia constitucional 195 "

Séptimo.- Mediante escrito presentado el seis de abril del año que transcurre, Juventino González Romos, con el carácter de Presidente de la Diputacion Permanente de la LXVIII Legislatura Constitucional del Congreso del Estado de Nuevo Leon, contestó la demanda promovida contra dicho órgano legislativo, en los siguientes términos

EN CUANTO A LOS CONCEPTOS DEMANDADOS Son notoriamente improcedentes todos y cada uno de los conceptos preesados en los incisos a), b) y c) del escrito inicial de demanda, en donde se reclama equivocadamente la supuesta anticonstitucionalidad de la fraccion XLV del artículo 63 de la Constitucion Politica del Estado de Nuevo Leon, del Decreto numero 213 que contiene el artículo 15 de la Ley Organica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo Leon, así como la impugnacion relativa al diverso Decreto numero 211 que contiene el Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la misma Entidad Federativa mencionada y específicamente por lo que hace al procedimiento contencioso administrativo que este último ordenamiento legal dispone en favor de todo particular que tenga la necesidad de combatir actos administrativos provenientes de las autoridades municipales, ya que contra lo que tiene alegando el Ayuntamiento demandante, esta Legislatura Local estima fundadamente, que con la aprobacion y expedicion de los mencionados dispositivos legales, que no se incurre en invasion ni vulneracion de facultades o atribuciones competenciales que estuviesen reservadas a la autoridad municipal y al efecto en contra de todas las anteriores pretensiones reclamadas, oponemos desde este momento, entre otras, las excepciones de FALTA DE ACCION Y CARENCIA DE DERECHOS en la parte actora, por las razones y motivos que mas adelante se exponen al darse contestacion particularizada a cada uno de los hechos de la demanda. CONTESTACION A LOS HECHOS DE LA DEMANDA I.- El punto primero de los hechos de la demanda se niega, impugna y objeta suscitandose al efecto expresa controversia en todo aquello que no concuerda o concuerde con la realidad de los hechos que a continuacion se exponen. En efecto, por principio de cuenta, se hace imprescindible destacar que entre las facultades del Congreso del Estado de Nuevo Leon, la fraccion XLV del artículo 63 de la Constitucion Politica Local, establece la de "INSTITUIR MEDIANTE LAS LEYES QUE LE SPIDA, EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, DOTADO DE AUTORIDAD PLENA EN EL PRONUNCIAMIENTO DE SUS FALLOS Y CONTACTUABLES PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS Y CONTROVERSIAS QUE SE SUSCITEN ENTRE EL ESTADO, LOS MUNICIPIOS, LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATALES O MUNICIPALES Y LOS PARTICULARES, ESTABLECIENDO LAS NORMAS DE SU ORGANIZACION, SU FUNCIONAMIENTO, LOS REQUISITOS PARA NOMBRAMIENTOS, LICENCIAS Y RENUNCIAS DE LOS MAGISTRADOS QUE LO INTEGRAN, SUS PROCEDIMIENTOS Y RECURSOS CONTRA LAS RESOLUCIONES QUE SE PRONUNCIEN". Sin embargo no menos exacto es tambien, que la Legislatura Estatal para autorizar la creacion del mencionado Tribunal de lo Contencioso Administrativo como ademas de la precitada disposicion que hizo de otras diversas atribuciones soberanas, igualmente contenidas en el multicitado artículo 63 de la expresa Constitucion Politica del Estado, en las fracciones que literalmente se transcriben a continuacion ARTICULO 63- PERTENECE AL CONGRESO. XXXV.- EJERCER LAS FACULTADES PROPIAS DE UN CUERPO LEGISLATIVO EN TODO AQUELLO QUE NO LE PROHIBA LA CONSTITUCION FEDERAL O LA DEL ESTADO. XII- FORMULAR LAS LEYES QUE REGLAMENTEN LOS ARTICULOS DE ESTA CONSTITUCION FEDERAL O LA DEL ESTADO. XII- FORMULAR LAS LEYES QUE REGLAMENTEN LOS ARTICULOS DE ESTA CONSTITUCION INTERPRETANDO FIELMENTE SU CONTENIDO. En ese orden de cosas, es importante hacer hincapie en que la Constitucion Federal de la Republica Mexicana, tanto en su artículo 116-IV al otorgarle a los Estados del País facultades para la creacion e institucion de los Tribunales Locales de lo Contencioso Administrativo, como en el diverso

artículo 115 al disponer las bases constitucionales para la repartición política y administrativa del Municipio libre en ninguno de estos dos artículos del pacto federal existe prohibición ni impedimento alguno para que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León pueda ocuparse, entre otros casos, de definir controversias en las cuales un particular actúa en demanda de nulidad contra actos administrativos emitidos por las autoridades municipales, máxime cuando que dicha potestad jurisdiccional le fue otorgada al mismo Tribunal en cuanto por la Legislatura Local en uso y aplicación de las facultades que igualmente con autorización y armonía a la Ley Suprema se contiene al efecto en las precitadas fracciones XXXV, XLII y XLV del artículo 63 de la Constitución Política Local, de tal manera que, en la especie, el Ayuntamiento demandante, no demuestra que exista prohibición alguna en el artículo 116-IV de la Ley Fundamental vigente en el país, así como tampoco se justifica que con el funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local invada, restinga o vulnere concretamente algunas de las facultades reservadas en favor de los Municipios, ya en la Constitución Federal o la Local de la Entidad ni por cualquier otra Ley Secundaria, es incontestable que no se surte en el caso agravio ni lesión jurídica directa en perjuicio de la autoridad municipal accionante, razón por la cual se deja opuesta la excepción de FALTA DE LEGITIMACION ACTIVA EN LA CAUSA, careciendo así de interés jurídico la parte actora en el planteamiento de la controversia que nos ocupa. Por otro lado, es absurda la argumentación que la contraparte hace pretendiendo el establecimiento o instalación de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo del nivel local especializados exclusivamente en el conocimiento de conflictos entre particulares y los Municipios, mediante la previa expedición de una Ley AD-HOC de parte de la Legislación Estatal, porque contra lo que tiene aducido la parte actora, tal evento amen de carecer de fundamentación legal y constitucional para ello, resultaría contrario a la política de simplificación administrativa que en la Administración Pública tanto federal como local, sobre todo si se tiene en cuenta el estado de emergencia económica que en estos momentos nos toca vivir. Y por lo que se refiere a la diversa estimación que la parte accionante igualmente hace proponiendo la celebración de algún convenio entre el Estado y cada uno de los Municipios para que estos, en opinión de la parte actora, se sometiesen expresamente a la jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, cabe destacar, sin embargo, que dicha fórmula propuesta por la contraparte, en el caso particular del Municipio de Monterrey, deviene totalmente innecesaria, superflua e irrelevante, toda vez que el Ayuntamiento demandante de la Ciudad de Monterrey, sostuvo y omite exponer en su libelo, que el propio reglamento de la Administración Pública del referido Municipio de Monterrey, Nuevo León y concretamente al ocuparse de regular lo concerniente al recurso administrativo de inconformidad, dicho ordenamiento legal de carácter reglamentario, contiene diversos dispositivos como son los artículos 26, 28 y 37 que hacen referencia y remisión expresa tanto al procedimiento contencioso como al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, con lo que queda acreditado así que el Ayuntamiento de Monterrey al encargarse de reglamentar internamente su propia Administración Pública Municipal (y muy específicamente al reglamentar lo relativo a su recurso administrativo de inconformidad), se somete y reconoce implícitamente la jurisdicción del referido Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, por consiguiente, esta falta de toda razón lógica y jurídica el desconocimiento que los funcionarios municipales demandantes, en forma confusa pretendiendo efectuar con relación a la jurisdicción con que siempre ha contado desde su creación el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local en cuanto a su facultad que este tiene para conocer y definir controversias suscitadas entre un particular y los actos administrativos provenientes de los Ayuntamientos. Con el fin de robustecer la conclusión acabada de precisar, se transcriben a continuación en forma textual, los preveedores dispositivos contenidos en el vigente reglamento de la Administración Pública del Municipio de Monterrey, Nuevo León”

ARTICULO 26 - LA TRAMITACION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD QUE ESTABLECE EL ARTICULO 106 FRACCION VIII DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL, SE AJUSTARA A LAS DISPOSICIONES DE ESTE REGLAMENTO O EN SU DEFECTO, A LAS NORMATIVAS CONSIGNADAS EN EL CODIGO PROCESAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEON

ARTICULO 23 - LA INTERPOSICION DEL RECURSO DE CONFORMIDAD SERA OBLIGATIVA PARA EL INTERESADO ANTES DE ACUDIR ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEON "ARTICULO 3 - I - INTRODUCCION DEL RECURSO CUANDO SE HAGA VALER COMPACTOS ADMINISTRATIVOS I - II - III - QUE HAYAN SIDO IMPUGNADOS ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEON 2 - El segundo punto del Capítulo de los hechos de la demanda, igualmente se controvierte e impugna, negándose expresamente la invasion de competencia municipal por parte del Congreso del Estado con motivo de la aprobacion y expedicion tanto de la Ley Orgánica como del Código Procesal que rigen respectivamente la competencia, el funcionamiento interno así como las disposiciones relativas, la tramitacion y resolucion del procedimiento de nulidad que se ventila en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo Leon".

En efecto, por lo que hace a los Decretos 213 y 214 que fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado con fecha 5 de julio de 1991, en donde se contienen respectivamente la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y el Código Procesal aplicable para los procedimientos ventilados ante el mismo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, su aprobacion y expedicion que el Congreso del Estado efectuó con relacion a esos dos ordenamientos legales acabados de precisar, es innegable que se hayan efectuado aisladamente con base exclusiva en la multi-referida fraccion XIV del artículo 63 de la Constitución Política del Estado de Nuevo Leon que refiere la parte actora, sino que lo cierto del caso es que, como ya he tenido oportunidad de precisar con antelación, la Legislatura Local también hizo uso de otras diversas atribuciones soberanas que dicho Órgano Legislativo Local igualmente tiene asignado expresamente en las fracciones XXXV y XL del propio artículo 63 de la Constitución Política del Estado, donde se dispone que compete al Congreso de Nuevo Leon ejercer las facultades propias de un Órgano Legislativo en todo aquello que no le prohiba la Constitución Federal o la del Estado, así como la facultad de emitir y formular las leyes que sean necesarias para reglamentar los dispositivos legales que contiene la misma Constitución Política Local. En ese orden de ideas, contra lo que tienen expuesto la parte actora, en la especie tampoco se sufre violacion a la fraccion IV del artículo 116 de la Constitución Federal del País, en virtud de que en este dispositivo constitucional, no está prohibido que el expresado Tribunal Local de lo Contencioso Administrativo ejerza su competencia jurisdiccional en lo concerniente al conocimiento y resolucion de conflictos entre un particular y los actos administrativos provenientes de autoridades municipales, con ello tampoco se infringe ni vulnera atribucion alguna reservada al Municipio por el diverso artículo 115 de la misma Carta Magna, en donde se contienen las bases fundamentales que rigen la organizacion y funcionamiento del Municipio libre, asimismo, el Código Procesal del referido Tribunal de lo Contencioso Administrativo tampoco invade la esfera de accion de los Municipios al disponerse en su artículo 5. Como optativo para el particular, el agotar el recurso administrativo conducente, o bien intentar en su caso, el RECURSO DE NULIDAD ante el mencionado Tribunal de lo Contencioso Administrativo, siendo falso que en este último caso la autoridad municipal se vea obligada inconstitucionalmente por una Ley Estatal a someterse a la jurisdiccion contenciosa administrativa del expresado Tribunal Local, porque contra lo que tiene manifestado la parte accionante, el diverso artículo 28 del propio reglamento de la Administracion Publica del Municipio de la Ciudad de Monterrey, prevé a su vez que la interposicion del recurso administrativo de la inconformidad (único que se contempla en la Ley Orgánica de la Administracion Publica Municipal) será optativo para el interesado, antes de acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Gobierno del Estado de Nuevo Leon; lo que significa entonces, que en tal caso el sometimiento del Municipio de Monterrey con respecto al multireferido Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, al estar consagrado en el mismo reglamento de la propia Administracion Publica Municipal en comento, no puede ser desconocida tal jurisdiccion administrativa pretextando como lo hace la parte actora, un supuesto rebasamiento de la fraccion IV del artículo 116 de la Constitución General de la Republica, porqu... se insiste, la propia Legislacion Reglamentaria del Administracion Publica del Municipio de Monterrey, reconoce y consagra la legitimidad y constitucionalidad de la

competencia jurisdiccional que para el caso en comento tiene el multiplicado Tribunal Local de lo Contencioso Administrativo. Asimismo, contra lo que tiene expuesto la parte accionante, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo Leon, tampoco origina violacion alguna del articulo 115 fraccion I de la Constitucion Politica de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que con la substanciaci6n y resoluci6n de los conflictos contenciosos administrativos suscitados entre particulares y los Ayuntamientos del Estado, no se configura la intermediaci6n que prohíbe entre Municipio y Gobierno Estatal el referido mandato constitucional, puesto que esta prohibici6n en comento, establecida por la Carta Magna, lo que realmente proscribe es la existencia de un 6rgano político de Gobierno intermedio entre las esferas Municipal y Estatal, como acontecia hasta antes de la vigencia de nuestra actual Constitucion Federal, con las Jefaturas o Prefecturas Politicas en la epoca de la dictadura ejercida en el pais por el General Porfirio Diaz. Al efecto se hace conveniente destacar la opini6n que al respecto sustenta el maestro don Gabino Fraga que textualmente es del tenor siguiente. "La injerencia directa y despotica que las autoridades centrales llegaron a tener en la Administraci6n Municipal por medio de los prefectos politicos, determin6 un movimiento de reivindicaci6n en favor de la libertad del Municipio, que se ha cristalizado en las disposiciones del articulo 115 Constitucional, en el cual se proviene, como antes indicamos, que no habra ningun intermedio entre el Municipio y el Gobierno del Estado, de tal modo que, en esta forma, las relaciones entre la organizaci6n central y la descentralizaci6n no estan sujetas o no son ya las de fiscalizaci6n absoluta que los prefectos politicos realizaban, sino solo las que derivan del control que los poderes que constituyen el Gobierno de cada Estado ejercen para conservar la unidad interna del mismo en los terminos que las leyes establecen" (DERECHO ADMINISTRATIVO, 22ª Edici6n, México, Porrúa, pág. 22-223). 3 - La promulgaci6n y publicaci6n de los ordenamientos legales que puntualiza la parte actora en el tercer punto de los hechos de la demanda, no siendo actos propios del Congreso, no toca contestarlos, empero, de cualquier forma se niega enfáticamente que tales ordenamientos legales contravengan o violenten la Constitucion Politica de los Estados Unidos Mexicanos, sustentandose al efecto expresa controversia y arrojandole a la contraparte la carga probatoria de sus aseveraciones al respecto, debiendose tener aquí por reproducidos íntegramente los razonamientos vertidos con anterioridad, al darse contestaci6n a los puntos primero y segundo de los hechos de la demanda. 4 - Por lo que toca al cuarto punto de los hechos de la demanda, en donde se refieren las actuaciones que la parte actora le atribuye directamente al titular del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo Leon, no le corresponde contestarlos al Congreso Estatal representado por el suscrito diputado competente, empero, por lo que hace al quinto parafó que contiene el mencionado punto cuarto de los hechos de la demanda, se niega totalmente la supuesta violaci6n del articulo 116-IV de la Constitucion General del pais, que temerariamente sin fundamento alguno le pretende atribuir la accionante al Congreso de Nuevo Leon, que representa el suscrito, igualmente se niega que la Legislatura Local demandada hubiese incurrido en invasi6n de atribuciones competenciales reservadas a los Municipios que equivocada y tendenciosamente aduce la contraparte. Y al efecto se solicita que se tenga aquí por reproducidos íntegramente los mismos razonamientos vertidos con anterioridad, al haberse dado contestaci6n a los puntos primero y segundo de los hechos de la demanda. EN CUANTO AL DERECHO. En virtud de resultar ineficaces los hechos de la demanda inicial, devienen completamente inaplicables los dispositivos legales que invoca la parte actora como fundamento de sus pretensiones. EXCEPCIONES Y OBJECIONES I - SINE ACTIONE AGIS. Consistente en la negativa absoluta de todos aquellos hechos de la demanda sobre los cuales se tiene suscitada controversia expresa. II - FALTA DE INTERES JURIDICO EN LA PARTE ACTORA. Porque en el especie el Ayuntamiento demandante no demuestra en forma alguna que se le este originando afectaci6n o perjuicio en su 6rbita legal de competencia, con motivo de la aprobaci6n y expedici6n de los ordenamientos legales con base en los cuales ha quedado determinada la instalaci6n y funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo Leon. III - INEPTO LIBELO. Consistente en la obscuridad de que adolece el escrito inicial de demanda, en virtud de que nunca se precisa con exactitud la "ESFERA MUNICIPAL," que al efecto pretesta repetidamente la parte actora, como supuestamente afectada con los actos legislativos que son impugnados en la especie sin raz6n ni fundamentaci6n por la parte actora. IV - Todas las demas defensas y excepciones que se desprendian del presente escrito de contestaci6n de demanda.

Octavo.- Mediante escrito presentado el siete de abril del referido año, Sócrates Cuauhtémoc Rizzo García, gobernador del Estado de Nuevo León, Gustavo Alarcón Martínez, secretario General de Gobierno de ese Estado y Adolfo J. Treviño Garza, magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, formularon la contestación a la demanda, en los siguientes términos:

La controversia planteada por las autoridades municipales indicadas, pretende fundarse en los artículos 103 fracción III, 105 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reclamando por lo que hace al Gobernador Constitucional del Estado y Secretario General de Gobierno, la invasión de la esfera municipal de Monterrey por el Decreto Promulgatorio del primero y la publicación en el Periódico Oficial del Estado, por parte del segundo, de los actos legislativos reclamados al Congreso del Estado, que se precisan en los mismos anteriores, por que el primero se abstiene de promulgar y publicar tales disposiciones por no más allá de lo previsto por el artículo 116 fracción IV de la Constitución Política de Nuevo León (SIC). Los actos legislativos a que se refiere son fracción XLV del artículo 63 de la Constitución Política Local, la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en especial su artículo 15 y la expedición del Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Todos ellos los reclaman por lo que llaman "invasión de la esfera municipal". Ese Il. Alto Tribunal en diversas tesis ha sostenido que los Ayuntamientos no tienen carácter de poder, en el sentido en que esta palabra está usada por el Constituyente y que los poderes a que se contrae el artículo 105 de la Constitución Federal son exclusivamente el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, no los Municipios, por lo que al no tener el carácter de poder el Municipio demandante no está legitimado para hacer valer la instancia contemplada en el artículo 105 de la Constitución Federal, mismo que establece que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten "entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos.", por lo que no siendo el Municipio un poder de acuerdo con el concepto que señala la Constitución, los actores no están legitimados para actuar en la presente controversia, por lo que solicitamos así se reconozca y se resuelva, oponiendo por ello la excepción de falta de acción. Tiene aplicación en el caso la siguiente tesis de ese Alto Tribunal: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE LOS PODERES DE UN MISMO ESTADO.- Al disponer el artículo 105 Constitucional que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre los poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos, presupone la existencia legal, indudable, sin discusión alguna, de esos poderes, supuesto que el motivo o materia de la controversia, siempre debe ser la constitucionalidad de sus actos y no es admisible la promoción de una controversia por quien pretende poseer los atributos del poder, sin que este haya sido reconocido legalmente, ya que la controversia no puede entablarse con un poder presunto, sino con los poderes cuyo origen está fundado en las normas constitucionales y respecto de cuya legitimidad no existe asomo de duda. Por tanto, la Suprema Corte de Justicia no tiene competencia para resolver la controversia promovida por las personas que se dicen miembros de un Ayuntamiento contra la legislatura de un Estado, que reconocen el triunfo de la plaintiff contraria a la formada por las citadas personas. Por otra parte, los Ayuntamientos no tienen carácter de poder, en el sentido en que esta palabra está usada por el Constituyente, pues aun cuando la base de la división territorial y de la división política y administrativa de los Estados es el Municipio libre y aun cuando forman un organismo independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, los Ayuntamientos carecer de jurisdicción sobre todo el territorio de un Estado y tal extensión de jurisdicción es la que indiscutiblemente da a la Suprema Corte de Justicia, competencia para intervenir en las afluídas controversias; los poderes a que se contrae el artículo 105 de la Constitución Federal son exclusivamente el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, los Municipios libres solo forman la base de la división territorial y la organización democrática y política en que los afluídos poderes descansan; y el reconocimiento del Municipio libre, con derecho a ser administrado por un Ayuntamiento de elección popular y a disponer libremente de su hacienda no implica que adquiera todos los derechos y prerrogativas de un cuarto poder, ya que, de acuerdo con los artículos 10, 50, 80, 91 y 115 de la Constitución Federal el supremo poder de la Federación se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que se depositan en un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, un Congreso General y la Suprema

Contro de Justicia de la Nación PRECEDENTES Quinta Época Tomo XLVIII, página 309

Controversia Constitucional 21936 entre el Ayuntamiento de Papantla Veracruz contra la Ley Orgánica del Poder Judicial Promovida por Arturo Herrera C. en representación del Ayuntamiento Unanimitad de los votos.- tesis relacionada con Jurisprudencia 11785

Tampoco resulta improcedente la demanda si se pretende fundamentarla en la fracción III del artículo 103 constitucional porque este se refiere a la competencia de los Tribunales de la Federación a través del juicio de amparo, por actos de las autoridades de los Estados que invadan la esfera de las autoridades federales o de los actos de estos que invadan las esferas de aquellas, pero todo ello a través de la violación de garantías individuales, como ya se dijo, a través del juicio de amparo, por lo que tampoco puede fundamentarse la controversia en ese precepto constitucional 2.- Se alega fundamentalmente por las autoridades demandantes, por lo que hace de lo Gobernador Constitucional del Estado, la invasión de la esfera municipal de Monterrey para su intervención en la promulgación y publicación de la fracción XLV del artículo 63 de la Constitución Política de Nuevo León, al establecer, como facultades de dicho cuerpo legislativo, la de instituir mediante las leyes que exceda el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para resolver, entre otros, los conflictos y controversias que se susciten entre el Estado, los Municipios, los organismos descentralizados y empresas de participación municipal, así como también la invasión en la misma esfera municipal con la expedición del Decreto número 213 que contiene la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, específicamente su artículo 15, así como también la invasión de la esfera municipal para la expedición del Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en cuanto que contiene el proceso contencioso administrativo que debe seguir un particular contra el Municipio la resolución correspondiera al Síndico del Ayuntamiento. Del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se reclama su actuación en los conflictos planteados por y articulados en contra de órganos de la Administración Pública de Monterrey, Nuevo León y en especial las actuaciones a que se refiere en los incisos del h) al g) de las páginas 3 y 4 del escrito de demanda. Se aduce, por otra parte, que el artículo 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al contemplar el establecimiento de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar fallos que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, por lo que, según los demandantes, no quedaron comprendidos los Municipios y los organismos descentralizados y empresas de participación municipal en la parte antes transcrita de la Constitución Política Federal. Son infundadas las apreciaciones que se invocan por las autoridades del Municipio de Monterrey, Nuevo León, porque el precepto constitucional, al establecer que los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo para dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, está incluyendo en la denominación "administración pública estatal", a todas las autoridades de los Estados, incluyendo las municipales, ya que la Constitución Política Federal al utilizar el término "administración pública estatal" comprende a todas las autoridades del Estado. Esta interpretación se confirma con lo siguiente: a)- En el artículo 115 constitucional al establecerse las bases para la organización de los Municipios, en ninguna de sus disposiciones les facultó para instituir tribunales contenciosos administrativos y en la fracción III dispone que los Ayuntamientos poseen facultades de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados. Se puede apreciar que en ninguna de las fracciones del artículo 115 en comentario se le dan tales facultades a los Municipios. b)- El mismo artículo 116 de la Constitución Política Federal en comentario cuando dice que el poder público de los Estados se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, comprende a todo el Estado incluyendo sus Municipios, lo que confirma en su fracción III donde se refiere a que el Poder Judicial de los Estados se ejercera por los tribunales que establezcan las constituciones respectivas, Poder Judicial que comprende a toda la conformación territorial del Estado, en el que están incluidas los Municipios. c)- Tampoco viola la existencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo lo dispuesto en el artículo 115 fracción I de la Constitución Federal que dispone que no debe existir ninguna autoridad intermedia entre el Estado y los Municipios, ya que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tiene plena autonomía y no forma parte de la administración del Poder Ejecutivo Estatal, pues su función es meramente jurisdiccional. d)- Por último, es claro que los Municipios forman parte de la estructura jurídica del Estado y no

integrar un cuarto poder o un poder distinto del Ejecutivo, en cuanto que el artículo 115 en su primer párrafo claramente señala que "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre...". Con lo anterior se determina que el municipio es la base de la organización política y administrativa del Estado y demás se sustenta en la división territorial municipal. e) - Además es pertinente mencionar que buena parte de los Estados de la República han establecido Tribunales de lo Contencioso Administrativo dando Les facultades para dirimir las controversias que se susciten entre el Estado, los Municipios, organismos descentralizados estatales o municipales y los particulares, entre los que podemos mencionar los siguientes: Baja California, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Veracruz, Yucatán e Hidalgo. Todos ellos han legislado en la misma forma que el Estado de Nuevo León bajo las facultades que le da el artículo 110 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y dentro de la acepción "administración pública estatal", que controvierten las autoridades reclamantes; y hasta donde hemos sabido, no se ha suscitado ninguna controversia en las mencionadas entidades federativas y alguno de sus Municipios. 4.- Precisa mencionar que la intervención del C. Secretario General de Gobierno en los decretos que se le reclaman es únicamente en los términos de los artículos 77 y 78 de la Constitución Local del Estado de Nuevo León, o sea el referendo a la firma del C. Gobernador Constitucional del Estado. 5.- En relación con las acciones del C. Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, nos permitimos manifestar lo siguiente: Todas son improcedentes en virtud de que el Ayuntamiento del Municipio de Monterrey, Nuevo León, que plantea su demanda a través de su Presidente Municipal y de su Síndico Segundo, han consentido plenamente la actuación y la legalidad de este Tribunal y se han sometido expresamente a la jurisdicción desde su instalación. En efecto, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo inició sus labores el día 27 de abril de 1992 y consecuentemente, los particulares desde entonces plantearon demandas en contra del Municipio de Monterrey, como fueron los juicios números 36-92, 37-92, 45-92, 46-92, 47-92, 48-92, 56-92, 59-92, 60-92, 73-92 y 78-92 y en todos ellos, comparecieron la Tesorería Municipal o el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología o el Jefe de Recaudación de Obras Municipales o el Subdirector de Impuestos Sobre Adquisición de Inmuebles o el Presidente Municipal y todos ellos se sometieron a su jurisdicción dando contestación a las respectivas demandas que se promovieron en su contra y oponían las excepciones y defensas que en su opinión debían de oponer. De igual manera, en todos los juicios, compareció el síndico Segundo del Ayuntamiento que es su representante legal en defensa de los intereses jurídicos del Municipio de Monterrey. No dudaron de su competencia, ni opusieron la excepción de incompetencia. Al mismo tiempo han cumplido de buen grado con las sentencias que ha pronunciado el Tribunal. Acompañamos como anexos del T al fo, copias certificadas expedidas por el C. Secretario de este Tribunal de los acuerdos pronunciados por esta autoridad, con motivo de las contestaciones que presentaron las autoridades mencionadas en este párrafo. Al mismo tiempo, durante el año de 1993, el Municipio de Monterrey fue parte en los juicios que se enlistan en anexos números 17 y 18 que acompañó, y posteriormente, en 1991, también participó en los expedientes cuyos números y nombre del actos se precisan en los anexos 19 y 20 correspondientes a ese año. En todos ellos también, se sometió a la jurisdicción de este Tribunal y en ninguno opuso o ejerció alguna acción de incompetencia. Por último, con fecha 20 de marzo del año en curso, el Presidente Municipal del Municipio de Monterrey, Nuevo León interpuso demanda de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en contra del C. GUILLERMO SILVA ORDAZ, reclamando la resolución de un recurso de inconformidad presentado dentro del expediente AI-7-93 de fecha 12 de mayo de 1991, y esta última fue admitida mediante acuerdo de fecha 22 del citado mes de marzo, habiéndosele formado al efecto el expediente 80-93. Acompañamos como anexo número 21 copia certificada por el C. Secretario del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de la demanda respectiva y del acuerdo mediante el que la admitió a trámite. Lo anterior implica un pleno consentimiento de las funciones del Tribunal y de su jurisdicción, por lo que resulta que la demanda que plantea, a la que ahora se da contestación es improcedente, en virtud de que como lo acreditamos con los anteriores expedientes, ha estado funcionando el Tribunal con el consentimiento expreso de dicha autoridad demandante, a cuya jurisdicción se ha sometido sin ninguna restricción ni oposición. En cuanto a las reclamaciones concreto manifestamos lo

siguiente. No es materia de una controversia constitucional reclamar actuaciones de juicios en parte alguna, pero en todo caso: a) - Es improcedente la acción de reclamar toda actuación en los conflictos planteados por los particulares en contra de órganos de la Administración Pública de Monterrey, Nuevo León, puesto que desde su fundación el Ayuntamiento de Monterrey y todos sus órganos de administración se han sometido expresamente a la jurisdicción del Tribunal y en esa virtud resulta ahora improcedente la demanda por existir ya consentimiento respecto de su funcionamiento y de su legalidad. b) - En relación a los autos a que se refiere en los incisos b), c), d), e), f) y g) que se reclaman del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, resulta improcedente la reclamación, toda vez que no son actos que invaden la esfera de acción del Municipio de Monterrey, quien por otra parte, como ya se dijo, las autoridades del Municipio de Monterrey, ya se han sometido a la jurisdicción del Tribunal, de tal suerte que consisten su existencia y su legalidad y aceptan el funcionamiento del propio Tribunal al reconocer que no controvierte ninguna disposición constitucional porque no dudaron ni reclamaron su incompetencia. c) - Se advierte de esta demanda que la autoridad municipal demandante plantea las excepciones de incompetencia "cuando conviene a sus particulares intereses" porque otro lado cuando no surge esa conveniencia, acepta su jurisdicción al acudir a la esfera de su competencia a contestar las demandas que se promuevan en su contra, pero además, también ha acudido a su jurisdicción a demandar la nulidad de una resolución, lo cual acreditamos plenamente con el anexo número 21 que nos permitimos acompañar a esta demanda."

Noveno.- Por proveído de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y cinco dictado por el Presidente de este alto Tribunal, se tuvo por contestada la demanda planteada y por opuestas las excepciones y defensas ofrecidas por las partes.

En proveído del once de septiembre próximo pasado se ordenó citar a las partes a la audiencia de alegatos señalada para las diez horas del nueve de octubre.

Décimo.- El nueve de octubre de mil novecientos noventa y cinco, tuvo verificativo la audiencia de alegatos, sin la comparecencia personal de las partes, ni de persona alguna que legalmente les representare. En dicha actuación procesal se dio cuenta con diversas probanzas, las cuales fueron admitidas como las correspondientes de la parte actora y se ordenó turnar el asunto al señor Ministro Mariano Azuela Guirón, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Este Tribunal en Pleno es competente para conocer y resolver la presente controversia constitucional de conformidad con el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que el Municipio de Monterrey, Nuevo León, demanda al Congreso, al gobernador, al secretario General de Gobierno, y al Tribunal Contencioso Administrativo de esa entidad federativa, por considerar que a través de los artículos 63, fracción XIV de la Constitución local de esa entidad federativa, el artículo 15 del Decreto No 213 que contiene la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el decreto No 214 que contiene el Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, así como diversos juicios planteados ante el citado Tribunal, contra actos de la administración pública municipal, se invade la esfera de competencia de ese municipio.

SEGUNDO.- Previamente el estudio de las cuestiones debatidas, es menester precisar que las disposiciones aplicables en la tramitación y resolución de la presente controversia son las vigentes con anterioridad al diez de junio de mil novecientos noventa y cinco en atención a lo ordenado por el artículo octavo transitorio del Decreto de fecha treinta de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día siguiente, por el que se modificaron varios artículos constitucionales, entre ellos el 105, dicho precepto es del tenor literal siguiente:

“Octavo.- Las reformas al artículo 105, entraran en vigor en la misma fecha en que entre en vigor la Ley Reglamentaria correspondiente.”

Los artículos transitorios relativos de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo del presente señalan

“PRIMERO.- El presente decreto entrara en vigor 30 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.”

“SEGUNDO.- Las controversias constitucionales y ordinarias pendientes de resolución a la entrada en vigor del presente decreto, se tramitaran y resolveran en los terminos establecidos en las disposiciones aplicables al momento en que se iniciaron.”

En atención a que la presente controversia fue iniciada el tres de marzo de mil novecientos noventa y cinco, deberá tramitarse y resolverse en los terminos establecidos en las disposiciones aplicables al momento en que se iniciaron. Las disposiciones de mérito son el artículo 105 en su redacción proveniente del Decreto promulgado el veintuno de octubre de mil novecientos noventa y tres, publicado el veinticinco del mismo mes y año en el Diario Oficial de la Federación, cuyo texto es el siguiente

ARTICULO 105.- Corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o mas Estados, entre uno o mas Estados y el Distrito Federal, entre los poderes de un mismo Estado y entre organos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o mas Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley.”

Asimismo, en virtud de que no se expidió la ley reglamentaria de este precepto, se aplica el Código Federal de Procedimientos Civiles supletoriamente

TERCERO.- Juventino González Ramos, al contestar la demanda de controversia constitucional interpuesta contra el Congreso local del Estado de Nuevo Leon y otros, en su carácter de presidente de la diputación permanente de la LXVII legislatura constitucional, opuso las siguientes excepciones o defensas

- I.- Sine actione actis
- II.- Falta de legitimatio ad causam y que, por ende, la demandante carece de interés juridico para haber iniciado la accion de que se trata
- III.- Inepto libelo, que se traduce como obscuridad de la demanda.”

Asimismo Sócrates Cuauhtémoc Rizzo García, gobernador del Estado de Nuevo León, Gustavo Alarcon Martínez, secretario general de gobierno de ese Estado y Adolfo J. Treviño Garza, magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, también de dicha entidad federada, al dar contestación a la demanda de referencia, opusieron la excepción perentoria de falta de acción y, además, la que consistió en que en ente juridico publico accionante carece de legitimación, ad procesum, de acuerdo con el concepto de poder a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal.

En torno el presupuesto procesal de falta de legitimacion activa, es menester precisar que, como se señaló en el resultando sexto de esta resolución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el seis de julio del año que transcurre, determino, en esencia, que el municipio, constituye un poder para los efectos de la procedencia de la accion de controversia constitucional que instituye el artículo 105 de la Constitución Política Federal.

Las consideraciones en que se fundamentó dicha resolución están insertas de la foja 551 a la 556 de autos y la interlocutoria de referencia fue notificada a las partes demandas a través del juzgado

quinto de Distrito en el Estado de Nuevo León y a la actora, personalmente, por medio de su representante Rubén Valdés Malo

De esta premisa se deduce que ya es cosa juzgada en este asunto que el Ayuntamiento de Monterrey sí tiene legitimación activa en el proceso para promover la controversia constitucional de origen.

Una vez analizada la excepción de falta de legitimación activa que constituye un presupuesto procesal, y no encontrando otras excepciones de la misma naturaleza, se pasa al examen de la cuestión de fondo planteada, atento a lo dispuesto por el artículo 348 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual ordena.

Art. 348 - Al pronunciarse la sentencia se estudiarán previamente las excepciones que no destruyan la acción, y, si alguna de éstas se declara procedente, se abstendrán los tribunales de entrar al fondo del negocio, dejando a salvo los derechos del actor. Si dichas excepciones no se declaran procedentes, se decidirá sobre el fondo del negocio, condenando o absolviendo, en todo o en parte, según el resultado de la valoración de las pruebas que haga el tribunal".

Por todo lo que toca a las excepciones sine actione agis e inepto libelo, estas serán analizadas en los siguientes considerandos por tratarse del análisis de las cuestiones de fondo, en acatamiento de lo prescrito por el numeral antes reproducido

CUARTO.- Este Tribunal percibe que los hechos en la presente controversia son los siguientes

- a) La iniciativa, discusión, aprobación, promulgación y publicación de la adición con una fracción XLV al artículo 63 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial el veinte de noviembre de mil novecientos noventa y dos.
- b) La iniciativa, discusión, aprobación, promulgación y publicación de los Decretos 213 y 214 que contienen la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, aparecidos en el Periódico Oficial de cinco de julio de mil novecientos noventa y uno.
- c) Los actos concretos de aplicación de dichas normas consistentes en 1) Toda actuación en los conflictos planteados por particulares en contra de órganos de la administración pública de Monterrey, Nuevo León, y específicamente, 2) el auto admisorio de fecha 08 de Diciembre de 1994 de la demanda, en juicio contencioso administrativo, formulada por el Lic. Javier Miguel Amione Curi y Luis Amione Chalup en contra del Tesorero Municipal de Monterrey, formando el expediente 469/94 3) el auto admisorio de fecha 09 de Enero de 1995 dictado con motivo de la demanda presentada por Hector S. Montemayor Garza en contra del Tesorero Municipal, Director de Ingresos y Jefe de Ingresos de Monterrey, N.L., formando el expediente 006/95 4) El auto de fecha 25 de Enero de 1995 en el cual, sin proveer sobre la contestación, desecha de plano el incidente de previo y especial pronunciamiento sobre la incompetencia del tribunal, dictado en el expediente 469/94 5) El auto de fecha 02 de Febrero de 1995 dictado en el expediente 469/94 desechando el recurso de reclamación y aplicando supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles aduciendo que Contra la resolución que decida toda competencia, no habrá recurso alguno 6) Auto de fecha 18 de Enero del año en curso desechando la promoción por la cual se solicitaba, como previo y especial pronunciamiento la declaración de incompetencia del Tribunal, y g) Auto de fecha 31 de Enero de 1995 notificando el día 07 de Febrero del año en curso dentro del expediente 006/95 desechando el recurso de reclamación por la misma razón a que se refiere el inciso e)

En relación con la existencia de las normas legales reclamadas estas no son objeto de prueba, atento a lo dispuesto por el principio jurídico de referencia. Los actos de aplicación de las

normas impugnadas señalados en el inciso c), han quedado acreditadas mediante las pruebas documentales públicas que obran a fojas 12 a 102 de autos.

El artículo 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles ordena:

“Art. 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 solo 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 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 a las 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”

De lo transcrito se deriva el valor probatorio pleno de dichas constancias y que acreditan la existencia de los actos atribuidos al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado impugnados por esta vía

Sobre lo anterior, Juventino Gonzalez Ramos al contestar la demanda en nombre de la LXVII Legislatura del Congreso Local, negó los hechos de la demanda, sin embargo, esta Suprema Corte considera que dichas negativas se refieren a la constitucionalidad o no de los mismos, situación reconocida por las otras autoridades demandadas. De las contestaciones vertidas por todas las autoridades demandadas y que se transcriben en los resultados séptimo y octavo de esta resolución, se deriva que el sentido de las mismas es poner de relieve el que no se incurrió en ninguna violación constitucional al emitirlos y no su existencia

QUINTO.- La acción intentada por el Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo Leon, 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 Contencioso Administrativo, así como la aplicación concreta de dichos ordenamientos en los litigios arriba indicados. No obstante que el demandante no expresa en un apartado los conceptos de invalidez relativos a su acción, es menester precisar que estos se hacen consistir en los siguientes

1.- La consideración de que se invade la esfera municipal del Ayuntamiento actor, a través de los actos del Congreso, del gobernador, del secretario general de Gobierno y del Tribunal Contencioso Administrativo dado que el artículo 116, fracción IV de la Constitución Federal, solo 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

3- Finalmente, el Municipio actor argumenta una sustitucion de las autoridades municipales por el citado organo jurisdiccional

SEXTO.- No pasa inadvertido para este Alto Tribunal que las disposiciones ordinarias contenidas en los decretos numeros 213 y 214 que 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 legislatura para expedir las leyes respectivas. En efecto, los decretos de mérito aparecen publicados en el periodico 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 si atentatorio de la Constitución General de la Republica, dado que la propia fraccion 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 señala:

ART. 116.- El poder publico de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podran reunirse dos o mas de estos poderes en una sola persona o corporacion, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. Los Poderes de los Estados se organizaran conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: IV- Las Constituciones y leyes de los Estados podran instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomia para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administracion Publica Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organizacion, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”

Adicionalmente, como lo manifiesta el representante de la LXVII Legislatura del Congreso de Nuevo León, 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

Art. 63- Pertenace al Congreso: XXXV - Ejercer las facultades propias de un Cuerpo Legislativo en todo aquello que no lo prohiban la Constitución Federal o la del Estado. 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.

SEPTIMO. El ayuntamiento demandante esgrime que los actos multicitados de las autoridades estatales invaden la esfera municipal. Sobre este particular asiste razón a las autoridades administrativas y legislativas del estado, así como al magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo cuando aducen que es inadecuado el fundamento juridico de la invocación del artículo 103 constitucional, para que pudiera prosperar la accion de controversia que se analiza.

En efecto, dicho artículo dispone

Los Tribunales de la Federacion resolveran toda controversia que se suscite: I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantias individuales. II - Por leyes o actos de la autoridad federal que vulnieren o restrinjan la soberania de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y III - Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.”

Es pertinente anotar que el artículo 103 de la Constitución General de la República otorga facultades a los tribunales de la Federación (Suprema Corte de Justicia, tribunales Colegiados, tribunales Unitarios y juzgados de distrito) para resolver las controversias que se susciten por medio

del juicio ordinario que es el amparo, en los tres diversos supuestos hipotéticos, en los que no queda comprendida la presente controversia constitucional dado que no hay transgresión a ningún derecho público subjetivo del gobernado que el Constituyente de 1916-1917 denominó como "Garantías Individuales". Tampoco existe acto alguno de autoridad federal que pudiese restringir o vulnerar la libre soberanía de los Estados, menos aun se actualiza acto alguno de alguna entidad federada que invadiera el ámbito competencial de la autoridad federal, en agravio de un gobernado.

Sin embargo con la finalidad de resolver la cuestión efectivamente planteada, este Tribunal admite que lo que se impugna en esta controversia es del dominio, merma o intervención en la esfera competencial constitucional del municipio actor en virtud de la aprobación y aplicación de los actos Legislativos señalados.

OCTAVO.- En razón de método, y tomando en cuenta que el ayuntamiento actor esgrime los mismos conceptos de invalidez respecto de la reforma constitucional, los ordenamientos legales secundarios, así como del trámite de los juicios descontos anteriormente, se analizará la validez constitucional de la facultad de la legislatura para crear el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con competencia para dirimir controversias entre los particulares y los municipios, elevada a rango constitucional mediante el decreto número 100, publicado el viernes veinte de noviembre de mil novecientos noventa y dos en el periódico oficial donde el artículo 63 se le agrega una fracción XLV, ya que los otros actos impugnados no fueron cuestionados por motivos distintos y las consecuencias de la validez o no de la norma de la Constitución local serán aplicables a los otros actos por esta vía impugnados.

NOVENO.- Respecto al análisis del primer concepto de invalidez precisado en el considerando quinto 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 17, 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 de 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 y 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 II 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 alienta las aspiraciones de todo 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 ha sido y es decisión mexicana vivir en un 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, conluga 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 visible 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 intrínseco de su propia actividad, pues el ejercicio de la potestad pública debe estar íntegramente sometido 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. Fue por lo que el principio de la división de poderes ha sido una de las bases fundamentales de la doctrina constitucional moderna. En México, ya la Constitución de Apaxtepec, primer hito constitucional mexicano, contiene la concepción tripartita de la división de poderes, al establecer que la atribución de la soberanía consista 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 inalterable el esquema clásico de la división de poderes, con la particularidad de que, debido a nuestra organización de carácter 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, 106, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El nuevo texto del artículo 116 que se propone, 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 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 a la posibilidad de celebrar convenios entre el Estado, 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 juicio 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 en estudio, sostuvo

“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 estos los mismo 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 lo que se espera su rápido desarrollo en la mayoría de las entidades como elementos 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 entre los gobernantes y 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 que, contrario a lo aludido por la actora, 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 completo 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 la 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

“ART. 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 estatales o municipales, y, los particulares, estableciendo las normas de su organización, su funcionamiento, los requisitos para nombramientos, licencias y renuncias de los Magistrados que lo integran 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 sentado, 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 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 neolonesa, 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 del Código 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 de, no podrán ser electos para el periodo 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 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 estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designaran entre los vecinos a los Comités Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

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 deban 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

- e) - Laminas
- f) - Mercaderes y centrales de abasto.
- A) - Parques
- f) - Rastro
- g) - Calles, parques y jardines
- h) - Seguridad Publica y transito, e
- o) - Los demas que las Legislaturas locales determinen segun las condiciones territoriales y socio-económicas 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, podran coordinarse y asociarse para la mas eficaz prestacion de los servicios publicos que les corresponda

IV - Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la Legislatura establezca a su favor, y en todo caso

a) - Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, division, consolidacion, traspaso y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Las Municipios podran celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administracion de esas contribuciones.

b) - Las participaciones federales, que sean cubiertas por la Federacion a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados

c) - Los ingresos derivados de la prestacion de servicios publicos a su cargo.

Las leyes federales no limitaran la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relacion con las mismas

Las leyes locales no establezcan exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas fisicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio publico de la Federacion, de los Estados o de los Municipios estaran exentos de dichas contribuciones

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisaran sus cuentas publicas. Los presupuestos de egreso seran aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles

V - Los Municipios, en los terminos de las leyes federales y estatales relativas, estaran facultados para formular, aprobar y administrar la zonificacion y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creacion y administracion de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilizacion del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularizacion de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creacion y administracion de zonas de reservas y ecologicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el parrafo Tercero del articulo 27 de esta Constitucion, expediran los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios

VI - Cuando dos o mas centros urbanos situados en territorios municipales de dos o mas entidades Federativas formen o tendan a formar una continuidad demografica, la Federacion, la entidad Federativa y los Municipios respectivos, en el ambito de sus competencias, planearán

y regularan de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia

VII - El Ejecutivo Federal y los gobernados de los Estados tendran el modo de la fuerza publica en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente

VIII - Las leyes de los estados introducan el principio de la representacion proporcional en la eleccion de los ayuntamientos de todos los Municipios

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regiran por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Articulo 12 de esta Constitucion, 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 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 por 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, la de la entidad federativa o las demás leyes federales o locales les otorgue expresamente el ejercicio de determinadas 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, merma, afecten, resuman o menoscaben las facultades del ayuntamiento

Sobre el contencioso administrativo, los tratadistas Eduardo García Rentería y Tomás Ramón Fernández, sitúan sus orígenes en el derecho francés y concretamente en las facultades del Consejo de Estado creado por Napoleón Bonaparte en la Constitución del año VIII sobre la huella del antiguo Consejo del Rey

Como órgano consultivo máximo del Ejecutivo, no tendrá poderes de decisión propios, sino simplemente de propuesta al Gobierno, que será quien retenga la facultad de decidir, que ejercerá en principio, en interés propio con la finalidad esencial de depurar las irregularidades más chocantes de los administradores, los verdaderos escándalos, cuya consolidación perjudicaría la propia imagen pública de la Administración en su conjunto (Lindón). El contencioso-administrativo nace, pues, como un autocontrol de la Administración sobre sí misma, carácter que continuará hasta la III República, en que el sistema municipal de "jurisdicción retenida" será sustituido por el de "jurisdicción delegada" con la Ley de 21 de mayo de 1872, que reconoce y traspara al Consejo esos poderes de decisión" (Curso de Derecho Administrativo, segunda edición Madrid, editorial Civitas, 1980, tomo II, p. 181)

Sobre ese tópico, el tratadista español Jesús González Pérez, en el tomo I, página 271 de su obra "Derecho Procesal Administrativo" (Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1963), al abordar, el artículo de Derecho Procesal Administrativo Frances apunta

"Cuando la Revolución consagra lo que después se llamará principio de la legalidad de la Administración, proclamando la exigencia de que las distintas autoridades administrativas ajusten su actividad a las normas legales, va a nacer un sistema el llamado sistema administrativo en el que el principio de la división de poderes se interpreta de manera muy peculiar. La independencia de la Administración frente a los tribunales va a ser idea capital en el pensamiento revolucionario, y se formula de modo categórico por los tratadistas posteriores hasta nuestros días. El principio de separación de las autoridades administrativas y judiciales prohíbe a los tribunales, del orden judicial, siguiendo los mismos términos de las leyes de 10-21 agosto 1790 y del 10-17 octubre del año III, perturbar (troubler) de cualquier manera las operaciones de los cuerp[os] administrativos y conocer los actos de la Administración, de cualquier clase que sean.

Las consecuencias de este principio son claras por lo pronto, sustraer el conocimiento de las pretensiones deducidas sobre actos y operaciones administrativas de los órganos judiciales. El particular que sufriera una lesión en su esfera jurídica como consecuencia de la actividad administrativa, no tenía otro camino que deducir sus reclamaciones ante órganos encuadrados en la propia Administración, órganos que en un principio eran puramente administrativos, para devenir jurisdiccionales después de una lenta y progresiva evolución, que llegará a consagrar, junto al principio de la independencia de la Administración respecto de los órganos de la jurisdicción ordinaria, el principio no menos importante de la independencia de los órganos de la jurisdicción administrativa respecto de la Administración activa."

Los estudiosos de la historia del Derecho Mexicano coinciden en afirmar que la introducción en nuestra tradición jurídica del contencioso administrativo se debe a las ideas y gestiones del jurista del siglo pasado Teodosio Lares quien, en sus célebres Lecciones de Derecho Administrativo dada en el Ateneo Mexicano, establece por primera vez las características esenciales de la institución con las que se expidió la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su reglamento del año de mil ochocientos cincuenta y tres durante la última dictadura de Antonio López de Santa Anna. En el efímero segundo imperio, al crearse nuevamente el Consejo de Estado como órgano de jurisdicción retenida y regulado por el artículo 18 del Decreto sobre Organización General de los Ministerios de doce de octubre de mil ochocientos sesenta y cinco así como por la Ley sobre lo Contencioso-Administrativo y su Reglamento ambos del primero de noviembre del mismo año, y que se aproximan a la legislación Lares de mil ochocientos cincuenta y tres se trató también de manera infructuosa de implantar el contencioso administrativo en México.

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 administrados y la administración pública federal y este fue el criterio que siguieron los Códigos Federales de Procedimientos Civiles del seis de octubre de mil novecientos noventa y siete del 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, continuó 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 a 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 resultado con 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, 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).

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 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 jurídicamente 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 suplica 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 delegada, 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, 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 periodos 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 primero de este ordenamiento, que se 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, aun 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 primero de la citada Ley

Orgánica el punto que "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 hizo variar el carácter de organismo de jurisdicción delegada, asumiendo un carácter estrictamente judicial, 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 primero), 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 organizaciones del Tribunal Fiscal de la Federación, existe la 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 ocho, la cual introdujo dos factores de gran importancia en esta materia: en primero término, constitucionalizó la jurisdicción administrativa especializada y autónoma, ya que durante los primeros años de actividad del Tribunal Fiscal de la Federación que como hechos 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

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.

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 las Leyes Orgánicas del Poder Judicial, y la 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 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 a 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 ámbito del 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-Administrativo del Distrito Federal posee facultad imperativa para imponer sus determinaciones y el orden el procedimiento a través de las medias 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 (1951) Colima (1955) y Guanajuato (1962-1963) 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 (1958), Tribunal Fiscal del Estado de Veracruz (1975), Tribunal Fiscal del Estado de Sinaloa (1976), Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora (1977), y los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo del Estado de Hidalgo (1979) de Jalisco (1983), Queretaro y Guanajuato (1985), Guerrero y Yucatán (1987)

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 es 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 darlo como contenido a la fracción IV de artículo 116 solo la posibilidad de impugnar mediante los tribunales de los Contencioso-Administración 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 la Municipio Libre De esta forma no puede interpretarse que la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Nuevo Leon y su Código Procesal, así como la adición a la Constitución local al incluir la fracción XLV del artículo 63 y su aplicación, merme, limite o impida el ejercicio de la esfera competencial constitucional y legal del municipio

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

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

1).- Los que denuncian la existencia de una obligación fiscal o de un crédito fiscal o den 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 un poseedor, a título de propietario, de los bienes embargados en el procedimiento administrativo de ejecución, segundo 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 desaprove 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.

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 del 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 Municipio 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 litigios en contra de resoluciones o hechos definitivos dictados por las autoridades municipales no representa una limitación, afectación, mena o detrimento de las facultades constitucional y legalmente asignadas al actor. Esto es así, en virtud de que, como ha quedado señalado 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 administración 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 los particulares y los municipios, como un órgano garante 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 desestimarse los argumentos del actor que sostienen que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en cumplimiento del artículo 133 Constitucional, no debió de conocer y tramitar los actos concretos de aplicación que por esta vía reclama

DECIMO.- En el segundo concepto de invalidez precisado en el considerando quinto de esta resolución, el actor esgrime que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León se erige en una instancia intermedia entre el Municipio y el Gobierno del Estado en violación a la fracción I del artículo 115 Constitucional. El representante de la legislatura en su contestación, expresa que la finalidad de esta prescripción es evitar la creación de órganos de control político sobre el municipio fuera de las autoridades constitucionales como fueron los jefes políticos del Porfiriato. Como se desprende de su naturaleza, el Tribunal solo puede actuar a instancia de parte como un mecanismo de control de la legalidad que de ninguna manera mena las facultades del Municipio actor, ni le impone ningún tipo de control político. Sobre el particular es conveniente transcribir los siguientes artículos del Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León

Artículo 1 - Los juicios que se promuevan ante el Tribunal se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala esta Ley. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a los que prescribe este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimiento Civil del Estado de Nuevo León"

Artículo 5 - Cuando las leyes o Reglamentos del Estado o de los Municipios establezcan algún recurso o medio de defensa, sea optativo para el particular agotarlo o intentar desde luego el juicio ante el Tribunal, contra la resolución dictada en el recurso procede el juicio ante el Tribunal

Artículo 62 - Las sentencias que dicte el Tribunal no necesitarán formulismo alguno, pero deberán contener

I - La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos y la apreciación de las pruebas.

II - Los fundamentos legales en que se apoyen para producir la resolución definitiva, y

III - Los puntos resolutivos en que se expresen con claridad las decisiones o actos administrativos cuya nulidad o validez se declare, la reposición del procedimiento que se ordene, los términos de la modificación del acto impugnado, y en su caso, la condena que se decreta"

Artículo 63 - Las sentencias que declaren fundada la demanda, dejarán sin efecto el acto impugnado y fijarán el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad administrativa, para salvaguardar el derecho afectado"

Los preceptos transcritos demuestran las características del Tribunal en cuanto a que sólo interviene a petición del particular y está limitado a dejar sin efecto el acto impugnado y fijar el sentido de la resolución de la autoridad para salvaguardar el derecho afectado, lo que de ninguna manera representa una instancia intermedia, este hecho aunado a que el propio artículo primero de la Ley Orgánica el Tribunal lo considera parte del Gobierno del Estado, integrando la administración pública de la entidad. El artículo en comento establece

Artículo 1°.- 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 ésta Ley establece."

DECIMO PRIMERO.- Finalmente, tampoco asiste razón al demandante al sostener que la "invasión a la esfera municipal" deriva de una situación de las autoridades municipales por el Tribunal en cuestión. En efecto, como quedó precisado en las consideraciones precedentes, estos órganos jurisdiccionales están regulados en 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 décimo se precisó la naturaleza del Tribunal que, como quedó asentado, sólo interviene a instancia de parte, con el ánimo de examinar la legalidad de los actos administrativos en cuestión. Y como se desprende de la lectura de los artículos 1, 5, 62, 63 del Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, reproducidos anteriormente, esta instancia jurisdiccional no sustituye la esfera competencia de las autoridades municipales, esta 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 de 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 susciten 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 autoridad puede estimarse atentatorio a la esfera competencial 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 violados 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, atenta contra el sistema de competencia 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 comprendidos 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 y se ve fortalecida por el propio origen del movimiento constitucionalista mundial.

De esta forma, debe concluirse la validez constitucional de los actos impugnados de las autoridades neolonesas que quedaron transcritos en el resultado primero de esta sentencia.

Por lo expuesto y con fundamento en el artículo 105 constitucional se resuelve

PRIMERO.- Es improcedente la controversia constitucional planteada por el Ayuntamiento de Monterrey Nuevo León

SEGUNDO.- El actor no probó su acción.

TERCERO.- Se reconoce la validez de los actos de la legislatura, gobernador, secretario de Gobierno y Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, descritos en el resultado primero de esta resolución

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

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno por unanimidad de once votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Guitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, González Pimentel Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Roman Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza, y presidente Aguinaco Alemán. Fue ponente el Ministro Mariano Azuela Guitrón.

Aspectos más relevantes de los debates de la Suprema Corte de Justicia en las sesiones del 1, 19, 20, 28 y 31 de Marzo de 1919, derivados de la controversia constitucional entre el Ayuntamiento de Teziutlán y la Legislatura del mismo Estado.

En los debates de la Suprema Corte de Justicia en las sesiones del 1, 19, 20, 28 y 31 de Marzo de 1919, los integrantes del Pleno de la Corte resolvieron la primera controversia constitucional promovida por un ayuntamiento en contra de otro poder del mismo Estado por la aplicación de sus actos, en las páginas posteriores señalaremos de una manera breve el contenido de dichas sesiones para el efecto de entender con mayor precisión el alcance de lo dispuesto por el artículo 105 constitucional antes de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 31 de Diciembre de 1994 y su Ley Reglamentaria a las fracciones I y II del artículo 105 del día 11 de Mayo de 1995

El ayuntamiento de Teziutlán promueve una controversia contra la legislatura del mismo Estado sobre constitucionalidad de sus actos, de manera que el ayuntamiento sostiene que es un poder y como la legislatura es otro poder se trata de un conflicto que debe resolver el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conforme al artículo 105 de la Constitución de 1917

La Corte antes de resolver la controversia planteada debía resolver dos puntos esenciales, la personalidad del reclamante, es decir, ¿el ayuntamiento es un poder? Y segundo, ¿debe entablarse la controversia como lo proponen los interesados como controversia de amparo? O por el procedimiento del juicio ordinario

Al respecto el C. Urdapilleta expresó que el municipio no tiene personalidad y por lo tanto la Corte sólo podía conocer de este asunto en el caso del artículo 105 de la Constitución, cuando se trata de conflictos entre poderes de los Estados sobre la constitucionalidad de sus actos, y siendo que el ayuntamiento no es en realidad un poder en virtud de que no se ha elevado a la categoría de poder a la corporación municipal ni por la Constitución Federal ni por la de los Estados en consonancia con esta es obvio que no es un poder y no siendo un poder no hay posibilidad para que pueda caer bajo el radio de acción que marca el artículo 105 constitucional a la Suprema Corte, en la enumeración que hace de actos de su competencia. Por lo que los ayuntamientos no tienen el carácter de poder público no pueden surtirse la competencia de la Corte para conocer de esta controversia

Naturalmente el único punto que, en mi concepto, ha habido que examinar y resolver, congruente con la demanda es el relativo a la competencia de esa Suprema Corte que no es un poder el ayuntamiento entre nosotros, es indudable que si se examina cada uno de los textos que sobre el particular figura en nuestra vigente y novísima Constitución

* Debates de la Suprema Corte de Justicia, visible en la obra denominada "La Suprema Corte de Justicia durante los años constitucionales (1917-1928) Tomo II

Aquí en México la inmensa mayoría profesa el credo liberal y es verdaderamente de desearse que el municipio llegue a adquirir toda la importancia, toda la influencia, todo el carácter legal que debe tener, para que sea como debe ser el primordial elemento de los Estados y, por consecuencia también de la Nación entera, pero hay una gran diferencia entre lo que es y lo que debe ser

De suerte que limitándonos a resolver en esta cuestión conforme a los preceptos graves de nuestra Constitución, tenemos que rendirnos a la evidencia, de que los ayuntamientos no son un poder y que no teniendo ese carácter no hay posibilidad para que pueda ser viable una controversia entre poderes locales de un Estado, con motivo de la constitucionalidad de sus actos. Consecuencia ineludible, forzosa, clarísima que la competencia de esta Corte no se surte por virtud del artículo 105 de la Constitución

El municipio, que en lo futuro pudiera llegar a ser una verdadera entidad y que a su vez, tenga un poder judicial, otro legislativo y otro ejecutivo, con la demarcación limitada de cada uno de esos municipios y de esa suerte de círculos concéntricos desde el municipio y el estado hasta la Nación podemos llegar a un perfecto sistema armónico que sin fricciones y al contrario, auxiliándose y protegiéndose mutuamente puedan llegar a un desarrollo general de la nación, que indudablemente tiene que llegar a su engrandecimiento, si progresan los municipios y los Estados a su vez avanzan en todos los sentidos

En esta clase de controversias, la instancia de la Corte es única, existe o no, o hay materia o no. En el caso afirmativo la Corte es la única competente en el caso negativo pues ningún Tribunal, es decir, para resolver como controversia de poderes locales de un Estado, en punto a la constitucionalidad de sus actos. En el amparo es distinto, sabemos todos que la ley determina que principien éstos juicios o bien ante los juzgados de distrito y tengan su revisión en la Suprema Corte a voluntad de los interesados, si en tiempo oportuno y en forma interponen el recurso correspondiente, o bien inician o terminan ante la Suprema Corte, cuando son en instancia única, pero si son de materia contenciosa, de un juicio que la misma ley comete en uno y otros casos a los jueces de distrito y a la Suprema Corte

Antes se ha dicho de las controversias que se pueden suscitar entre poderes locales, sólo la Suprema Corte puede conocer dado que existan. En el segundo caso pueden ser competentes los juzgados de distrito y puede serlo también la Suprema Corte

- No debemos confundir lo que debe ser con lo que es, los futuros municipios con lo que son. Lo que debe ser es la culminación de la división política que todavía existe y que puede considerarse ya en cierto modo anticonstitucional, de departamentos, partidos y cantones en los Estados. Por el espíritu y tendencia de la Constitución, no debe haber más que Nación, Estados y Municipios federados respectivamente entre sí.

Para el C. M. González, el ayuntamiento es un poder derivado. Todos los ramos de la administración municipal señalados en la organización de Puebla, son de carácter concedido, son de aquellos en que el ayuntamiento es simple mandatario y no es propietario ni titular de ellos de una manera absoluta. En estos derechos necesita forzosamente de la ley local, es la ley local, lo controla y lo sujeta por completo a una vigilancia y a una tutela, y si se le deja el poder de reglamentación, es siempre que esas bases de reglamentación no desnaturalicen la ley

No teniendo pues los ayuntamientos el carácter de poder dentro de la Constitución, es evidente que no pueden las demandas de los señores municipales de Puebla alegar la competencia de la Suprema Corte para conocer de ellas.

La libertad de los municipios, se estableció sólo en cuanto a lo que toca a la administración financiera, en su propia libertad, que nadie les puede negar, pero en todo lo demás tiene un poder derivado, cuando no es fuente directa del poder.

Por todo lo anterior los ayuntamientos no son poderes y la Suprema Corte no es competente para conocer de esta controversia en que aparece el ayuntamiento como poder político constitucional del Estado de Puebla.

El derecho político es la encarnación misma del Estado, el derecho privado no es más que el ejercicio de esa voluntad. Digamos pues que el derecho político es la organización del poder local frente al poder social. De esta manera que cuando se ataca ese poder, surge una contienda que es política, una controversia que cabe dentro del artículo 105. En el otro caso, cuando el Estado administrativo o no económico, gobierno, sino económico administrativo, como estado, como poder, surgen dificultades del orden civil o penal; y esas dificultades del orden civil o del orden penal cuando atacan intereses particulares quedan en su jurisdicción al grado potestativo de los interesados, para llevarlos a los tribunales. Cuando no atacan intereses particulares sino generales toca conocer a los tribunales federales sobre ese particular, pero únicamente por violaciones de las leyes federales.

De manera que la principal distinción que en la cuestión actual existe, es la del caso político y la del caso jurídico, civil o penal.

Pero si no se trata de la conveniencia del Estado sino de la aplicación de la ley, de la interpretación de un texto constitucional, en que ya no rija por la conveniencia política, sino precisamente por un motivo legal, en este caso se le deja a la Suprema Corte el amplio conocimiento de la cuestión y de la controversia; pero con la característica que ha de ser política, de que ha de ser constitucional, de que se ha de derivar precisamente de las entidades federativas que forman el pacto federal sacrificando algunas de sus libertades y algunos de sus derechos, con el único objeto de que se forme una nación fuerte que pueda presentarse como nación grande y poderosa en el orbe civilizado.

Sino se trata de esas entidades federativas, ni de poderes políticos, sino se trata de mantener el equilibrio de esas fuerzas, y poderes de que se trata el artículo 103, porque comprendiendo la competencia federal no sólo el ataque de las garantías individuales, sino el equilibrio de los poderes, cuyo equilibrio viene determinado por el artículo 105.

He indicado en mi dictamen, que toca justamente a los ayuntamientos, que el recurso de amparo por ser individualidades jurídicas que están atacadas justamente por el Estado y que se equiparan a los ciudadanos pudiendo obtener la protección legal y justa en sus derechos en el caso de que se les haya violado una garantía de las llamadas individuales, pero de eso a pretender que se les de el recurso de controversia constitucional no pasa de ser un recurso como si fueran entidades soberanas.

El C. Cruz señaló que de conformidad con el artículo 115 de la Constitución se deducen dos conclusiones evidentes primero el municipio es un cuerpo de administración, segundo esta Institución Administrativa es distinta e independiente del gobierno del Estado. Luego, unos son los ayuntamientos y otros son los poderes del Estado. Luego la función de los ayuntamientos no puede confundirse con las facultades de los poderes del Estado, y, en consecuencia, el ayuntamiento no puede ser un poder del Estado.

Si se estudian con algún cuidado los artículos del 102 al 106 de la Constitución, se verá que establece tres jurisdicciones distintas en materia federal. La primera se refiere a los casos civiles y penales. Hay otra jurisdicción que yo llamaria constitucional y que se refiere al artículo 105. Pero hay una tercera jurisdicción mas amplia todavía que es aquella que se refiere al artículo 107 de la Constitución y que es la que se refiere a la violación de garantías individuales.

El artículo 104 se refiere a controversias sobre derecho civil o penal entre particulares, o también entre corporaciones o entidades jurídicas. Han dicho los señores de la comisión que el caso que esta a debate no esta comprendido en el artículo 105 porque los ayuntamientos no son poderes del Estado, sino que son poderes administrativos.



El C. Licenciado Enrique Colunga precisó que el gobierno, desempeña tres funciones claramente distintas. La manifestación de una voluntad, o sea, en el gobierno político, la formación de la ley; la función de ejecutarla función administrativa o ejecutiva y la de aplicarla en caso de duda, en los conflictos entre particulares

La reunión de estas tres funciones constituyen el gobierno o el poder público. La división del trabajo hace que estas funciones sean desempeñadas por personas distintas o grupo de personas distintas; pero en todo gobierno aunque sea ejercido por una sola persona, en el gobierno absoluto, se encuentran estas tres funciones. Pues bien, la separación de estas funciones en personas o grupos de personas que desempeñen aquéllas es lo que da origen a la aparición de los clásicos tres poderes.

Los mexicanos estamos sujetos y debemos obedecer a dos gobiernos uno que rige a todos los Estados, a todas las secciones en que esta dividida la Republica, consideradas en conjunto y tenemos otro gobierno que rige a cada una de estas secciones aisladamente. El pueblo mexicano esta sujeto a dos gobiernos, esta obligado a obedecer a dos poderes públicos; a dos poderes ejecutivos, a dos poderes legislativos y a dos poderes judiciales

Se dice que los Estados son soberanos e independientes; y efectivamente también lo dice así la Constitución, pero los Estados son solamente autónomos y no soberanos frente a la Federación sino simplemente al pueblo que vive en él

No son poderes los ayuntamientos porque no son soberanos los municipios; y no son soberanos éstos porque reciben su existencia, sus facultades, del Congreso, de la Legislatura local

De acuerdo con lo anterior tampoco son soberanos los poderes de los Estados porque reciben sus facultades del Congreso Constituyente, de la Constitución. El Ejecutivo tampoco es soberano, ya que no puede hacer otra cosa que cumplir con las leyes que la legislatura forma.

Todo lo anterior depende de la falsa noción de la soberanía.

Para mí la soberanía es el derecho del pueblo para adoptar determinada forma de gobierno, para elegir a sus gobernantes, para conceder a éstos facultades más o menos extensas. Entendida la soberanía en este sentido el municipio es soberano, proclamar la soberanía del municipio hace suponer que podrá hacer todo lo que le parezca pero limitada la idea a lo que debe ser, a que el municipio tenga facultades soberanas, para elegir a sus propios funcionarios, por sí mismo reglamentar todo lo que se refiere a su vida interior, a expedir los bandos de policía, ni tiene nada de absurdo la teoría de que los municipios son soberanos

Ahora hay que estudiar como el constituyente dejó constituidos los municipios en la Constitución de 1917, pero debo de paso advertir que el Congreso Constituyente no dejó de manera clara cual es la libertad que concedía la Constitución a los municipios, por lo que ¿hasta dónde puede llegar esa libertad? ¿en qué consiste esa libertad?

En mi opinión la libertad del municipio no se funda en la facultad de administración de la hacienda municipal, sino en la de constituirse libremente, pero de aquella creencia resultó una cosa singular; que se les dió a los ayuntamientos facultades legislativas queriendo asegurarles su independencia económica

A mi juicio los ayuntamientos como los ha establecido el artículo 115, participan de dos clases de funciones: ejecutivas y legislativas. Que participan de funciones ejecutivas no cabe duda puesto que los dice la fracción I "Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado".

Las funciones legislativas las realiza mediante el establecimiento de bandos de policía. Por lo tanto negar que el ayuntamiento sea un poder será tanto como negar que el Gobernador del Estado sea un poder.

A mi manera de ver, ¿el artículo 115 de la Constitución atribuye a la Suprema Corte la facultad de decidir las controversias que se susciten entre el ayuntamiento considerado como poder y cualquier otro de los poderes centrales del Estado? La resuelvo negativamente y sencillamente por esta consideración: el artículo 105 se redactó antes del 115 y cuando el artículo 115 estaba redactado en una forma que no fue aprobada después.

Para concluir no fue la intención del constituyente dar facultades a la Corte para conocer originariamente de los conflictos suscitados entre el poder municipal o sea el ayuntamiento y uno de los poderes centrales del Estado, sea ejecutivo o legislativo, pero indudablemente que la Corte tiene jurisdicción apelada, para conocer de estas controversias.

Pues bien el interés que yo veo que de una vez se confirme la teoría de la Corte en esta primera ejecutoria, aunque no sea en la resolutive sino en la parte considerativa fundando que el papel de la Corte es ajustar e interpretar las disposiciones de la Constitución a las leyes del país y no dejar a los ciudadanos en la incertidumbre del camino a seguir.

Muchas veces se ha discutido y que nunca ha llegado a resolverse si las personas morales de derecho público tienen garantías individuales y que el amparo no procede por violación de derechos políticos.

El C. Presidente ha sostenido conjuntamente con el Sr. González que cabe perfectamente el amparo y que es procedente cuando se trata de violaciones de derechos políticos, ya sea por individualidades, personas directamente interesadas en el asunto o perjudicadas por la violación del artículo 16 de la Constitución, o ya sea tratándose de personas morales, como un ayuntamiento. De manera que el caso ya existe, sea ha declarado procedente un amparo de un ayuntamiento de Puebla por violación de derechos políticos.

Respecto a mis opiniones, yo creo, que no cabe la controversia constitucional a que se refiere el artículo 105, y por el contrario, estoy de acuerdo en que cabe el amparo tratándose de derechos políticos, ya sea al tratarse de un hombre sólo, de un sólo individuo, ya sea tratándose de personas morales como el ayuntamiento.

Los señores del ayuntamiento de Puebla se han estimado un poder y estimándose un poder de un Estado han dicho vengo a demandar al Poder Legislativo del Estado de Puebla, siendo yo otro poder del Estado, ante la Corte, con fundamento en el artículo 105 de la Constitución. La Corte ha visto que el artículo 105 habla de controversias que se susciten sobre poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos. La Corte ha concluido que los ayuntamientos no son un poder del Estado. Ha llegado hasta más: a concluir que no son un verdadero poder, y en efecto no lo son, conforme a la Constitución. Al menos, a la de Puebla y así lo dice en sus considerandos el señor Ministro Moreno pero haciendo a un lado si son o no un poder, al menos desde el punto de vista especulativo, lo que es cierto es que no son poderes de un Estado. En esto ha estado de acuerdo la mayoría de la Corte. Por consiguiente, como el artículo 105 dice la Corte resolverá contra esas sobre la constitucionalidad de los actos, cuando éstos sean de los poderes de un mismo Estado y como el ayuntamiento no es poder de un Estado, no es el caso de que la Corte resuelva este asunto.

Ante la Corte han presentado una nota diciendo soy poder de un Estado y demandó a otro poder y la Corte les ha dicho no eres poder y no siendo poder de un Estado y haciendo a un lado esta teoría especulativa, no pueden demandar a otro poder, realmente definido como tal en su constitución, por una controversia sobre la constitucionalidad de los actos ¿qué harán? Nosotros no vamos a decirselos. Por lo pronto la cuestión está en esto. ¿el ayuntamiento es un poder en el Estado? No. Luego entonces no puede aplicarse el artículo 105 y no puede entablarse una

controversia constitucional sobre constitucionalidad de actos de uno de los poderes del Estado, más cuando se han definido claramente se han estimado poderes de un estado que demandan a otro poder

El C. Martínez Alomia en su opinión señala que se promueve una controversia por el ayuntamiento de Teziutlán contra la legislatura de Puebla, sobre cumplimiento y aplicación del artículo 115 de la Constitución Federal una controversia sobre cumplimiento y aplicación de una ley federal y principalmente de la primera de las leyes federales que es la Constitución de la República. Cae de lleno en la jurisdicción federal los tribunales de la federación conocerán de todas las controversias que se susciten, ya sean civiles o criminales por el cumplimiento y aplicación de una ley federal. En el artículo 115 de la Constitución es una ley federal, toda controversia que se suscite sobre cumplimiento y aplicación de esta ley federal es de neta jurisdicción federal. Solamente dejaría de serlo cuando se afectaran intereses de particulares. En este caso podría haber jurisdicción concurrente pero como en el caso presente no solamente se afectan intereses de particulares sino intereses públicos nada menos que el grave problema de la libertad municipal, el asunto no puede ser sometido a una jurisdicción concurrente de las autoridades locales, sino que cae de plano dentro de la jurisdicción federal.

La plena jurisdicción judicial corresponde sólo a los tribunales locales. Los Estados de la Federación no se han despojado de su jurisdicción judicial sino en los casos expresamente atribuidos a la justicia federal, fuera de estos casos, subsiste la jurisdicción local. De manera que el problema se reduce únicamente a saber si los Estados se han desprendido de su jurisdicción en el punto relativo al cumplimiento y aplicación de un texto constitucional, y como la fracción primera del artículo 104 de la Constitución es terminante sobre el particular, yo creo, que esta controversia en la cual se discute como debe cumplirse y aplicarse el artículo 115 de la Constitución dentro de los tribunales de la federación, esta sujeta a la Constitución Federal.

Se trata, de saber a que tribunal de la federación corresponde el conocimiento de esta controversia. Sino cae dentro de la jurisdicción originaria y exclusiva de la Suprema Corte, porque no se trate de conflictos de poderes de un mismo Estado ya que en mi concepto al hablar de poderes de un mismo Estado, la Constitución se refiere únicamente a los poderes centrales.

Si pues el asunto es de naturaleza tal que caiga bajo la jurisdicción de la justicia federal y si ese conocimiento no puede atribuirsele exclusivamente a la Suprema Corte, sólo puede tenerlo el juez de distrito.

Al organizarse la justicia federal en México, se tomó como modelo la organización de justicia de los Estados Unidos y conforme al texto expreso de la Constitución Americana, caen bajo la jurisdicción de los tribunales americanos todos los casos en derecho o en equidad que provengan de la constitución o de las leyes federales.

No se hace distinción entre civiles o criminales sino que toda controversia que nazca de la aplicación de la Constitución o de una ley federal, cae bajo la jurisdicción federal. Tal esta el texto americano y ese texto sirvió de base al nuestro.

En mi concepto, la redacción que dió la Constitución de 1917, modificando la de los Congresos Constituyentes, no ha tenido por objeto restringir la jurisdicción federal, cuando se trata de controversias sobre aplicación de leyes federales sino que ha tenido por objeto precisamente lo contrario: originarla.

El artículo 105 no es más que una clasificación en los casos de competencia de la justicia federal que corresponden a la Corte exclusivamente y no a los otros tribunales federales.

El C. M. Pimentel yo advierto en la parte considerativa se habla primero en términos muy generales de que los ayuntamientos o municipios no son un poder, en general refiriéndose a toda la República Mexicana y después se cita de manera especial el artículo tantos de la constitución del

Estado de Puebla ¿Cuál debe ser el verdadero fundamento de la resolutive en el caso concreto? ¿qué el ayuntamiento que ha asumido el papel de actor en esta controversia no es poder conforme a la Constitución de Puebla solamente? O el más general de que en ningún Estado de la República se puede considerar que los municipios sean un poder ¿qué sucederá cuando la constitución local de algunos Estados digan como ha dicho ya la Constitución de Hidalgo y la Constitución de algún Estado frontizo que por cierto todavía están en vigor, porque no se han expedido nuevas constituciones de acuerdo con la general de 1917? ¿qué sucederá cuando la constitución local de un estado diga hay cuatro poderes en el Estado: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial y Poder Municipal?

Aunque este copiado del acta, yo creo que necesita reformarse, por supuesto sin alterar la sustancia, solo en cuanto a la forma. Porque resultaría esto. Dice así: "No es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer de la controversia constitucional, promovida por el ayuntamiento de Teziutlán contra la legislatura de Puebla, de que se ha hecho mérito, por no estar el caso comprendido en el artículo 105 de la Constitución Federal".

Si la parte considerativa que se acaba de leer diera luces a los interesados sobre el camino que les queda para seguir una vez declara la incompetencia de la Corte, no habría más que decir; pero pongamos por un momento en el caso de estos ayuntamientos y de todos los ayuntamientos de la República. Es la primera vez que se trata de esta cuestión en la Corte, es la primera vez que se va fijar la interpretación del artículo 105 de la Constitución, en relación con los ayuntamientos, como poderes o no poderes. Es la primera vez que vamos a saber de boca directa precisamente de los señores constituyentes que están en el seno de la Corte, si se ha suprimido ya la controversia constitucional y política de los tribunales de la federación, por el hecho de haber incluido en la fracción primera del artículo 104 de la Constitución connotación de que se ha de tratar de una controversia del orden civil o penal. O en otros términos si hoy, además del amparo de garantías, de las controversias enumeradas específicamente en el artículo 105 de la Constitución, puede alguien someter a los tribunales de la federación cualesquiera controversia de carácter político que versen sobre aplicación y cumplimiento de leyes federales que nos diga en que precepto constitucional cabe esa controversia, o que se nos diga que ya no existen, es decir, que sólo hay controversias del artículo 107 políticas que sólo hay controversias civiles o penales de la primera fracción del artículo 104 y que están abolidas para siempre, conforme a la Constitución, cualesquiera otra controversia de carácter político, puesto que no están comprendidas en ningún texto constitucional. La verdad es que quisiera que la Corte definiera estos puntos en los considerandos de este fallo, para que los interesados sepan si les queda algún camino que seguir o no les queda ninguno.

Se habla del amparo. El amparo no es el que ha promovido el ayuntamiento y quien sabe si algún día, más tarde, la Corte diga que este amparo es improcedente porque los ayuntamientos no son individuos sino corporaciones.

De manera que no se trata del amparo, sino de la controversia constitucional política y se trata de saber si esos ayuntamientos a quienes se les cierra la puerta del artículo 105 constitucional, tengan alguna otra puerta constitucional abierta para promover y seguir la controversia ante los tribunales de la federación.

Hecho el estudio de las sesiones arriba señaladas podemos llegar a concluir que la Corte en aquel entonces aceptó que el municipio era un poder no reconocido por la Constitución General, razón la anterior hace que se declare improcedente la controversia constitucional planteada por el municipio Teziutlán en contra de la legislatura del Estado de Puebla, pero dejando entre ver que con el paso del tiempo y de acuerdo a los causes legales las reformas correspondientes el municipio pudiera llegar a ser un poder reconocido por la Constitución debido a que éste tienen todas y cada una de las características necesarias para llegar a serlo.