

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 64
O R D I N A R I A
JUEVES 14 DE JUNIO DE 2012

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con treinta minutos del jueves catorce de junio de dos mil doce, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se incorporó una vez iniciada la sesión.

A continuación, el señor Ministro Presidente Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número sesenta y tres celebrada el martes doce de junio de dos mil doce.

Por unanimidad de diez votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el catorce de junio de dos mil doce:

II. 1. 61/2010

Controversia constitucional 61/2010 promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad federativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del mismo Estado, demandando la omisión en la discusión y aprobación de las disposiciones en materia municipal que establezcan la integración, funcionamiento y atribuciones del órgano de lo contencioso municipal; del sostenimiento de la competencia e intromisión en el ámbito municipal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo estatal y de los artículos 47, fracción VII y 56, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz se propuso: *“PRIMERO. Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de la impugnación de los artículos 47, fracción VII y 56, fracción VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, en términos del apartado de OPORTUNIDAD de la presente sentencia. TERCERO. El Congreso del Estado de Nuevo León deberá proceder en los términos de la*

parte final del apartado de CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS de la presente sentencia y mientras no emita el ordenamiento legal correspondiente, el Municipio actor podrá actuar en los términos precisados en el mismo apartado”.

El señor Ministro Presidente Silva Meza recordó que en la sesión anterior se acordó que no existe una facultad reglamentaria exclusiva de los Municipios para crear los órganos contenciosos administrativos, por lo que quedaron pendientes los temas relativos al alcance del artículo 169 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León que prevé la facultad de los Ayuntamientos para la creación de órganos contenciosos administrativos respecto de lo que existe una reserva de ley derivada del artículo 17 constitucional, así como de la interpretación del inciso a) fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, así como también quedó pendiente si esto conlleva a determinar la invalidez del referido artículo 169, y el tema relativo a los efectos.

El señor Ministro Aguilar Morales recordó que el párrafo segundo de dicho precepto se refiere a que la integración, funcionamiento y atribuciones de los organismos contenciosos se determinará en el ordenamiento legal correspondiente, respecto de lo cual, tanto el diverso 115 constitucional, así como la propia Constitución local prevén que debe estar contenido en

una ley, por lo que consideró que cuando el referido artículo 169 señala que crearán los órganos necesarios, se refieren a la cuestión operativa de instalación dichos órganos, previamente creados en la ley y no a la institución misma, pues este Alto Tribunal acordó que debe interpretarse que ha de estar contenida en una disposición formal y materialmente legislativa.

En ese sentido, consideró que la libertad de los Ayuntamientos para establecer los órganos que se requieran de acuerdo a sus propias necesidades, no se debe entender como que lo puedan crear en el sentido de hacerla una institución, ya que ésta se encuentra previamente creada por las disposiciones legales correspondientes. Por ende, se permite a los Ayuntamientos evaluar sus propias condiciones y establecer los órganos jurisdiccionales que correspondan.

Propuso que el primer efecto consistiera en que la omisión o la falta en que ha incurrido el legislador estatal se ordenara corregir a partir del próximo período de sesiones de la legislatura estatal y que en tanto no exista el órgano correspondiente, el propio Tribunal estatal se haga cargo de las controversias que se susciten con los particulares, por lo que se manifestó en contra de la propuesta relativa a que los Ayuntamientos suplan por sí mismos esta situación a falta de la reglamentación correspondiente.

El señor Ministro Valls Hernández precisó que el Municipio actor no cuestionó que se deje a cada Ayuntamiento la decisión de contar o no con un órgano de lo contencioso administrativo municipal, de tal manera que introducir un argumento en este sentido, consistiría un planteamiento novedoso que no debía abordarse incluso en suplencia de deficiencia de la queja; sin embargo, consideró que si este Alto Tribunal estimara que esta situación debiera abordarse, de cualquier manera no resultaría inconstitucional que se prevea que cada Municipio decida si cuenta o no con un órgano de lo contencioso administrativo municipal, toda vez que conforme al artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, es obligación de la Legislatura local establecer que la Ley Municipal que expida las bases generales de la Administración Pública Municipal y del procedimiento administrativo, así como los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

Precisó que en el proyecto se indica que “la omisión en que incurre el Congreso, no impide al Municipio regular, mientras tanto, la integración, el funcionamiento y las atribuciones de su órgano de lo contencioso administrativo municipal, al establecerse en la Constitución del Estado y en la referida Ley Orgánica, los

lineamientos esenciales que rijan a estos órganos”, respecto de lo que consideró que dicha afirmación se basa en lo previsto en el inciso e) de la fracción II del artículo 115 constitucional, en el que ante la ausencia de bandos o reglamentos emitidos por los Municipios, el Congreso debe emitir las disposiciones correspondientes de aplicación supletoria y vigencia transitoria hasta en tanto los Municipios expidan la reglamentación respectiva; siendo que el caso concreto opera a la inversa, pues es el Congreso el que ha faltado a su deber de emitir el ordenamiento legal, en el que se establezca la integración, funcionamiento y atribuciones del órgano de lo contencioso administrativo municipal.

Por otra parte, consideró que la conclusión a la que llega el proyecto respecto de que el Municipio actor puede regular la integración, el funcionamiento y atribuciones de su órgano encargado de lo contencioso administrativo municipal, al establecerse en la Constitución local y en la Ley Orgánica Municipal los lineamientos esenciales que deban regir a estos órganos, confirma la idea de que en estos ordenamientos se encuentran establecidas las bases generales a las que se refiere el inciso a) de la fracción II del artículo 115 de la Constitución, a las que debe sujetarse el Municipio en el desarrollo de cuestiones específicas relacionadas con la estructura de este órgano.

Además, estimó que sin perjuicio de lo anterior, si el Tribunal Pleno determinara lo contrario, ante la omisión declarada, debía ordenarse al Congreso del Estado para que emita a la brevedad el ordenamiento legal correspondiente para permitir que el órgano de lo contencioso administrativo del Municipio actor entre en funcionamiento.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas indicó que no advirtió que el Municipio actor hubiera expresado una causa de pedir de la que pudiera advertirse un planteamiento de inconstitucionalidad para lograr la invalidez del citado artículo 169 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Municipio de Nuevo León, sino que su argumento se basa en la omisión legislativa y se sustenta en el texto expedido el veintidós de julio de dos mil cinco, por lo cual consideró que no puede hacerse pronunciamiento alguno de oficio sobre la validez constitucional del citado precepto.

Estimó que de acuerdo con la interpretación del referido artículo 169 que se hizo en la anterior sesión respecto de imponer al legislador local la obligación de emitir una ley de bases generales para que los Municipios estén en aptitud de crear estos órganos que diriman controversias administrativas en ese ámbito municipal, se superaría la inquietud manifestada por el señor Ministro Aguirre Anguiano toda vez que la delegación de crear materialmente dichos órganos deberá estar apegada a los

lineamientos previstos por el propio legislador, por lo que consideró que no es posible analizar de oficio un precepto que no se encuentra combatido en una controversia constitucional.

En relación con los efectos, se manifestó en el mismo sentido que lo hicieron los señores Ministros que le precedieron en el uso de la palabra para que se ordene a la Legislatura del Estado de Nuevo León que dentro de los treinta días siguientes al en que inicie su próximo período ordinario de sesiones, expida la normatividad prevista en el artículo 169 de esta Ley de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León y que de no hacerlo se procederá conforme a derecho corresponda.

El señor Ministro Franco González Salas se sumó a las anteriores consideraciones hechas en torno a la propuesta del señor Ministro Aguirre Anguiano. Consideró que el único efecto de la sentencia debe consistir en obligar a la Legislatura local a legislar a más tardar en el siguiente período ordinario de sesiones y se separó de algunas consideraciones que se han sostenido en esta sesión.

Recordó que en la sesión anterior el señor Ministro ponente Cossío Díaz aceptó agregar al engrose cierto contenido material al funcionamiento de los organismos contencioso-administrativos de los Municipios a que se

refiere la Constitución. Consideró que el Constituyente tuvo la intención de ser ambiguo en su redacción con la finalidad de respetar las condiciones de los distintos Estados y sus localidades. Precisó que en el caso se está ante uno de los Municipios con mayores recursos y capacidades, lo que no sucede respecto de la mayoría de los que integran el Estado de Nuevo León.

En ese sentido, indicó que el legislador deberá de establecer bases generales para que los Municipios determinen si establecen el referido órgano.

Estimó que la razón por la cual el único efecto debe ser que el legislador local legisle de inmediato, toda vez que consideró que se está impugnando el artículo 170 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León y que no es procedente que en tanto se establezcan dichas bases actúe el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, pues se está ante un problema de competencias.

Recordó que conforme a lo previsto en el artículo 116 de la Constitución, existe una facultad expresa del Estado para crear el Tribunal de lo Contencioso Estatal el cual deberá dirimir las controversias entre la administración pública estatal y los servidores públicos estatales, en tanto que el Constituyente estableció la posibilidad del contencioso administrativo a nivel municipal.

Consideró que en el caso particular opera la posibilidad de que en tanto esta situación no esté prevista y existan las referidas bases generales para que los Municipios tomen su determinación, opere el esquema también establecido en el inciso d) de la fracción II del artículo 115 de la Constitución, que señala que debe existir un convenio entre los Municipios y el Estado para tal fin.

Por tanto, estimó que si se otorga al Congreso local como plazo perentorio el próximo periodo de sesiones para que legisle sobre la omisión respectiva, los Municipios tendrán la libertad para establecer su propio organismo contencioso o, en su defecto, para firmar un convenio con el Estado y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que desarrolle dicha tarea.

El señor Ministro Pardo Rebolledo consideró que no se debe entrar al estudio de la posible inconstitucionalidad del artículo 169 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, toda vez que en la demanda no existen planteamientos concretos sobre este punto.

Consideró que los efectos de la sentencia de la presente controversia constitucional deben consistir en otorgar a la legislatura local un plazo para que expida la ley correspondiente y subsane la omisión legislativa impugnada.

La señora Ministra Luna Ramos consideró que no se impugnan en la demanda de la presente controversia constitucional los artículos 169 y 170 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, por lo que no forman parte de los actos reclamados ni tampoco podrían abordarse en suplencia de la deficiencia de la queja pues no guardan relación con lo previsto en los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

Precisó que se reclamó en vía de consecuencia el sostenimiento de la competencia y la asunción que ha tenido el Contencioso Estatal en relación con la justicia municipal.

En relación con los efectos, consideró que debía determinarse que la legislatura local subsane la omisión legislativa impugnada para que legisle en ese sentido y se manifestó en el mismo sentido que el señor Ministro Franco González Salas respecto de que no se debe dar un efecto a una sentencia sobre un acto que no fue planteado en la litis.

El señor Ministro Aguirre Anguiano agradeció el esfuerzo de los señores Ministros en relación con el análisis de su propuesta.

Dio lectura a lo previsto en la fracción XLV del artículo 63 de la Constitución local y consideró que sólo

se refiere a la posibilidad de la creación y no a la creación misma de un tribunal.

En relación con lo señalado sobre la suplencia de la deficiencia de la queja, precisó que en la demanda se reclama la omisión legislativa y que conforme al numeral a que se ha hecho mención no se ha dado cumplimiento con lo ordenado por este Alto Tribunal.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia se sumó a la postura de que los efectos de la sentencia deben consistir solamente en que el Congreso local legisle respecto de la omisión legislativa en el próximo periodo de sesiones.

El señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó que respecto de la postura que ha tomado en relación con la propuesta del señor Ministro Aguirre Anguiano respecto de declarar la invalidez del artículo 169 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, sólo restaría fijar el alcance de los efectos de la sentencia en la presente controversia constitucional.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz recordó lo previsto en el artículo 55 de la Constitución de la entidad en cuanto a los periodos ordinarios de sesiones del Congreso local, por lo que propuso que los efectos de la presente controversia constitucional consistan en que en el próximo periodo de sesiones, la Legislatura local emita las disposiciones que en términos de la presente

resolución, hagan operativo el sistema de contencioso administrativo en todos los Municipios del Estado de Nuevo León.

Sometida a votación económica la propuesta de efectos antes referida, se aprobó por unanimidad de votos, por lo que los puntos resolutiveos se aprobaron en los siguientes términos:

“PRIMERO. Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de la impugnación de los artículos 47, fracción VII y 56, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, en términos del apartado de oportunidad de la presente sentencia.

TERCERO. Se declara fundada la presente controversia constitucional en contra de la omisión legislativa del Congreso del Estado de Nuevo León consistente en la falta de emisión del ordenamiento legal a que se refiere el párrafo segundo del artículo 169 de la Ley de la Administración Pública Municipal que contenga las bases de integración, funcionamiento y atribuciones de los órganos de lo Contencioso Administrativo que diriman las controversias administrativas entre la administración pública municipal y los gobernados, la cual deberá subsanarse, mediante la emisión de la regulación

correspondiente, a más tardar en el siguiente período ordinario de sesiones del Congreso del Estado de Nuevo León, que inicia en el mes de septiembre de dos mil doce.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nuevo León y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

La señora Ministra Luna Ramos reservó su derecho para formular voto particular.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

El secretario general de acuerdos dio cuenta con el siguiente asunto:

II. 2. 428/2010

Inconformidad 428/2010 interpuesta por *****, en contra de la resolución de veintitrés de marzo de dos mil diez en la que se declaró infundado el incidente de repetición del acto reclamado formado con motivo de la denuncia presentada por la quejosa. En el proyecto formulado por la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas se propuso: *“PRIMERO. Es fundada la inconformidad 428/2010, a que este toca se refiere. SEGUNDO. Queda sin efectos la resolución emitida el veintitrés de marzo de dos mil diez, por el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Guerrero. TERCERO. Devuélvanse los autos al Juzgado Tercero de Distrito en*

el Estado de Guerrero, con residencia en Acapulco, para los efectos precisados en la parte final del considerando Sexto de la presenta ejecutoria”.

Asimismo informó que en la sesión celebrada el veintidós de mayo del año en curso, por unanimidad de votos se acordó que la autoridad responsable incurrió en la repetición del acto reclamado, en tanto que por mayoría de seis votos se determinó que en relación con el párrafo segundo de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, se resolvió que es necesario que se actualicen los dos supuestos a que éste se refiere. Por último, cinco de los señores Ministros votaron a favor de considerar que está acreditado el dolo en la repetición del acto reclamado y cinco votaron en contra, por lo que faltaba escuchar la participación del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró que de acuerdo con las versiones estenográficas en las que se analizó el asunto, no se trata de realizar interpretaciones literales, sino que se pretende insertar la razonabilidad la perspectiva de establecer una atribución que corresponde a este Alto Tribunal en relación con el grave problema que enfrenta la impartición de justicia en nuestro país respecto del incumplimiento de las sentencias de amparo.

Consideró que no debía haber necesidad de que existiera la fracción XVI del artículo 107 que previera

sanciones a los servidores públicos que no cumplen; sin embargo, ante un problema cultural en el que las resoluciones de los jueces no gozan de la respetabilidad que deben tener en un sistema democrático y constitucional por parte de las autoridades, en especial respecto de la protección de los derechos humanos, es necesario que se prevea tal sanción.

Precisó que al momento que una sentencia de amparo determina una violación a la Constitución, protege los derechos humanos, de tal manera que si una autoridad que no cumple dicha sentencia, además de vulnerar los derechos humanos del quejoso, realiza la forma más grosera y aberrante de incumplimiento consistente en la repetición del acto reclamado, por lo que debido a su gravedad, el constituyente pretendió fortalecer las atribuciones de este Alto Tribunal para lograr un cambio cultural en el cumplimiento de las sentencias de amparo.

En ese orden, consideró que no se trata de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pase su tiempo destituyendo autoridades, sino que a partir de los precedentes, se logre un cambio en la actuación de éstas.

Coincidió con la postura de los seis señores Ministros que consideraron que la repetición del acto reclamado da lugar a una sanción, salvo respecto de que

se reúnan los dos requisitos previstos en el párrafo segundo de la fracción XVI del artículo 107 constitucional.

Indicó que en el caso, a este Alto Tribunal corresponde, en primer lugar, determinar si efectivamente se está ante una repetición del acto y si para efectos de la sanción se cumplen los dos requisitos consistentes en que no exista dolo y que se haya dejado sin efectos el acto reclamado, ante lo cual, se acordó que se actualiza la repetición del acto reclamado y se dejó sin efectos la repetición, por lo que sólo resta definir si existe o no dolo para establecer o no una sanción a la autoridad responsable.

Precisó que dicho dolo debe establecerse a partir de una responsabilidad de tipo constitucional y no civil o penal, pues respecto de la autoridad que repite un acto reclamado no puede presumirse su buena fe, ya que tiene la obligación de respetar los derechos fundamentales y además de no cumplir con la obligación de una sentencia, repite el acto por el cual se le condenó. En ese sentido, salvo que la sentencia fuera confusa o se demostrara que hubo algún error o circunstancia que acredite que actuó de buena fe, se está ante una conducta dolosa y, en el caso concreto, se trata de una sentencia clara que no genera duda a la autoridad, ante lo cual, dio lectura al segundo párrafo de su página diecisiete.

Agregó que las sentencias deben leerse en su conjunto, por lo que de manera repetitiva la juez precisó que la autoridad no podía emitir nuevamente requerimiento alguno a la misma persona, lo cual hizo en contravención a esta prevención.

Precisó que el hecho del cambio de titulares no exime a la autoridad, toda vez que existen expedientes con los antecedentes de cada asunto, por lo que consideró que el dolo, desde la perspectiva constitucional se encuentra suficientemente acreditado.

Estimó que deben cumplirse los dos requisitos a que se refiere el párrafo segundo de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, que en el caso, se encuentra comprobada la repetición del acto reclamado, que la sentencia es clara y que la autoridad actuó con dolo constitucional al repetir el acto reclamado, además de que la autoridad estuvo notificada, de que el asunto llegó a este Alto Tribunal, por lo que era su obligación comparecer ante esta Suprema Corte para presentar las pruebas que estimara necesarias y desvirtuar el dolo.

Por ende, se manifestó en el sentido de que el dolo está debidamente acreditado en este asunto.

Por tanto, la propuesta consistente en que existió dolo por parte de la autoridad que incurrió en la repetición del acto reclamado se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz,

Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas y Ortiz Mayagoitia votaron en contra.

En consecuencia, el Tribunal Pleno acordó que debía darse vista al Ministerio Público Federal respecto del incumplimiento de la sentencia por parte del servidor público responsable de la repetición del acto reclamado.

En ese tenor, los puntos resolutive se aprobaron en los siguientes términos:

“PRIMERO. Es fundada la inconformidad 428/2010 a que este toca se refiere.

SEGUNDO. Se declara acreditada la repetición del acto reclamado, conforme a lo señalado en el considerando cuarto de este fallo.

TERCERO. Se revoca la resolución de veintitrés de marzo de dos mil diez, dictada por el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Guerrero, con residencia en Acapulco, en el juicio de amparo 1179/2008-I.

CUARTO. Es responsable de la repetición del acto reclamado determinado en este fallo, Víctor Manuel Serna Sánchez, entonces Titular de la Subdelegación del Instituto Mexicano del Seguro Social en Acapulco, Órgano

Operativo de la Delegación Estatal Guerrero, en los términos del considerando quinto de esta resolución.

QUINTO. Dése vista al Ministerio Público Federal con la conducta realizada por Víctor Manuel Serna Sánchez, entonces Titular de la Subdelegación del Instituto Mexicano del Seguro Social en la ciudad de Acapulco, que dio lugar a la repetición del acto reclamado en el juicio de amparo 1179/2008-I del índice del Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Guerrero con residencia en Acapulco, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107, fracción XVI, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, en términos de lo indicado en el último considerando de este fallo.

SEXTO. Devuélvanse los autos al Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Guerrero, con residencia en Acapulco, para los efectos precisados en la parte final del último considerando de la presenta ejecutoria”.

La señora Ministra señora Sánchez Cordero manifestó que se haría cargo del engrose respectivo.

La señora Ministra Sánchez Cordero reservó su derecho para que su proyecto original quedara como su voto particular. La señora Ministra Luna Ramos reservó el suyo para formular voto particular y el señor Ministro Valls Hernández reservó su derecho para formular voto aclaratorio.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

El secretario general de acuerdos dio cuenta con el siguiente asunto:

II. 2. 88/2010

Controversia constitucional 88/2010 promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, en contra del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, por la omisión legislativa consistente en la falta de expedición de las disposiciones legales en materia de responsabilidad patrimonial del Estado y Municipios de Nuevo León, conforme al Decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de catorce de junio de dos mil dos. En el proyecto formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Nuevo León deberán actuar en los términos especificados en el último considerando de la presente ejecutoria”*.

El señor Ministro ponente Aguilar Morales expuso las consideraciones de su proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno los considerandos del primero al sexto, relativos, respectivamente, a la competencia, la certeza del acto, oportunidad, legitimación activa, legitimación pasiva y causas de improcedencia.

El señor Ministro Valls Hernández en relación con la legitimación activa coincidió respecto de que el Presidente Municipal y el Síndico del Municipio de San Pedro Garza García se encuentran legitimados para promover la presente controversia constitucional, pero no así que dicha representación recaiga necesariamente de manera conjunta en ambos funcionarios, como se desprende de de la tesis de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA PROMOVERLA. LA TIENEN EL PRESIDENTE MUNICIPAL Y EL SÍNDICO DEL AYUNTAMIENTO, LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.”

Sometidos a consideración del Tribunal Pleno los considerandos procesales, se aprobaron, en votación económica, por unanimidad de votos con las observaciones del señor Ministro Valls Hernández respecto de la legitimación activa.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que se ha manifestado en contra de la procedencia de la controversia constitucional respecto de las omisiones legislativas. Precisó que en el caso concreto, se llevaron a cabo diversas reformas a la Constitución y al Código Civil de la entidad en materia de responsabilidad y se refirió a éstas, por lo que consideró que no se está ante una omisión legislativa, sino ante una defectuosa legislación en esta materia por haberse determinado algunas cuestiones en artículos que pudieran o no se acordes con

la Constitución, pero que no están reclamados como tales.

El señor Ministro Franco González Salas se manifestó en el mismo sentido que la señora Ministra Luna Ramos respecto de la improcedencia de la controversia constitucional contra omisiones legislativas. Consideró que en el caso, se está ante una insuficiente e indebida regulación en cumplimiento de una obligación, por lo que manifestó su reserva sobre el tema.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia indicó que se ha pronunciado en contra de la procedencia de las controversias constitucionales por omisiones legislativas en abstracto y que se hizo la excepción en relación con la obligación de los Congresos cuando deriva directamente de la Constitución.

Recordó que en el asunto anterior se tenía la obligación constitucional de expedir una ley, lo que sucede también en este asunto. Indicó el contenido del artículo único transitorio del Decreto de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de junio de dos mil dos, en relación con el artículo 113 párrafo segundo, que prevé la obligación constitucional para la Legislatura de expedir una nueva ley, modificar o actualizar la existente para abordar el tema relativo a la

responsabilidad patrimonial para el Estado, por lo que se manifestó a favor de esta parte del proyecto.

El señor Ministro Valls Hernández indicó que en el caso, se está ante una omisión relativa o parcial y se manifestó a favor del sentido del proyecto.

El señor Ministro ponente Aguilar Morales señaló que en la presente controversia constitucional se está ante una omisión derivada de una obligación de la Constitución Federal, por lo que estimó procedente la controversia constitucional.

Sometida a votación la propuesta del proyecto relativa a la procedencia de la presente controversia constitucional se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Luna Ramos y Franco González Salas votaron en contra.

El señor Ministro ponente Aguilar Morales expuso que en su proyecto se propone declarar fundado el motivo de invalidez en estudio, ya que la omisión legislativa absoluta impugnada se demuestra fácilmente por el hecho de que las autoridades demandadas, estando obligadas, no acataron el mandato impuesto en el artículo Único Transitorio del Decreto de reformas a la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de junio de dos mil dos, en relación con el artículo 113, segundo párrafo, traducido en la necesidad de que las Legislaturas estatales expidieran las leyes o realizaran las modificaciones necesarias, en su caso, que contuvieran las bases, límites y procedimientos para hacer frente a su responsabilidad patrimonial, ya que a la fecha no han cumplimentado esos extremos en sentido alguno, a pesar de contar con un plazo para ello (máximo hasta el uno de enero de dos mil cuatro). Esa actitud y el consiguiente vacío normativo actualizan una violación directa a la Constitución Federal, ya que la inactividad legislativa quebranta la normatividad constitucional al desobedecer un mandato expreso previsto en el 113 y en el artículo Único Transitorio.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia se manifestó a favor del sentido del proyecto y propuso precisar qué se espera de la nueva ley para indicar puntualmente al Congreso cuál es el motivo de su falta.

El señor Ministro Aguirre Anguiano consideró que la partida correspondiente debió haber sido objeto de un estudio actuarial serio y conforme a las probabilidades de que el Estado asuma su responsabilidad o el Municipio, se provea de una cantidad suficiente para pagar su responsabilidad patrimonial.

El señor Ministro Valls Hernández estimó que no puede hacerse la afirmación de la página treinta y nueve del proyecto respecto a que a la fecha no se había cumplido con el mandato constitucional consistente en expedir la leyes o realizar las modificaciones necesarias en materia de responsabilidad patrimonial, pues consideró que se está ante un cumplimiento parcial que impide el correcto desarrollo de la institución jurídica, lo que configura una omisión legislativa parcial relativa, no absoluta.

El señor Ministro ponente Aguilar Morales consideró adecuada la sugerencia del señor Ministro Ortiz Mayagoitia respecto de precisar el alcance de la resolución y estimó que no se ha satisfecho con la obligación del Transitorio Único de la reforma.

El señor Ministro Franco González Salas consideró que parecería que el señor Ministro ponente reconoce que no se está ante una omisión, sino ante una incompleta, insuficiente o indebida regulación respecto de una obligación constitucional, por lo que se cuestionó cómo se plantearía en el proyecto tal situación, si como una omisión total o parcial.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia propuso que se indique que la autoridad competente no cumplió con los requisitos que manda el precepto transitorio constitucional y, en consecuencia, que la sentencia se elabore en el

sentido de que modifique la ley para cubrir estas carencias, sin que sea necesaria la emisión de una nueva ley.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó la importancia de que el legislador local cumpla con el precepto constitucional transitorio.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que los señores Ministros Luna Ramos y Franco González Salas están a favor de que no se presenta una omisión, sino una inadecuada regulación, lo que podría generar un voto concurrente, pues finalmente se declarararía la invalidez del precepto impugnado.

Estimó necesario mantener el concepto de la omisión parcial o relativa pues el legislador ha actuado deficientemente al no cumplir con la obligación que tenía.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó que no se trata de la omisión de impulsar el cumplimiento de una obligación no discrecional, sino de un mandato.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que en el caso el legislador se abstuvo de cumplir con determinada obligación, por lo que se manifestó en contra de considerarlo una omisión parcial pues se trata de un artículo contrario a la Constitución o a las reformas que estaba adaptando que se impugnan en un acto a partir de

un Decreto específico con determinada vigencia. Por ende, se trata de un acto positivo y no de una omisión.

El señor Ministro ponente Aguilar Morales indicó que aunque se han hecho las reformas, no ha reconocido que se está ante un cumplimiento parcial.

Consideró que la omisión en el cumplimiento de la obligación directamente impuesta por la Constitución subsiste.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró que son dos cuestiones distintas: una norma defectuosa y un mandato constitucional que prevea ciertos principios que no estén cumplidos completamente.

Estimó que en el caso se está ante una omisión legislativa parcial o relativa y reconoció la importancia de analizar detenidamente cada caso pues la línea es muy fina y de lo contrario, podrían suceder cuestiones como las que indicó la señora Ministra Luna Ramos respecto a entender que se está ante un defectuoso cumplimiento en vez de una omisión parcial, lo que tendría serias implicaciones respecto de los plazos.

Por ende, se manifestó a favor de la omisión legislativa y por el sentido del proyecto modificado.

El señor Ministro Pardo Rebolledo se manifestó en el sentido del proyecto, e indicó el contenido del precepto transitorio. Consideró que el proyecto parte de la base de

que la omisión legislativa existe mientras no se expida una ley específica sobre la materia de responsabilidad patrimonial del Estado y consideró que la distinción entre omisión total y parcial podría generar algunos problemas de enfoque.

Precisó que mientras no se expida la ley respectiva, la omisión persistirá.

El señor Ministro Aguilar Morales recordó que no existe una determinación específica respecto de que tenga que ser una nueva ley, sino que se propone que dentro de los efectos de la sentencia, a la brevedad posible, el legislativo local dé cumplimiento al mandato constitucional y realice las adecuaciones a la normativa estatal, lo que puede hacerse, incluso, a través de una reforma.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, con salvedades, Aguilar Morales, Valls Hernández, con salvedades, Sánchez Cordero, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Luna Ramos y Franco González Salas votaron en contra.

El señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó que restaba definir los efectos de la presente controversia constitucional y recordó que en este momento la

Legislatura local no está sesionando, por lo que propuso seguir el mismo tratamiento que en el asunto anterior.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que el precedente podría utilizarse en el sentido de que el artículo 55 de la Constitución local determina la fecha de inicio del periodo de sesiones, por lo que propuso que el efecto de esta controversia constitucional fuera el mismo que la resuelta previamente en esta sesión, lo que fue aceptado por el señor Ministro ponente Aguilar Morales.

A propuesta del señor Ministro Ortiz Mayagoitia y con la precisión realizada por el señor Ministro Franco González Salas en cuanto a las particularidades del engrose del primer asunto resuelto en esta sesión, por unanimidad de votos se determinó que la declaración de existencia de la omisión impugnada en esta controversia constitucional surta efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

A las trece horas con quince minutos el señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso y la sesión se reanudó a las trece horas con treinta y cinco minutos.

El secretario general de acuerdos dio cuenta con el siguiente asunto:

II. 3. 82/2010

Controversia constitucional 82/2010 promovida por el Poder Judicial del Estado de Sinaloa en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad federativa y otros, demandando la invalidez de los artículos 109-Bis de la Constitución Política y los diversos 3 y 13, fracciones I y V, de la Ley de Justicia Administrativa, ambos ordenamientos del mencionado Estado, así como el acuerdo de 23 de septiembre de 2010. En el proyecto formulado por la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas se propuso: *“PRIMERO. Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee respecto del artículo 13, fracciones I y V, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa. TERCERO. Se reconoce la validez del artículo 109 Bis de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, y del artículo 3 de la Ley de Justicia Administrativa de la propia entidad. CUARTO. Se declara la invalidez del acuerdo de la Sala Regional Zona Norte de veintitrés de septiembre de dos mil diez, emitido en el juicio de nulidad 355/2010, promovido por ***** en contra del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, así como de todo lo actuado en el expediente 355/2010 del índice del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa. QUINTO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas expuso una síntesis de las consideraciones de su proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza señaló que el asunto y los demás continuarán en lista, convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará el lunes dieciocho de junio del año en curso, a partir de las once horas, y levantó esta sesión a las trece horas con cincuenta minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza, y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.