

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA relativa a la Controversia Constitucional 327/2001, promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Tecámac, Estado de México, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de otros, todos del Estado de México.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
327/2001.**

**ACTOR: AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO
DE TECAMAC, ESTADO DE MEXICO.**

MINISTRO PONENTE: JOSE DE JESUS GUDIÑO PELAYO.

SECRETARIA: MARIA AMPARO HERNANDEZ CHONG CUY

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del día ocho de julio de dos mil tres.

VISTOS los autos para resolver la controversia constitucional número 327/2001, promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Tecámac, Estado de México; y

RESULTANDO

PRIMERO.- Por escrito presentado el día trece de septiembre de dos mil uno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Félix Ismael Germán Olivares, ostentándose como presidente municipal y representante legal del municipio de Tecámac, Estado de México, promovió controversia constitucional en contra de las siguientes autoridades del Estado de México:

"II. - DEMANDADOS.

ENTIDAD. ESTADO DE MEXICO

*PODER DEMANDADO.- Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México;
Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de México.*

ORGANOS DEMANDADOS.-

A.- H. Legislatura del Estado Libre y Soberano de México. Lerdo esquina Riva Palacio, Colonia Centro, Toluca, México.

B.- Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de México. Av. Lerdo Pte. 300, Colonia Centro, Toluca, México.

C.- Secretario General de Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. Av. Lerdo Pte. 300, Colonia Centro, Toluca, México.

D.- Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa de la H. Legislatura del Estado Libre y Soberano de México. Lerdo esquina Riva Palacio, Colonia Centro, Toluca, México.

E.- Contador General de Glosa del Poder Legislativo. Matamoros 124, Colonia Centro, Toluca, México.

F.- Jefe del Departamento del Periódico Oficial 'Gaceta del Gobierno' del Estado de México. Matamoros 308 sur, Colonia Centro, Toluca, México."

SEGUNDO.- En su demanda, el municipio actor demandó la invalidez de los siguientes actos:

"IV. - NORMAS Y ACTOS CUYA INVALIDEZ SE RECLAMAN.

1.- De la autoridad señalada en el inciso A) del apartado dos de la presente, H. Legislatura del Estado Libre y Soberano de México se reclama:

A.- La expedición, vigencia y aplicación del Decreto número 25, aprobado por la H. LI Legislatura del Estado que contiene la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, publicada en el Periódico Oficial 'Gaceta del Gobierno' del Estado de México de fecha 15 de octubre de 1991; en lo particular el artículo 47 en su último párrafo de la ley citada, que invade, vulnera y

restringe la autonomía y esfera de competencias del Municipio de Tecámac, México y su libertad en el manejo de la hacienda municipal.

B.- La publicación, vigencia y aplicación del Decreto 96 aprobado por la H. LII Legislatura del Estado de México, que contiene la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, publicada en el Periódico Oficial 'Gaceta del Gobierno' del Estado de México de fecha 15 de septiembre de 1995.

C.- La publicación, vigencia y aplicación del Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, publicada en el Periódico Oficial 'Gaceta del Gobierno' del Estado de México de fecha 15 de septiembre de 1995.

2.- De la autoridad señalada en el inciso B) del apartado dos del presente, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de México, se reclama:

La promulgación, publicación, vigencia y aplicación del Decreto número 25 aprobado por la H. LI Legislatura del Estado, que contiene la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, publicada en el periódico oficial 'Gaceta del Gobierno' del Estado de México de fecha 15 de octubre de 1991, en lo particular el artículo 47 en su último párrafo de la ley citada, que invade, vulnera y conculca la autonomía y esfera de competencias del Municipio de Tecámac, México y su libertad en el manejo de su hacienda.

3.- De la autoridad señalada en el inciso C) del apartado dos de la presente, Secretario General del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México se reclama:

A.- El refrendo, publicación, vigencia y aplicación del Decreto número 25 aprobado por la H. LI Legislatura del Estado que contiene la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, publicada en el periódico oficial 'Gaceta del Gobierno' del Estado de México de fecha 15 de octubre de 1991, en lo particular el artículo 47 en su último párrafo de la ley citada, que invade, viola y conculca la autonomía y esfera de competencias del Municipio de Tecámac, México, así como su libertad en el manejo de la hacienda municipal.

4.- De la autoridad señalada en el inciso D) del apartado dos de la presente, Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México se reclama:

A.- El oficio de fecha 17 de agosto del presente año, mediante el cual determinan la intervención de la Tesorería del H. Ayuntamiento del Municipio de Tecámac, México, así como el nombramiento de interventor, mismo que fuera notificado al suscrito Presidente Municipal de Tecámac, Estado de México, en fecha 17 de agosto de dos mil uno.

B. El oficio de fecha 24 de agosto del presente año mediante el cual solicitan al Presidente Municipal de Tecámac, México, la revocación definitiva del Tesorero municipal.

C.- La aplicación de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, del Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, de la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, especialmente en su artículo 47 último párrafo, que vulneran y violan la libertad del Municipio de Tecámac, México, así como su esfera de competencias y libertad en el manejo de la hacienda municipal y de la administración pública municipal.

5.- De la autoridad señalada en el inciso E) del apartado dos de la presente, Contador General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, se reclaman:

A.- Los acuerdos, proveídos, resoluciones y comunicados remitidos a la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa de la H. Legislatura del Estado Libre y Soberano de México, mediante los cuales hacen del conocimiento de dicha comisión las supuestas irregularidades en el manejo de la Tesorería del H. Ayuntamiento del Municipio de Tecámac, México; así como la aplicación del último párrafo del artículo 47 de la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, mediante los cuales se conculcan la libertad hacendaria y administrativa municipal, se invade la esfera de competencias y el manejo libre de la hacienda municipal del Municipio de Tecámac, México.

6.- De la autoridad señalada en el inciso F) del apartado del presente, Jefe del Departamento del Periódico Oficial 'Gaceta del Gobierno' del Estado de México se reclama:

La publicación material en el Periódico 'Gaceta del Gobierno' del Estado de México de: Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, contenida en la edición de fecha 15 de septiembre de 1995; Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, contenida en la edición

de fecha 15 de octubre de 1991; Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, contenido en la edición de fecha 15 de septiembre de 1995.

7.- Declaración de que como consecuencia de la ilegalidad y anticonstitucionalidad de sus actos, resultan inválidas las órdenes en relación a la intervención de la hacienda y Tesorería Municipal y del pedimento de revocación definitiva del nombramiento del Tesorero Municipal.

Así como de todas la órdenes, acuerdos, proveídos que la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa, así como del Contador General de Glosa, expidan o emitan para invadir, conculcar y violar la esfera de competencias municipales relativas al manejo de la hacienda y administración pública municipales o a la autonomía hacendaria y financiera del Municipio de Tecámac, México."

TERCERO.- La actora señaló como preceptos constitucionales violados los artículos 10., 14, 16, 115, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO.- Narró como antecedentes de la demanda los que en seguida se transcriben:

"1.- El promovente fue elegido Presidente Municipal Constitucional del Municipio de Tecámac, México, en consecuencia, conforme al artículo 128, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; artículo 48, fracción IV, de la Ley Orgánica Municipal tengo la representación jurídica del municipio de Tecámac, México, aunado al hecho de que el Síndico Municipal es el causante del problema que dio origen a la intervención de la Tesorería y Administración Municipal, siendo, además, que dicho Síndico tiene intereses contrapuestos a los del municipio, por lo cual el Ayuntamiento en Pleno me autorizó para la defensa de los derechos del municipio, siendo ése el espíritu de los preceptos legales que se mencionan y otorgan la representación jurídica a los presidentes municipales.

2.- El municipio constitucionalmente maneja libremente su hacienda y administración, lo anterior conforme lo dispone el artículo 115, fracciones II y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 128 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; no obstante, debe de someterse al control y fiscalización de la H. Legislatura del Estado, misma que para ello ha creado, mediante la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo, los órganos competentes, determinando en la misma ley, en las normas reglamentarias y acuerdos o decretos respectivos la organización administrativa correspondiente a este órgano de glosa.

3.- En la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa se contienen diversas obligaciones a cargo de las autoridades municipales y de otros órganos. El artículo 42 de la ley en cita, expresa: 'Los Ayuntamientos por conducto del Síndico y Tesorero Municipal, están obligados a proporcionar a la contaduría general de glosa informe mensual de las operaciones realizadas por el Ayuntamiento en ejercicio de sus funciones, mismo que se integrará con: el estado de posición financiera y los anexos del mismo que soporten cada uno de los renglones, el estado comparativo presupuestal de ingresos y egresos; así como el informe de obras públicas realizadas en el territorio municipal con el avance de cada una de ellas en el mes del informe'. La misma ley en cita determina en sus artículos 43 y 44 que los informes a que se refiere el numeral 42 deben de ser entregados en los primeros quince días hábiles posteriores al ejercicio mensual, estos informes y la documentación que los integran deberán ser firmados por el Presidente Municipal, Síndico, Tesorero y Secretario, respectivamente.

4.- Hasta el mes de diciembre del año próximo pasado se cumplió cabalmente con las obligaciones contenidas en los artículos 42, 43 y 44 de la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa; es el caso, que a partir del mes de enero del año en curso y a la fecha el Síndico Municipal incumplió con la firma de los informes mensuales y de la documentación que la ley requiere que se integre a los mismos, no obstante que el Tesorero Municipal le comunicó, mediante oficios, que en las oficinas de la Tesorería Municipal se encontraban los informes mensuales y la documentación correspondiente para su firma, sin que el Síndico ocurriera a firmar los mismos, incumpliendo así el Síndico Municipal la obligación de firmar tales documentos, ya que el artículo 44 de la invocada ley orgánica contiene el imperativo consistente en que el Presidente Municipal, el Síndico y el Tesorero, deberán firmar tales informes y documentos que se les relacionen, contemplándose en contrapartida en el mismo

precepto, el potestativo consistente en que los funcionarios obligados a la firma de los informes pueden hacer las observaciones que estimen pertinentes.

5.- El Tesorero Municipal presentó el día 26 de febrero del presente año, mediante oficio debidamente recibido por la Contaduría General de Glosa, en el cual se autorizó a las personas que deberían de entregar y recibir la documentación correspondiente a la cuenta pública y a los informes mensuales, documentación entre la cual se contemplan los pliegos de observaciones que a los informes de cuenta pública realice la Contaduría General de Glosa.

6.- El 27 de junio del presente año, por no haber cumplido supuestamente en tiempo con la entrega de los informes mensuales, así como de los correspondientes a la obra pública y demás documentación que se integra a éstos, se nos citó al suscrito Presidente Municipal Constitucional, al Síndico y al Tesorero, todos del municipio de Tecámac, Estado de México, mediante oficios CGG/SJ/905/01 y CGG/SJ/907/01 signados por el Contador General de Glosa, para ocurrir el día 27 de julio del presente año. Para dar inicio al procedimiento administrativo para determinar la posible responsabilidad en que incurrimos al no cumplir con la entrega oportuna de los informes mensuales.

El día y hora señalado, presentes en las oficinas que ocupa la Contaduría General de Glosa, se nos dio garantía de audiencia en el expediente administrativo disciplinario número 118/01, mismo en el que se expresó por parte de los citados, los motivos por los cuales no se habían entregado los informes mensuales correspondientes; la causa principal por lo cual no entregaron en su oportunidad los informes mensuales de enero a mayo del año en curso, fue la constante negativa del Síndico Municipal para cumplir con su obligación de firmar los mismos, así como la documentación que los integran.

7.- En el desahogo de la garantía de audiencia se expresó que no se nos recibía por personal de la Contaduría General de Glosa los informes mensuales, no obstante haberse presentado los mismos ante el personal competente; manifestando el Tesorero Municipal José Luis Loyo Ramírez, que en ese momento se encontraban a disposición de la Contaduría General de Glosa los informes mensuales correspondientes a los meses de enero a mayo del presente año; sin que determinaran la recepción de los mismos los servidores públicos de la Contaduría General de Glosa.

8.- Con posterioridad recibí el oficio fechado en 17 de agosto del presente año, el cual se encuentra firmado por los integrantes de la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa y el Presidente de la Gran Comisión de la H. LIV Legislatura del Estado, en el que se me informa que se determinó por dicha comisión la intervención de la Tesorería Municipal, fundándose para ello en los artículos 11, fracción XV, y 47 fracción VI, es decir, porque supuestamente no se habían entregado los informes mensuales, así como los de la obra pública.

Del oficio de referencia, resalta que los integrantes de la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa expresan: 'Por este conducto le informo que esta comisión inspectora de la Contaduría General de Glosa, ha tenido conocimiento de irregularidades en el manejo de la Tesorería de ese H. Ayuntamiento...'

Es decir, que a la comisión de referencia, alguien, que no puede ser personal distinto o diverso de la Contaduría General de Glosa, informó de dicho presunto incumplimiento.

9.- Con fecha 21 de agosto del año en curso, se presentó el Contador Público Santos Brito Nájera, en las oficinas de la Presidencia Municipal a mi cargo, manifestando que era el interventor designado por la Contaduría General de Glosa para llevar a efecto la intervención decretada, identificándose con credencial de elector, es decir, sin documento oficial expedido por la Contaduría General de Glosa, no obstante le requerí la documentación oficial que lo acreditara como servidor público, no presentando ningún documento; se levantó acta de la intervención, en la cual se declaró abierta la intervención multicitada, determinándose en el acta y no en el oficio emitido por la comisión de inspección, los efectos y alcances de la misma, que en la práctica es la sustitución de los órganos de la administración municipal competentes, por el interventor.

10.- Con fecha 27 de agosto del presente año, el Pleno del H. Ayuntamiento me autorizó para realizar todas y cada una de las acciones legales y administrativas para la defensa de la hacienda municipal; en cumplimiento de este acuerdo, este mismo día ocurrí a las oficinas de la Contaduría General de Glosa, haciéndome acompañar del

Notario Público Número 15 del Distrito de Toluca, Lic. Gabriel M. Ezeta Moll, y del Lic. Gerardo Fuentes Ruiz, el primero para que diera fe y certificara los hechos que se concretizaran en esas oficinas.

Como lo pruebo con la escritura 2,212, al presentar los informes mensuales y el informe de obras municipales correspondientes a los meses de enero, febrero, marzo, abril y mayo de este año, el servidor público de la Contaduría General de Glosa de nombre Edmundo Caballero Espinosa manifestó: 'Que por instrucciones de su superior jerárquico, el Jefe del Departamento Jurídico Luis Roberto Islas, no se puede recibir la documentación porque no traen la firma del Síndico Municipal'.

Ante las manifestaciones realizadas por el Lic. Gerardo Fuentes Ruiz, y pasando un tiempo, se procedió a la recepción de los informes mensuales de referencia y de los informes de obra pública.

11.- El mismo día 27, con la presencia del Notario Público número 15, Lic. Gabriel M. Ezeta Moll, nos trasladamos a la oficina donde se entrega la documentación resultante de los análisis de los informes mensuales, de obra pública y de la cuenta pública, lugar donde el servidor público Alejandro Cárdenas Serrano nos atendió, y al solicitarle la documentación correspondiente al municipio de Tecámac, México, expresó: 'Que por instrucciones superiores que tiene recibidas del Subdirector de Evaluación, Contador Público José Teja Membrilla, dadas el 28 de marzo de este año, lo cual hace consultando una anotación en un documento que tiene a un lado de la barra de recepción la documentación de Tecámac, sólo se entregará al Síndico Municipal, informando por último que los informes ya fueron entregados al Síndico Municipal Héctor Jorge Campo Marchand en fecha 27 de julio del presente año en siete cajas'.

Por lo expresado no se entregó al suscrito documento alguno, es decir, se desconoce por los órganos competentes de la administración pública municipal de Tecámac, Estado de México, la existencia de observaciones y/o pliegos preventivos, relativos a los informes mensuales de la cuenta pública municipal correspondientes al ejercicio 2000 de la presente administración municipal de Tecámac, Estado de México, y al informe anual correspondiente a dicho ejercicio.

12.- De lo anteriormente expuesto en los apartados que anteceden, se desprende y prueba, que personal mencionado de la Contaduría General de Glosa, en concierto con el Síndico del Municipio de Tecámac, México:

A.- Faltando a la honradez y a la legalidad que norma sus actos, ministraron a los integrantes de la comisión de inspección de la Contaduría General de Glosa de la H. LIV Legislatura del Estado, informes no apegados a la realidad, ya que la falta de entrega oportuna de los informes mensuales y de la documentación correspondiente se debió a un acto de ilegalidad de los servidores de la Contaduría General de Glosa que dieron órdenes a sus subalternos para no recibir la entrega de los informes mensuales del municipio de Tecámac, México.

B.- Que la falta de entrega puntual de los informes mensuales y de los informes de obra pública y documentos que la integran no fue por irresponsabilidad de los servidores públicos municipales de Tecámac, Estado de México, excepción del Síndico Municipal, respecto de quien se presume existe concierto con las autoridades de la Contaduría General de Glosa.

C) Que los servidores públicos de la Contaduría General de Glosa dieron instrucciones a sus subordinados para impedir el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa, por parte de los servidores municipales de Tecámac, Estado de México, conduciéndose dichos servidores del poder Legislativo del Estado de México en concierto con el Síndico Municipal de Tecámac, Estado de México.

D.- Que los actos de los servidores de la Contaduría General de Glosa, se hicieron al margen de las facultades expresas que éstos tienen, lo cual causó la intervención de la hacienda pública municipal, la iniciación del procedimiento disciplinario 108/01, y la solicitud de remoción definitiva del Tesorero municipal.

E.- La intervención de la Hacienda Pública Municipal, se realiza sin motivación, fundamento legal y sin que se hubieren concretizado los supuestos contenidos en el

artículo 47 de la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa, violando la competencia municipal en materia hacendaria y administrativa; y sobre todo, sin un procedimiento en el cual el Ayuntamiento Municipal por medio de sus legítimos representantes hubiera sido oído en garantía de audiencia.

13.- El procedimiento administrativo disciplinario 118/01, instaurado por la Contaduría General de Glosa, no se sujetó a lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, ni de lo previsto en el Código de Procedimientos Administrativos de dicha entidad federativa, es decir, como es de verse y se desprende del citado procedimiento, primeramente se citó al C. Presidente Municipal, Síndico y Tesorero, todos del Municipio de Tecámac, Estado de México, mediante oficios ya relacionados con antelación y en los que no se hace referencia alguna al procedimiento administrativo disciplinario, es decir, no se establece la naturaleza, fines y alcances del procedimiento al que se nos citaba, simplemente se dice que se trata de una garantía de audiencia, sin prevenirse el derecho que en todo caso resultaría afectado con la resolución que en su caso se dictara en dicho procedimiento; a la fecha no existe sentencia o resolución en el procedimiento antes citado o de existir la misma no ha sido legalmente notificada a los servidores públicos, salvo claro está, que se la notifiquen al señor Síndico, según su costumbre invariable (sic), a efecto de que los demás servidores públicos sujetos a tan singular procedimiento, no tengamos conocimiento de la resolución que en el mismo se hubiere dado o llegue a dar.

14.- Como se ha expresado, los informes mensuales, los informes de obra pública y los documentos que integran éstos, que corresponden a los meses de enero a mayo del presente año, no son firmados por el Síndico Municipal Héctor Jorge Campos Marchand, ya que éste en forma permanente se ha negado a la fecha a firmar los informes y documentos de referencia, no obstante que se le solicitó en forma y términos por el Tesorero Municipal, por personal de la Contaduría General de Glosa (posterior a instancia expresa del Presidente Municipal de Tecámac, Méx.) y por el H. Ayuntamiento de Tecámac, México. La conducta del Síndico Municipal, consistente en la negativa a cumplir con la obligación que se contiene en el artículo 44 de la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado, es reiterada y con el único fin de causar problemas a la administración municipal.

15.- La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, fue aprobada mediante Decreto número 96 de la H. LII Legislatura del Estado de México, este mismo cuerpo colegiado ordenó su publicación en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México, es decir, no se remitió al Gobernador Constitucional para los efectos de su publicación, por lo tanto, tampoco, fue refrendada por el Secretario General de Gobierno, habiéndose publicado el día 15 de septiembre de 1995, entrando en vigor el día 16 del mismo mes y año, la falta de comunicación al Ejecutivo del Estado, para el efecto de su publicación y observancia de la ley en cita, conculca el artículo 57 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y el artículo 92 de la misma Ley Orgánica en estudio, que ordena, en el párrafo segundo, que la ley debe de remitirse al Ejecutivo del Estado para los efectos de su publicación y observancia, sin que éste tenga derecho de veto. No estando en vigor la ley de referencia, la Legislatura que aprobó el Decreto 96 debió sujetarse a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México en vigor desde 1978, que en su artículo 138 determina expresamente que se comunicará al Ejecutivo las Leyes y Decretos correspondientes para el efecto de su publicación y observancia.

En esta ley publicada el 15 de septiembre de 1995, se crea la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa, como es de verse y se desprende del artículo 69 de la ley en mención, dejando al Reglamento respectivo la organización y funcionamiento de la misma.

La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado no se comunicó al Ejecutivo Estatal para el efecto de su publicación, sino que el Poder Legislativo la publicó directamente.

16.- La Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México fue aprobada mediante decreto número 25 de la H. LI Legislatura del Estado de México, ordenando su publicación en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México, el Gobernador Constitucional de la Entidad, previó refrendo del Secretario de Gobierno, acto que se realizó en fecha 15 de octubre de 1991, entrando en vigor el día 1 de enero de 1992.

Esta ley, en el artículo 47 último párrafo, expresa que la 'Comisión Inspectora de la Contaduría General de Glosa podrá solicitar a la autoridad competente la revocación definitiva del servidor público municipal que corresponda; en su caso, la intervención de la Tesorería Municipal respectiva, en los casos debidamente acreditados de omisión reiterada', sin que la ley respectiva en este último caso determine el procedimiento, alcances o efectos de la intervención, así como la autoridad competente para decretarla.

Con el precepto en cita, se permite la invasión, que conculca y viola la esfera de competencias previstas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre todo las relativas al manejo libre de su hacienda municipal, pese a ello, se aprobó y ordenó su publicación.

Al no tener un procedimiento, ni estar reglamentada la intervención prevista en el precepto legal en estudio, queda al arbitrio de la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa determinar los mismos, o no determinarlos como en el presente caso.

17.- El Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, se aprobó por Decreto 97 de la H. LII Legislatura, publicándose en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México en fecha 15 de septiembre de 1995, entrando en vigor el día 16 de septiembre de 1995.

En este Reglamento en el Capítulo III a que se integra por los artículos 13 a 27 inclusive, se determina la organización y funcionamiento de las comisiones y comités de la Legislatura del Estado.

Pese a que en estos artículos se determina el funcionamiento de las comisiones, la forma de sesionar y tomar acuerdos, la Comisión de Inspección para la Contaduría General de Glosa, tomó un acuerdo sin sujetarse a la Ley y Reglamento respectivo. Y a pesar de ello y sin tener la competencia legal, determinó intervenir la Tesorería Municipal de Tecámac, México, y sin sujetarse al procedimiento previsto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, ordenó la remoción definitiva e inmediata del Tesorero Municipal."

QUINTO.- El actor manifestó como conceptos de invalidez los siguientes:

"VIII.- CONCEPTOS DE INVALIDEZ

PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ

Los actos de la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa; del Contador General de Glosa, ambos órganos del Poder Legislativo del Estado de México, y cuya invalidez se demanda, contravienen los preceptos contenidos en la fracción I del artículo 115 Constitucional, que expresa:

'Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva...'

Así mismo los actos cuya invalidez se demanda son lesivos, y conculcan el precepto constitucional en cita en sus fracciones II y IV que establecen:

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

Fracción IV Los Municipios administrarán libremente su hacienda,...

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos...'

Conforme a lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Municipio tiene libertad y autonomía política, hacendaria y administrativa; se le reconoce como un ámbito de gobierno y se establece expresamente que el Ayuntamiento es el órgano encargado de ejercer dicho gobierno, otorgándole competencias exclusivas, es decir, cuando el Constituyente reformador, reconoce en el precepto 115 constitucional, que será gobernado por un Ayuntamiento elegido por sufragio universal, igual, libre y directo, que representa legítimamente a sus vecinos y habitantes, y se le otorga una serie de competencias para que las gestionen con plena autonomía, responsabilidad y libertad; por lo cual se le otorgan suficientes facultades y atribuciones para gestionar las tareas que se refieran a las necesidades e intereses locales.

Al otorgar al Municipio personalidad jurídica propia, el Constituyente reformador, está haciendo al Municipio sujeto de fines autónomos, de derechos de libertad, como son los que otorga en la fracción IV del artículo 115 constitucional al expresar que el Municipio manejará libremente su hacienda, derechos éstos que no son absolutos, que están sujetos y limitados por deberes de acción y deberes de abstención, previstos por la Legislatura Federal o Estatal.

La legislatura estatal, podrá determinar normas que contengan deberes de acción o de abstención respecto al manejo libre de su hacienda, en la cual queda comprendido su patrimonio.

El Ayuntamiento por sí, o por conducto de los órganos que expresamente se determinan en la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, debe de entregar, en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 34 al 44 inclusive, de la invocada ley, la cuenta pública municipal, el informe mensual de las operaciones realizadas por el Ayuntamiento en ejercicio de sus funciones, que se integra con el estado de posición financiera y los anexos del mismo; el estado comparativo presupuestal de ingresos y egresos, así como el informe de obras públicas realizadas.

Los informes que se mencionan en el apartado que antecede, deberán ser debidamente firmados por el Presidente, Síndico, Tesorero, Secretario del Municipio; entregándoles en los tiempos previstos.

Lo anterior es para que la Legislatura del Estado en ejercicio de las facultades que le otorga la fracción cuarta del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las revisen y las fiscalicen, y en su caso, de ser omisos conforme a los procedimientos establecidos sancionen a los servidores públicos por las responsabilidades a su cargo, y no como en el presente caso, que sin ser órgano competente, sin tener la facultad o atribución legal, sin otorgar al Ayuntamiento o a sus integrantes o representantes garantía de audiencia expresa con tal finalidad, la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa y el Contador General de Glosa, resuelven y acuerdan la intervención de la Tesorería Municipal y la remoción definitiva del Tesorero Municipal de Tecámac, Estado de México.

En el supuesto no concedido de que la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, y su Reglamento, ambos publicados el 15 de septiembre de 1995, estuvieren vigentes, debe decirse entonces que las responsables Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa y el Contador General de Glosa, emitieron los acuerdos o resoluciones de referencia relativas a la intervención de la Tesorería Municipal y la remoción del Tesorero Municipal de Tecámac, Estado de México, sin motivación y fundamentación, en clara violación del procedimiento previsto para las comisiones, y sobre todo sin tener la competencia para ordenar la intervención de la Tesorería Municipal y la remoción definitiva del Tesorero Municipal, es decir, si la ley no previene los alcances, fines, formas y demás características que deba revestir la intervención, y si el artículo 143 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, previene que las autoridades del Estado, sólo tienen las facultades que expresamente les confieren las leyes y otros ordenamientos jurídicos, es advertible que la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, no puede ejercer intervención alguna en razón de que carece de facultades para determinar los efectos, alcances y demás particularidades de la misma, y más aún, sustituir o delegar tácitamente a favor del interventor, una atribución de la que carece, independientemente del hecho de que la sola mención de la intervención en la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa, es contraria a los principios que informan a las fracciones I y IV del artículo 115 de la Constitución Federal.

A mayor abundamiento, como se contiene en el artículo 61, fracción XXXII, de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, la legislatura estatal, tiene como facultades y obligaciones, recibir, revisar y calificar cada año las cuentas públicas del Estado y Municipios. Conforme a la fracción XXXIII revisar las cuentas y actos relativos a la aplicación de los fondos públicos del Estado y de los Municipios; de acuerdo con la fracción XXXIV fiscalizar la administración de los ingresos y egresos de los Municipios; y por último conforme a la fracción XXXV fijar las responsabilidades que resulten de la revisión y calificación de las cuentas públicas del Estado y de los Municipios y del ejercicio del gasto de los Ayuntamientos; así las cosas y conforme a las atribuciones que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, asigna al poder legislativo, se advierte que éste no tiene competencia para decretar la intervención de la

hacienda pública ni del Estado ni de los Municipios, ni intervenir a la administración pública del Estado ni a las administraciones públicas de los Municipios, ello es patente en razón de que conforme a nuestro sistema de división de poderes no es dable al legislativo ejercer las funciones del Ejecutivo estatal o municipal o suplantarlas aun con la máscara de 'intervención'

La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, malamente publicada en fecha 15 de septiembre de 1995, en su artículo 72 expresamente determina:

'Las comisiones de dictamen tendrán como funciones estudiar y analizar los proyectos de ley o decreto y los asuntos que les sean turnados con el objeto de elaborar los dictámenes o informe, debiendo dar cuenta de ellos al Presidente de la Legislatura en los plazos establecidos por la ley y el reglamento'

De igual manera el Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, en sus artículos 13 al 27 inclusive determina la organización y funcionamiento de las Comisiones de la Legislatura, conforme al artículo 22.

'El Presidente de la Comisión será el encargado de presentar el dictamen a la consideración de la Asamblea...'

Así mismo en el reglamento se norma el funcionamiento de las comisiones, y en el presente caso, la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa, debió someter a la consideración del órgano competente de la legislatura, que es la Asamblea, a través del Presidente de la Legislatura la recomendación y en su caso la resolución correspondientes, ambas relativas a la intervención de la Tesorería y remoción definitiva del Tesorero Municipal; al no sujetarse al procedimiento y carecer de competencia, la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa y el Contador General de Glosa, conculcan las garantías de seguridad jurídica y de legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en perjuicio del Municipio de Tecámac, México.

La Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, y el Contador General de Glosa de la Legislatura del Estado de México al dictar los acuerdos contenidos en los oficios de fecha 17 y 24 de agosto del presente año, ordenando en el primero la intervención de la Tesorería Municipal; y en el segundo la revocación definitiva del nombramiento del Tesorero Municipal, violan flagrantemente en perjuicio del Municipio de Tecámac, México, las garantías contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que sin seguir para ello las formalidades esenciales del procedimiento, sin que los acuerdos combatidos estén debidamente fundados, razonados y motivados, sin que se apeguen a la letra de la ley, a su interpretación jurídica y a los principios generales de derecho, de una manera arbitraria ordenan la intervención de la hacienda municipal y la remoción definitiva del tesorero municipal; privando al Municipio de manejar libremente su hacienda por sí y por conducto de los órganos que éste, en ejercicio de sus facultades nombró, que incumplen con los requisitos legales para el manejo de la hacienda y de la administración pública municipal. Debe abundarse, es particularmente grave el acto de intervención decretado por la Comisión de Inspección multicitada, ya que trasciende a toda la administración pública municipal, pues concentra en la persona del interventor todas las decisiones concernientes a la administración pública del Municipio, puesto que el interventor tiene las más amplias facultades que él mismo decida darse con la complacencia de la comisión inspectora que lo designó y del contador general de glosa, es decir, se está en presencia de la discrecionalidad más absoluta e inadmisibles de que pueda gozar autoridad alguna.

SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ

La Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa, aprobada por la H. LI Legislatura del Estado de México, mediante el Decreto número 25 de fecha 11 de septiembre de 1991, que fue publicada en el Periódico Oficial 'Gaceta del Gobierno' por el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de México y refrendada por el Secretario de Gobierno en fecha 15 de octubre de 1991, misma que entró en vigor el 1 de enero de 1992, es anticonstitucional, porque conculca el manejo libre de la hacienda y del patrimonio municipal por parte del Ayuntamiento y de los órganos legalmente constituidos y nombra un interventor que sustituye a los órganos legalmente creados y, por ende, a los titulares que fueron nombrados por el Ayuntamiento en ejercicio de las atribuciones exclusivas y propias.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción II (sic), penúltimo párrafo, expresa:

'Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas...'

En este mismo tenor la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, en las fracciones XXXII, XXXIII, XXXIV y XXXV del artículo 61, otorga atribuciones a la legislatura del Estado para:

'Recibir, revisar y calificar cada año las cuentas públicas del Estado y del Municipio; revisar, las cuentas y actos relativos a la aplicación de los fondos públicos del Estado y Municipios; fiscalizar la administración de los ingresos y egresos de los municipios y de sus organismos auxiliares y fincar las responsabilidades que resulten de la revisión y calificación

de las cuentas públicas de los Estados y los Municipios y del ejercicio del gasto de los Ayuntamientos'

En este mismo precepto constitucional estatal, se determina que la legislatura para el ejercicio de las facultades mencionadas en el párrafo que antecede, contará con un órgano técnico que se denominará Contaduría General de Glosa.

Es el caso que en el último párrafo del artículo 47 de la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, expresamente se determina:

'La Comisión Inspectora de la Contaduría General de Glosa podrá solicitar a la autoridad competente la suspensión temporal o la revocación definitiva del nombramiento o mandato del servidor público que corresponda; en su caso, hasta la intervención de la tesorería respectiva, en los casos debidamente acreditados de omisión reiterada en el cumplimiento de las obligaciones previstas en las fracciones I, V y VI de este artículo'

Del contenido del precepto legal en estudio y del uso, aplicación y concretización que la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa y el Contador General de Glosa del Poder Legislativo hacen de este precepto legal, se demuestra la anticonstitucionalidad del mismo, ya que como en el presente caso cuando emiten el acuerdo que se contiene en el oficio del 17 de agosto del presente año, emitido por la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa, que a la letra dice:

'C. Félix Ismael Germán Olivares, Presidente Municipal Constitucional de Tecámac, México.

Por este conducto le informo que esta Comisión inspectora de la Contaduría General de Glosa ha tenido conocimiento de irregularidades en el manejo de la Tesorería de ese H. Ayuntamiento, por lo que con fundamento en los artículos 11 fracción XV y 47 fracción VI, último párrafo, de la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa, se ha determinado intervenirla, para tal efecto se ha designado como interventor de la Tesorería al C.P. Santos Brito Nájera.

Lo anterior, se le comunica a efecto de que se otorguen al interventor las facilidades necesarias para la realización de su función'

La intervención decretada por las autoridades responsables viola en perjuicio del Municipio de Tecámac, México, las fracciones II y IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, primeramente, porque impide el manejo libre de su hacienda y de su patrimonio, conculca la autonomía política, económica y administrativa del Municipio de Tecámac, porque esta intervención decretada por las autoridades responsables contiene y limita la libertad municipal, de igual manera, con la intervención se sustituye fuera de todo procedimiento previsto en la fracción I del artículo 115 Constitucional, al órgano de gobierno que es el Ayuntamiento y que, tiene las competencias, es decir, las facultades y atribuciones para el manejo de la hacienda pública, como es de verse en la exposición de motivos de la reforma constitucional de este precepto, el Constituyente Reformador, prevé que los recursos que integran la hacienda municipal sean ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos.

Y siendo los Ayuntamientos en términos de lo dispuesto por los artículos 122, 123 y 125 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, quienes tienen la facultad y atribución para el manejo de la hacienda pública, lo que es concordante con lo dispuesto en los artículos 31 fracciones IX, X, XVII, XVIII, XIX, XX; 48 fracciones IX, X; 93, 95 de la Ley Orgánica Municipal, la intervención y el nombramiento de un interventor, se convierte y concretiza en una sustitución del Ayuntamiento, Presidente Municipal y Tesorero Municipal, situación que viola flagrantemente las disposiciones contenidas en el artículo 115 Constitucional, que otorga competencias exclusivas para el manejo libre de la hacienda y de la administración pública.

La Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, en último párrafo de su artículo 47, viola también en perjuicio del Municipio de Tecámac, México, la facultad que se otorga a las legislaturas de los Estados para revisar y fiscalizar las cuentas públicas municipales, así como las facultades que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, le otorga a la legislatura

en su artículo 31 en sus fracciones XXXII a la XXXV inclusive, que no son más que de revisar, fiscalizar, calificar las cuentas públicas y los actos de aplicación de los fondos públicos municipales, es decir, no tiene facultades la legislatura, previstas en la Constitución Federal, ni en la Constitución Local, para intervenir la hacienda pública municipal del H. Ayuntamiento de Tecámac, México, ni para impedir con ello, el manejo libre de la hacienda y de la administración pública municipal.

De los preceptos mencionados en el párrafo que antecede, se desprende, que tampoco tiene la legislatura del Estado, por conducto de la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa, ni por conducto del Contador General de Glosa de la legislatura del Estado, facultad o atribución alguna para sustituir los órganos encargados del manejo libre de la hacienda y de la administración pública municipal.

El Municipio de Tecámac, México, tiene la obligación de presentar para su revisión, inspección, análisis al órgano fiscalizador, legislatura del Estado y Contaduría General de Glosa, las cuentas públicas anuales, los informes mensuales y toda la documentación que la integra, así como de aquella que sea solicitada en términos de las facultades que tengan los órganos que son competentes, no permitirá el municipio de Tecámac, México, un ejercicio abusivo, arbitrario, y sobre todo, anticonstitucional para sustituir o suplantar a los órganos que constitucionalmente y conforme a las leyes, tienen a su cargo el manejo libre de la hacienda y de la administración pública municipales, sobre todo, cuando las autoridades responsables se dan facultades y atribuciones que constitucionalmente no tienen, violando con ello el principio contenido en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que expresa que los Estados tienen las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a la Federación y por ende, a los Municipios y tampoco pueden las responsables otorgarse a sí mismas facultades que constitucionalmente no le son expresamente concedidas como es en el caso de la fracción IV del artículo 115 Constitucional, que solamente les permite revisar y fiscalizar las cuentas públicas, mas no intervenir la administración y la hacienda pública municipal, y menos aún sustituir a sus órganos a través de interventores designados, ni puede confiscar o requisar ni administrar los recursos públicos del Municipio, ni hacerse de los documentos que le son propios a la administración pública municipal, ni substituir al Ayuntamiento en las decisiones concernientes a la administración pública municipal que necesariamente exigen liberación de recursos monetarios, en suma, no es dable a las responsables decretar intervención a la hacienda pública municipal, ya que trastornan ilegalmente la correcta conducción de los asuntos públicos del municipio, habida cuenta de que el Ayuntamiento emitió el plan de desarrollo municipal para el ejercicio constitucional y la propia legislatura del Estado lo aprobó, por lo que el Ayuntamiento está obligado a cumplir con el citado plan de desarrollo municipal, situación que resulta imposible cuando se tiene a un dizque interventor que es el que toma la decisiones acerca de los recursos financieros o monetarios se liberan, así como la oportunidad de ello, en suma, es el que decide el manejo del gasto público aun al margen del presupuesto de egresos aprobado, todo ello es evidente y flagrante violación a las fracciones I, II y IV del artículo 115 de la Constitución Federal y en suplantación de la competencia del Ayuntamiento.

Debe destacarse que resulta no sólo anticonstitucional la facultad que la legislatura se arrogó para intervenir la tesorería municipal de Tecámac, sino que además ahora resulta que la legislatura del Estado, que conforme al artículo 115 de la Constitución Federal, debe vigilar y fiscalizar que los recursos municipales se apliquen correctamente, al exceder tal atribución e intervenir directamente la Tesorería Municipal, de vigilante pasó a administrador, sin que se advierta ante quién va a responder la propia legislatura del Estado, por el manejo directo y abiertamente discrecional de los recursos públicos del municipio de Tecámac, Estado de México.

Por lo anterior, es que el artículo 47, último párrafo, de la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, es anticonstitucional, y los actos cuya invalidez se reclama deben ser declarados por esta Suprema Corte de Justicia, inválidos.

Las autoridades responsables, del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de México, al aprobar, promulgar, refrendar, publicar y observar la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, sobre todo en su artículo 47, que otorga facultades de intervención de la hacienda y de la administración pública municipal y de sustitución de órganos que tienen a su cargo legalmente el manejo libre de la hacienda, patrimonio y administración municipal, violan, conculcan, y anticonstitucionalmente en forma abusiva y arbitraria las competencias que en la materia otorga el artículo 115 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos al Municipio, en este caso concreto, al Municipio de Tecámac, México.

Obligación de las autoridades señaladas como responsables, era analizar, en todo el procedimiento legislativo que llevó para aprobación, promulgación, refrendo, publicación y observancia de la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, sobre todo en su artículo 47, que otorga facultades de intervención de la hacienda y de la administración pública municipal y de sustitución de órganos que tienen a su cargo legalmente el manejo libre de la hacienda, patrimonio y administración municipal, violan, conculcan y anticonstitucionalmente en forma abusiva y arbitraria las competencias que en la materia otorga el artículo 115 de la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos al Municipio, en este caso concreto, al Municipio de Tecámac, México.

Obligación de las autoridades señaladas como responsables, era analizar, en todo el procedimiento legislativo que llevó para aprobación, promulgación, refrendo, publicación y observancia de la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, que los preceptos que la integran fueran acordes con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y que no se arrogarán a órganos en el poder legislativo competencias propias y exclusivas del municipio, que no se impidiera el manejo libre de la hacienda, patrimonio y administración pública municipal, que la sustitución de los órganos municipales se hiciera con estricto respecto a los procedimientos constitucionales previstos en la fracción I del artículo 115 Constitucional y en la Ley de Responsabilidades para Servidores Públicos del Estado y Municipios, otorgándoles, previa audiencia, y el ejercicio de los recursos y medios de impugnación que las leyes prevén, al no hacerlo así, es claro que existe con los actos emitidos y que se señalan como actos cuya invalidez se reclama, una violación a la Constitución Federal en su artículo 115, en sus fracciones I, II y IV; artículo 124 y artículo 133 de la misma Constitución, porque al no respetar las autoridades, órganos y poderes responsables, las facultades que constitucionalmente tienen, ni las disposiciones de la Constitución Política Federal, violan las competencias del Municipio de Tecámac.

TERCER CONCEPTO DE INVALIDEZ

El Poder Legislativo del Estado de México por decreto número 96, aprobado por la H. LII Legislatura del Estado de México, aprobó la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, el día veintisiete de julio de mil novecientos noventa y cinco, mismo decreto que fue publicado, en el periódico oficial 'Gaceta de Gobierno', lo cual aconteció el día quince de septiembre de ese mismo año.

El órgano que ordenó la publicación fue directamente el Poder Legislativo del Estado de México, es decir, no se remitió para su conocimiento y publicación al Poder Ejecutivo del Estado de México, como expresamente lo ordena, el artículo 57 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que en su párrafo primero, a la letra dice: 'Toda resolución de la legislatura tendrá el carácter de ley, decreto, iniciativa al Congreso de la Unión o acuerdo. Las leyes o decretos aprobados se comunicarán al Ejecutivo para su promulgación, publicación y observancia, salvo aquellos que sean de la incumbencia exclusiva de la legislatura, en los que no tendrá el derecho de veto'.

La misma legislatura en el procedimiento de elaboración y aprobación de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, interpretó el precepto legal, antes mencionado, interpretación que quedó plasmada en el artículo 92 de la ley en cita, que a la letra dice:

'Artículo 92. - Las leyes o decretos aprobados por la legislatura, deberán comunicarse al Ejecutivo del Estado para su promulgación, publicación y observancia.

Tratándose de leyes o decretos de la incumbencia exclusiva de la legislatura, se hará la comunicación respectiva para el solo efecto de su publicación y observancia'

De lo expuesto se infiere que el Decreto 96 de la LII Legislatura del Estado de México, que contiene la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, debió comunicarse al Ejecutivo del Estado de México, para los efectos de su publicación y observancia, el no hacerlo así viola el procedimiento legislativo previsto en la Constitución del Estado de México, y en la anterior Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, expedida en 1978, que expresamente en su artículo 138, previene que toda ley o decreto aprobado por la legislatura se comunicará al Ejecutivo del Estado para su publicación, de donde se sigue que para publicarse la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, expedida en 1995 y que derogaba a la

anterior, debía respetarse el procedimiento legislativo previsto en la ley que se derogaba, habida cuenta que la derogación de la misma sólo se daría una vez que entrara en vigor la nueva ley.

Al no haberse publicado legalmente la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, la misma carece de vigencia, y por lo tanto de observancia y cumplimiento; consecuentemente la Comisión inspectora para la Contaduría General de Glosa, es un órgano inexistente, ya que se creó esta Comisión conforme lo disponen los artículos 68, 69, 70 de la ley de referencia, y al carecer de vigencia esta ley y al no estar legalmente creada la Comisión para la Inspección de la Contaduría General de Glosa, no es órgano competente, para resolver o acordar la intervención de la Tesorería Municipal y resolver sobre la remoción definitiva del Tesorero Municipal, en términos de los oficios de fecha 17 y 24 de agosto del presente año, signado por los integrantes de la comisión multicitada.

Por lo tanto, al haberse condenado una intervención de la Tesorería Municipal y la remoción definitiva del Tesorero Municipal por un órgano creado al amparo de una ley que no se encuentra en vigencia, dichos acuerdos o resoluciones deben ser declarados inválidos por esta H. Suprema Corte de Justicia.

El Jefe del Departamento del Periódico Oficial 'Gaceta del Gobierno', al publicar la ley de referencia, sin haber cumplido la legislación con la comunicación al Gobernador Constitucional del Estado, para el efecto de que éste ordenara la publicación de la ley en el periódico a su cargo, permitió que circulara y tuviera observancia una ilegal ley, permitiendo con ello, que se conculcaran las garantías constitucionales de seguridad y de legalidad, así como las competencias constitucionales que el artículo 115 otorga al Municipio de Tecámac, México.

CUARTO CONCEPTO DE INVALIDEZ

El Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, en fecha catorce de septiembre de mil novecientos noventa y dos, aprobó el Decreto 97, que contiene el Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, ordenando su publicación en el periódico oficial 'Gaceta del Gobierno', por lo que apareció publicado este reglamento en la 'Gaceta del Gobierno', fecha quince de septiembre de mil novecientos noventa y cinco.

La H. Legislatura del Estado de México, al aprobar el reglamento de referencia, ordenó que debería de publicar el mismo el Gobernador del Estado, esto se desprende de la leyenda que aparece expresamente al término del transitorio tercero y que a la letra dice:

'Lo tendrá entendido el Gobernador del Estado, haciendo que se publique y se cumpla'

Es decir, la Asamblea de la Legislatura del Estado Libre y Soberano de México, órgano supremo de la misma, ordenó que se publicara el reglamento de referencia por conducto del Ejecutivo del Estado, es decir, del Gobernador Constitucional, lo que no respetó ni cumplió la legislatura, ordenando directamente la publicación de dicho reglamento.

Además, este reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, en su artículo 1, expresa lo siguiente:

'Artículo 1.- Este reglamento es de orden público e interés general y tiene por objeto regular la organización y funcionamiento del Poder Legislativo, conforme a las disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y la Ley Orgánica del Poder Legislativo'

La ley que reglamenta, o sea, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, en el artículo primero transitorio, expresa, 'Entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta del Gobierno', y habiendo publicado el día quince de septiembre de mil novecientos noventa y cinco, entra en vigor el día 16 de ese mismo mes y año (en el supuesto no concedido que estuviese legalmente publicada dicha ley); el reglamento se publicó el mismo día 15 de septiembre de mil novecientos noventa y cinco y conforme al transitorio primero entró en vigor al día siguiente de su publicación en la 'Gaceta de Gobierno', el dieciséis de septiembre de mil novecientos noventa y cinco (en el supuesto no concedido que estuviese legalmente publicado dicho reglamento); de donde se infiere que el reglamento se aprobó, publicó y entró en vigencia, conjuntamente con la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, en donde se infiere que se violentaron los tiempos del procedimiento legislativo referentes a la publicación y vigencia de este reglamento (en el supuesto no admitido que estuviere vigente), y si a ello agregamos, que la Ley

Orgánica en cita, no fue legalmente publicada y por lo tanto, carece de legal vigencia, estamos entonces ante un reglamento, que fue ilegalmente publicado y puesto supuestamente en vigencia.

Toda vez de que la organización y funcionamiento de las comisiones de la legislatura, entre las que se comprende la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado Libre y Soberano de México, se organiza y funciona en términos de los artículos 13 al 27 inclusive de este reglamento, la Comisión de inspección de la Contaduría General de Glosa que emitió la resolución o acuerdo de intervención y de remoción definitiva del tesorero municipal, que se contiene en los oficios de fecha 17 y 24 de agosto del presente año, tienen un inexistente sustento legal en su integración, organización y funcionamiento del órgano responsable emisor, y por lo tanto debe de declararse que estos oficios son inválidos y que el reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, carece de vigencia y por lo tanto no debe de observarse, ni de cumplirse, por los particulares y en su caso por el Municipio de Tecámac, México.

El Jefe del Departamento del Periódico Oficial 'Gaceta del Gobierno', al publicar el reglamento de referencia, sin haber cumplido la legislatura con la comunicación al Gobernador Constitucional del Estado, para el efecto de que éste ordenara la publicación del reglamento en el periódico a su cargo, permitió que circulara y tuviera observancia un ilegal reglamento, permitiendo con ello, que se conculcaran las garantías constitucionales de seguridad y de legalidad, así como las competencias constitucionales del artículo 115 otorgadas al Municipio de Tecámac, México."

SEXTO.- Por auto del Ministro Presidente de este tribunal, fechado el veinticuatro de septiembre de dos mil uno, se ordenó formar y registrar el expediente de esta controversia constitucional, y se remitió el asunto al Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, a quien correspondió fungir como instructor del proceso.

SEPTIMO.- Por auto de tres de octubre del año dos mil uno, el Ministro Juan Díaz Romero, en suplencia del Ministro Instructor José de Jesús Gudiño Pelayo, admitió la demanda, excepto por lo que se refiere a los actos atribuidos al Jefe del Departamento del Periódico Oficial del Estado de México, por carecer de legitimación pasiva en este tipo de juicios, de conformidad con el criterio jurisprudencial de este Pleno, cuya tesis lleva por rubro: **"LEGITIMACION PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ORGANOS SUBORDINADOS."**

En el mismo auto, se acordó dar vista al Procurador General de la República, correr traslado a las autoridades demandadas y solicitarles el envío de los documentos necesarios para la integración del expediente.

OCTAVO.- En la secuela del proceso, las autoridades demandadas contestaron oportunamente la demanda y ofrecieron las pruebas que estimaron convenientes.

Asimismo, el Procurador General de la República emitió opinión.

Posteriormente, el veintidós de febrero de dos mil dos, se llevó a cabo la audiencia de ley, misma en que se recibieron y relacionaron las pruebas y alegatos de las partes, pasando los autos al Ministro Ponente para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

CONSIDERANDO

PRIMERO.- Este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente juicio, de conformidad con los artículos 104, fracción IV, y 105, fracción I, inciso i), de la Constitución General de la República; 10. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del citado precepto constitucional y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; toda vez que se trata de una controversia suscitada entre un municipio y su estado, por conducto de los poderes legislativo y ejecutivo del mismo, por actos que se atribuyen a ambos.

SEGUNDO.- II.1. Es extemporánea la presentación de la demanda, respecto:

- Del Decreto 96 aprobado por la H. LII Legislatura del Estado de México, que contiene la **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México**, publicada en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno" de fecha quince de septiembre de mil novecientos noventa y cinco (párrafos 1.B) y 6. del apartado IV romano del escrito de demanda).
- Del **Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México**, publicado en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno" de fecha quince de septiembre de mil novecientos noventa y cinco (párrafos 1.C) y 6. del apartado IV romano del escrito de demanda).

En efecto, los ordenamientos legales antes mencionados fueron ambos publicados el quince de septiembre de mil novecientos noventa y cinco, por lo que, de conformidad con la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, el plazo de treinta días para impugnar dichas normas por su sola expedición corrió a partir del día dieciséis siguiente, y siendo que la demanda se presenta algunos años después, concretamente el trece de septiembre de dos mil uno, es evidentemente que el plazo para dicha impugnación fue excedido, resultando entonces improcedente el juicio de constitucionalidad que propone el actor y procedente el sobreseimiento en su respecto, con apoyo en los artículos 19, fracción VII, y 21 fracción II de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 constitucional.

II.2. Por otra parte, respecto de los actos de aplicación, el juicio es también improcedente toda vez que dichas normas se impugnan con motivo de su primer acto de aplicación, mas no se aprecia que las mismas hayan sido objeto de aplicación en los oficios cuya inconstitucionalidad también aduce el actor. Dichos

oficios señalan:

El oficio de intervención:

"Toluca de Lerdo, México, 17 de agosto de 2001.

C. FELIX ISMAEL GERMAN OLIVARES. PRESIDENTE MUNICIPAL
CONSTITUCIONAL DE TECAMAC, MEXICO.

Por este conducto le informo que esta Comisión Inspectora de la Contaduría General de Glosa ha tenido conocimiento de irregularidades en el manejo de la Tesorería de ese H. Ayuntamiento, por lo que, con fundamento en los artículos 11, fracción XV, y 47, fracción VI, último párrafo de la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa, se ha determinado INTERVENIRLA, para tal efecto se ha determinado como interventor de la tesorería al C. P. Santos Brito Nájera.

Lo anterior se le comunica para el efecto de que se le otorguen al interventor las facilidades necesarias para la realización de su función.

ATENTAMENTE.

DIP. ISIDRO PASTOR MEDRANO. PRESIDENTE DE LA GRAN COMISION DE LA H. LIV LEGISLATURA DEL ESTADO DE MEXICO Y VOCAL DE LA COMISION DE INSPECCION DE LA CONTADURIA GENERAL DE GLOSA. --- DIP. JORGE ADALBERTO BECERRIL REYES. PRESIDENTE DE LA COMISION DE INSPECCION DE LA CONTADURIA GENERAL DE GLOSA. --- DIP. GERARDO ULLOA PEREZ. SECRETARIO DE LA COMISION DE INSPECCION DE LA CONTADURIA GENERAL DE GLOSA. --- DIP. DOMINGO DE GUZMAN VILCHIS PICHARDO. PROSECRETARIO DE LA COMISION DE INSPECCION DE LA CONTADURIA GENERAL DE GLOSA. --- DIP. HILARIO SALAZAR CRUZ. VOCAL DE LA COMISION DE INSPECCION DE LA CONTADURIA GENERAL DE GLOSA. --- DIP. ARTURO ROBERTO HERNANDEZ TAPIA. VOCAL DE LA COMISION DE INSPECCION DE LA CONTADURIA GENERAL DE GLOSA. --- DIP. CARLOS GALAN DOMINGUEZ. VOCAL DE LA COMISION DE INSPECCION DE LA CONTADURIA GENERAL DE GLOSA."

El oficio de solicitud de revocación:

"Toluca de Lerdo, México, 24 de agosto de 2001.

C. FELIX ISMAEL GERMAN OLIVARES. PRESIDENTE MUNICIPAL
CONSTITUCIONAL DE TECAMAC, MEXICO.

Por este conducto le informo que esta Comisión Inspectora de la Contaduría General de Glosa, ha tenido conocimiento del incumplimiento reiterado de las obligaciones que establecen el artículo 47 fracciones I, V y VI de la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa, por lo que para dar cumplimiento al último párrafo del artículo citado y en relación con el artículo 44 último párrafo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México, solicitamos LA REVOCACION DEFINITIVA DEL NOMBRAMIENTO del titular de la Tesorería Municipal.

Lo anterior se le hace de su conocimiento a efecto de que proceda de inmediato al cumplimiento de lo mencionado.

DIP. ISIDRO PASTOR MEDRANO. PRESIDENTE DE LA GRAN COMISION DE LA H. LIV LEGISLATURA DEL ESTADO DE MEXICO Y VOCAL DE LA COMISION DE INSPECCION DE LA CONTADURIA GENERAL DE GLOSA. --- DIP. JORGE

ADALBERTO BECERRIL REYES. PRESIDENTE DE LA COMISION DE INSPECCION DE LA CONTADURIA GENERAL DE GLOSA. --- DIP. GERARDO ULLOA PEREZ. SECRETARIO DE LA COMISION DE INSPECCION DE LA CONTADURIA GENERAL DE GLOSA. --- DIP. DOMINGO DE GUZMAN VILCHIS PICHARDO. PROSECRETARIO DE LA COMISION DE INSPECCION DE LA CONTADURIA GENERAL DE GLOSA. --- DIP. HILARIO SALAZAR CRUZ. VOCAL DE LA COMISION DE INSPECCION DE LA CONTADURIA GENERAL DE GLOSA. --- DIP. ARTURO ROBERTO HERNANDEZ TAPIA. VOCAL DE LA COMISION DE INSPECCION DE LA CONTADURIA GENERAL DE GLOSA. --- DIP. CARLOS GALAN DOMINGUEZ. VOCAL DE LA COMISION DE INSPECCION DE LA CONTADURIA GENERAL DE GLOSA."

Como se aprecia, las determinaciones jurídicas tomadas en dichos oficios, mismas que el actor estima son inconstitucionales, no han sido emitidas ni con base en la Ley Orgánica del Poder Legislativo estatal o su correspondiente reglamento.

De su propia literalidad se desprende que el fundamento de los mismos es el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa, particularmente algunas de sus porciones normativas, y que esos otros ordenamientos no pueden estimarse aplicados en su perjuicio.

Ciertamente, la autoridad emisora de dichos actos, la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa perteneciente al Poder Legislativo estatal, funda su existencia jurídica en la Ley Orgánica del Poder Legislativo impugnada, y encuentra definido gran parte de su ámbito de facultades en esa ley así como en su reglamento.

Empero, ello por sí mismo es insuficiente para estimar que en los oficios reclamados se esté en presencia de la aplicación de esos ordenamientos, pues no puede estimarse como ley aplicada aquella que no constituye en sí misma el fundamento decisorio del actuar que agravia al promovente, que, en la especie, es el ya referido artículo 47 de la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa.

Inclusive, en abono de lo anterior, puede agregarse que este propio Pleno ha sostenido que ni siquiera la cita de un precepto en un determinado acto de autoridad basta por sí mismo para considerar que el propio dispositivo ha sido aplicado, y proceder así al estudio de su constitucionalidad. Esto conduce a que, si aun en el caso en que el dispositivo es citado en el acto que se impugna pero se advierte que éste no es el fundamento jurídico que da sostén a la determinación que alberga el mismo no procede su impugnación, por mayoría de razón resulta inconcuso que si el artículo ni se cita ni descansa en él la decisión plasmada en el acto, menos aún puede considerarse procedente este juicio respecto de los ordenamientos en referencia con motivo de su aplicación.

El criterio al que se viene haciendo referencia dice:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Mayo de 1996

Tesis: P. LXVII/96

Página: 113

LEYES HETEROAPLICATIVAS, AMPARO CONTRA. PARA QUE SE DEMUESTRE QUE SE APLICARON, NO BASTA QUE SE CITEN LAS NORMAS RECLAMADAS, SINO QUE ES NECESARIO QUE SE ACTUALICEN LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN ELLAS. Aun cuando en una orden de visita o el acta relativa que se reclamen en amparo y que tuvieran por objeto verificar si la negociación de la quejosa cumple con la ley, también impugnada, las autoridades responsables mencionen las disposiciones reclamadas, esa circunstancia no es suficiente para considerar que éstas ya fueron aplicadas, si no existen actos concretos que actualicen lo dispuesto por las normas. En esas condiciones, si no se han actualizado las hipótesis previstas en las disposiciones legales, debido a que la autoridad administrativa no ha utilizado la facultad que le confieren, no puede estimarse que ya existía acto concreto de aplicación. Así las cosas, si las disposiciones legales, fueron reclamadas con motivo de su aplicación, sin haberse demostrado ésta, es claro que la sola existencia de las referidas normas no afecta los intereses jurídicos de la quejosa, por lo que se surte en la especie la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción V de la Ley de Amparo.

Amparo en revisión 7817/82. Soledad Bernal Espinoza. 4 de octubre de 1982. Mayoría de diecisiete votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Arturo Iturbe Rivas.

Amparo en revisión 557/95. Espectáculos y Diversiones Luci, S.A. 11 de marzo de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticinco de abril en curso, aprobó, con el número LXVII/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a veinticinco de abril de mil novecientos noventa y seis.

Criterio que si bien fue dictado en materia de amparo, no hay razón para que se inobserve en juicios de esta índole, pues con él se persigue que se analice el fundamento real de los actos de autoridad y no el que simplemente pudieran aparentar, objetivo que también está latente en la controversia constitucional.

Así las cosas, dada la inexistencia de los actos de aplicación de tales ordenamientos, tampoco se actualiza el segundo supuesto previsto en el artículo 21 de la ley reglamentaria, por lo que con fundamento en tal dispositivo, el juicio es improcedente respecto a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México y su Reglamento del Poder Legislativo del Estado libre y soberano de México, pero sí es procedente respecto del artículo 47 de la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo..." (párrafo 4.C) del capítulo respectivo de la demanda), en tanto que éste sí ha sido objeto de aplicación en los oficios impugnados, como se aprecia de la transcripción que de los mismos fue hecha páginas atrás, y la impugnación de los mismos sí ha sido efectuada en tiempo, como se explica más adelante.

Razones éstas por las huelga pronunciamiento específico en torno a la causa de improcedencia por inexistencia del acto, que fue invocada por el Congreso demandado al aducir que no hubo actos de aplicación de la Ley Orgánica del Poder Legislativo estatal y de su reglamento.

II.3. Ahora bien, resulta oportuna la presentación de la demanda por lo que se refiere a lo siguiente:

- El Decreto número 25, aprobado por la H. LI Legislatura del Estado, que contiene la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, publicada en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México de fecha quince de octubre de mil novecientos noventa y uno; particularmente, sólo *en lo que respecta al artículo 47 en su último párrafo*. (párrafos 1.A); 2, segundo párrafo; 3.A); y 6; todos ellos del capítulo respectivo de la demanda)
- Oficio de la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo fechado el diecisiete de agosto de dos mil uno, por el que se comunica la determinación de intervenir la tesorería del municipio actor, así como el nombramiento de propio interventor. (párrafo 4.A), ídem)
- Oficio de la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo fechado el veinticuatro de agosto del mismo año, mediante el cual solicita al Presidente del municipio actor la revocación definitiva del nombramiento del Tesorero Municipal. (párrafo 4.B), ídem)

La fracción II, del artículo 21 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional establece que el plazo de treinta días para interponer la demanda de controversia constitucional en contra de normas generales se computará tomando en cuenta las dos hipótesis siguientes: a) el día siguiente a su publicación, o b) el día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

Los oficios impugnados, que constituyen a su vez el primer acto de aplicación de la disposición también impugnada, conllevan a que el cómputo para la oportunidad de la presentación de la demanda deba realizarse conforme a lo que impone la segunda hipótesis, precisamente porque el actor cuestiona su constitucionalidad con motivo de su primer acto de aplicación.

Ahora bien, el primero de los oficios emitidos en el que se aplicó al actor la porción del dispositivo impugnado referente a la intervención de su tesorería le fue notificado, a decir suyo, el propio diecisiete de agosto de dos mil uno, por lo que el plazo para promover la controversia constitucional corrió a partir del día veinte del mismo mes y año al primero de octubre siguiente, por lo que si el escrito de demanda se

presentó el trece de septiembre de ese año, resulta evidente que el juicio se promovió dentro del término de ley.

Por otra parte, respecto de la impugnación de la diversa porción del dispositivo, tocante a la solicitud de revocación del tesoro, se tiene que el oficio en el que se plasma su aplicación está fechado el veinticuatro de agosto de ese mismo año, y el actor se ostenta sabedor del mismo desde ese mismo día, conforme a las propias manifestaciones vertidas en el escrito de demanda. Así las cosas, el plazo para su impugnación inició el veintisiete de agosto y corrió hasta el diez de octubre siguiente; siendo que la demanda se presentó, como ya se ha dicho, el trece de septiembre, es claro que, desde cualesquier perspectiva, ésta fue oportuna respecto de estos actos.

En este contexto, y conforme a lo explicado, debe entenderse que la demanda ha sido presentada en tiempo respecto de los oficios, en tanto que éstos constituyen el acto de aplicación que da lugar a la impugnación, también oportuna, de las dos porciones normativas del artículo 47 de la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa a las que se ha venido haciendo referencia.

Finalmente, cabe anticipar que de momento no se hace pronunciamiento específico respecto a la oportunidad de la impugnación de los demás actos y disposiciones relatadas en el resultando segundo toda vez que, como se verá más adelante, el juicio resultó improcedente respecto de ellos por razones de otra índole.

TERCERO.- Por lo que respecta a la legitimación en el proceso de quien promueve este juicio, debe señalarse que ésta sí quedó acreditada, por las razones que a continuación se explican.

El artículo 11 de la ley reglamentaria de esta materia establece que podrán comparecer a juicio los funcionarios que, en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representar a los órganos correspondientes. En la especie, la remisión debe hacerse a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que en el aspecto en análisis dispone:

“Artículo 52. Los síndicos municipales tendrán a su cargo la representación y defensa de los intereses del Municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que, en su caso, ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los Ayuntamientos.”

“Artículo 53. Los síndicos tendrán las siguientes atribuciones:

1. Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal...”

De conformidad con la legislación local reproducida, por regla general, la representación del municipio corresponde al síndico municipal, que no es quién en la especie comparece a promover este juicio.

Sin embargo, esa legislación también prevé un supuesto de excepción, a saber:

“Artículo 50.- El presidente asumirá la representación jurídica del ayuntamiento en los litigios, cuando el síndico esté ausente, se niegue a hacerlo o esté impedido legalmente para ello.”

Esto significa que, en los supuestos antes establecidos, es el Presidente Municipal quien asume la representación jurídica del municipio en los litigios en que éste resulte involucrado.

En la especie, la demanda es presentada en nombre del municipio por Félix Ismael Germán Olivares, en su carácter de Presidente Municipal del Municipio de Tecámac, Estado de México, quien, en opinión de este Tribunal, fungió de manera legítima como representante del municipio actor para efectos de la promoción de este juicio.

En efecto, el artículo 50 antes reproducido de la Ley Orgánica Municipal, al señalar los supuestos en que el presidente municipal excepcionalmente asume la representación del municipio, establece tres hipótesis específicas:

- 1) Que el síndico esté ausente,
- 2) Que se niegue a hacerlo, o
- 3) Que esté legalmente impedido para ello.

En estricto rigor, debe señalarse que no hay constancia alguna en autos de que el síndico hubiera estado ausente y por ello imposibilitado materialmente para signar la demanda, ni de que ésta se le haya

entregado para su firma obteniéndose al respecto una negativa de su parte, como tampoco hay constancia o afirmación alguna en el sentido de que el síndico haya tenido un impedimento legal que no hiciera posible que signara la demanda.

Sin embargo, este Tribunal estima que, con apoyo en lo dispuesto por el artículo 11 de la ley reglamentaria de este juicio que autoriza también a presumir la representación, así como en las diversas constancias que integran los autos, particularmente aquellas relativas a los antecedentes que informan los hechos que dieron lugar a los actos impugnados y en un afán de no obstaculizar el acceso a la justicia, que tanto el dispositivo recién citado de la Ley Orgánica Municipal; así como la ley reglamentaria en comento no deben ser interpretados con ese rigor.

En efecto, el artículo 11 de la ley reglamentaria señala:

“Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario....”

Dispositivo del cual debe ponerse en relieve la parte relativa a la atribución que otorga al Tribunal para presumir la representación de quien promueve, pero particularmente que dicho contenido permite inferir o desprender que la interpretación jurídica que deba realizarse respecto a las normas que regulan este presupuesto procesal, puede y debe hacerse con cierta flexibilidad, procurando no convertir las normas legales en obstáculos para el acceso a la justicia, sobre todo si puede advertirse, como en la especie, que se presenta un supuesto no previsto específicamente por la ley local, como lo es el que los actos hoy impugnados son consecuencia, precisamente, de un conflicto de intereses entre el síndico y la presidencia municipal.

En efecto, en el capítulo de antecedentes del escrito de demanda, se expone que:

“...el Síndico Municipal es el causante del problema que dio origen a la intervención de la Tesorería y Administración Municipal, siendo, además, que dicho Síndico tiene intereses contrapuestos a los del municipio...”

Expresiones éstas que encuentran apoyo en una serie de constancias que obran en autos, como son: copias de los oficios por los que se entregan para firma del síndico los informes mensuales que habrán de rendirse a la Contaduría General de Glosa; de los diversos en los que se le indica al síndico que están a su disposición dichos informes a las oficinas de la tesorería municipal para que proceda a firmarlos; certificada del acta levantada con motivo de la audiencia en la que la Contaduría General de Glosa escuchó, entre otros, al síndico municipal, misma en la que éste confirmó que se había negado a firmar los informes en cuestión y explicó las razones que tuvo para ello. (páginas 068, 069, 071, 073, 074, 075, 080 Tomo I)

En fin, son múltiples los elementos que obran en autos que revelan que, efectivamente, los actos y normas aquí impugnados tuvieron lugar a raíz de una falta de entendimiento o conflicto entre la Presidencia y Tesorería Municipal y el Síndico del ayuntamiento.

Las particularidades de esta situación toman lógico que no haya sido el síndico quien emprendiera esta defensa y que, en cambio, el propio ayuntamiento haya acordado en sesión de cabildo que el Presidente municipal asumiera esta importante tarea, para no quedar en un estado de indefensión merced la falta de entendimiento con el síndico.

En efecto, en el acta levantada como motivo de la sesión de cabildo del veintiocho de agosto de dos mil uno, se asentó: (página 131, Tomo I)

“Toma la palabra el Ejecutivo Municipal y sugiere que después de las aclaraciones y comentarios vertidos el honorable cabildo tome acuerdo en los siguientes términos: 1) Que el honorable cabildo instruya al Ejecutivo Municipal para que realice lo que proceda para llevar a cabo la defensa de la hacienda pública municipal y la nulidad de la intervención a la Tesorería Municipal por parte de la Comisión Inspectora de la Contaduría General de Glosa, 2) Que el honorable cabildo instruya al Presidente Municipal para que proceda a realizar las medidas legales y administrativas correspondientes respecto al no ejercicio de las atribuciones del Síndico Municipal, las cuales han generado conflicto a esta administración municipal, 3) La ratificación del

acuerdo emitido en fecha 22 de agosto de 2001, para enviar la cuenta pública municipal correspondiente a los meses de enero a mayo de 2001 a la contaduría general de glosa. Al llevarse a cabo la votación se obtuvo el siguiente resultado: 10 votos a favor, 4 votos en contra emitidos por los C. Ing. Héctor Jorge Campos Marchan, Síndico Municipal, Dr. Francisco Suárez Cortés, Primer Regidor, Profra. María Guadalupe Silvia Rodríguez Soriano, Segundo Regidor y C. Octavio Ramón Mendoza Morales, Cuarto Regidor, así como la abstención por parte del C. Miguel Angel Pérez Rodríguez, Décimo Regidor. En uso de la palabra el C. Pedro Díaz Fernández, Noveno Regidor menciona que en el cabildo anterior se fueron con la conciencia de que el acuerdo era que se iba a firmar y en este caso se mande la documentación sin la firma del Síndico y que intervenga quien tenga que ser por ley y en todo caso se llame al Síndico para aclarar. El C. Miguel Angel Pérez Rodríguez, Décimo Segundo Regidor comenta que si ya se había realizado un cabildo anterior para mandar la cuenta pública municipal sin la firma del Síndico, en todo caso se proceda.

*Se extiende la presente a los veintiocho días del mes de agosto de dos mil uno, para los fines legales a que haya lugar. --- Doy fe. --- El Secretario del H. Ayuntamiento.
--- C. Vicente Urbina Bedolla."*

Ciertamente, la autorización recién reproducida que hace el ayuntamiento al presidente municipal para actuar en defensa de los intereses municipales ante esta situación no legitima por sí sola al presidente municipal para asumir la representación del municipio, pero sí acredita que hay una voluntad del ayuntamiento por emprender esta defensa e inconformarse con los actos que aquí impugna, y de lo anterior se infiere que el Presidente municipal, al promover este juicio, actúa movido no por un interés particular, sino respaldado por la voluntad expresada del órgano colegiado que encabeza.

Todos estos elementos, concatenados entre sí, y bajo la óptica de flexibilidad antes justificada bajo la cual deben interpretarse las disposiciones que fueron reproducidas a lo largo de este apartado considerativo, imponen y a la vez justifican que se reconozca en este juicio legitimación en el proceso a Félix Ismael Germán Olivares, en su calidad de Presidente Municipal del Municipio de Tecamac, Estado de México, pues también acreditó que efectivamente ostenta dicho cargo, con la constancia que al respecto le fue expedida por el Instituto Electoral del Estado de México y que obra en la página 67 del Tomo I de estos autos.

CUARTO.- Por otra parte, respecto de la legitimación de las demás partes de este juicio, y con fundamento en el artículo 105, fracción I, inciso i), de los artículos 10, fracción II, y 11 de la ley reglamentaria de la materia y de conformidad con lo que adelante se expone, es de señalarse:

IV.1. Se reconoce legitimación causal pasiva al Gobernador del Estado de México, en tanto que de él se reprochan la promulgación y publicación del ordenamiento en el que se contiene el dispositivo impugnado; y, efectivamente, al dar lectura a estos ordenamientos obra al calce de los mismos una anotación en la que se hace constar la fecha de su promulgación y la de su publicación por parte de esta autoridad; al igual que puede advertirse el refrendo que hizo el secretario general de gobierno respectivo.

Asimismo, también se reconoce legitimación en el proceso a Arturo Montiel Rojas, firmante de la contestación de demanda respectiva, en su calidad de Gobernador Constitucional del Estado de México, pues así lo acredita con copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Electoral del Estado de México, misma que obra en la página 532 del Tomo I de estos autos.

IV.2. Por otra parte, también se reconoce legitimación pasiva al Secretario General de Gobierno del Estado de México, no obstante ser subordinado jerárquico del Ejecutivo Estatal, en tanto que de él se reprocha el refrendo del decreto que contiene la norma cuya constitucionalidad aquí se cuestiona, al que párrafos atrás se hizo referencia, acto respecto del cual es autónomo frente a tal ejecutivo, tal como se explica en la jurisprudencia que dice:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Septiembre de 2001

Tesis: P/J. 109/2001

Página: 1104

SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACION PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO. Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los "órganos de gobierno derivados", es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del

supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.

Controversia constitucional 5/2001. Jefe del Gobierno del Distrito Federal. 4 de septiembre de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y César de Jesús Molina Suárez.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy cuatro de septiembre en curso, aprobó, con el número 109/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a cuatro de septiembre de dos mil uno.

Igualmente, se reconoce a Manuel Cadena Morales, Secretario General de Gobierno, su legitimación procesal por parte de dicha secretaría estatal, pues acreditó ser su titular con copia certificada de su nombramiento como tal, localizable en la página 533 de estos autos.

IV.3. Por lo que atañe al Poder Legislativo del Estado de México, también es de reconocerse su legitimación pasiva en esta controversia, pues de dicho poder se reprocha, concretamente, la aprobación y expedición del artículo 47 de la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa, actos que a todas luces es evidente provienen de dicho órgano.

Adicionalmente, en cuanto a la legitimación procesal de quien comparece como representante de dicho Poder, es de señalarse que ese extremo también fue debidamente acreditado.

Lo anterior toda vez que, de conformidad con los artículos 42, 43, 47, fracción XVII de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, es al Presidente de la Mesa Directiva de la legislatura a quien corresponde su representación; los numerales disponen:

Artículo 42.- La Directiva de la Legislatura estará integrada por un presidente, dos vicepresidentes, dos secretarios y dos prosecretarios. Los vicepresidentes suplirán en sus faltas alternativamente al presidente; los secretarios a los vicepresidentes, y los prosecretarios, lo harán respecto de los secretarios.

Los integrantes de la Directiva se elegirán mensualmente en votación secreta y no podrán ser electos para ocupar igual cargo u otro durante el mismo periodo. Las mismas disposiciones regirán en la elección de la directiva de los periodos extraordinarios.

El Presidente de la Directiva, lo será también de la Legislatura.

Artículo 43.- Los integrantes de la directiva que presidirán la Legislatura en el mes de inicio de los periodos ordinarios o extraordinarios, serán electos en junta dentro de los siete días anteriores al inicio del periodo; en el supuesto de que la junta no pudiere realizarse, podrán elegirse el primer día del periodo respectivo.

Cada mes en la fecha en que se hubieren abierto las sesiones iniciará su gestión la nueva directiva, para lo cual deberá ser elegida dentro de los siete días anteriores, o bien, en la primera sesión del mes en el que deba fungir.

Artículo 47.- Son atribuciones del Presidente de la Legislatura:...

XVII. Representar jurídicamente al Poder Legislativo ante todo género de autoridades;...

Dicho lo anterior, y siendo que el diputado Ramón Arana Pozos, firmante de la demanda, acreditó fungir como Presidente de la Mesa Directiva en ese momento con el ejemplar de la Gaceta de Gobierno del treinta y uno de octubre de dos mil uno, página 603-606, es claro entonces que goza de la representación en comento.

IV.4. En cambio, la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México y el Contador General de Glosa carecen de legitimación pasiva en este juicio, en virtud de la subordinación jerárquica que tienen respecto del Poder Legislativo del Estado de México.

En efecto, esta Suprema Corte ha sustentado reiteradamente el criterio de que para que los "órganos derivados", pueden tener legitimación pasiva en estos procedimientos sólo si se tiene la certeza de que es

autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en la fracción I del artículo 105 constitucional. El criterio en referencia señala:

"LEGITIMACION PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ORGANOS SUBORDINADOS. Tomando en consideración que la finalidad principal de las controversias constitucionales es evitar que se invada la esfera de competencia establecida en la Constitución Federal, para determinar lo referente a la legitimación pasiva, además de la clasificación de órganos originarios o derivados que se realiza en la tesis establecida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P. LXXIII/98, publicada a fojas 790, Tomo VIII, diciembre de 1998, Pleno, Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, bajo el rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACION ACTIVA Y LEGITIMACION PASIVA.", para deducir esa legitimación, debe atenderse, además, a la subordinación jerárquica. En este orden de ideas, sólo puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano derivado, si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en la fracción I del artículo 105 constitucional. Sin embargo, cuando ese órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que señala el mencionado artículo 105, fracción I, resulta improcedente tenerlo como demandado, pues es claro que el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados, las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr ese cumplimiento; y estos últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados."

Controversia constitucional 26/99. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 24 de agosto de 2000. Once votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

(Novena Epoca, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Agosto de 2000, Tesis P./J. 84/2000, página 967)

Sin embargo, cuando ese órgano "derivado" está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que señala el mencionado artículo 105, fracción I, resulta improcedente tenerlo como demandado, pues es claro que el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar a todos sus subordinados, las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr ese cumplimiento, y éstos tendrán la obligación de acatarla, aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados.

En la especie, los demandados Contador General de Glosa y Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa, son subordinados jerárquicos del poder legislativo demandado, y ahí radica la razón por la cual no se les reconozca legitimación pasiva en la presente controversia constitucional, lo cual, por supuesto, es una determinación que de ninguna manera impide que, en su caso, queden vinculados a la decisión que emita este Tribunal Pleno en relación con el Poder Legislativo del Estado de México.

Esta relación de subordinación jerárquica entre los órganos antes precisados, deriva de las siguientes normas:

De la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México:

"Artículo 61. Son obligaciones y facultades de la legislatura:

...

XXXII.- Recibir, revisar y calificar cada año las cuentas públicas del Estado y los municipios. Para tal efecto contará con un órgano técnico que se llamará Contaduría General de Glosa;"

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México:

"Artículo 41.- En ejercicio de sus funciones, la Legislatura actuará a través de los siguientes órganos: ...:

IV.- Las comisiones y los comités."

"Artículo 68.- La Legislatura para el ejercicio de sus funciones contará con comisiones de dictamen, especiales, jurisdiccionales y comités. En el reglamento se regulará la organización y funcionamiento de dichos órganos."

"Artículo 69.- En la tercera sesión del primer periodo de sesiones ordinarias, a propuesta de la Gran Comisión y mediante votación económica, la asamblea aprobará para todo el ejercicio constitucional, la integración de las comisiones de dictamen siguientes:

...

Inspección de la Contaduría General de Glosa."

Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa:

"Artículo 1.- La presente ley es de orden público, y tiene como objeto regular la organización y atribuciones de la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México."

"Artículo 2.- La Contaduría General de Glosa es el Órgano Técnico de la Legislatura del Estado de México, que tiene a su cargo el control y fiscalización del ingreso y gasto público, con atribuciones y funciones para revisar la Cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno del estado, sus Organismos Auxiliares, así como de las Cuentas de las Haciendas Públicas y Organismos Municipales a informar de sus resultados, en los términos que disponga la presente ley y demás ordenamientos legales aplicables."

"Artículo 5.- La Contaduría General de Glosa informará exclusivamente a la Legislatura del Estado, por conducto de la Comisión Inspectora de la Contaduría General de Glosa del resultado de la revisión de la Cuenta Pública estatal y de las Municipales; de las autoridades practicadas y en su caso, de las irregularidades o deficiencias detectadas, debiendo preservar la confidencialidad de dicha información."

"Artículo 6.- Corresponde a la Legislatura, la responsabilidad de supervisar las actividades de la Contaduría General de Glosa; función que ejercerá a través de la Comisión Inspectora de la Contaduría General de Glosa."

Así pues, el Poder Legislativo es el facultado, en principio, para realizar los actos relacionados con la revisión y fiscalización de las cuentas públicas municipales, pero es la Contaduría General de Glosa quien desempeña técnica y legalmente dichas funciones, fungiendo para tal efecto como enlace entre el seno de la legislatura y el propio órgano técnico, la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa.

Es decir, el ejercicio directo de funciones que de suyo, conforme a las leyes transcritas, corresponden al Poder Legislativo del Estado de México se encomiendan a la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa y al Contador General titular de dicho órgano.

En este orden de ideas, debe concluirse que los demandados Contador General de Glosa y la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa, como subordinados al Poder Legislativo del Estado de México, carecen de legitimación pasiva y así debe declararse.

IV.5. Finalmente, el Procurador General de la República está legitimado para intervenir en este juicio, por así disponerlo la fracción IV del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia.

Comparece en su nombre Marcial Rafael Macedo de la Concha, a quien se le reconoce legitimación procesal en tanto acreditó ser el titular de dicha dependencia con copia certificada de su nombramiento como Procurador General de la República (tomo I, página 503).

QUINTO.- Ahora bien, retomando el estudio de la procedencia de este juicio, es de señalarse que éste resulta improcedente en lo que concierne a los actos y por las razones que acto seguido se exponen.

V.1. Es improcedente el juicio respecto de:

- Los acuerdos, proveídos, resoluciones y comunicados remitidos a la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa, mediante los cuales hace del conocimiento de esta última las supuestas irregularidades en el manejo de la Tesorería del Ayuntamiento del Municipio de Tecámac, México. (párrafo 5.A), ídem).

En efecto, salvo por dos comunicaciones a las que más adelante se hará referencia, este tribunal advierte oficiosamente que dichos actos no existieron, por lo que debe decretarse el sobreseimiento respecto de los mismos.

Conforme a constancias que obran en autos existen algunas documentales que si bien no son en sí mismas los "acuerdos, proveídos, resoluciones y comunicados girados por la Contaduría General de Glosa a la Comisión de Inspección" que adujo el actor, dado su contenido y literalidad sí permiten inferir y acreditar la **existencia de al menos dos comunicaciones enviadas vía oficio por el Contador General, titular de la Contaduría General de Glosa, al Presidente de la Comisión de Inspección en el sentido apuntado**. Las documentales que prueban lo anterior son:

1) Oficio número CGG/SJ/1367/01, de fecha dieciséis de agosto de dos mil uno girado por el Contador General de Glosa y dirigido al Presidente de la Comisión Inspectora de la Contaduría General de Glosa, en cuyo contenido se señala (página 483 del primer tomo):

*"CGG/SJ/1367/01
Toluca, México a 16 de agosto de 2001.*

DIP. JORGE ADALBERTO BECERRIL REYES
PRESIDENTE DE LA COMISION INSPECTORA
DE LA CONTADURIA GENERAL DE GLOSA.

De acuerdo con su solicitud, me permito hacer de su conocimiento que el H. Ayuntamiento de Tecámac, México, a la fecha tiene un atraso considerable en la entrega de los informes mensuales que corresponden desde el mes de enero a junio de 2001, por tal motivo este Organo Técnico procedió a iniciar el Procedimiento Administrativo Disciplinario, por incumplir con tal obligación, procedimiento que se encuentra en trámite de determinación.

Lo que hago de su conocimiento para los efectos procedentes.

ATENTAMENTE

EL CONTADOR GENERAL DE GLOSA

C.P. LUIS CARLOS BERTRAND INFANTE

C.c.p. DIPUTADO ISIDRO PASTOR MEDRANO.- Presidente de la Gran Comisión de la LIV Legislatura del Estado de México y Miembro de la Comisión Inspectora de la Contaduría General de Glosa.

C.c.p. HECTOR A. TAPIA GONZALEZ.- Subcontador de Glosa.

C.c.p. LUIS ROBERTO ISLAS DE LA PEÑA.- Subdirector Jurídico de la Contaduría General de Glosa."

Dicha documental, no obstante ser copia certificada de su original, no adquiere por sí calidad de prueba plena toda vez que la misma es a su vez copia simple del oficio le fue entregado al Subdirector Jurídico de la Contaduría General de Glosa, copia que a la postre fue agregada al expediente abierto para los efectos indicados.

Al tener dicha documental a la vista se puede apreciar una tacheta en el lugar donde se señala a quién se dirigió el oficio y también una marca de "paloma" al pie del mismo, de donde se aprecia que ésta es la copia que le fue marcada al referido Subdirector Jurídico, y que incluso carece la firma autógrafa de quien giró dicho oficio.

Esto último encuentra su explicación lógica en que la documental en referencia es tan sólo copia certificada de la diversa copia que se le marcó al Subdirector Jurídico de la Contaduría General de Glosa del oficio girado por el Contador General de Glosa al Presidente de la Comisión de Inspección.

Pero en abono al valor que puede arrojar dicha constancia, vale destacar de la misma cuatro sellos ahí estampados: 1) que corresponde al sello de la Contaduría General de Glosa, estampado justamente en el lugar señalado para la firma del girador; 2) otro de recibido por la oficina del Subcontador de Glosa; 3) otro de recibido por la oficina del Presidente de la Comisión de Inspección; y 4) un último sello de recepción que sólo tiene legible la parte que dice "Presidencia", y que, conforme a las copias que se marcaron en el oficio, es de suponerse que corresponde al recibo efectuado de la copia respectiva en la oficina de la Presidencia de la Gran Comisión.

2) De igual manera, es relevante destacar para estos efectos que en el acta que se levantó con motivo de la reunión de trabajo de la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa, celebrada el diecisiete de agosto de dos mil uno se hizo constar (páginas 484 a 485 del tomo I):

"En el Salón de Juntas Previas del Recinto del Poder Legislativo, en la ciudad de Toluca de Lerdo, Capital del Estado de México, siendo las once horas del día diecisiete de agosto del año dos mil uno, constituido el quórum por los diputados:....., se dio inicio a la reunión de la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa, desarrollándose en la forma siguiente:

1.- El Presidente dio cuenta del orden del día, integrado por las materias siguientes:

- Asunto relacionado con el H. Ayuntamiento del Municipio de Tecámac, México.*

El orden del día es aprobado por unanimidad de votos.

2.- Continuando con el desarrollo de la reunión y sobre el asunto relacionado con el H. Ayuntamiento de Tecámac, el Presidente comunicó a los integrantes de la Comisión de

Inspección de la Contaduría General de Glosa, que en fecha 16 de agosto del año en curso, recibió oficio número CGG/1367/01, mediante el cual el Contador General de Glosa hace saber, que el H. Ayuntamiento de Tecámac, México, a la fecha tiene un atraso considerable en la entrega de los informes mensuales que corresponden desde el mes de enero a junio del año dos mil uno, por este motivo este Organó Técnico procedió a iniciar el procedimiento administrativo disciplinario, por incumplir con tal obligación, procedimiento que se encuentra en trámite de determinación.

La Secretaría dio lectura al documento.

La Presidencia abre la discusión del asunto y lo somete a la consideración de los integrantes de la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa, quienes acuerdan, por unanimidad de votos, intervenir la Tesorería de ese H. Ayuntamiento, en términos de lo dispuesto en los artículos 11 fracción XV y 47 fracción VI último párrafo de la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México.

La Presidencia dispone la notificación del presente acuerdo, para los efectos legales que corresponden....”

3) Oficio número CGG/SJ/1377/01, de fecha veintidós de agosto de dos mil uno girado por el Contador General de Glosa y dirigido al Presidente de la Comisión Inspectora de la Contaduría General de Glosa, en cuyo contenido se señala (página 487 del primer tomo):

“CGG/SJ/1377/01

Toluca, México a 22 de agosto de 2001.

DIP. JORGE ADALBERTO BECERRIL REYES PRESIDENTE DE LA COMISION INSPECTORA DE LA CONTADURIA GENERAL DE GLOSA.

En respuesta a su solicitud y en seguimiento a nuestro oficio número CGG/1367/01, me permito hacer de su conocimiento para los efectos procedentes, la situación que guarda el H. Ayuntamiento de Tecámac, México.

No ha entregado los informes mensuales del mes de enero a julio de 2001

Entregó la Cuenta Pública Anual extemporáneamente.

Observaciones sin solventar:

• Administrativas	\$ 6'974,684
• Directas	\$ 3'868,574
TOTAL	\$10'843,258

La última vez que contestaron observaciones fue el 20 de junio de 2001 y corresponden a las observaciones de octubre de 2000.

Estoy a sus órdenes para cualquier aclaración o ampliación al contenido del presente.

ATENTAMENTE

EL CONTADOR GENERAL DE GLOSA

C.P. LUIS CARLOS BERTRAND INFANTE

(RUBRICA)

C.c.p. DIPUTADO ISIDRO PASTOR MEDRANO.- Presidente de la Gran Comisión de la LIV Legislatura del Estado de México y Miembro de la Comisión Inspectora de la Contaduría General de Glosa.

C.c.p. HECTOR A. TAPIA GONZALEZ.- Subcontador de Glosa.

C.c.p. LUIS ROBERTO ISLAS DE LA PEÑA.- Subdirector Jurídico de la Contaduría General de Glosa.”

Al igual que en el caso del oficio mencionado en el inciso 1) anterior, esta documental, no obstante ser copia certificada de su original, no adquiere por sí misma calidad de prueba plena en tanto es, a su vez, copia simple del oficio que le fue entregado al Subdirector Jurídico de la Contaduría General de Glosa, misma que a la postre fue agregada al expediente abierto para los efectos indicados.

En efecto, al tener dicha documental a la vista se puede apreciar una tacha en el lugar donde se señala a quién se dirigió el oficio y también una marca de “paloma” al pie del mismo, de donde se aprecia que ésta es la copia que le fue marcada y entregada al referido Subdirector Jurídico, pero en esta ocasión sí lleva estampada la firma autógrafa de quien giró dicho oficio.

4) Asimismo, debe destacarse también el contenido del acta que se levantó con motivo de la reunión de trabajo de la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa, celebrada el veintitrés de agosto de dos mil uno (páginas 489 a 490 del tomo I):

"En el Salón de Juntas Previas del Recinto del Poder Legislativo, en la ciudad de Toluca de Lerdo, Capital del Estado de México, siendo las doce horas del día veintitrés de agosto del año dos mil uno, constituido el quórum por los diputados:....., se dio inicio a la reunión de la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa, desarrollándose en la forma siguiente:

1.- El Presidente dio cuenta del orden del día, integrado por las materias siguientes:

- Asunto relacionado con el H. Ayuntamiento del Municipio de Tecámac, México.*
- Asunto relacionado con...*

El orden del día es aprobado por unanimidad de votos.

2.- Prosiguiendo con el desarrollo de la reunión y por lo que hace al asunto relacionado con el H. Ayuntamiento de Tecámac, el Presidente comunicó a los integrantes de la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa, que en fecha 22 de agosto del año en curso, recibió oficio número CGG/1377/01, mediante el cual el Contador General de Glosa hace saber, para los efectos procedentes, situación que guarda el H. Ayuntamiento de Tecámac, México, sobre irregularidades e incumplimiento de obligaciones conforme la siguiente descripción:

No ha entregado los informes mensuales del mes de enero a julio de 2001.

Entregó la Cuenta Pública Anual extemporáneamente.

Observaciones sin solventar:

- | | |
|--------------------------|---------------------|
| <i>• Administrativas</i> | <i>\$ 6'974,684</i> |
| <i>• Directas</i> | <i>\$ 3'868,574</i> |
| <i>TOTAL</i> | <i>\$10'843,258</i> |

- La última vez que contestaron observaciones fue el 20 de junio de 2001 y corresponden a las observaciones de octubre de 2000.*

La Secretaría dio lectura al documento.

Habiéndose hecho del conocimiento de los integrantes de la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa el comunicado remitido por el Contador General de Glosa, la Presidencia abre la discusión del asunto y lo somete a la consideración de los diputados. Como resultado del análisis, los integrantes de la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa, por unanimidad de votos, acordaron solicitar la revocación definitiva del nombramiento del titular de la Tesorería Municipal, en términos de lo dispuesto en el artículo 47 fracciones I, V y VI de la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, en relación con el artículo 44 último párrafo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México.

La Presidencia dispone la notificación del presente acuerdo, para los efectos legales que corresponden...."

5) Finalmente, para corroborar la existencia de tales comunicaciones también debe destacarse el dicho del propio Presidente de la Comisión de Inspección cuando señaló en oficio dirigido al Ministro Instructor, externado por escrito al desahogar cierto requerimiento que le fue realizado, en el sentido de que el Contador General de Glosa le giró e hizo llegar los oficios antes relatados y que la Comisión de Inspección sesionó y acordó lo conducente, en las actas a las que también se ha venido haciendo referencia. (página 718 del tomo I)

Con la excepción de esta última documental cuyo original sí obra en autos, todas las demás obran en copia certificada y si bien individualmente podrían no acreditar de manera plena el extremo en estudio, adminiculadas entre sí permiten inferir válidamente y tener por acreditado que, contrario a lo aducido por las demandadas, sí hubo comunicaciones por parte del Contador General de Glosa hacia la Comisión de Inspección, en las que informó de las supuestas irregularidades en que había incurrido el municipio actor, valor probatorio que se reconoce con apoyo en los artículos 129, 190, 197, 200 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento supletorio por disposición de la ley reglamentaria de este juicio.

Sin embargo, no obstante que se acredita la existencia de las dos comunicaciones giradas por la Contaduría General a la Comisión de inspección, el juicio resulta improcedente en contra de dichas comunicaciones en tanto que, por sí mismas, no son susceptibles de generar un agravio al quejoso,

elemento indispensable en juicios de esta índole y que da lugar al interés jurídico necesario para hacer viable su impugnación, como refiere la siguiente jurisprudencia:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Julio de 2001

Tesis: P./J. 83/2001

Página: 875

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERES LEGITIMO PARA PROMOVERLA. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en la tesis número P./J. 71/2000, visible en la página novecientos sesenta y cinco del Tomo XII, agosto de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.", que en la promoción de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; sin embargo, dicho agravio debe entenderse como un interés legítimo para acudir a esta vía el cual, a su vez, se traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada, para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Controversia constitucional 9/2000. Ayuntamiento del Municipio de Nativitas, Estado de Tlaxcala. 18 de junio de 2001. Mayoría de diez votos. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy dieciocho de junio en curso, aprobó, con el número 83/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de junio de dos mil uno.

En efecto, tratándose de los actos precedentes que dan lugar al acto que a la postre es el que se tilda de inconstitucional, en la medida en que éstos por sí mismos no constituyen la fuente del agravio, y si éstos no son reclamados por vicios propios, el juicio respecto de los mismos será improcedente. Bajo estas consideraciones y tomando en cuenta que los actos aquí en estudio, según se aprecia de la integridad del escrito de demanda, no se ha impugnado por vicios propios, con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 43 de la ley de la materia y con apoyo en la jurisprudencia recién citada, el juicio resulta improcedente en su contra.

Por otra parte, sí es fundada la inexistencia invocada como causa de improcedencia respecto de "...los acuerdos, proveídos, resoluciones... de la Contaduría General de Glosa" que se refirieran a las supuestas irregularidades en el manejo de la Tesorería del Ayuntamiento del Municipio de Tecámac, México, pues, salvo por las anteriores comunicaciones ya referidas, no se probó en autos la existencia de tales actos imputados a la Contaduría General de Glosa, por lo que con fundamento en la fracción III del artículo 20 de la ley reglamentaria de la materia, ha lugar a sobreseer en el juicio respecto de dichos "...acuerdos, proveídos, resoluciones... de la Contaduría General de Glosa".

Para mayor claridad, no huelga expresar que los sobreseimientos decretados en este apartado V.1. se refieren a las comunicaciones giradas por la Contaduría General de Glosa a la Comisión Inspectora de la misma, así como a los acuerdos, proveídos y resoluciones tomadas por la propia Contaduría General; NO hay tal sobreseimiento respecto de los acuerdos tomados por la Comisión Inspectora que quedaron referidos en los incisos numerados de páginas precedentes, pues su invocación fue sólo como apoyo documental probatorio de que sí existieron las comunicaciones respecto de las cuales se sobresee en el juicio.

V.2. Por otra parte, no obstante su inclusión como actos impugnados en el capítulo respectivo de la demanda, no se tendrá como tal la:

"Declaración de que como consecuencia de la ilegalidad y anticonstitucionalidad de sus actos, resultan inválidas las órdenes en relación a la intervención de la hacienda y tesorería municipal y del procedimiento de revocación definitiva de nombramiento de tesorero municipal." (párrafo "7", primer párrafo, capítulo de actos impugnados de la demanda, transcrito en el resultando segundo de esta ejecutoria)

Esta manifestación se entiende, dado su contenido, como una cuestión petitoria de la demanda, y no como un acto destacadamente impugnado.

En esta misma línea, tampoco se entenderán como actos destacadamente impugnados:

“... todas la órdenes, acuerdos y proveídos que la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa, así como del Contador General de Glosa, expidan o emitan para invadir, conculcar y violar la esfera de competencias municipales relativas al manejo de la hacienda y administración pública municipales o a la autonomía hacendaria y financiera del municipio de Tecámac, México” (párrafo “7”, segundo párrafo, ídem)

Esto último porque, en la medida en que dichos actos no han sido definidos o precisados de alguna manera en la demanda ni durante el juicio, no cabe más que entender que en ese concepto se impugnan o se refieren aquellos actos que sean consecuencia jurídica y fáctica de la intervención decretada a su tesorería así como a la solicitud de revocación del nombramiento del tesorero, y en la medida en que sólo son actos derivados de otros impugnados, la determinación que se haga respecto de estos últimos habrá de provocar, en su caso, la validez de éstos.

V.3. Por otra parte, el Gobernador del Estado adujo que no existen los actos de “vigencia” y “aplicación” de la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa que de él se reclaman; señala que la “vigencia” de una norma es el momento en el que ésta entra en vigor y que ello es algo que se determina por el propio decreto, por lo que no le es reprochable a él.

Asimismo, que la “aplicación” de la norma contenida en dicho ordenamiento no es un acto que le sea atribuible, por lo que debe sobreseerse ante la inexistencia de dichos actos.

Resulta innegable que la vigencia de una norma, como apunta dicha demandada, es un momento que determina el propio legislador y no un acto propiamente, menos aún atribuible al ejecutivo estatal; sin embargo, el ordenamiento respecto del cual se aduce esta causal de improcedencia, la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa, como ya se ha dicho en varias ocasiones a lo largo de esta ejecutoria, sí le fue aplicado al actor por una de las demandadas.

Ciertamente, no le fue aplicado por el ejecutivo estatal, tal como él lo señala; pero sí le fue aplicado, y ello es razón suficiente para admitir el examen de la constitucionalidad del mismo.

No se inadmite que el municipio señala en su libelo que, entre otras cosas, reprocha al ejecutivo estatal la vigencia y aplicación de este ordenamiento, pero ello más que nada debe entenderse como una deficiencia en el escrito de demanda, superado el cual no queda lugar a dudas que lo que de él se reprocha es la promulgación y publicación de dicho cuerpo legal. Motivos éstos por los que es de desestimarse la causal aquí en comento.

V.4. Por su parte, la legislatura adujo que siendo el objeto de la controversia constitucional la tutela de esferas de competencias, y toda vez que los actos materia de la controversia no vulneran la esfera de competencia del municipio actor y la legislatura es competente para realizarlos, el juicio debe ser improcedente.

Tal argumento es inatendible y por ello habrá de desestimarse, en tanto no constituye propiamente una causa de improcedencia de este juicio, sino que es tendente a justificar la constitucionalidad de los actos, lo que corresponde al análisis de fondo y no de procedencia, como señala la jurisprudencia que en seguida se reproduce:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.”

Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán; Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

(Novena Epoca, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Septiembre de 1999, Tesis P./J. 92/99, página 710)

V.5. Así mismo, el poder legislativo demandado afirma que la controversia constitucional es improcedente debido a que los actos impugnados son inherentes al fincamiento de responsabilidades administrativas y, en consecuencia, conforme a los artículos 54 de la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa, 65 y 91 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y 186 del Código de Procedimientos Administrativos del mismo estado, son impugnables en la vía administrativa, por lo que la acción intentada resulta improcedente, en términos de lo dispuesto por el artículo 19, fracción VI, de la ley de la materia.

Este planteamiento es infundado.

En efecto, sin necesidad de entrar a discernir si los actos impugnados y las disposiciones en ellos aplicadas también impugnadas son o no cuestiones inherentes o derivadas del fincamiento de responsabilidades administrativas, lo cierto es que en este juicio se cuestiona la constitucionalidad del precepto en que se fundamentan los mismos, por estimar el actor que violentan el artículo 115 de la carta magna, estudio que no puede realizarse en una instancia local, y que es propiamente competencia de este Tribunal.

Dicho de otra manera, en la especie se cuestiona la validez de esos actos en tanto que se estima por el actor que la norma local en que se fundamentan es contraria a la Constitución general, por lo que, dadas estas particularidades, no se puede exigir al promovente que acuda, previo a este juicio, ante una instancia local que no tiene competencia legal para resolver un planteamiento de inconstitucionalidad como el que se hace.

En este sentido se ha pronunciado este propio Pleno al sustentar la jurisprudencia que dice:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XV, Enero de 2002

Tesis: P./J. 136/2001

Página: 917

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VIA PREVISTA EN LA LEGISLACION LOCAL SOLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCION FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESION SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACION A NORMAS LOCALES. El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Controversia constitucional 6/2001. Ayuntamiento del Municipio de Juárez, Chihuahua. 25 de octubre de 2001. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juan Díaz Romero y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 136/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno.

Finalmente, no huelga señalar que, por haber sido temas ya abordados en las consideraciones precedentes, los siguientes motivos de improcedencia aducidos por las partes no serán objeto de nuevo y pormenorizado estudio:

V.6. La falta de legitimación procesal del promovente, toda vez que en términos de Ley Orgánica Municipal, no le corresponde a él la representación jurídica del municipio, sino al síndico; motivo que aducen todas las demandadas; ello ha sido objeto de estudio y pronunciamiento en el considerando tercero de esta ejecutoria.

V.7. La falta de legitimación pasiva en la causa que aduce respecto de sí mismo, el Contador General de Glosa respecto de la Contaduría General de Glosa así como el Presidente de la Comisión de Inspección respecto de la propia Comisión; el pronunciamiento respectivo quedó expresado en el considerando anterior, concretamente, en el punto IV.4.

Así las cosas, al no existir más planteamientos de improcedencia que deban ser analizados, como tampoco advertirse otros oficiosamente, lo conducente es proceder al estudio de fondo del presente.

SEXTO.- Sin embargo, antes de entrar de lleno a dicho estudio se estima conveniente recapitular cuáles sí fueron los actos y normas respecto de los cuales resultó procedente este juicio; éstos son:

- 1) El artículo 47, último párrafo, de la Ley General de Contaduría de Glosa del Estado de México, particularmente en la porción normativa conforme a la cual se faculta a la Comisión de Inspección de la legislatura estatal a intervenir la tesorería de los municipios, en los supuestos ahí previstos; así como en aquella porción normativa en la que se faculta a la Comisión de Inspección de la legislatura estatal a solicitar la revocación del nombramiento del tesorero municipal, en los supuestos ahí previstos;
- 2) El Oficio de la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo fechado el diecisiete de agosto de dos mil uno, por el que se comunica la determinación de intervenir la tesorería del municipio actor, así como el nombramiento de propio interventor. (párrafo 4.A), ídem)
- 3) Oficio de la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo fechado el veinticuatro de agosto del mismo año, mediante el cual solicita al Presidente del municipio actor la revocación definitiva del nombramiento del Tesorero Municipal. (párrafo 4.B), ídem)

Así las cosas, y toda vez que los conceptos de invalidez “tercero” y “cuarto”, según plasmados en el escrito de demanda, se dedican a combatir la invalidez de la Ley Orgánica del Poder Legislativo local, así como de su Reglamento, ordenamientos respecto a los cuales el juicio resultó improcedente, dichos conceptos no serán aquí objeto de estudio.

En cambio, sí lo serán, en tanto se enderezan a combatir los actos y normas respecto de los que el juicio sí procedió, los conceptos de invalidez primero y segundo, así como los diversos motivos de anulación que esgrime respecto de dichos actos y normas a lo largo del texto de su demanda, aun cuando no se ubican precisamente en el capítulo de la misma llamado “conceptos de invalidez”.

Los motivos de anulación expresados por el actor en estos rubros son, en síntesis:

1. Que la intervención de la tesorería municipal se realizó sin fundamento ni motivo, y sin que mediara un procedimiento en el cual el municipio hubiese sido oído en garantía de audiencia (número trece del capítulo de hechos).

2. Que el procedimiento administrativo disciplinario no se sujetó a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México ni en el Código de Procedimientos Administrativo local, pues al ser citados el Presidente Municipal, el Tesorero y el Síndico para la garantía de audiencia que se les dio, no se les comunicó cuál era la naturaleza, fines y alcances de ese procedimiento, como tampoco se les previno del derecho que en todo caso resultaría afectado con la resolución que, en su caso, llegara a dictarse (número trece del capítulo de hechos).

3. Que a la fecha no existe sentencia o resolución dictada en dicho procedimiento o, de existir, no les ha sido legalmente notificada (número trece del capítulo de hechos).

4. Que la legislatura no tiene competencia o atribuciones para intervenir la tesorería municipal ni para solicitar la remoción definitiva del tesorero municipal (primer concepto de invalidez).

5. Que tanto la intervención como la solicitud de remoción del tesorero no están fundados y motivados (primer concepto de invalidez).

6. Que en tanto la ley no previene cuáles son los alcances, fines, formas y demás características de la intervención, y siendo que las autoridades sólo tienen las facultades que expresamente les conceden las leyes, la Comisión de Inspección no puede decretar la intervención al carecer de facultades para determinar los efectos, alcances y demás particularidades de la misma, y más aún sustituir o delegar a favor de un interventor una atribución de la que carece (primer concepto de invalidez).

7. Que la intervención prevista en el último párrafo del artículo 47 de la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa es contraria a las fracciones II y IV del artículo 115 constitucional, toda vez que conculca la libre hacienda municipal y a la libertad de administración pública municipal (primer concepto de invalidez).

8. Que la Constitución local faculta a la legislatura para fiscalizar y vigilar el manejo de los recursos municipales, así como revisar su cuenta pública, pero ello no tiene por alcance ni le da competencia para decretar la intervención de la administración municipal (primer concepto de invalidez).

9. La Comisión de Inspección, como comisión de dictamen que es, debió sujetarse a lo previsto en el artículo 72 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo estatal, así como a su Reglamento, particularmente en su artículo 22, para resolver sobre la intervención o solicitud de remoción; esto hubiera implicado que el Presidente de la Comisión de Inspección diera cuenta de la situación al Presidente del Congreso y que éste sometiera la cuestión a discusión y resolución por la asamblea en Pleno. Pero no se siguió ese procedimiento (primer concepto de invalidez).

10. Ambos actos, tanto el de la intervención como la solicitud de remoción, se dictaron sin que previamente se hubieran seguido un procedimiento en el cual se hubieran cuidado las formalidades esenciales del mismo (primer concepto de invalidez).

11. Que la intervención es particularmente grave pues concentra en el interventor todas las decisiones concernientes a la administración pública del municipio, en tanto que éste tiene las más amplias facultades, según él mismo decida, por lo que se está en presencia de la discrecionalidad más absoluta e inadmisibles de que pueda gozarse (primer concepto de invalidez).

12. El interventor sustituye al órgano de gobierno municipal -el ayuntamiento-, y a los titulares que fueron nombrados por éste, en ejercicio de las atribuciones exclusivas y propias, para administrar la hacienda pública, por lo que, además de violentar la libre administración municipal, la intervención conculca también la autonomía política, económica y administrativa del municipio (segundo concepto de invalidez).

13. Por disposición del artículo 115, fracción IV, constitucional, las legislaturas locales están facultadas para revisar y fiscalizar las cuentas públicas municipales, facultad que reitera la constitución local. Para este cometido, la propia carta local establece un órgano técnico, la Contaduría General de Glosa.

Sin embargo, ni la Constitución general ni la local facultan a la legislatura, a sus comisiones o al órgano técnico referido para intervenir la tesorería municipal e impedir con ello el manejo libre de la hacienda y de la administración pública municipal. De suerte tal que, al intervenir la tesorería municipal, la demandada se arroga facultades que no tiene (segundo concepto de invalidez).

14. El artículo 115 constitucional sólo faculta a la legislatura a revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los municipios, pero no la faculta para sustituirse en los órganos de administración municipales por conducto de interventores, ni a sustituir al ayuntamiento en las decisiones respecto a la administración de su hacienda.

Por lo cual aduce el actor que la legislatura demandada pasó de vigilante a administrador, y no se advierte quién responderá de esos manejos (segundo concepto de invalidez).

SEPTIMO.- Para mayor claridad, los conceptos de anulación serán estudiados en dos partes, primero, en aquello atinente a la constitucionalidad de la intervención a la tesorería municipal y después lo propio respecto de la solicitud de remoción definitiva del tesorero.

Ahora bien, por lo que atañe al reproche de inconstitucionalidad que formula el actor respecto de la *intervención a la tesorería municipal*, es de señalarse que este tribunal es de la opinión de que, en efecto,

tal como se aduce, es inconstitucional la porción normativa del último párrafo del artículo 47 de la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa, cuando dice:

“La Comisión Inspectora de la Contaduría General de Glosa podrá solicitar a la autoridad competente la suspensión temporal o la revocación definitiva del nombramiento o mandato del servidor público que corresponda; en su caso, hasta la intervención de la tesorería respectiva, en los casos debidamente acreditados de omisión reiterada en el cumplimiento de las obligaciones previstas en las fracciones I, V y VI de este artículo”.

Ciertamente, como lo admite el promovente y como lo arguye también la legislatura demandada, el poder legislativo de cada estado tiene, conforme marca el propio artículo 115, fracción IV, último párrafo, de la Constitución general, la facultad de revisar y fiscalizar el ejercicio que el municipio haga de sus recursos a través de la revisión de la cuenta pública municipal. El artículo referido, en la parte conducente, establece:

“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:

“... ”

“IV. Los Municipios administrarán 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 las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

... ”

“Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen conforme a la ley;”

En consonancia con dicha disposición, la carta suprema local ha reiterado como facultades de la legislatura estatal:

“Artículo 61. Son obligaciones y facultades de la Legislatura:... ”

XXXII.- Recibir, revisar y calificar cada año las cuentas públicas del Estado y los municipios. Para tal efecto contará con un órgano técnico que se llamará Contaduría General de Glosa;

XXXIII.- Revisar, por conducto de la Contaduría General de Glosa, las cuentas y actos relativos a la aplicación de los fondos públicos del Estado y los Municipios;

XXXIV.- Fiscalizar la administración de los ingresos y egresos de los municipios y de sus organismos auxiliares;

XXXV.- Fincar las responsabilidades que resulten de la revisión y calificación de las cuentas públicas del estado y de los municipios y del ejercicio del gasto de los ayuntamientos;”.

Más aún, el propio legislativo, al expedir la Ley Orgánica que lo regula, dispuso el establecimiento de una dependencia especialmente destinada para auxiliarle en el desempeño de estas funciones, misma que se denomina Contaduría General de Glosa, tal como dispone el artículo 94 del ordenamiento en cita, que dice:

“Artículo 94.- Para el ejercicio de sus funciones, la Legislatura contará con las dependencias siguientes:

I. Contaduría General de Glosa;

II. ... ”

Dependencia facultada por ese mismo ordenamiento para fiscalizar, revisar y calificar las cuentas públicas de los municipios, como establece el artículo 95, cuya literalidad dispone:

“Artículo 95.- Para el control, fiscalización, revisión y calificación del ingreso del gasto público del Estado y municipios y de los organismos auxiliares, la Legislatura dispondrá de la Contaduría General de Glosa, cuya organización y funcionamiento se regirán por su ley orgánica y su reglamento.”

Para detallar la normatividad anterior, así como el ámbito de competencias propio de la Contaduría General de Glosa, se expidió la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México; empero, aun cuando las leyes citadas mencionan la existencia de un reglamento de esta última, éste no ha sido expedido.

Así las cosas, es claro a todas luces que las facultades de revisión y fiscalización de dicho órgano, así como aquellas encaminadas para la realización de ello, son facultades que encuentran como soporte de su constitucionalidad el propio artículo 115, en la parte de éste antes reproducida.

Este propio Pleno incluso, apoyado en el texto constitucional referido, ha sentado criterio jurisprudencial en caso análogo en el cual de manera clara reconoce la constitucionalidad de disposiciones estatales en ese sentido. En efecto, se ha sentado la tesis de jurisprudencia que dice:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Agosto de 2000

Tesis: P./J. 72/2000

Página: 964

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS ARTICULOS 45 Y 58, FRACCION VI, DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, QUE FACULTAN AL CONGRESO DE ESA ENTIDAD PARA REVISAR Y CALIFICAR LAS CUENTAS PUBLICAS MUNICIPALES, NO TRANSGREDEN EL ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL. El artículo 45 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas que faculta al Congreso Local para examinar las cuentas de recaudación y aplicación de los fondos públicos municipales, con el objeto de determinar si las cantidades percibidas y gastadas están de acuerdo con las partidas respectivas de los presupuestos; si se actuó de conformidad con las leyes de la materia; si los gastos están justificados y si ha lugar a exigir alguna responsabilidad; y el diverso artículo 58, fracción VI, del propio ordenamiento que dispone que corresponde al citado Congreso, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda, realizar la revisión y calificación de la cuenta pública municipal, no transgreden el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal. Si bien es cierto que conforme a lo dispuesto por este precepto constitucional, las Legislaturas de los Estados tienen la facultad genérica de aprobar las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisar sus cuentas públicas, ello es con la finalidad de revelar el estado de las finanzas públicas municipales, así como asegurar la realización transparente de los planes municipales de desarrollo y sus programas por medio de la verificación de la asignación adecuada de los recursos disponibles, el control, vigilancia y fincamiento de responsabilidades, por lo que las atribuciones concedidas en los artículos 45 y 58, fracción VI, de la citada Constitución Local, no contrarían o exceden las conferidas por el precepto de la Constitución Federal de referencia.

Controversia constitucional 15/98. Ayuntamiento del Municipio de Río Bravo, Tamaulipas.

11 de mayo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el número 72/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil.

Estas facultades constitucionalmente otorgadas a las legislaturas estatales, para su cabal realización, pueden incluir entre las normas que las desarrollan, tanto disposiciones tendentes a sancionar aquellas conductas, positivas o negativas, por las que se evada el cumplimiento de las mismas o se contravengan expresamente impidiendo así la ejecución de los actos necesarios para el cumplimiento de esa tarea fiscalizadora; como también pueden incluir disposiciones tendentes a asegurar el cumplimiento de las mismas, como serían la fijación o la posibilidad de decretar medidas precautorias con ello vinculadas.

Sin embargo, dichas normas de desarrollo, aun cuando su naturaleza o fines sean meramente precautorios o punitivos, no pueden llegar al extremo de vulnerar la esfera de atribuciones de que constitucionalmente goza el fiscalizado, en este caso, el municipio. Esto es, la esfera de atribuciones de que goza el fiscalizado, es decir el municipio, funge como extremo y límite de las facultades de revisión y fiscalización que tiene atribuidas el fiscalizador.

En la especie, el artículo 47, último párrafo de la Ley Orgánica de la Contaduría, estatuye la posibilidad de decretar la intervención de la tesorería municipal ante el incumplimiento reiterado de dicha entidad de ciertas obligaciones ahí precisadas, que sea debidamente acreditado; dicho dispositivo señala:

“Artículo 47.- Incurren en responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, los servidores públicos del Estado y Municipios, que en el ejercicio de sus funciones incumplan con las siguientes obligaciones específicas:

I.- Rendir oportunamente la cuenta pública.

II.- Proporcionar la información que solicite la Contaduría General de Glosa en los términos establecidos en la ley.

III.- Llevar a cabo la revisión integración o comprobación de cuentas conforme a lo establecido por los ordenamientos aplicables.

IV.- Observar las normas aplicables a los procedimientos, métodos y sistemas en materia de contabilidad, auditoría gubernamental y archivo contable.

V.- Rendir informes y dar contestación en los términos de esta ley a las observaciones que haga la Contaduría General de Glosa, derivadas de la revisión de la cuenta pública, de los informes mensuales o del resultado de las auditorías practicadas.

VI.- Remitir los informes mensuales de los estados financieros de la Hacienda Pública Municipal y de obras públicas municipales en los términos establecidos en esta ley.

VII.- Caucionar el manejo de los recursos públicos en los términos establecidos por esta ley.

VIII.- Informar a la Contaduría General de Glosa, de las enajenaciones y donaciones de los bienes muebles e inmuebles de los municipios, previamente a la realización de la operación.

La Comisión Inspectorá de la Contaduría General de Glosa, podrá solicitar a la autoridad competente, la suspensión temporal o la revocación definitiva del nombramiento o mandato del servidor público municipal que corresponda; en su caso, hasta la intervención de la tesorería respectiva, en los casos debidamente acreditados de omisión reiterada en el cumplimiento de las obligaciones previstas en las fracciones I, V y VI de este artículo.”

Esta figura, la de la intervención y, consecuentemente, la del interventor, es una que aparece en diversas ramas del derecho, como son la civil, mercantil, fiscal, bancario y laboral. Se estima ilustrativo acudir a estas materias, aun cuando ello sea de manera sucinta, genérica y ejemplificativa, para poner en evidencia lo que no prevé la legislación del Estado de México aquí impugnada.

En la *legislación civil* sustantiva y adjetiva, en **materia de sucesiones**, existen dos tipos de interventores, uno: aquel que designa el juez del conocimiento antes de que sea nombrado el albacea, en cuyo caso únicamente tienen el carácter de depositarios, y otro: cuando el heredero o los herederos no hubieren estado conformes con el nombramiento de albacea hecho por la mayoría, tienen derecho de nombrar un interventor que vigile al albacea.

El interventor de la sucesión únicamente se encuentra legitimado para ejercitar acciones en nombre y representación de ésta, cuando no se haya designado todavía al albacea y previa autorización judicial; pues si ya fue nombrado sólo tendrá funciones de vigilancia.

En efecto, la primera clase de interventor será un simple depositario, sin poder desempeñar otras funciones administrativas que las de mera conservación y las que se refieren al pago de deudas mortuorias con autorización judicial, sin embargo, si por cualquier motivo no hubiere albacea después de cierto tiempo iniciado el juicio sucesorio, podrá el interventor, con autorización del tribunal, intentar las demandas que tengan por objeto recobrar bienes o hacer efectivos derechos pertenecientes a aquéllas, y contestar las demandas que contra ella se promuevan, y en los casos urgentes podrá el juez, aun antes de que se cumpla ese término de un mes, autorizar al interventor para que demande y conteste a nombre de la sucesión.

El interventor nombrado por los herederos no conformes con el albacea, no puede tener la posesión ni aun interina de los bienes.

Tanto el interventor, depositario, como el vigilante del albacea estarán obligados a rendir la cuenta de su administración correspondiente al año anterior. Además, los interventores que administren bienes garantizarán su manejo.

Por último, en cuanto a los interventores en materia de sucesiones, dicho cargo acabará, entre otras maneras, por el término natural del mismo o cuando sea nombrado un albacea, o cuando termine el encargo del albacea al que se vigila.

Igualmente la legislación civil establece que en los casos de **embargo**, de todo secuestro se tendrá como depositario a la persona que bajo su responsabilidad nombre el acreedor, pudiendo ser él mismo o el deudor, mediante formal inventario.

Ahora bien, cuando el secuestro se efectúa en una finca rústica o en una negociación mercantil o industrial, el depositario será mero interventor con cargo a la caja, vigilando la contabilidad y tendrá en términos generales las siguientes atribuciones:

- I. Inspeccionar el manejo de la negociación o finca rústica en su caso, y las operaciones que en ellas respectivamente se hagan, a fin de que produzcan el mejor rendimiento posible;
- II. Vigilar en las fincas rústicas la recolección de los frutos y su venta, y recogerá el producto de ésta;
- III. Vigilar las compras y ventas de las negociaciones mercantiles, recogiendo bajo su responsabilidad el numerario;
- IV. Vigilar la compra de materia prima, su elaboración y la venta de los productos, en las negociaciones industriales, recogiendo el numerario y efectos de comercio para hacerlos efectivos en su vencimiento;
- V. Ministrarle los fondos para los gastos de la negociación o finca rústica y cuidará de que la inversión de esos fondos se haga convenientemente;
- VI. Depositar el dinero que resultare sobrante, después de cubiertos los gastos necesarios y ordinarios, como se previene en otras disposiciones;
- VII. Tomar provisionalmente las medidas que la prudencia aconseje para evitar los abusos y malos manejos en los administradores, dando inmediatamente cuenta al juez para su ratificación y en su caso para que determine lo conducente a remediar el mal.

En **materia mercantil**, cuando se efectúen embargos y en lo relativo a nombramientos de un interventor, dada la escasas disposiciones al respecto en el Código de Comercio, la legislación civil es aplicable de manera supletoria.

Sin embargo, en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, se señala que quien otorgue créditos refaccionarios o de habilitación o avío tiene en todo tiempo el derecho de designar interventor que cuide del exacto cumplimiento de las obligaciones del acreditado.

Por otro lado la Ley de Concursos Mercantiles establece que los interventores representarán los intereses de los acreedores y tendrán a su cargo la vigilancia de la actuación del conciliador y del síndico así como de los actos realizados por el comerciante en la administración de su empresa, teniendo las facultades siguientes:

- I. Gestionar la notificación y publicación de la sentencia de concurso mercantil;
- II. Solicitar al conciliador o al síndico el examen de algún libro, o documento, así como cualquier otro medio de almacenamiento de datos del Comerciante sujeto a concurso mercantil, respecto de las cuestiones que a su juicio puedan afectar los intereses de los acreedores;
- III. Solicitar al conciliador o al síndico información por escrito sobre las cuestiones relativas a la administración de la masa, que a su juicio puedan afectar los intereses de los acreedores, así como los informes que se mencionan en el artículo 59 de esa ley, y
- IV. Las demás que se establecen en esa legislación.

En **materia bancaria**, cuando en virtud de una inspección se encuentre que operaciones de alguna institución de crédito no estén realizadas en los términos de las disposiciones aplicables, y previo al incumplimiento de las medidas dictadas por el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria, él mismo, con acuerdo de la Junta de Gobierno, podrá disponer que un inspector intervenga la institución, a fin de normalizar las operaciones que se hayan considerado irregulares.

Tal intervención administrativa se llevará a cabo directamente por el interventor, quien realizará los actos necesarios para cumplir los objetivos que se señalen en el acuerdo correspondiente.

Por otro lado cuando a juicio de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, existan irregularidades de cualquier género en las instituciones de crédito que afecten su estabilidad o solvencia y pongan en peligro los intereses del público o acreedores, el Presidente de dicho órgano podrá proponer a la Junta de Gobierno, la declaración de intervención con carácter de gerencia de la institución de que se trate y designar a la persona física que se haga cargo de la institución con el carácter de interventor-gerente.

Este interventor-gerente tendrá todas las facultades que normalmente correspondan al consejo de administración de la institución y plenos poderes generales para actos de dominio, de administración, de pleitos y cobranzas, para otorgar y suscribir títulos de crédito, para presentar denuncias y querellas y desistir de estas últimas, y para otorgar los poderes generales o especiales que juzgue convenientes, y revocar los que estuvieren otorgados por la institución intervenida y los que él mismo hubiere extendido.

Como se advierte el segundo interventor tiene todas las atribuciones de administración, no así el primero, ya que éste sólo estará facultado a realizar los objetivos que señale el acuerdo por el que se le nombró.

Por último, en **materia tributaria** las autoridades fiscales, para hacer efectivo un crédito fiscal exigible y el importe de sus accesorios legales, requerirán de pago al deudor y, en caso de que éste no pruebe en el acto haberlo efectuado, procederán, a embargar bienes para rematarlos y enajenarlos o a embargar negociaciones con todo lo que de hecho y por derecho les corresponda, a fin de obtener, mediante la intervención de ellas, los ingresos necesarios que permitan satisfacer el crédito fiscal y los accesorios legales.

Ahora bien, en estos casos de embargo de negociaciones, el depositario designado tendrá el carácter de interventor con cargo a la caja o de administrador.

El interventor con cargo a la caja después de separar las cantidades que correspondan por concepto de salarios y demás créditos preferentes a que se refiere el código de la materia, deberá retirar de la negociación intervenida el diez por ciento de los ingresos en dinero y enterarlos en la caja de la oficina ejecutora diariamente o a medida que se efectúe la recaudación, y cuando tenga conocimiento de irregularidades en el manejo de la negociación dictará las medidas provisionales urgentes que estime necesarias para proteger dichos intereses y dará cuenta a la oficina ejecutora.

El interventor administrador tendrá todas las facultades que normalmente correspondan a la administración de la sociedad y plenos poderes para ejercer actos de dominio y de administración, para pleitos y cobranzas, otorgar o suscribir títulos de crédito, presentar denuncias y querellas y desistir de estas últimas, previo acuerdo de la oficina ejecutora, así como para otorgar los poderes generales o especiales que juzgue convenientes, revocar los otorgados por la sociedad intervenida y los que él mismo hubiere conferido, y no quedará supeditado en su actuación al consejo de administración, asamblea de accionistas, socios o partícipes.

Cuando tales negociaciones no constituyan una sociedad, el interventor administrador tendrá todas las facultades de dueño para la conservación y buena marcha del negocio.

El interventor administrador en referencia tendrá las siguientes obligaciones:

- I. Rendir cuentas mensuales comprobadas a la oficina ejecutora.
- II. Recaudar el diez por ciento de las ventas o ingresos diarios en la negociación intervenida y entregar su importe en la caja de la oficina ejecutora a medida que se efectúe la recaudación.
- III. No podrá enajenar los bienes del activo fijo.

De la exposición anterior se advierte que son varias las materias en que se prevé la figura de la intervención, pero, en casi todos los casos, los interventores tienen diversas facultades y funciones, desde fungir como un mero vigilante hasta la de fungir como administrador.

Así las cosas, no es dable concluir que la figura de la intervención prevista en el artículo 47 impugnado es de mera vigilancia y no de administración, ni que la facultad de intervenir la tesorería municipal se encuentra dentro de la facultad de revisión de la cuenta pública, pues antes que nada la ley es omisa a tal grado que ni siquiera permite advertir cuál sería en este caso el tipo de intervención o las funciones del interventor. Y, como ya se ha visto, dicha figura puede tener matices tan variados que incluso pudiera llegar a considerarse que el interventor tiene facultades que sólo corresponden al administrador.

En el caso el artículo aquí impugnado, no se establece hasta qué grado se intervendrá la tesorería, y dado que sólo se faculta a la legislatura a revisar la cuenta pública, pudiera ser que se viole la libertad de administrar su hacienda, en tanto que tal interventor, pudiera llegar a tener la calidad de administrador, lo que el artículo 115, no permite, sino que a lo que autoriza es a revisar y fiscalizar la cuenta pública municipal, más no, por virtud de una intervención, a administrarla.

En este contexto, la inconstitucionalidad en el presente radica en una cuestión de grado, o más bien de falta de definición del grado y características en que opera la intervención de la tesorería municipal,

como serían el aspecto temporal y material que pudiera revestir dicha intervención, pues ante la falta de definición de temporalidad se llega a una falta de establecimiento del grado de intervención de que será objeto la tesorería.

En este punto, cabe agregar como precisión que si bien el artículo 47 en estudio se refiere a la intervención de la tesorería municipal, en términos reales, lo que se interviene es la hacienda pública municipal, pues de acuerdo con los artículos 94 y 95 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el tesorero municipal es quien recibe la hacienda pública municipal y quien la administrará, por lo que si la tesorería se encuentra en manos del interventor, la hacienda también estará en manos del mismo.

En la especie, el artículo impugnado, al no establecer el grado de la intervención que refiere, los límites, el objeto o la duración de la misma, deja todo a la discrecionalidad de la autoridad y abierta así la posibilidad de que la intervención sea absoluta, es decir, en grado de administración, y que su temporalidad queda en la absoluta indefinición; y tal situación resulta excedente a la permitida por el artículo 115 al facultar para la revisión y fiscalización de la cuenta pública municipal, así como contraria a la libertad de administración de la hacienda por parte del municipio.

Esto es así ya que si el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal establece que los municipios administrarán libremente su hacienda, y que las legislaturas de los Estados podrán revisar y fiscalizar la cuenta pública municipal, entonces se obtiene que una intervención que puede llegar a administrar la hacienda pública municipal sería contraria a la libre administración municipal, y excedería la facultad de revisión y fiscalización de la hacienda pública.

Dicho lo anterior, y habiéndose explicado las razones en que se sustenta la inconstitucionalidad que vicia la porción normativa del último párrafo del artículo 47 de la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa del Estado de México, referente a la intervención de la tesorería municipal, por razones de índole lógico jurídico, es innecesario estudiar los demás conceptos de invalidez que se esgrimieron en contra de dicha norma. En apoyo de lo anterior, es procedente invocar el siguiente criterio jurisprudencial, que si bien está referido al estudio de la constitucionalidad de actos, es aplicable al estudio de la constitucionalidad de normas, por analogía e igualdad de razón, y dice:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Septiembre de 1999

Tesis: P./J. 100/99

Página: 705

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto.

Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el siete de septiembre del año en curso, aprobó, con el número 100/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

En consecuencia, al haber resultado fundado lo aducido por el actor en torno a la inconstitucionalidad de la norma aquí en comento, es inconcuso que el acto consistente en el oficio de la Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo fechado el diecisiete de agosto de dos mil uno, por el que comunica al actor la determinación de intervenir su tesorería, en tanto que éste se funda en el precepto recién declarado inconstitucional, dicho acto es también inconstitucional.

En esta misma línea con fundamento en el artículo 41, particularmente en su fracción IV, de la ley reglamentaria de este juicio, mismo que autoriza a este Alto Tribunal a efectuar la determinación de los efectos de esta sentencia, se decreta también la invalidez del acuerdo tomado por la Comisión Inspectora en su reunión de trabajo del diecisiete de agosto de dos mil uno, misma en la que se acordó tal intervención, y que fue reproducida en el considerando segundo, punto II.4, de esta misma ejecutoria; por las mismas razones que aquí han sido explicadas.

Así las cosas, y por las mismas razones que se asientan en el párrafo que precede al anterior, es que huelga analizar los demás conceptos de invalidez enderezados en contra del oficio en mención.

OCTAVO.- Dicho lo anterior, procede realizar el análisis relativo a la validez o invalidez de la solicitud de revocación definitiva del nombramiento del tesorero municipal que la legislatura demandada, por conducto de la Comisión de Inspección, formuló al actor.

Al igual que en el caso estudiado en el considerando anterior, la solicitud que se le formuló al actor descansa en lo consignado en el último párrafo del artículo 47 de la misma Ley Orgánica, dispositivo que dispone:

"Artículo 47.- Incurren en responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, los servidores públicos del Estado y Municipios, que en el ejercicio de sus funciones incumplan con las siguientes obligaciones específicas:

I.- Rendir oportunamente la cuenta pública.

II.- Proporcionar la información que solicite la Contaduría General de Glosa en los términos establecidos en la ley.

III.- Llevar a cabo la revisión integración o comprobación de cuentas conforme a lo establecido por los ordenamientos aplicables.

IV.- Observar las normas aplicables a los procedimientos, métodos y sistemas en materia de contabilidad, auditoría gubernamental y archivo contable.

V.- Rendir informes y dar contestación en los términos de esta ley a las observaciones que haga la Contaduría General de Glosa, derivadas de la revisión de la cuenta pública, de los informes mensuales o del resultado de las auditorías practicadas.

VI.- Remitir los informes mensuales de los estados financieros de la Hacienda Pública Municipal y de obras públicas municipales en los términos establecidos en esta ley.

VII.- Caucionar el manejo de los recursos públicos en los términos establecidos por esta ley.

VIII.- Informar a la Contaduría General de Glosa, de las enajenaciones y donaciones de los bienes muebles e inmuebles de los municipios, previamente a la realización de la operación.

La Comisión Inspectora de la Contaduría General de Glosa, podrá solicitar a la autoridad competente, la suspensión temporal o la revocación definitiva del nombramiento o mandato del servidor público municipal que corresponda; en su caso, hasta la intervención de la tesorería respectiva, en los casos debidamente acreditados de omisión reiterada en el cumplimiento de las obligaciones previstas en las fracciones I, V y VI de este artículo."

Ciertamente, el actor no aduce con meridiana claridad algún motivo en específico por el que dicha disposición de la Ley Orgánica pueda estimarse inconstitucional en sí misma; pues, más bien, sus conceptos de anulación, por lo que a la solicitud de revocación del tesorero se refieren, giran en torno a cuestiones de legalidad, como son: que se carece de fundamentación y motivación, que no se siguió el procedimiento como debió seguirse, que no se dictó sentencia o resolución alguna, etcétera.

Empero, este tribunal advierte como causa de su pedir que el actor estima inconstitucional la facultad que el ordinal recién reproducido otorga para solicitar la revocación en cuestión, pues por una parte reconoce, precisamente, que dicho ordinal (el artículo 47) consigna esa atribución y más adelante afirma que la demandada no tiene competencia o atribuciones para solicitar la remoción definitiva del tesorero municipal (número cuatro de la síntesis vertida en el sexto considerando). Esta aparente inconsistencia en el dicho del actor, no puede sino interpretarse como que, cuando afirma que no hay tal atribución, como que dicha atribución que consigna la ley más bien no tiene soporte constitucional, particularmente en el artículo 115 constitucional.

Sin embargo, este tribunal encuentra esto infundado.

En efecto, el artículo recién citado, particularmente en la porción normativa cuya constitucionalidad aquí se estudia, no faculta a ordenar la revocación del nombramiento del servidor público municipal, sino que faculta solamente a *solicitar* ante la autoridad competente que se impongan tales sanciones, al haberse acreditado una omisión reiterada en el cumplimiento de las obligaciones que el propio artículo establece.

El diverso artículo 48 del mismo ordenamiento, mismo que también fue transcrito páginas atrás, establece que, por lo que hace al artículo 47, la Contaduría General de Glosa es el órgano facultado para determinar o proponer la sanción que corresponda, ello en términos de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado y Municipios de dicha entidad federativa.

Es así que, si se atiende al texto del artículo 47, se advierte éste sólo faculta a solicitar la revocación, por lo que tal solicitud no puede considerarse invasora de la esfera de competencias del municipio, en tanto que la sola solicitud por sí misma en nada obliga al municipio. El dispositivo es claro y contiene sólo una facultad sin connotación imperativa, pues no hay motivo para considerar que el legislador quiso hacer de ese "podrá solicitar" o de la solicitud en sí misma el carácter de imposición o determinación definitiva.

Sin embargo, todo lo anterior no prejuzga sobre que, en la especie, el acto por el cual se aplica dicha atribución sea constitucional también.

Respecto de la legalidad del acto de aplicación, este Tribunal encuentra que el acto de aplicación en mérito sí resulta contrario a la Constitución, particularmente al principio de legalidad en ella consagrado, en tanto que el mismo fue emitido de manera contraria a lo que estipulan las leyes locales en su respecto.

En efecto, siendo que el artículo 47 en comento no establece la facultad de la Comisión Inspectora como algo imperativo, dicha Comisión, con apoyo en ese mismo numeral, ejerce tal facultad pero le asigna a ésta una connotación imperativa a la solicitud de revocación, pues señala en las líneas finales de su oficio, "... lo anterior se hace de su conocimiento a efecto de que proceda de inmediato al cumplimiento de lo mencionado."

Esto es, siendo que el artículo invocado por la Comisión Inspectora le faculta sólo a formular una mera solicitud que no tiene una naturaleza vinculativa, ésta le imprime en su actuar tal imperatividad. Ello se traduce en que el oficio, aquí acto impugnado, no se encuentre fundado y motivado, pues siendo el artículo 47 el invocado como fundamento del mismo, éste sólo faculta a realizar una solicitud de revocación y no a ordenar la misma, que es precisamente lo que hace la Comisión Inspectora.

En esta medida, los conceptos de invalidez que esgrimió el actor en contra del acto de la Comisión Inspectora de la Contaduría General de Glosa por el que le ordena revocar definitivamente el nombramiento del tesorero municipal, son fundados sólo en lo referente a su falta de fundamentación y motivación (resumido en el número 5 del considerando sexto), y ello es suficiente por sí mismo para decretar su invalidez, al haber quedado evidenciado el vicio de inconstitucionalidad del que se reviste.

Atento a ello, y conforme a lo que a la tesis de jurisprudencia citada páginas atrás de rubro "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ", huelga abundar respecto de los demás planteamientos formulados por el municipio actor encaminados a la invalidez del oficio en estudio.

Dicho lo anterior, con fundamento en el artículo 41, particularmente en su fracción IV, de la ley reglamentaria de este juicio, mismo que autoriza a este Alto Tribunal efectuar la determinación de los efectos de esta sentencia, se decreta también la invalidez del acuerdo tomado por la Comisión Inspectora en su reunión de trabajo del veintitrés de agosto de dos mil uno, misma en la que se acordó tal intervención, y que fue reproducida en el considerando segundo, punto II.4 de esta misma ejecutoria, por las razones antes expuestas.

NOVENO.- Ahora bien, procede recapitular cuáles son los actos y disposiciones cuya invalidez se concluyó así como los efectos que corresponden a cada una de esas declaratorias.

En primer término, se decreta la inconstitucionalidad del oficio de fecha diecisiete de agosto de dos mil uno, por el cual la Comisión Inspectora de la Contaduría General de Glosa comunicó al actor que había acordado intervenir la Tesorería municipal, así como el acuerdo que en dicho sentido tomó la Comisión legislativa en referencia, según consta en el acta levantada de la reunión de trabajo efectuada el mismo día, todo ello, con base en que el dispositivo en que se fundó tal determinación es contrario a la Constitución, y se decreta también la invalidez de la porción normativa del artículo 47, último párrafo, de la

Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México en la parte que señala que “... hasta la intervención de la tesorería respectiva...”.

Igualmente, y por ser consecuencia de lo anterior, se decreta también la invalidez de los actos que se hayan emitido o realizado por la demanda en razón de la intervención en referencia.

Ahora bien, por lo que respecta a la invalidez del oficio por el cual la Comisión Inspectora solicita la revocación definitiva del nombramiento del tesorero municipal, es de señalarse que toda vez que se reconoce la validez de la norma en que se fundó tal determinación, concretamente la porción normativa del último párrafo del artículo 47 de la misma ley, en la parte que refiere “*La Comisión Inspectora de la Contaduría General de Glosa podrá solicitar...la revocación definitiva del servidor público municipal que corresponda.*”, la invalidez decretada se circunscribe al oficio en sí mismo, de fecha veinticuatro de agosto de dos mil uno, por las ilegalidades que quedaron expuestas en el considerando anterior, así como en el acuerdo de la Comisión de Inspección, fechado el día previo, mismo que dio lugar al oficio en mérito.

Por otra parte, los efectos habrán de surtir sus efectos a partir de la notificación de esta sentencia.

Finalmente, no huelga señalar que las declaratorias de invalidez antes decretadas sólo tendrán efectos entre las partes y no generales, dado que se trata de la impugnación que hace un municipio de la legislatura de su estado y ubicarse así en la hipótesis del último párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional.

Asimismo, que lo anterior no impide que, de estimarlo procedente, las autoridades competentes inicien o prosigan con los procedimientos administrativos disciplinarios a que haya lugar, de ser estos aún procedentes, y, en su caso, finquen las responsabilidades que resulten; y que, de haber lugar a ello, conforme a la normatividad aplicable y a lo invalidado y asentado en esta ejecutoria, la Comisión Inspectora actúe conforme a derecho corresponda.

Por lo expuesto y fundado, es de resolverse y se resuelve:

PRIMERO.- Con las salvedades que se refieren en los siguientes resolutivos, se sobresee en el juicio respeto de los actos precisados en el resultando segundo.

SEGUNDO.- Se declara la invalidez del artículo 47, último párrafo, de la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, en la porción normativa que señala “...hasta la intervención de la tesorería respectiva...”, declaratoria cuyos efectos quedaron precisados en el último considerando; y se declara la validez de ese mismo dispositivo, también en su último párrafo, en la porción normativa que señala: “*la comisión inspectora de la contaduría general de glosa podrá solicitar...la revocación definitiva del servidor público municipal que corresponda.*”.

TERCERO.- Se declara la invalidez de los actos consistentes en: el oficio girado por la Comisión Inspectora de la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México y dirigido al municipio actor, de fecha diecisiete de agosto de dos mil uno por el cual se le comunicó la intervención de su tesorería; el acuerdo tomado por dicha Comisión Inspectora de esa misma fecha en el que acordó realizar tal intervención; el diverso oficio girado por la Comisión Inspectora de la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México dirigido al presidente municipal del municipio actor, de fecha veinticuatro de agosto de dos mil uno, por el cual le solicitó la revocación definitiva del nombramiento del tesorero municipal; y el acuerdo tomado por dicha Comisión Inspectora, de veintitrés de agosto de dos mil uno, en el que acordó realizar tal solicitud al presidente municipal; declaratorias todas éstas cuyos efectos fueron precisados en el último considerando de esta resolución.

CUARTO.- Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; en el **Diario Oficial de la Federación**, así como en el periódico oficial del Estado de México.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, habiendo sido analizado y discutido previamente el proyecto, se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Castro y Castro, Díaz Romero, Aguinaco Alemán, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón, quien declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.- El Presidente, **Mariano Azuela Güitrón**.- Rúbrica.- El Ponente, **José de Jesús Gudiño Pelayo**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **José Javier Aguilar Domínguez**.- Rúbrica.

LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de setenta y un fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que obra en el expediente relativo a la Controversia Constitucional 327/2001, promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Tecámac, Estado de México, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de otros, todos del Estado de México, se certifica para efectos de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**, en términos de lo dispuesto en el párrafo Segundo del artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el punto Cuarto resolutivo de su sentencia dictada en la sesión pública de ocho de julio en curso.- México, Distrito Federal, a quince de julio de dos mil tres.- Conste.- Rúbrica.