PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA y voto de minoría, relativos a la Controversia Constitucional 38/2003, promovida por el Municipio de Veracruz, Estado de Veracruz, en contra del Congreso del propio Estado.

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 38/2003

ACTOR: MUNICIPIO DE VERACRUZ, ESTADO DE VERACRUZ.

PONENTE: MINISTRO JUAN DIAZ ROMERO
SECRETARIO: CESAR DE JESUS MOLINA SUAREZ

ENCARGADO DEL ENGROSE DEL CONSIDERANDO SEXTO:
MINISTRO GENARO DAVID GONGORA PIMENTEL
SECRETARIO: MARAT PAREDES MONTIEL

Vo. Bo. Ministro Ponente:

Vo. Bo. Ministro Encargado del Engrose del considerando sexto:

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintisiete de junio de dos mil cinco.

VISTOS; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.- Por oficio depositado el veintitrés de abril de dos mil tres en la Oficina de Correos del Servicio Postal Mexicano de la ciudad de Veracruz, Estado de Veracruz-Llave y recibido el treinta del mismo mes en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Ramón Gutiérrez de Velasco Hoyos y Diego Antonio Ferrer Taibo, quienes se ostentaron, respectivamente, como Presidente y Síndico del Ayuntamiento del Municipio de Veracruz, Estado de Veracruz-Llave, promovieron en representación de éste, controversia constitucional en contra de las autoridades y por el acto que enseguida se menciona:

"...PODER DEMANDADO Y SU DOMICILIO. - - - H. CONGRESO LOCAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE (LA QUINCUAGESIMA NOVENA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE), CON DOMICILIO OFICIAL EN EL PALACIO LEGISLATIVO UBICADO EN LA AVENIDA LAZARO CARDENAS NUMERO 373, ESQUINA FERROCARRIL INTEROCEANICO, COLONIA EL MIRADOR, CODIGO POSTAL 91170, EN LA CIUDAD DE XALAPA, VERACRUZ).

"NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA. - - - NORMA GENERAL: ARTICULO 271, FRACCION IV; ARTICULO 275, PRIMER PARRAFO Y ARTICULO 379, SEGUNDO PARRAFO, DEL CODIGO HACENDARIO PARA EL MUNICIPIO DE VERACRUZ, VER., EL CUAL FUE PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ EL DIA PRIMERO (sic) DE MARZO DEL AÑO 2003."

SEGUNDO.- Los antecedentes del caso narrados en la demanda, son los siguientes:

"1. En sesión ordinaria del dos de diciembre del año 2002, el H. Ayuntamiento de Veracruz tuvo a bien aprobar la expedición "del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz-Llave", compuesto por 485 artículos, con el fin de que se enviara al H. Congreso Local como iniciativa de ley, para que en el caso de ser aprobado, diera inicio su vigencia en este Municipio, el día primero de enero del año 2003. - - - Una vez recibida esta iniciativa en términos del artículo 35, fracción I, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, por el Congreso estatal, fue hasta el día diez de marzo del año 2003 que el H. Congreso Local para el Estado de Veracruz publicó en la Gaceta del Estado, el Código Hacendario para el Municipio de Veracruz; dándose la circunstancia de que

nuestra iniciativa marca diferencias sustanciales con el código número quinientos cuarenta y tres publicado por el llamado H. Congreso Local del Estado de Veracruz-Llave. Estas diferencias obran específicamente en los artículos 271, 275 y 279; los cuales después de su análisis; no solamente encontramos ausencia de razón en su exposición de motivos; sino una clara alteración al orden constitucional federal. - - - 2. El día 30 de enero del año 2003, la H. Legislatura del Congreso Local del Estado de Veracruz Llave expidió el Código Número 543, denominado Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, Ver. - - - 3. Para su análisis y mayor entendimiento, dicho código contiene seis libros que son catalogados con las siguientes denominaciones: Libro I.- Disposiciones Generales, Libro II.- De las Relaciones Jurídicas Tributarias, Libro III.- De los Ingresos Municipales, Libro IV.- De la Administración Financiera Municipal, Libro V.- De la Deuda Pública, Libro VI.- De los Bienes Municipales. - - - Es el caso que en el Título IV que se denomina "De la Administración Financiera Municipal" existen algunas disposiciones que violentan la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz y violan algunas disposiciones de los artículos 16, segundo párrafo; 108, párrafos primero y cuarto; 109, párrafo primero y fracción II; 115, fracción II, III y IV y 123 apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

TERCERO.- Los conceptos de invalidez expresados son los siguientes:

"I. En este punto planteamos el fundamento constitucional básico que contravienen las normas generales señaladas; radicando básicamente en que el artículo 115 de nuestra Carta Magna, en su fracción II, párrafos primero, segundo tercero, incluyendo el inciso A); señala que el manejo del patrimonio y de la administración pública municipal deberá ser acorde a la Ley; pues expresa lo siguiente: "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: II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. - - - Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. - - - El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer: A) las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad." - - - La palabra ley contempla un contexto amplio y delimitado a la vez. En nuestra entidad la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, expedida por el propio Poder Legislativo Local, es la Ley ordinaria adecuada para el manejo de los ayuntamientos de su administración pública paramunicipal, descentralizada y centralizada, (siendo ésta encabezada por el Presidente Municipal); ya que contempla los lineamientos básicos y los principios de orden más elementales para establecer la organización, estructura y funcionamiento de todos los municipios veracruzanos. - - - El caso que hoy nos ocupa, consiste fundamentalmente en que las normas generales cuya invalidez se demanda (artículos 271, 275 y 379 del Código Hacendario Municipal) son contrapuestas a disposiciones de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz y en consecuencia, alteran el principio señalado en el artículo 115 constitucional, consistente en que los municipios se administran conforme a la Ley; independientemente de que también han resultado ser los preceptos hoy impugnados, contrarios a otras disposiciones constitucionales. - - - A manera de abundar el razonamiento en el hecho de que estas normas de observancia general señaladas, las cuales se refieren al tema del "manejo de la administración hacendaria municipal", si deben existir bajo los términos de las leyes (principio de legalidad). Exponemos el siguiente criterio judicial, sostenido por el

Máximo Tribunal del país. Apéndice 1917-2000. Pleno. Jurisprudencia. Controversias Constitucionales. Acciones de Inconstitucionalidad. Tesis de Sala. "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA, SUS DIFERENCIAS (ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL)." (la transcribe). - - - II. Continuando con el desarrollo de nuestra exposición, el artículo 271 del Código Hacendario Municipal literalmente expresa: "Son obligaciones de los servidores públicos que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores de la propiedad municipal o al cuidado del ayuntamiento que establece este código, las siguientes: I. Dar o presentar los avisos, datos informes, libros, registros, padrones y demás documentos que se les exijan; II. Abstenerse de asentar hechos falsos o alterar los libros y documentos a que se refiere la fracción anterior; o coludirse con otras personas, aun cuando no estén sujetas a la vigilancia, con la mira de obtener algún beneficio para sí o para terceros; III. Abstenerse de faltar en cualquier otro caso a las obligaciones que le impongan este código y las disposiciones reglamentarias; y IV. Pagar de su peculio las primas relativas a las fianzas suficientes para garantizar el pago de las responsabilidades en que pudiese incurrir en el desempeño de su encargo. - - - Por cuanto hace exclusivamente a la fracción IV de este artículo; formulamos las siguientes consideraciones: - - - - Cualquier servidor público municipal, entre los que se encuentran comprendidos los que recaudan, manejan, custodian o administran fondos y valores de la propiedad municipal; tienen a su cargo determinada "función pública"; algunas de ellas expresamente contempladas en la Ley Orgánica del Municipio Libre; como es el caso del Presidente y Tesorero Municipal (artículos 36 y 72, respectivamente) y otros no la tienen en la Ley, como es el caso de algunos cajeros o empleados de las oficinas recaudadoras; pero en ambos casos, el "ejercicio de las funciones públicas" no son propias de su persona (entendiendo a este como individuo), sino son las propias de la "función estatal", en esta ocasión (sic) en su "nivel de gobierno municipal"; por lo que consideramos que si las funciones públicas inherentes al "Estado Mexicano"; la necesidad de afianzar las funciones de sus dependientes, también debe pertenecer al Estado; quien además resulta ser el patrón (en materia laboral) del servidor público, estando por ello obligado a proporcionar a sus dependientes las condiciones adecuadas para el desempeño de su trabajo, sin ponerle cargas económicas no contempladas legalmente. - - - Los trabajadores municipales veracruzanos, se rigen jurídicamente por la "Ley Estatal del Servicio Civil" y supletoriamente por la "Ley Federal del Trabajo"; encontrándose ambas en una íntima relación con los principios básicos comprendidos en el artículo 123 de nuestra Carta Magna; sin que exista disposición legal alguna en estos cuerpos de leyes que obliguen al servidor público municipal a pagar de su peculio las primas de las fianzas que garanticen el pago de sus responsabilidades; pues es de explorado derecho que la responsabilidad es "la contraprestación a favor de un acreedor por el incumplimiento de obligaciones"; siendo el caso que para poder establecer que determinado servidor público incurrió en responsabilidad (civil, administrativa, penal o política) debe substanciarse previamente un "procedimiento administrativo" emanado de los principios del artículo 108 y 109 constitucional y las leyes ordinarias que de estos emanan; lo que nos hace concluir que no podemos hablar de garantizar una responsabilidad que aún no existe. - - - En todo caso, si el Estado considera necesario instrumentar medios de garantía que salvaguarden su patrimonio, en momentos previos a la aparición de una responsabilidad, deberán ser a su costa, ya que tiene intrínseca relación los bienes que salvaguarda, con sus funciones públicas. - - - III. Se impugna de controvertido con el principio de legalidad contemplado en el artículo 115 de la Constitución Federal, el primer párrafo del artículo 275 del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, Ver., que a la letra expresa: - - - - Artículo 275.- "El Ayuntamiento acordará anualmente las remuneraciones para sus integrantes y empleados de confianza, de acuerdo con los lineamientos que determine la Ley Orgánica del Municipio Libre. - - - - El pago por remuneraciones al personal de la Administración Pública Municipal centralizada se llevará a cabo por conducto de la Tesorería, con observancia de las disposiciones administrativas aplicables". - - - Es el caso que la Ley Orgánica del Municipio Libre expresa en su artículo 35 lo siguiente: - - - Artículo 35. Los

Ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones: I. Iniciar, ante el Congreso del Estado, leyes o decretos en lo relativo a sus localidades y sobre los ramos que administre; II. Recaudar y administrar en forma directa y libre los recursos que integren la Hacienda Municipal; III. Recibir las participaciones federales, que serán cubiertas a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine el Congreso del Estado; IV. Elaborar, aprobar, ejecutar y publicar el Plan Municipal de Desarrollo, de conformidad con la ley de la materia y en los términos que la misma establezca; V. Aprobar los presupuestos de egresos según los ingresos disponibles, y conforme a las leyes que para tal efecto expida el Congreso del Estado; VI. Revisar y aprobar las cuentas públicas que mensual y anualmente le presente la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal; VII. Presentar al Congreso del Estado, para su revisión, sus cuentas públicas, de conformidad con las disposiciones legales aplicables; VIII. Determinar y cobrar las contribuciones que las leyes del Estado establezcan a su favor, las cuales no podrán establecer exenciones ni subsidios a favor de persona o institución alguna. Sólo estarán exentos del pago de contribuciones a que se refiere el párrafo anterior los bienes de dominio público de la Federación, del Estado y de los municipios; IX. Proponer al Congreso del Estado las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones, productos y aprovechamientos municipales, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; X. Distribuir los recursos que le asigne el Congreso del Estado considerando de manera prioritaria a las comunidades indígenas, con un sentido de equidad, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal y a las necesidades de dichas comunidades, incorporando representantes de éstas a los órganos de planeación y participación ciudadana, en los términos que señalen la Constitución del Estado y esta Ley; XI. Crear los órganos centralizados y desconcentrados que requiera la administración pública municipal para la mejor prestación de los servicios de su competencia, de conformidad con las disposiciones presupuestales y reglamentarias municipales aplicables; XII. Resolver sobre el nombramiento y, en su caso, remoción o licencia del Tesorero y del Secretario del Ayuntamiento; XIII. Resolver sobre la licencia, permiso o comisión de los demás servidores públicos municipales, de conformidad con las disposiciones legales y públicos municipales, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias municipales aplicables; XIV. Expedir los reglamentos de las dependencias y órganos de la administración pública municipal de naturaleza centralizada, manuales de organización y procedimientos y los de atención y servicios al público, así como ordenar su publicación en los términos de esta ley; XV. Crear, previa autorización del Congreso del Estado, las entidades paramunicipales necesarias para el correcto desempeño de sus atribuciones; XVI. Acordar el régimen de seguridad social de los servidores públicos municipales; XVIII. Promover el desarrollo del personal estableciendo los términos y condiciones para crear el servicio civil de carrera; XVIII. Capacitar a los servidores públicos de los diversos niveles y áreas de la administración pública municipal, a los Agentes y Subagentes Municipales, así como a los Jefes de Manzana, mediante cursos, seminarios y demás actividades tendientes a eficientar el mejor cumplimiento de sus responsabilidades; XIX. Realizar estudios, programas de investigación, capacitación y orientación en materia de desarrollo municipal, comunitario y de participación social; XX. Sujetarse, en las relaciones con sus trabajadores, a las leyes que en esta materia expida el Congreso del Estado y a los convenios que se celebren con base en dichas leyes, de conformidad con los presupuestos de egresos que apruebe el Ayuntamiento; XXI. Establecer sus propios órganos de control interno autónomos, los cuales desarrollarán funciones de control y evaluación, de conformidad con lo dispuesto por las disposiciones legales aplicables; XXII. Celebrar, previo acuerdo de sus respectivos Cabildos, convenios de coordinación y asociación con otros municipios para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios del Estado con municipios de otras entidades federativas, deberán contar con la aprobación del Congreso. Asimismo, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar

convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos servicios públicos o funciones, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio; XXIII. Otorgar concesiones a los particulares, previa autorización del Congreso del Estado en los términos que señale esta ley, para la prestación de servicios públicos municipales; XXIV. Celebrar convenios, previa autorización del Congreso del Estado, con personas físicas o morales; XXV. Tener a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos municipales: a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; b) alumbrado público; c) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos municipales; d) mercados y centrales de abasto; e) panteones; f) rastros; g) construcción y mantenimiento de calles, parques y jardines y su equipamiento; h) seguridad pública, policía preventiva municipal, protección civil y tránsito; i) promoción y organización de la sociedad para la planeación del desarrollo urbano, cultural, económico y del equilibrio ecológico; j) salud pública municipal; y k) las demás que el Congreso del Estado determine según las condiciones territoriales, socioeconómicas y la capacidad administrativa y financiera de los municipios. XXVI. Acordar la integración de las Comisiones Municipales, de conformidad con la propuesta que al efecto formule el Presidente Municipal; XXVII. Formular, aprobar y administrar, en términos de las disposiciones legales aplicables, la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; XXVIII. Participar, en términos de las disposiciones legales aplicables, en la creación y administración de sus reservas territoriales, así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; XXIX. Otorgar en el ámbito de su competencia, licencias para construcciones; XXX. Desarrollar planes y programas destinados a la preservación, restauración, aprovechamiento racional y mejoramiento de los recursos naturales, de la flora y la fauna existentes en su territorio, así como para la prevención y combate a la contaminación ambiental, en términos de las disposiciones legales aplicables; XXXI. Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia y la formulación de programas de desarrollo regional; XXXII. Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando afecte su ámbito territorial; XXXIII. Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales; XXXIV. Expedir en lo conducente, para efectos de los dispuestos en las fracciones XXVII a XXXIII de este artículo, de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal, los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias; XXXV. Dictar previo acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, disposiciones que afecten al patrimonio inmobiliario municipal. La enajenación, transmisión de la posesión o dominio de bienes inmuebles se podrá otorgar siempre que medie autorización expresa del Congreso del Estado; XXXVI. Cuando se trate de la contradicción de obras o servicios públicos que comprometan al municipio por un plazo mayor al período del Ayuntamiento, o de contratos de obra pública cuyo monto exceda de veinte por ciento de la partida presupuestal respectiva, se requerirá el acuerdo del Cabildo, para someterlo a la aprobación del Congreso del Estado. XXXVII. Contratar empréstitos, previa autorización del Congreso del Estado; XXXVIII. Participar en la elección de Agentes y Subagentes Municipales, de conformidad con lo dispuesto por esta ley; XXXIX. Fraccionar las localidades de su territorio urbano en manzanas y designar a los jefes de las mismas, de conformidad con las reglas que expida el Ayuntamiento; XL. Convocar, en los términos que establezcan la Constitución del Estado y la ley de la materia, a refrendo o plebiscito; XLI. Tomar la protesta de ley al Secretario del Ayuntamiento y al Tesorero Municipal; XLII. Procurar, promover y vigilar el cuidado de los bienes y otorgamiento de los servicios públicos necesarios para la seguridad, bienestar e interés general de los habitantes del Municipio; XLIII. Fomentar la educación y procurar el progreso social; XLIV. Integrar, de conformidad con lo dispuesto por esta ley y demás disposiciones legales aplicables, la Unidad Municipal de Protección Civil; XLV. Aprobar el funcionamiento interno de la Unidad Municipal de

Protección Civil, con base en la propuesta que ésta presente; XLVI. Aprobar el programa municipal de protección civil, con base en los lineamientos que establezca el Sistema Estatal de Protección Civil; y XLVII. Las demás que expresamente señalen la Constitución Local, esta ley y demás leyes del Estado. - - - Asimismo, la Ley Orgánica del Municipio Libre señala en su artículo 36 lo siguiente: Artículo 36.- Son atribuciones del Presidente Municipal: I. Convocar a las sesiones del Ayuntamiento; II. Citar a sesión extraordinaria cuando la urgencia del caso lo reclame o alguno de los Ediles lo solicite; III. Presidir las sesiones del Ayuntamiento y dirigir los debates; IV. Ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento; V. Suspender la ejecución de los acuerdos que estime contrarios a la ley, informando al Ayuntamiento, a más tardar en ocho días, para que éste los confirme, modifique o revoque; VI. Suscribir, en unión del Síndico, los convenios y contratos necesarios, previa autorización del Ayuntamiento; VII. Cumplir y hacer cumplir los reglamentos de los diversos ramos municipales; VIII. Vigilar que diariamente se califiquen las infracciones a los reglamentos, bandos de policía y gobierno, y demás disposiciones administrativas de observancia general, imponiendo en ese acto a los infractores la sanción que les corresponda; IX. Dictar los acuerdos de trámite del cabildo; X. Tener bajo su mando la policía municipal preventiva, en términos del reglamento correspondiente, excepto cuando ésta deba acatar las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público; XI. Vigilar la exacta recaudación de las contribuciones municipales cuidando que su inversión se efectúe con estricto apego a los criterios de racionalidad y disciplina fiscal, así como a la contabilidad, evaluación, información periódica, auditoría interna y control de gestión que dispongan las leyes de la materia; XII. Proponer al Ayuntamiento las medidas necesarias para mejorar la prestación de los servicios públicos municipales; XIII. Autorizar en unión de los Ediles de la Comisión de Hacienda, con la firma del Secretario del Ayuntamiento, las órdenes de pago a la Tesorería Municipal que procedan, de conformidad con las disposiciones legales y presupuestales aplicables; XIV. Proponer al Ayuntamiento la integración de las Comisiones Municipales; XVI. Vigilar las labores de la Secretaría del Ayuntamiento; XVII. Nombrar y remover a los demás servidores públicos del Ayuntamiento; XVIII. Tomar a nombre del Ayuntamiento, en sesión ordinaria, la protesta de ley al Secretario y al Tesorero Municipal; XIX. Ordenar al personal del Ayuntamiento la ejecución de los trabajos a su cargo; XX. Supervisar por sí o a través del Síndico o del Regidor que designe, el funcionamiento de las dependencias del Ayuntamiento; XXI. Rendir al Ayuntamiento, en el mes de diciembre, un informe anual sobre el estado que guarda la administración pública municipal; XXII. Promover la educación cívica y la celebración de ceremonias públicas conforme al calendario cívico oficial; XXIII. Presidir el Consejo Municipal de Protección Civil; y XXIV. Las demás que expresamente le confieran esta ley y demás leyes del Estado. - - - Si de la exposición de estos artículos resulta que el Ayuntamiento como órgano de gobierno aprueba las partidas presupuestales, y de la lectura del artículo 36 se expresa que es el Presidente Municipal quien ejecuta los acuerdos del Ayuntamiento, consideramos obscura y ambigua la redacción de la norma señalada como controvertida; ya que el Ayuntamiento no puede por razones de tiempo y de absoluta operatividad acordar (en el caso de Municipio de Veracruz) más de dos mil quinientos salarios o remuneraciones para ediles y empleados municipales, ya que sería absolutamente burocrático y operativamente tardado. - - - Es de explorado derecho que la administración pública centralizada de cualquier municipio es la parte ejecutiva de su administración pública; y que es encabezada por los Presidentes Municipales y de ahí delegada y subordinada a las dependencias municipales (como tesorería, secretaría, recursos humanos, etcétera) dependientes del mismo; razones por las que consideramos que el citado artículo, en todo caso debió expresar: "el Presidente Municipal acordará anualmente las remuneraciones para los servidores públicos, de acuerdo al presupuesto correspondiente aprobado por el Ayuntamiento". - - - De esta manera habría una exacta congruencia jurídica entre lo estipulado en el Código Hacendario y la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz. - - - IV. El artículo 379 del Código Hacendario Municipal dispone de la siguiente manera:

“El Ayuntamiento presentará al Congreso para su estudio, dictamen y aprobación, la cuenta pública del ejercicio presupuestal inmediato anterior, en los plazos establecidos en la ley de la materia. De no presentar en tiempo la cuenta pública al Congreso, el Presidente, los integrantes de la Comisión de Hacienda y el Tesorero serán penalmente responsables por el delito de abuso de autoridad o incumplimiento del deber legal, la Dirección de Servicios Jurídicos del Congreso presentará de oficio la denuncia ante el Ministerio Público”. - - - Consideramos que este precepto debió expresar que el Presidente, los integrantes de la Comisión de Hacienda y el Tesorero Municipal serán penalmente responsables si la cuenta pública no se presenta en tiempo “por causas imputables a sus personas y como consecuencia del ejercicio de sus funciones asignadas”; pues de otra manera, cada uno quedaría expuesto a la acción u omisión de los otros servidores públicos que legalmente intervienen en el procedimiento de la cuenta pública del Ayuntamiento; es decir, consideramos que el deslinde de la responsabilidad penal a que se refiere esta norma no debe ser genérico, sino atender a cada uno de los servidores públicos en íntima relación con las funciones y obligaciones que la ley impone. - - - Este imperativo de la ley consideramos que violenta aún más las funciones del Síndico Municipal, quien no cuenta con funciones ejecutivas, en términos de lo previsto en el artículo 43 de la Ley Orgánica del Municipio Libre que literalmente señala: - - - Artículo 43.- “Los Ediles no tendrán facultades ejecutivas; pero podrán someter a la consideración del Ayuntamiento los problemas relativos a los ramos que les correspondan, para que éste acuerde las resoluciones pertinentes”. - - - Para clarificar nuestra posición, exponemos lo que prevé nuestra Ley Orgánica del Municipio Libre al respecto decada (sic) uno de los servidores públicos mencionados: - - - Artículo 36. Son atribuciones del Presidente Municipal: XXV. Convocar a las sesiones del Ayuntamiento; XXVI. Citar a sesión extraordinaria cuando la urgencia del caso lo reclame o alguno de los Ediles lo solicite; XXVII. Presidir las sesiones del Ayuntamiento y dirigir los debates; XXVIII. Ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento; XXIX. Suspender la ejecución de los acuerdos que estime contrarios a la ley, informando al Ayuntamiento, a más tardar en ocho días, para que éste los confirme, modifique o revoque; XXX. Suscribir, en unión del Síndico, los convenios y contratos necesarios, previa autorización del Ayuntamiento; XXXI. Cumplir y hacer cumplir los reglamentos de los diversos ramos municipales; XXXII. Vigilar que diariamente se califiquen las infracciones a los reglamentos, bandos de policía y gobierno, y demás disposiciones administrativas de observancia general, imponiendo en ese acto a los infractores la sanción que les corresponda; XXXIII. Dictar los acuerdos de trámite del cabildo; XXXIV. Tener bajo su mando la policía municipal preventiva, en términos del reglamento correspondiente, excepto cuando ésta deba acatar las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público; XXXV. Vigilar la exacta recaudación de las contribuciones municipales cuidando que su inversión se efectúe con estricto apego a los criterios de racionalidad y disciplina fiscal, así como a la contabilidad, evaluación, información periódica, auditoría interna y control de gestión que dispongan las leyes de la materia; XXXVI. Proponer al Ayuntamiento las medidas necesarias para mejorar la prestación de los servicios públicos municipales; XXXVII. Autorizar en unión de los Ediles de la Comisión de Hacienda, con la firma del Secretario del Ayuntamiento, las órdenes de pago a la Tesorería Municipal que procedan, de conformidad con las disposiciones legales y presupuestales aplicables; XXXVIII. Proponer al Ayuntamiento el nombramiento de su Secretario y de su Tesorero; XXXIX. Proponer al Ayuntamiento la integración de las Comisiones Municipales; XL. Vigilar las labores de la Secretaría del Ayuntamiento; XLI. Nombrar y remover a los demás servidores públicos del Ayuntamiento; XLII. Tomar, a nombre del Ayuntamiento, en sesión ordinaria, la protesta de ley al Secretario y al Tesorero Municipal; XLIII. Ordenar al personal del Ayuntamiento la ejecución de los trabajos a su cargo; XLIV. Supervisar por sí o a través del Síndico o del Regidor que designe, el funcionamiento de las dependencias del Ayuntamiento; XLV. Rendir al Ayuntamiento, en el mes de diciembre, un informe anual sobre el estado que guarda la administración pública municipal; XLVI. Promover la educación cívica y la celebración de ceremonias públicas conforme al

calendario cívico oficial; XLVII. Presidir el Consejo Municipal de Protección Civil; y XVIII. Las demás que expresamente le confieran esta ley y demás leyes del Estado. - -

- Artículo 45. La Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal se integrará por el Síndico y un Regidor y tendrá las atribuciones siguientes: I. Inspeccionar las labores de la Tesorería y dar cuenta al Ayuntamiento de todo aquello que estime pertinente; II. Vigilar que la recaudación en todos los ramos que forman la Hacienda Municipal se haga con la eficacia debida y con apego a la Ley y que la distribución de los productos sea conforme a las partidas del presupuesto de egresos respectivo; III. Revisar y firmar los cortes de caja mensuales de la Tesorería Municipal; IV. Formular los proyectos anuales de ingresos y egresos y presentarlos al Ayuntamiento, en su oportunidad; de conformidad con lo dispuesto por esta ley y demás disposiciones aplicables; V. Revisar las cuentas que deba rendir la Tesorería y presentarlas al Ayuntamiento con las observaciones que juzgue convenientes; VI. Vigilar la debida actualización del inventario de los bienes y derechos del Municipio; VII. Vigilar que las adquisiciones y transmisión de bienes o derechos municipales se realicen en los términos de esta ley y demás disposiciones aplicables; VIII. Proponer la práctica de auditorías; IX. Promover lo conducente al mejoramiento de la Hacienda y el Patrimonio Municipal; y X. Las demás que expresamente le señalen esta ley y demás leyes aplicables. - - - Artículo 72. Cada Ayuntamiento contará con una Tesorería cuyo titular será nombrado conforme a lo dispuesto por esta ley, quien tendrá las facultades y obligaciones siguientes: I. Recaudar, administrar, concentrar, custodiar, vigilar y situar los fondos municipales, así como los conceptos que deba percibir el Ayuntamiento, de conformidad con las disposiciones legales aplicables en materia de ingresos; II. Dirigir las labores de la Tesorería y hacer que los empleados cumplan con sus deberes; III. Participar con voz en la formación y discusión de los presupuestos; IV. Ordenar y practicar visitas domiciliarias así como los demás actos y procedimientos que establezcan las disposiciones fiscales y el Código de Procedimientos Administrativos del Estado, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y aprovechamientos de carácter municipal; V. Determinar y cobrar las contribuciones de carácter municipal, así como sus accesorios; VI. Imponer las sanciones por infracción a las disposiciones fiscales y administrativas que rigen las materias de su competencia; VII. Ejercer la facultad económico-coactiva a través del procedimiento administrativo de ejecución que establece el Código de Procedimientos Administrativos del Estado; VIII. Informar al Ayuntamiento de los derechos que tenga a su favor el fisco municipal, para que sean ejercitados o deducidos por el Síndico; IX. Cuidar de que los cobros se hagan con exactitud y oportunidad, siendo responsables de las pérdidas que se originen por falta de ellos en los casos que no haya exigido el pago conforme a la facultad económica-coactiva; X. Caucionar el manejo de los fondos o valores de propiedad municipal; XI. Pagar las primas relativas a las fianzas suficientes para garantizar el pago de las responsabilidades en que pudiera incurrir en el desempeño de su encargo; XII. Presentar, el primer día de cada mes, el corte de caja del movimiento de caudales del mes anterior con la intervención de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal. De este documento remitirán una copia al Congreso del Estado así como a los Ediles que lo soliciten y, en su caso, contestar a éstos, por escrito y en el término de diez días hábiles, las dudas que tuvieren; XIII. Presentar al Ayuntamiento, dentro de los primeros quince días de cada mes, la cuenta anterior para su glosa preventiva, debiendo aquél remitirla al Congreso del Estado dentro de los diez días siguientes; XIV. Remitir, dentro de los tres primeros meses de cada año, al Congreso del Estado los padrones de todos los ingresos sujetos a pagos periódicos; XV. Proporcionar todos los informes que el Ayuntamiento o alguno de los Ediles le solicite; XVI. Informar al Ayuntamiento sobre los inconvenientes o dificultades que ofrezca en la práctica el cobro de impuestos, manifestando su opinión sobre el particular; XVII. Proponer el nombramiento o remoción de los servidores públicos y empleados a sus órdenes; XVIII. Proponer al Ayuntamiento, para su aprobación, el Reglamento Interior de la Tesorería; XIX. En materia de Catastro y de conformidad con los convenios que al efecto se celebren: a) recabar la

información necesaria de las autoridades, dependencias y entidades de carácter federal, estatal o municipal y de los particulares, para la formación y conservación del banco de datos; b) localizar cada predio, mediante su deslinde y medida, incorporando los elementos jurídicos, sociales, económicos y estadísticos que lo constituyen, con observancia de los métodos que determine la autoridad catastral estatal; c) contratar los servicios de empresas o particulares especializados en materia de catastro, los trabajos topográficos, fotogramétricos, valuaciones y los necesarios para la ejecución del catastro como sistema técnico, bajo la norma y supervisión que establezca el Gobierno del Estado; d) valorar los predios conforme a las tablas de valores unitarios en vigor, que establezca el Congreso del Estado y conforme a las normas y procedimientos instaurados por el Estado para este efecto; e) elaborar y conservar los registros catastrales en los modelos diseñados y disposiciones establecidas por el Estado en este concepto, así como el archivo de los mismos; f) actualizar los registros catastrales cuando por cualquier circunstancia sufran alteración, registrando oportunamente todas las modificaciones que se produzcan; g) informar a la autoridad catastral del Estado, sobre los valores de los terrenos y las modificaciones que sobre ellos recaigan por tráfico inmobiliario o sobre la infraestructura y equipamiento urbanos; h) expedir certificados de valor catastral y demás constancias de los registros catastrales de su circunscripción territorial, previo pago de los derechos correspondientes; i) notificar a los interesados, por medio de la cédula catastral, el resultado de las operaciones catastrales en su jurisdicción; j) recibir y, en su caso, turnar a la autoridad competente, para su resolución, los escritos de interposición del recurso administrativo de revocación que, en materia catastral, presenten los interesados; k) turnar periódicamente a la autoridad catastral del Estado toda modificación los registros catastrales, conforme a lo establecido en la ley de la materia; XX. Abstenerse de hacer pago o firmar orden de pago alguna que no esté autorizado conforme a lo previsto en la ley de la materia; XX. Abstenerse de hacer pago o firmar orden de pago alguna que no esté autorizado conforme a lo previsto por esta ley y las disposiciones presupuestales aplicables; XXI. Negar el pago, fundando por escrito su negativa, cuando el Ayuntamiento ordene algún gasto que no reúna todos los requisitos que señalen las disposiciones aplicables, pero si el Ayuntamiento insistiere en dicha orden, la cumplirá protestando dejar a salvo su responsabilidad; XXII. Abstenerse de entregar documento original alguno que pertenezca al archivo de la oficina, salvo acuerdo expreso del Ayuntamiento; XXIII. Expedir copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos; y XXIV. Las demás que expresamente le otorguen esta ley y demás leyes del Estado. - - - La norma señalada como controvertida, no sólo afecta los principios de orden establecidos para funciones administrativas de la Hacienda Pública Municipal, consignados en la Ley Orgánica del Municipio Libre; ya que atribuye responsabilidad penal a cuatro tipo de servidores públicos; sin distinguir lo que la Ley ordinaria sí distingue. Es decir, si los artículos expuestos de la Ley Orgánica del Municipio Libre atribuyen específicas facultades y obligaciones al Presidente; al Síndico y al Regidor que integra la Comisión de Hacienda y al Tesorero Municipales, ya que cada uno de ellos interviene en un procedimiento interno para la elaboración y presentación de la cuenta pública (el Presidente y el Tesorero de manera ejecutiva; y los ediles de la Comisión de Hacienda, de manera supervisora); ¿Por qué debe existir un precepto jurídico en otra ley que no atienda estas funciones en forma específica y generalice una "responsabilidad penal" para el caso de presentarse una "omisión concreta": "la no presentación de la cuenta pública"?; sin clarificar o tipificar la exacta correspondencia entre "una responsabilidad penal" y el incumplimiento o ineficiencia de una obligación o facultad administrativa específicamente atribuida. - - - Por todo lo expuesto consideramos se afecta el principio de legalidad contemplado por el artículo 115 constitucional, comentado, en el apartado I. de este escrito. Afecta el principio de derecho penal de "que nadie puede ser condenado por un hecho ajeno". Además, se afecta "el lineamiento de derecho penal" consignado en el segundo párrafo del artículo 16 constitucional, cuando entre otros elementos se expresa que "las denuncias deben referirse a hechos delictivos y con existencia de datos

que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado”; pudiéndose agregar que si la norma impugnada violenta la esfera jurídica descrita en el artículo 16 constitucional, esto sí es materia de análisis para una controversia constitucional, a la luz de la siguiente jurisprudencia: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTEN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON EL ACTO O LA LEY RECLAMADOS. (La transcribe).”

CUARTO.- Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la parte actora considera violados, son el 16, segundo párrafo; 108, párrafos primero y cuarto; 109, párrafo primero y fracción II; 115, fracciones II, III y IV, y 123, Apartado B.

QUINTO.- Por acuerdo de seis de mayo de dos mil tres, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por recibida la demanda de mérito, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, correspondiéndole el número 38/2003, y por razón de turno designó como instructor al Ministro Juan Díaz Romero.

Por auto de la misma fecha, el Ministro instructor reconoció la personalidad jurídica únicamente del Síndico del Municipio actor, determinó no tenerla por acreditada al Presidente Municipal de Veracruz, Estado de Veracruz-Llave teniendo en consideración que conforme al artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, sólo corresponde al Síndico procurar, defender y promover los intereses del Ayuntamiento en los litigios en los que fuere parte, así como la representación del mismo. En el mismo proveído admitió la demanda de controversia constitucional; dispuso que aunque se había señalado como autoridad demandada al Poder Legislativo de dicha entidad Federativa, también debía tenerse con tal carácter al Poder Ejecutivo del Estado al haber sido su titular el que promulgó la norma general impugnada, por lo que ordenó emplazar a dichas autoridades y dar vista al Procurador General de la República para que manifestara lo que a su representación corresponde.

SEXTO.- Al contestar la demanda el Gobernador del Estado Libre y Soberano de Veracruz expuso los argumentos que enseguida se transcriben:

“Por lo que respecta a los hechos señalados por el H. Ayuntamiento actor en su escrito de demanda, en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 23 fracción I de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, manifiesto lo siguiente: - - - I.- El primer párrafo del hecho marcado con el número 1 arábigo, lo ignoro por ser propio de la parte actora así como del Poder Legislativo del Estado de Veracruz; en cuanto a lo expresado en el párrafo segundo del hecho que se contesta, es parcialmente cierto en cuanto a que efectivamente el Código Número 543 Hacendario para el Municipio de Veracruz, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado número 49 de lunes diez de marzo del presente año (ANEXO DOS); pero este hecho se niega en cuanto a la afirmación que hace la parte actora de que en los artículos 271, 275 y 279 del citado ordenamiento legal, exista una clara alteración al orden constitucional federal, como infundadamente lo afirma. II.- El hecho marcado con el número 2 arábigo es cierto.- - - El hecho marcado con el número 3 arábigo es parcialmente cierto en cuanto a los seis libros que contiene el Código Número 543 Hacendario para el Municipio de Veracruz, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, pero este hecho se niega en cuanto a la afirmación vertida por la parte actora de que exista un Título IV denominado “De la Administración Financiera Municipal” en el referido ordenamiento legal, que contenga disposiciones que violenten la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz, así como los artículos 16 segundo párrafo, 108 párrafos primero y cuarto, 109 párrafo primero y fracción II, 115 fracciones II III y IV y 123 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues de la simple lectura del referido Código, puede advertirse claramente que en ninguno de los seis libros del mismo, existe algún título con esa denominación. - - - CAUSALES DE IMPROCEDENCIA. - - - De conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 19 de la citada Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio, pues tal tema es de orden público y la actualización de cualquiera de ellas conduce al sobreseimiento total del juicio, sin entrar al estudio

de fondo de la controversia planteada. - - - Estimo que procede el sobreseimiento en el presente juicio de controversia constitucional en términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disposición que establece lo siguiente: (la transcribe)- - - En el presente caso, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, en sus artículos 64 y 65 establecen el medio de defensa mediante el cual pueden impugnarse las disposiciones generales que a decir de la parte actora lesiona al poder municipal que representa, ya que dichos numerales disponen lo siguiente: - - - “Artículo 64. Para el cumplimiento de las atribuciones señaladas en las fracciones I y II del artículo 56 de esta Constitución, el Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala Constitucional, integrada por tres magistrados, que tendrá competencia para: - - - I. Conocer y resolver, en los términos de la ley respectiva, del juicio de protección de derechos humanos, por actos o normas de carácter general que conculquen derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, provenientes de: - - - a).- El Congreso del Estado; - - - b).- El Gobernador del Estado; y c).- Los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal y de los organismos autónomos de Estado. II. Conocer y resolver, en instancia única, de las resoluciones del Ministerio Público y sobre la reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y las resoluciones de sobreseimientos que dicten los jueces con motivo de las peticiones de desistimiento que formule el Ministerio Público; - - - III. Sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisiones legislativa, y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan al Pleno del Tribunal Superior de Justicia. - - - IV. Dar respuesta fundada y motivada a las peticiones formuladas por los demás tribunales y jueces del Estado, cuando tengan duda sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local, en el proceso sobre el cual tengan conocimiento. Las peticiones tendrán efectos suspensivos y deberán ser desahogadas en un plazo no mayor de treinta días naturales, en los términos que disponga la ley. - - - “Artículo 65. El Pleno del Tribunal Superior de Justicia conocerá, en los términos que establezca la ley, de los asuntos siguientes: - - - I. De las controversias constitucionales que surjan entre: - - - a).- Dos o más municipios; - - - b).- Uno o más municipios y el Poder Ejecutivo o el Legislativo; y - - - c).- El Poder Ejecutivo y el Legislativo. - - - Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, o de los municipios, y la resolución del Pleno del Tribunal Superior de Justicia las declare inconstitucionales, ésta tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por las dos terceras partes de sus miembros, y surtirá efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado. - - - II. De las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes o decretos que se consideren contrarios a esta Constitución, y que se ejerciten dentro de los treinta días siguientes a su promulgación y publicación por: - - - a).- El Gobernador del Estado; b).- Cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso. - - - Las resoluciones dictadas tendrán efectos generales cuando hubieren sido aprobadas por las dos terceras partes de los miembros del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, y surtirán efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado, sin poder aplicarse retroactivamente excepto cuando se trata de asuntos del orden penal y en beneficio del inculpado. - - - III. De las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que el Congreso no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución, que interponga: - - - a).- El Gobernador del Estado; o b).- Cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos. - - - La omisión legislativa surtirá sus efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado. En dicha resolución se determinará un plazo que comprenda dos periodos de sesiones ordinarias del Congreso del Estado, para que éste expida la ley o decreto de que se trate la omisión. Si transcurrido este plazo no se atendiere la resolución, el Tribunal Superior de Justicia dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha ley o decreto.” - - - De conformidad con lo anterior, el medio de defensa que debió de haber ejercido el H. Ayuntamiento de Veracruz, era precisamente la controversia constitucional prevista

en la Constitución Local y no la regulada por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sirven de apoyo a lo expresado las siguientes tesis: - - - "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." (Transcribe tesis). - - - Controversia constitucional 6/2001. Ayuntamiento del Municipio de Juárez, Chihuahua (sic), 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. - - - Novena Epoca. - - -Instancia: Pleno. - - - Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. - - - Tomo: IX, Abril de 1999. - - - Tesis: P./J. 12/99. - - - Página: 275. - - - "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE HAYA PROMOVIDO PREVIAMENTE EL RECURSO O MEDIO DE DEFENSA LEGALMENTE PREVISTO PARA RESOLVER EL CONFLICTO O, SI HABIENDOLO HECHO, ESTA PENDIENTE DE DICTARSE LA RESOLUCION RESPECTIVA." (Transcribe tesis). - - - Así, contrario a lo que sostiene la parte actora, en el presente asunto opera la causal de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que no agotó el 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, como acontece en el presente caso, en donde el actor en realidad plantea una supuesta incongruencia entre lo expresado en las disposiciones que impugna del Código Número 543 Hacendario para el Municipio de Veracruz y la Ley Orgánica del Municipio Libre. - - - FUNDAMENTOS JURIDICOS QUE SOSTIENEN LA CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DEL ACTO QUE SE ME RECLAMA, ASI COMO LA VALIDEZ DE LA NORMA IMPUGNADA (CODIGO NUMERO 543, HACENDARIO PARA EL MUNICIPIO DE VERACRUZ, DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL NUMERO 49 DE DIEZ DE MARZO DEL AÑO DOS MIL TRES) - - - Independientemente de lo anterior y con relación al fondo del asunto planteado, en acatamiento a lo dispuesto en la fracción II del artículo 23 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, paso a exponer las razones y fundamentos jurídicos que estimo pertinentes para sostener la constitucionalidad y legalidad del acto del que suscribe, en su carácter de Gobernador del Estado, que si bien el actor no lo precisa en su escrito de demanda, consiste en la promulgación y publicación del Código Número 543, Hacendario para el Municipio de Veracruz, Estado de Veracruz-Llave, publicada el lunes diez de marzo del año dos mil tres en la Gaceta Oficial del Estado número 49, así como la validez de los artículos impugnados. - - - La fracción II del artículo 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, señala: - - - "Artículo 49. Son atribuciones del Gobernador del Estado: - - - ... - - -II. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes o decretos aprobados por el Congreso; - - - ..." - - -Asimismo, el artículo 35 de la Constitución Política del Estado de Veracruz dispone lo siguiente: - - - "Artículo 35. Las iniciativas de ley, decreto o reforma constitucional, deberán sujetarse a los trámites siguientes: - - - Turno a Comisiones; - - - Dictamen de comisiones; - - - Discusión del dictamen en el pleno del Congreso, a la cual podrá asistir el Gobernador o quien él designe, para hacer las aclaraciones que considere necesarias; - - - I.- Votación nominal; y II.- Aprobación por la mayoría que, según el caso, exija esta Constitución y la ley. - - - Aprobada le ley o decreto, se turnará al

Titular del Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Estado. - - - En el caso de urgencia u obviedad, calificado por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, o cuando esté por terminar algún periodo de sesiones, el Congreso podrá dispensar los trámites reglamentarios. - - - En cumplimiento de los preceptos mencionados, el que suscribe, Gobernador del Estado, promulgó y ordenó la publicación y debida observancia del Código Número 543 Hacendario para el Municipio de Veracruz, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por lo que el acto de autoridad consistente en la promulgación y publicación del referido Código Número 543, que aunque la parte actora no lo precisa en su escrito de demanda de controversia constitucional, el mismo se encuentra ajustado a derecho, ya que como se dejó asentado y se puede constatar y comprobar con la simple lectura de los artículos citados y transcritos, el que suscribe, titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, procedió con estricto apego a las normas constitucionales y legales que precisan sus atribuciones y que en nada contraviene lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ni específicamente a los artículos 16 párrafo segundo; 108 párrafos primero y cuarto; 109 párrafo primero y fracción II; 115 fracciones II, III y IV y 123 apartado "B" de nuestra Carta Magna, como infundadamente lo expresa la parte actora. - - - Sin embargo, no puede dejar de mencionarse que el Gobernador del Estado, de acuerdo con el artículo 36 de la Constitución local, tiene la facultad de hacer observaciones a la ley o decreto expedido por el Congreso del Estado, el cual, al no devolverse dentro de los diez días siguientes con observaciones, se considera aprobado por el titular del Ejecutivo, lo que establece la presunción de que la ley cumple tanto con el aspecto formal como el material, situación que es aplicable en el caso del Código Número 543 Hacendario para el Municipio de Veracruz, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. - - - Así, el acto de promulgación y publicación del referido Código Número 543, se formalizó con su publicación en la Gaceta Oficial del Estado número 49, de lunes diez de marzo de dos mil tres, que se acompaña a la presente contestación de demanda como ANEXO DOS. - - - De acuerdo a lo anteriormente expuesto y como lo podrán apreciar señores Ministros, el Código Número 543 Hacendario para el Municipio de Veracruz, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se apegó al procedimiento legislativo descrito en el artículo 35 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, por lo tanto, estimo que los artículos impugnados del multicitado Código número 543 por la parte actora, no infringen lo establecido en dicho numeral. - - - CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE HACE VALER LA PARTE ACTORA Y QUE SE IMPUGNAN EN LA PRESENTE CONTESTACION. - - - El H. Ayuntamiento de Veracruz, Veracruz, expone en su escrito de demanda de controversia constitucional, cuatro conceptos de invalidez relacionados con los artículos 271 fracción IV, 275 primer párrafo y 379 segundo párrafo del Código Número 543 Hacendario para el Municipio de Veracruz, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que considero pertinente desvirtuar porque contienen razonamientos sin sustento legal, y por tanto, infundados, que pretenden confundir el buen criterio de Sus Señorías, lo que hago en los siguientes términos: - - - 1.- El primer concepto de invalidez que hace valer la parte actora en su demanda de controversia constitucional es infundado, ya que las disposiciones generales del Código Número 543 Hacendario para el Municipio de Veracruz, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que viene impugnando, no contravienen lo establecido en el artículo 115, fracción II, párrafos primero, segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni tampoco las disposiciones generales impugnadas se contraponen a lo dispuesto en la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre, disposiciones que a la letra dicen: - - - "Artículo 271. Son obligaciones de los servidores públicos que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores de la propiedad municipal o al cuidado del Ayuntamiento, en términos de este Código, de la Ley Orgánica del Municipio Libre y otras disposiciones aplicables, las siguientes: - - - ... IV. Pagar de su peculio las primas relativas a las fianzas suficientes para garantizar el pago de las responsabilidades en que pudiere incurrir en el desempeño de su encargo." - - - "Artículo 275. El Ayuntamiento acordará anualmente las remuneraciones para sus

integrantes y empleados de confianza, de acuerdo con los lineamientos que determine la Ley Orgánica del Municipio Libre....” - - - “Artículo 379. ... - - - De no presentar en tiempo la cuenta pública al Congreso, el Presidente, los integrantes de la Comisión de Hacienda y el Tesorero serán penalmente responsables por el delito de abuso de autoridad o incumplimiento del deber legal. La Dirección de Servicios Jurídicos del Congreso presentará de oficio la denuncia ante el Ministerio Público.” - - - Las disposiciones antes transcritas del Código Número 543 Hacendario para el Municipio de Veracruz, Estado de Ignacio de la Llave, no transgreden lo dispuesto en el artículo 115, fracción II, párrafos primero, segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, antes bien, dicha disposición constitucional que se refiere al manejo del patrimonio municipal, es decir, a la hacienda municipal, remite a la ley, que en este caso, lo es tanto la Ley Orgánica del Municipio Libre, que recoge todos los principios e instituciones derivados del propio artículo 115 constitucional, como el propio Código Número 543 Hacendario del Municipio de Veracruz incluyendo las disposiciones impugnadas por la parte actora, que regula, entre otros aspectos, la administración financiera y tributaria de la hacienda municipal del municipio de Veracruz, esto es, se ajusta a lo dispuesto por las fracciones II y IV del artículo 115 constitucional, por lo que, además de no establecer o señalar en qué consiste la presunta violación a la norma constitucional referida, se concreta a mencionar una supuesta incongruencia entre las citadas disposiciones del Código Hacendario multirreferido con la Ley Orgánica del Municipio Libre, que, como se ahondara más adelante, no existe, por lo que debe desestimarse el primer concepto de invalidez planteado. - - - 2. Por lo que se refiere al segundo concepto de invalidez planteado por el H. Ayuntamiento de Veracruz, que hace consistir en lo dispuesto en la fracción IV del artículo 271 del referido Código Número 543, que se expresa lo siguiente: - - - “Artículo 271. Son obligaciones de los servidores públicos que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores de la propiedad municipal o al cuidado del Ayuntamiento, en términos de este Código, la Ley Orgánica del Municipio Libre y otras disposiciones aplicables, las siguientes: - - - . . . IV. Pagar de su peculio las primas relativas a las fianzas suficientes para garantizar el pago de las responsabilidades en que pudiere incurrir en el desempeño de su encargo.” - - - Esta disposición no es contraria a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Municipio Libre, la cual fue publicada en la Gaceta Oficial del Estado número cinco de viernes cinco de enero de dos mil uno, la cual entró en vigor al día siguiente de su publicación, ya que en ella se contempla también en los artículos 72 fracciones X y XI y 115 fracciones VI y VII, entre otras obligaciones que tienen los servidores públicos municipales, la contenida precisamente en el numeral que viene impugnando la parte actora, pues las disposiciones de la Ley Orgánica del Municipio Libre en mención señalan lo siguiente: - - - “Artículo 72. Cada Ayuntamiento contará con una Tesorería cuyo titular será nombrado conforme a lo dispuesto por esta ley, quien tendrá las facultades y obligaciones siguientes: - - -... - - - X. Caucionar el manejo de los fondos o valores de propiedad municipal; - - - XI. Pagar las primas relativas a las fianzas suficientes para garantizar el pago de las responsabilidades en que pudiera incurrir en el desempeño de su encargo;..”. - - - “Artículo 115. Los servidores públicos municipales deberán: . . . I.- Caucionar debidamente el manejo de los fondos y valores que administren; II.- Otorgar, para efectos de la fracción anterior, fianza de compañía legalmente establecida, suficiente a juicio del Ayuntamiento o Concejo Municipal, para garantizar el pago de las responsabilidades en que pudieran incurrir en el desempeño de su encargo;...” - - - Estas disposiciones contenidas tanto en la Ley Orgánica del Municipio Libre como en el Código Número 543 Hacendario para el Municipio de Veracruz, no son contradictorios entre sí, sino que se complementan ambos; ahora bien, contrario a lo que manifiesta la parte actora, el ejercicio de funciones públicas no implica necesariamente solo el de ejercer facultades, sino que también se encuentran establecidas por el legislador el cumplimiento de obligaciones, por lo que en el presente caso, al tratarse del manejo de la hacienda pública municipal, es claro que por tratarse de un tópico de vital importancia y precisamente para no afectar la hacienda municipal, el legislador ha establecido, con el objeto de garantizar el manejo escrupuloso de los recursos

económicos municipales, que las personas a cargo del manejo de fondos y valores, otorguen fianza para que en el caso de que incurrieran en responsabilidad en el que se viera afectado el patrimonio municipal, éste a la postre fuera debidamente resarcido, lo que sería un contrasentido de que fuera el propio ayuntamiento quien la otorgara como lo señala la parte actora; con lo anterior, es claro que la fracción IV del artículo 271 del Código Número 543 Hacendario para el Municipio de Veracruz no es contradictorio con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Municipio Libre específicamente en el artículo 72 fracciones X y XI, pero además, es el propio Ayuntamiento a quien se beneficia con dicha disposición; por otra parte, cabe decir que tampoco le asiste la razón al Ayuntamiento actor, cuando expresa que hasta en tanto no se sustancie el procedimiento administrativo correspondiente para determinar la responsabilidad en que incurra el servidor público, no puede garantizarse una responsabilidad que aún no existe, lo cual no puede ser así, ya que precisamente se trata de evitar con esa medida, de que la persona responsable de la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos o valores municipales, con su mal desempeño afecte a la hacienda pública municipal. No obsta a lo anterior, que si la disposición legal impugnada fuera conculcatoria de garantías individuales, como pareciera ser que así lo plantea el Ayuntamiento actor, esto sería materia del juicio de amparo y no de una controversia constitucional, ya que con la norma citada, no se invade la esfera de atribuciones de la parte actora. - - - Finalmente por lo que se refiere al segundo concepto de impugnación esgrimido, solo cabe hacer la aclaración a sus Señorías, que en la Ley Estatal del Servicio Civil aplicable también a los municipios, las personas que tienen a su cargo el manejo de fondos o valores, tienen el carácter de empleados de confianza, tal y como lo dispone el artículo 7o. Fracción III, que a la letra dice: - - - III. Los que dentro de las Entidades Públicas realicen funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, auditoría, planeación, supervisión, control directo de adquisiciones, responsables de los almacenes e inventarios, investigación, investigación científica, asesoría o consultoría; ...” - - - De conformidad con lo anterior, es claro que el servidor público que tiene a su cargo la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos o valores municipales, posee un status diferente a la de cualquier trabajador municipal por la enorme responsabilidad que tiene, pues no debe olvidarse que el aspecto hacendario de los municipios, fue uno de los puntos que mayor interés y debate originó en la discusión del artículo 115 constitucional en el Constituyente de 1917 como lo consignan los diarios de los debates de esa época. - - - Por todo lo antes expuesto, estimo que debe desestimarse por infundado el segundo concepto de invalidez planteado por el Ayuntamiento de Veracruz, Veracruz. - - - 3.- Respecto al tercer concepto de invalidez que plantea la parte actora, que hace consistir en que el primer párrafo del artículo 275 del Código Número 543 Hacendario para el Municipio de Veracruz, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, es contradictorio con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, situación que no expone con claridad la parte actora, pero además, no existe tal contradicción como lo exponemos en los párrafos precedentes la disposición legal impugnada expresa lo siguiente: - - - “Artículo 275. El Ayuntamiento acordará anualmente las remuneraciones para sus integrantes y empleados de confianza, de acuerdo con los lineamientos que determine la Ley Orgánica del Municipio Libre. ...” - - - Sobre el particular, el argumento que vierte el ayuntamiento actor carece de asidero legal, pues contrario a lo que manifiesta, sí es facultad del ayuntamiento el de establecer el monto de las percepciones tanto de sus propios integrantes como el de los empleados de confianza, pues no debe olvidarse que estos últimos no le son aplicables las mismas disposiciones laborales que a los trabajadores de base, pues las remuneraciones de estos últimos son producto de negociaciones de carácter colectivo (sindicatos), dicha facultad derivada de la siguiente disposición de la Ley Orgánica del Municipio Libre: - - - “Artículo 35. Los Ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones: - - - ... - - -II. Recaudar y administrar en forma directa y libre los recursos que integren la Hacienda Municipal;... - - -V. Aprobar los presupuestos de egresos según los ingresos disponibles, y conforme a las leyes que para tal efecto expida el Congreso del Estado;

...” - - - De conformidad con lo anterior, la fijación de las remuneraciones de los ediles y de los empleados de confianza, sí es una atribución que corresponde al ayuntamiento, pues deben ser decisiones tomadas en forma colegiada y no sujetarse solo a la discrecionalidad de una persona, pues no debe olvidarse que se trata de la hacienda pública municipal, de cuyo manejo y vigilancia no puede sustraerse al cuerpo edilicio, como pareciera ser que así lo pretende la parte actora, además cabe decir que el pago de las remuneraciones se hace, eso sí, a través de la administración pública centralizada municipal, esto es, por conducto de la tesorería como así se encuentra establecido en el párrafo segundo del artículo 275 del citado Código Número 543; por lo que, de conformidad con lo antes expuesto, debe desestimarse por infundado el tercer concepto de invalidez planteado por el ayuntamiento actor. - - -

4.- El cuarto y último concepto de invalidez que plantea la parte actora, lo hace consistir en lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 379 del Código Número 543 Hacendario para el Municipio de Veracruz, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que según el Ayuntamiento de Veracruz, afecta el principio de legalidad contenido en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual no es así, pues éste se encuentra consagrado en el artículo 16 de la Carta Magna, disposición legal impugnada señala lo siguiente: - - - “Artículo 379. ... - - - De no presentar en tiempo la cuenta pública al Congreso, el Presidente, los integrantes de la Comisión de Hacienda y el Tesorero serán penalmente responsables por el delito de abuso de autoridad o incumplimiento del deber legal. La Dirección de Servicios Jurídicos del Congreso presentará de oficio la denuncia ante el Ministerio Público.” - - - La disposición legal transcrita, tiende a hacer más eficiente el manejo de la hacienda pública municipal y cumplir con las obligaciones legales inherentes a ella, como es el caso de la presentación oportuna de la cuenta pública, que de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, que en su artículo 33 fracción XXIX establece como atribución del Congreso la revisión de la Junta Pública Municipal, lo que me permito transcribir: - - - “Artículo 33. Son atribuciones del Congreso: - - - ... - - - XXIX. Revisar las cuentas públicas del Gobierno del Estado y de los Ayuntamientos con el apoyo del órgano de Fiscalización Superior del Estado. ...” - - - Así mismo, la Ley Número 72 Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, establece una disposición similar en su artículo 18 fracción XXIX, que expresa lo siguiente: - - - “Artículo 18. Son atribuciones del Congreso: - - - XXIX. Revisar las Cuentas Públicas del Gobierno del Estado y de los Ayuntamientos con el apoyo del Organismo de Fiscalización Superior del Estado...” - - - Por su parte la Ley Número 59 de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, señala en su artículo 21 el período en que deben ser presentadas las cuentas públicas ante el Congreso, disposición que también me permito transcribir: - - - “Artículo 21. Las Cuentas Públicas deberán ser presentadas al Congreso, por el Gobierno del estado y los Ayuntamientos, durante el mes de mayo del año siguiente al del ejercicio fiscal anual que será objeto de revisión. Tratándose del último año del ejercicio de las administraciones municipales, las Cuentas Públicas y la documentación de éstas, se presentarán durante la primera quincena del mes de diciembre del año en que concluyan. El Congreso, a través de la Comisión, las turnará al Organismo, el cual deberá remitir el Informe del resultado a dicha Comisión. El Organismo sólo podrá fiscalizar las Cuentas Públicas del Ejercicio fiscal anual que será objeto de revisión.” - - - De acuerdo con las disposiciones legales anteriores, la presentación de la cuenta pública es una obligación que deriva de la propia Constitución local, por lo que ningún edil o servidor público municipal puede incurrir en la omisión de presentar la cuenta pública, pues con ello dan lugar a que se entorpezca la labor del propio Congreso de revisar el gasto ejercido en el ejercicio fiscal anterior. - - - Por lo anterior, y dada la trascendencia e importancia de la cuenta pública, el Presidente Municipal, los integrantes de la Comisión de Hacienda y el Tesorero del Ayuntamiento de Veracruz, son responsables tanto en la presentación de la cuenta pública como de su omisión, ya que intervienen de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Municipio Libre en las distintas fases de la elaboración de la cuenta pública, la cual no concluye con la simple presentación de la misma ante el Congreso, sino cuando concluye el proceso de fiscalización, el informe del resultado que presente el

órgano de Fiscalización Superior al Congreso, hasta la aprobación de la cuenta pública del Municipio fiscalizado. Por lo que el planteamiento formulado por el Ayuntamiento actor de que cada servidor público sea sancionado penalmente de acuerdo con las funciones y obligaciones que la ley impone, es infundado, pues tales servidores públicos actúan conjuntamente en la presentación de la cuenta pública. - - - Por otra parte, tampoco le asiste la razón a la parte actora en el sentido de que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, el Síndico carece de facultades ejecutivas y que por ello, es violatoria la disposición contenida en el párrafo segundo del artículo 379 del referido código número 543, pues olvida mencionar el Ayuntamiento actor que precisamente en la fracción IV del artículo 37 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, se establece la obligación que tiene el síndico en lo relativo a la presentación oportuna de la cuenta pública como se apreciará a continuación: - - - "Artículo 37. Son atribuciones del síndico:... IV. Vigilar que con oportunidad se presente la Cuenta Pública al Congreso del Estado..." - - - De acuerdo con lo anterior la ley de la materia faculta al síndico para que vigile si la cuenta pública del Ayuntamiento que representa legalmente, fue presentada con oportunidad al Congreso del Estado, por lo que al ser también integrante de la Comisión de Hacienda, no puede alegarse que él no tenga responsabilidad en la omisión en que se incurra al dejarse de presentar la cuenta pública en el plazo señalado por la ley. Así, tenemos que tanto el servidor público que tiene facultades ejecutivas como aquel de vigilancia, pueden incurrir en una responsabilidad penal al incumplir con una conducta que tienen señalada legalmente, por lo que contrario a lo esgrimido por la parte actora, no se considera que la disposición legal impugnada sea violatoria del segundo párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues como se ha expuesto en el presente escrito, del segundo párrafo del artículo 379 del multicitado código, no contraviene ninguna disposición de alguna ley ordinaria o de la propia Constitución local. De conformidad con todo lo antes expuesto, debe declararse infundado el cuarto y último concepto de invalidez planteado."

SEPTIMO.- La Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Veracruz, al contestar la demanda manifestó lo siguiente:

"1.- EL MUNICIPIO DE VERACRUZ, ESTADO DE VERACRUZ, DEMANDA LA INVALIDEZ DE LOS ARTICULOS: 271, FRACCION IV; 275, PRIMER PARRAFO Y 379, SEGUNDO PARRAFO, DEL CODIGO HACENDARIO PARA EL MUNICIPIO DE VERACRUZ, VER., EL CUAL FUE PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ, NUMERO 49, TOMO CLXVIII DE FECHA 10 DE MARZO DE 2003. - - - EN CUMPLIMIENTO A LO ORDENADO POR AUTO DE FECHA 6 DE MAYO DEL AÑO EN CURSO Y ENCONTRANDONOS DENTRO DEL TERMINO SEÑALADO POR EL ARTICULO 26 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VENIMOS POR MEDIO DEL PRESENTE OCURSO A DAR CONTESTACION A LA DEMANDA DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL NUMERO 38/2001, PROMOVIDA POR LOS CC. JOSE RAMON GUTIERREZ DE VELASCO HOYOS, PRESIDENTE MUNICIPAL DEL H. AYUNTAMIENTO DE VERACRUZ, VER., Y C.P. DIEGO ANTONIO FERRER TAIBO, SINDICO Y REPRESENTANTE LEGAL DEL H. AYUNTAMIENTO DE VERACRUZ, AMBOS DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, MISMA QUE NOS FUE NOTIFICADO CON FECHA 7 DE MAYO DEL AÑO EN CURSO, MEDIANTE OFICIO 1106, ANEXANDO LA COPIA DE LA DEMANDA QUE SIGNAN LAS AUTORIDADES CON ANTELACION CITADAS; A CONTINUACION DAMOS CONTESTACION A LOS HECHOS DE LA INFUNDADA E INOPERANTE DEMANDA EN LOS SIGUIENTES TERMINOS: - - - 1.- CON RELACION AL HECHO MARCADO CON EL ARABIGO 1, ES PARCIALMENTE CIERTO, TODA VEZ QUE EL AYUNTAMIENTO DE VERACRUZ, EFECTIVAMENTE REMITIO SU INICIATIVA DEL CODIGO HACENDARIO PARA EL MUNICIPIO Y MEDIANTE OFICIO NUMERO SG-SO/1er/3er/092/2002, DE FECHA 26 DE DICIEMBRE DE 2002, SE TURNO A LA COMISION PERMANENTE DE HACIENDA MUNICIPAL PARA SU ESTUDIO Y DICTAMEN; Y LA COMISION A

QUE NOS HEMOS REFERIDO PRESENTO AL PLENO DE ESTA QUINCAGESIMA NOVENA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO EL DICTAMEN CON PROYECTO DE LEY, MISMO QUE FUE APROBADO POR EL PLENO DE LA LEGISLATURA DEL ESTADO EN SESION ORDINARIA CELEBRADA EL DIA 30 DE ENERO DE 2003. - - - POR CUANTO HACE A QUE EXISTEN DIFERENCIAS ENTRE LA INICIATIVA DE LEY Y EL CODIGO NUMERO 543 HACENDARIO PARA EL MUNICIPIO DE VERACRUZ, VER., ES OBVIO QUE EXISTAN LAS MISMAS, PORQUE LA INICIATIVA FUE ANALIZADA ACUCIOSAMENTE POR LA COMISION DE HACIENDA MUNICIPAL Y DESDE LUEGO QUE TUVO OBSERVACIONES, COMO TODAS LAS INICIATIVAS QUE SE PRESENTAN PARA SU ESTUDIO Y DICTAMEN, CON PROYECTO DE LEY O DECRETO; YA QUE NO ES LO MISMO LA INICIATIVA DE LEY QUE UNA LEY YA APROBADA POR EL PLENO DEL CONGRESO DEL ESTADO, LO QUE OCURRE EN EL CASO QUE NOS OCUPA; PORQUE RESULTARIA ILOGICO QUE LAS INICIATIVAS SE APROBARAN TAL Y COMO SE PRESENTAN. - - - SIRVE DE APOYO A LO ANTERIOR EXPUESTO LA TESIS JURISPRUDENCIAL QUE A CONTINUACION TRANSCRIBO. - - - OCTAVA EPOCA, INSTANCIA: PLENO, FUENTE: GACETA DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDRACION. TOMO: 52, ABRIL DE 1992. TESIS: P./J. 15/1992. PAGINA: 11. "LEYES. NO SON INCONSTITUCIONALES PORQUE SE APARTEN DE LA EXPOSICION DE MOTIVOS DE LAS INICIATIVAS QUE LES DAN ORIGEN". - - - (Transcribe tesis). - - - -EL HECHO DOS ES CIERTO. - - - 3.- EL HECHO TRES ES PARCIALMENTE CIERTO EN CUANDO QUE EL CODIGO 543, CONTIENE LOS LIBROS DEL UNO AL SEXTO, PERO ES FALSO QUE VIOLENTE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES MARCADOS CON LOS NUMEROS ARABIGOS 16 SEGUNDO PARRAFO; 108 PARRAFOS I Y IV; 109 PARRAFO PRIMERO Y FRACCION SEGUNDA; 115, FRACCIONES II, III Y IV Y 123 APARTADO B) DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA. - - - A CONTINUACION DAMOS CONTESTACION A LOS INFUNDADOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ: - - - I.- EL CONCEPTO DE INVALIDEZ MARCADO CON EL NUMERO ROMANO UNO EN SUS SEIS PARRAFOS A QUE SE REFIERE EL ACTOR DE LA PRESENTE CONTROVERSIA, SE ADVIERTE CLARAMENTE QUE EL CODIGO MULTICITADO CUMPLE CON LO SEÑALADO POR EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA, PUES DE LA LECTURA DE DICHO PRECEPTO CONSTITUCIONAL QUEDA CLARO QUE LAS NORMAS DEL CODIGO HACENDARIO MUNICIPAL, NO RIÑEN CON NINGUN PRECEPTO DE LA CARTA MAGNA, YA QUE ES DE EXPLORADO DERECHO QUE NO EXISTE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY SI ELLA NO CONTRADICE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES, DE EXISTIR LA CONTRADICCION, ESTO LO HARIA INCONSTITUCIONAL POR LO QUE SI HUBIERA UNA APARENTE OPOSICION ENTRE LAS LEGISLACIONES SECUNDARIAS EN NINGUN MOMENTO LAS HACE DE CONSIDERACION INCONSTITUCIONAL, COMO ASI LO HA DISPUESTO ESE MAXIMO TRIBUNAL, EN LA TESIS CUYOS DATOS A CONTINUACION SEÑALAMOS. - - - "LEYES, INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS". (Transcribe tesis). - - - SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION Y SU GACETA, TOMO XI, MARZO DE 2000, PAGINA 38, PLENO, TESIS P/J25/2000; VEASE EN LA EJECUTORIA EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION Y SU GACETA, NOVENA EPOCA, TOMO VIII, AGOSTO DE 1998, PAGINA 12. - - - AUNADO A LO ANTERIOR SE ADVIERTE QUE LOS ARTICULOS DEL CODIGO QUE EL ACTOR DEMANDA SU INVALIDEZ EN NADA CONTRAVIENEN LO DISPUESTO EN LOS PARRAFOS PRIMERO, SEGUNDO Y TERCERO, DE LA FRACCION SEGUNDA DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, DE IGUAL MANERA TAMPOCO RIÑEN LOS ARTICULOS 271, 275 Y 379 DEL CODIGO HACENDARIO PARA EL MUNICIPIO DE VERACRUZ, CON LO ESTABLECIDO EN EL INCISO A) DE LA FRACCION II, QUE NOS OCUPA, TODA VEZ QUE ESTAS SE REFIEREN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, INCLUYENDO LOS MEDIOS DE IMPUGNACION Y ORGANOS PARA DIRIMIR CONTROVERSIAS ENTRE LA ADMINISTRACION Y LOS PARTICULARES, CON SUJECION A LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD, PUBLICIDAD Y LEGALIDAD; LA FRACCION CONSTITUCIONAL A QUE ME HE VENIDO REFIRIENDO ESTABLECE LA FORMA DE GOBIERNO REPUBLICANO, REPRESENTATIVO Y POPULAR Y NADA TIENE QUE VER CON LOS ARTICULOS QUE

LOS ACTORES DEMANDAN SU INVALIDEZ; DE IGUAL MANERA EL PARRAFO PRIMERO DE LA FRACCION SEGUNDA ESTABLECE LA PERSONALIDAD JURIDICA DEL AYUNTAMIENTO Y EL MANEJO DE SU PATRIMONIO CONFORME A LA LEY, LOS PRECEPTOS CITADOS DEL CODIGO EN COMENTO, DE NINGUNA MANERA CONTRADICEN LO ESTABLECIDO POR LA CITADA FRACCION. - - - II.- POR LO QUE SE REFIERE AL SEGUNDO DE SUS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, SE ADVIERTE QUE DE LA INICIATIVA DE LEY QUE REMITIO EL AYUNTAMIENTO DE VERACRUZ, VER., CON FECHA 4 DE DICIEMBRE DE 2002, AL H. CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ, EL ARTICULO 271 ESTABLECE QUE LA TESORERIA EMITIRA LOS LINEAMIENTOS BAJO LOS CUALES SE BRINDARAN LOS SERVICIOS QUE PRESTA Y DICTARA LAS REGLAS ADMINISTRATIVAS QUE ESTABLEZCAN LOS SISTEMAS E INSTITUCIONES EN LA MATERIA Y EL ARTICULO 272 DE LA MISMA INICIATIVA SEÑALA: - - - "SON OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS QUE RECAUDEN, MANEJEN, CUSTODIEN O ADMINISTREN FONDOS O VALORES DE LA PROPIEDAD MUNICIPAL O AL CUIDADO DEL AYUNTAMIENTO QUE ESTABLECEN ESTE CODIGO, LA LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE Y OTRAS DISPOSICIONES APLICABLES, SIENDO LAS SIGUIENTES: - - - IV.- PAGAR LAS PRIMAS RELATIVAS A LAS FIANZAS SUFICIENTES PARA GARANTIZAR EL PAGO DE LAS RESPONSABILIDADES EN QUE PUDIERA INCURRIR EN EL DESEMPEÑO DE SU ENCARGO." - - - ES DE OBSERVARSE QUE DE LA PROPIA INICIATIVA ENVIADA A ESTE CONGRESO LOCAL POR EL H. AYUNTAMIENTO DE VERACRUZ, VER., APARECE LA OBLIGACION DE CUMPLIR CON LO ESTIPULADO EN LA FRACCION IV DEL ARTICULO CON ANTELACION CITADO EXIGENCIA QUE EN OBVIO DE REPETICIONES, FUE ESTABLECIDA POR EL AYUNTAMIENTO DE VERACRUZ, A SUS SERVIDORES PUBLICOS QUE CUSTODIEN O ADMINISTREN FONDOS O VALORES DE LA PROPIEDAD MUNICIPAL O AL CUIDADO DEL AYUNTAMIENTO, ETC.; AL TURNARSE A ESTUDIO Y DICTAMEN LA COMISION DE HACIENDA MUNICIPAL UNICAMENTE CAMBIO EL NUMERAL 272 POR 271, PERO NO CAMBIO EL CONTENIDO DEL MISMO Y AGREGO LA PALABRA DE SU PROPIO PECULIO, MISMA QUE YA SE ADVIERTE DEL ARTICULO 272 PARRAFO PRIMERO TODA VEZ QUE NINGUN MOMENTO SEÑALA QUE LAS PRIMAS SEAN CUBIERTAS DEL ERARIO MUNICIPAL. - - - LAS FIANZAS A QUE SE REFIERE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 271 DEL CODIGO 271 DEL CODIGO CON ANTELACION CITADO, SON PARA GARANTIZAR EL BUEN MANEJO DE LOS RECURSOS ECONOMICOS DEL MUNICIPIO Y PARA EVITAR QUE SE DILAPIDEN LOS BIENES PROPIEDAD DEL MISMO, EN VIRTUD DE QUE ESOS FUNCIONARIOS MANEJAN FUERTES CANTIDADES DE DINERO Y DE HACER MAL USO DE LOS RECURSOS, PARA ESE EFECTO LA FIANZA SE UTILIZARIA PARA CUBRIR EL FALTANTE QUE PUDIERA EXISTIR POR MALAS ADMINISTRACIONES; DESPUES DE SEGUIR UN PROCEDIMIENTO, EL FALTANTE ESTARIA CUBIERTO CON LA FIANZA. - - - EN OTRO ORDEN DE IDEAS, EL AYUNTAMIENTO DE VERACRUZ, VER., UNA VEZ APROBADO, PUBLICADO Y PROMULGADO EL CODIGO HACENDARIO PARA SU MUNICIPIO, ESTUVO EN CONDICIONES DE PRESENTAR UNA INICIATIVA DE REFORMAS AL CODIGO HACENDARIO PARA EL DE VERACRUZ, EN LA CUAL SEÑALARA TODOS Y CADA UNO DE LOS PRECEPTOS QUE CONSIDERA QUE SON VIOLATORIOS DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES Y QUE DESDE LUEGO ESTA LEGISLATURA DEL ESTADO HUBIERA TURNADO A COMISIONES PARA SU ESTUDIO Y DICTAMEN CON PROYECTO DE REFORMAS AL CODIGO EN COMENTO, Y DE CONSIDERAR LA COMISION QUE EFECTIVAMENTE LOS PRECEPTOS QUE ALUDE EL ACTOR, RIÑEN CON PRECEPTOS CONSTITUCIONALES, ESTA H. LIX LEGISLATURA LOS HUBIERA DEROGADO. - - - POR CUANTO HACE A LO MANIFESTADO POR LOS ACTORES EN EL SEGUNDO PARRAFO DE LA PAGINA 7 DE LA DEMANDA DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL QUE NOS OCUPA, MANIFESTAMOS: QUE EFECTIVAMENTE LOS TRABAJADORES MUNICIPALES VERACRUZANOS, SE RIGEN JURIDICAMENTE POR LA LEY ESTATAL DEL SERVICIO CIVIL Y SUPLETORIAMENTE POR LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, Y DE AMBAS LEYES NO APARECE EL QUE LOS MISMOS TENGAN LA OBLIGACION DE PAGAR DE SU PROPIO PECULIO LAS PRIMAS DE LAS FIANZAS

QUE GARANTICEN EL PAGO DE SUS RESPONSABILIDADES, EN VIRTUD DE QUE LOS SERVIDORES PUBLICOS A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 272 FRACCION IV, DEL CODIGO HACENDARIO PARA EL MUNICIPIO DE VERACRUZ-LLAVE, SON TRABAJADORES DE CONFIANZA QUE QUEDAN EXCLUIDOS DE LA APLICACION DE ESTA LEY ESTATAL DEL SERVICIO CIVIL DE VERACRUZ, TAL Y COMO LO ESTABLECE EL ARTICULO 11 EN SU FRACCION I, DE LA MISMA LEY. - - - EN OTRO ORDEN DE IDEAS, EL ARTICULO 272 FRACCION IV, DEL CUAL RECLAMAN SU INVALIDEZ LOS ACTORES DE LA PRESENTE CONTROVERSIA, NO SE REFIERE A QUE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA GARANTICEN EL PAGO DE SUS RESPONSABILIDADES, SINO QUE SE TRATA DE QUE ESTOS CAUCIONEN EL MANEJO DE LOS RECURSOS DEL ERARIO MUNICIPAL, OBLIGACION QUE SE ENCUENTRA ESTABLECIDA EN EL ARTICULO 72 FRACCION X, DE LA LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE. - - - DE LO ANTERIOR SE DESPRENDE QUE LA ARGUMENTACION HECHA POR LOS ACTORES EN EL SEGUNDO PARRAFO DE LA PAGINA 7 ES ERRONEA, POR LO TANTO EN EL MOMENTO OPORTUNO PROCESAL DE DICTAR LA SENTENCIA EN LA CONTROVERSIA QUE NOS OCUPA, DEBE DESESTIMARSE LA MISMA. - - - III.- POR CUANTO HACE AL TERCER CONCEPTO DE INVALIDEZ EL ACTOR MANIFIESTA QUE EL ARTICULO 275 DEL CODIGO HACENDARIO PARA EL MUNICIPIO DE VERACRUZ, VER., CONTRAVIENE LO ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, VIOLANDO CON ELLO EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD CONTEMPLADO EN EL ARTICULO 115 DE LA CARTA MAGNA, ESTO ES FALSO EN VIRTUD DE QUE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD LO ESTABLECE EL ARTICULO 16 DE LA MAXIMA NORMA Y EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL ESTABLECE ENTRE OTRAS COSAS LA FORMA DE GOBIERNO Y RECONOCE AL MUNICIPIO COMO LA BASE DE LA DIVISION TERRITORIAL, ASI COMO QUE CADA MUNICIPIO SERA GOBERNADO POR UN AYUNTAMIENTO DE ELECCION POPULAR (...) EL ACTOR DEJA EN ESTADO DE INDEFENSION A ESTA ENTIDAD LEGISLATIVA PORQUE NO SEÑALA ESPECIFICAMENTE A QUE FRACCION O FRACCIONES E INCISOS DEL ARTICULO EN COMENTO SE REFIERE.- - - EL ARTICULO 275 PRIMER PARRAFO DEL CODIGO EN COMENTO, ES CORRECTO EN VIRTUD DE QUE ES EL CABILDO LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA APROBAR EL PRESUPUESTO DE EGRESOS, EN EL CUAL DEBE APARECER LA PARTIDA CORRESPONDIENTE AL PAGO DE REMUNERACIONES A SUS INTEGRANTES Y EMPLEADOS DE CONFIANZA. LO ANTERIOR CON FUNDAMENTO EN EL ARTICULO 35 FRACCION V, DE LA LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE REFORMADA, (GACETA OFICIAL DE FECHA 22 DE ABRIL DEL 2003). - - - DE LA INICIATIVA DE LEY CLARAMENTE SE APRECIA A FOJAS 111 QUE EL ARTICULO 276 DICE: "EL PRESIDENTE MUNICIPAL ACORDARA ANUALMENTE LAS REMUNERACIONES PARA LOS SERVIDORES PUBLICOS, DE ACUERDO AL PRESUPUESTO CORRESPONDIENTE, APROBADO POR EL AYUNTAMIENTO; EN EL DICTAMEN CON PROYECTO CAMBIA EL NUMERAL DE 276 A 275 Y OBIAMENTE SE SUPRIMIO LA PALABRA PRESIDENTE POR LA DE AYUNTAMIENTO, TODA VEZ QUE LAS ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL ESTAN SEÑALADAS EN EL ARTICULO 36 DE LA LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE Y NO SE ENCUENTRA DENTRO DE ESTAS LA DE ACORDAR ANUALMENTE LAS REMUNERACIONES PARA LOS SERVIDORES PUBLICOS. - - - POR CUANTO HACE AL ALEGATO QUE ESGRIMEN LOS ACTORES EN LA PAGINA 12 DE SU DEMANDA DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL Y ESPECIALMENTE POR CUANTO HACE AL ARTICULO 36 DE LA LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE, EFECTIVAMENTE LA FRACCION IV DEL ARTICULO CITADO SEÑALA QUE ES EL PRESIDENTE QUIEN DEBE EJECUTAR LOS ACUERDOS DEL AYUNTAMIENTO, PERO ESTO NO SIGNIFICA QUE SEA EL PRESIDENTE EL QUE DISPONGA DE LAS PARTIDAS PRESUPUESTALES A SU LIBRE ALBEDRIO; ESTE DEBE AJUSTARSE CON EL PRESUPUESTO APROBADO POR EL CABILDO, EN VIRTUD DE QUE EL AYUNTAMIENTO ES UN CUERPO COLEGIADO EN EL QUE EL PRESIDE, PERO ESTO NO LE DA FACULTAD PARA QUE DISPONGA COMO YA SE DIJO DE LOS RECURSOS DEL ERARIO MUNICIPAL, SINO QUE DEBE ACATARSE LAS DISPOSICIONES LEGALES ASI COMO LOS ACUERDOS DE

CABILDO Y DESDE LUEGO QUE SI UN PRESIDENTE MUNICIPAL DISPONE DE RECURSOS PUBLICOS QUE NO LE CORRESPONDAN MANEJAR, ESTARIA INCURRIENDO EN RESPONSABILIDAD, TODA VEZ QUE DE ACUERDO A LO ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 72 FRACCION I, DE LA LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE, QUIEN RECAUDA, ADMINISTRA, CONCENTRA, CUSTODIA, VIGILA Y SITUA LOS FONDOS MUNICIPALES, ASI COMO LOS CONCEPTOS QUE DEBA PERCIBIR EL AYUNTAMIENTO, LO ES EL TESORERO MUNICIPAL, PERSONA NOMBRADA EN LA PRIMERA SESION ORDINARIA DE CABILDO DEL AYUNTAMIENTO. CON FUNDAMENTO EN EL ARTICULO 27 FRACCION I DE AL LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE. ES CLARO QUE EL ARTICULO 275 DEL CODIGO QUE NOS OCUPA NO ES VIOLATORIO DE NINGUN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, COMO PRETENDE DEMOSTRARLO EL ACTOR DE LA PRESENTE CONTROVERSIA. - - - AUNADO A TODO LO ANTERIORMENTE MANIFESTADO, ES DE SIGNIFICARSE QUE DE ACUERDO AL ARTICULO 35 DE LA LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE LOS AYUNTAMIENTOS TENDRAN LAS SIGUIENTES ATRIBUCIONES: - - - FRACCION V.- "APROBAR LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS SEGUN LOS IMPUESTOS DISPONIBLES, CONFORME A LAS LEYES QUE PARA TAL EFECTO EXPIDA EL CONGRESO DEL ESTADO. ANEXO AL PRESUPUESTO DE EGRESOS, SE APROBARA LA PLANTILLA DEL PERSONAL, QUE CONTENDRA CATEGORIA, NOMBRE DEL TITULAR Y PERCEPCIONES..." ES CLARO QUE EL ARTICULO 275 DEL CODIGO HACENDARIO PARA EL MUNICIPIO DE VERACRUZ, VER., TODA VEZ QUE DEL ARTICULO 35 FRACCION V, QUE HA QUEDADO TRANSCRITA SE DESPRENDE QUE EL PRESIDENTE MUNICIPAL NO ESTA FACULTADO PARA ACORDAR ANUALMENTE LAS REMUNERACIONES PARA LOS SERVIDORES PUBLICOS, TODA VEZ QUE SI ASI FUERA ESTARIA APROBANDO EL PRESUPUESTO DE EGRESOS, FACULTAD QUE ES EXCLUSIVA DEL H. AYUNTAMIENTO, PUES DE LAS FACULTADES QUE LE CORRESPONDE EN SU CARACTER DE PRESIDENTE MUNICIPAL Y QUE SE ENCUENTRAN ESTABLECIDAS EN EL ARTICULO 36 DE LA LEY DE LA MATERIA NO SE ENCUENTRA LA FACULTAD PRETENDIDA POR EL CITADO MUNICIPE. - - - IV.- CON RELACION AL CUARTO CONCEPTO DE INVALIDEZ Y ESPECIFICAMENTE AL ARTICULO 379 PARRAFO TERCERO DEL CODIGO HACENDARIO PARA EL MUNICIPIO DE VERACRUZ, VER., QUE ESTABLECE: QUE EL AYUNTAMIENTO PRESENTARA AL CONGRESO, PARA SU ESTUDIO, DICTAMEN Y APROBACION, LA CUENTA PUBLICA DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL INMEDIATO ANTERIOR, EN LOS PLAZOS ESTABLECIDOS EN LA LEY DE LA MATERIA. Y DE NO CUMPLIRSE CON ESTE ORDENAMIENTO LEGAL EL PRESIDENTE E INTEGRANTES DE LA COMISION DE HACIENDA Y EL TESORERO SERAN RESPONSABLES PENALMENTE POR EL DELITO DE ABUSO DE AUTORIDAD O INCUMPLIMIENTO DEL DEBER LEGAL. - - - AUNADO A LO ANTERIOR EL ARTICULO 379 DEL CODIGO HACENDARIO MUNICIPAL SOLAMENTE PONE EN CLARO UNA SITUACION QUE YA ESTA ESTABLECIDA EN EL CODIGO PENAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ Y QUE LAS EXCEPCIONES A QUE SE REFIERE LAS HARA VALER TOMANDO EN CONSIDERACION EL CUMPLIMIENTO O NO A LA OBLIGACION QUE ESTE MISMO PRECEPTO IMPONE A LAS AUTORIDADES CITADAS EN EL PARRAFO QUE ANTECEDE. - - - EL NUMERAL ANTERIOR NO ES VIOLATORIO DE NINGUN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, YA QUE EL ARTICULO 35 FRACCIONES VI Y VII DE LA LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE REFORMADA, Y PUBLICADA EN GACETA OFICIAL DE FECHA 22 DE ABRIL DE 2003, ESTABLECE CLARAMENTE QUE LOS AYUNTAMIENTOS TENDRAN LA ATRIBUCION DE REVISAR Y APROBAR LOS ESTADOS FINANCIEROS MENSUALES Y LA CUENTA PUBLICA ANUAL QUE LE PRESENTE LA COMISION DE HACIENDA Y PATRIMONIO MUNICIPAL Y PRESENTAR AL CONGRESO DEL ESTADO PARA SU REVISION SUS ESTADOS FINANCIEROS MENSUALES Y LA CUENTA PUBLICA ANUAL DE CONFORMIDAD CON LAS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES Y OBIAMENTE CONCATENANDONOS CON EL ARTICULO 254 DEL CODIGO PENAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ, QUE ESTABLECE LAS SANCIONES A LAS QUE LOS SERVIDORES PUBLICOS QUE DEJAREN DE CUMPLIR LOS DEBERES DE SU FUNCION EN PERJUICIO DE LOS DERECHOS DE ALGUIEN O EN BENEFICIO PROPIO

O AJENO; DE LO ANTERIOR SE ADVIERTE QUE SI LAS AUTORIDADES MUNICIPALES A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 35 DE LA LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEJAN DE CUMPLIR CON EL DEBER QUE LE IMPONEN LAS LEYES DE REFERENCIA SE LES APLICARA LOS PRECEPTOS EN COMENTO. - - - EL ARTICULO 379 DEL CODIGO HACENDARIO PARA EL MUNICIPIO DE VERACRUZ, NO ES VIOLATORIO DEL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL, PORQUE EL ARTICULO PRIMERAMENTE CITADO ESTA SUJETO AL CUMPLIMIENTO O NO DE LA PRESENTACION DE LA CUENTA PUBLICA MUNICIPAL AL CONGRESO DEL ESTADO, MISMA QUE ES UN TODO EN LA QUE PARTICIPAN EN SU INTEGRACION DOCUMENTAL: EL PRESIDENTE, SINDICO, REGIDOR Y TESORERO EN SU CARACTER DE AUTORIDADES FISCALES. LO ANTERIOR CON FUNDAMENTO EN EL ARTICULO 14 DEL CODIGO NUMERO 543 HACENDARIO PARA EL MUNICIPIO DE VERACRUZ. - - - CABE SIGNIFICAR QUE EL ALEGATO QUE ESGRIME LOS ACTORES EN LA PAGINA TRECE PRIMER PARRAFO, DEBE DESESTIMARSE EN EL MOMENTO OPORTUNO, TODA VEZ QUE COMO LAS LEYES ESTABLECEN QUE EL PRESIDENTE MUNICIPAL ES EL QUE PRESIDE EL AYUNTAMIENTO ES OBVIO QUE EL DEBE DAR LA ORDEN PARA QUE SE INTEGRE LA CUENTA PUBLICA EN TIEMPO Y FORMA Y SE REMITA A ESTA POTESTAD LEGISLATIVA EN CUMPLIMIENTO DEL ARTICULO 35 FRACCION VII DE LA LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE PARA EL ESTADO DE VERACRUZ. - - - CON RELACION AL SEGUNDO PARRAFO DE LA MISMA PAGINA MANIFESTAMOS QUE ES FALSO QUE SE VIOLE EL ARTICULO 43 DE LA LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE, TODA VEZ QUE DENTRO DE LA COMISION DE HACIENDA MUNICIPAL ESTA INVOLUCRADO EL SINDICO MUNICIPAL Y LAS FACULTADES DE ESTE FUNCIONARIO SE ENCUENTRAN ESTABLECIDAS EN EL ARTICULO 37 DE LA LEY ORGANICA DE REFERENCIA Y EFECTIVAMENTE EL ARTICULO 43 DE LA MISMA LEY SEÑALA QUE LOS EDILES NO TENDRAN FACULTADES EJECUTIVAS, PUES ESTAS RECAEN EN EL PRESIDENTE MUNICIPAL QUIEN ES EL EJECUTOR DE TODOS LOS ACUERDOS TOMADOS EN SESION DE CABILDO. - - - CON RELACION AL ALEGATO EXPRESADO EN EL ULTIMO PARRAFO DE LA FOJA 16, EFECTIVAMENTE MANIFESTAMOS QUE LOS FUNCIONARIOS AHI SEÑALADOS INTEGRAN LA COMISION DE HACIENDA, Y EFECTIVAMENTE CADA UNO DE ELLOS INTERVIENE EN UN PROCEDIMIENTO INTERNO PARA LA ELABORACION Y PRESENTACION DE LA CUENTA PUBLICA, PERO DE INCUMPLIRSE CON LA OBLIGACION QUE ESTABLECE EL ARTICULO 379 DEL CODIGO QUE NOS OCUPA NO ES ESTA LEY LA QUE VA A SANCIONAR A CUALQUIERA DE LOS INTEGRANTES DE ESTA COMISION, Y MENOS ESTA AUTORIDAD; SI LLEGADO EL CASO NO SE PRESENTARA LA CUENTA PUBLICA MUNICIPAL Y DE PRESENTARSE LA DENUNCIA ES EL MINISTERIO PUBLICO INVESTIGADOR EL QUE DETERMINARA QUIEN O QUIENES DE LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES TRANSGREDIERON LA NORMA, LUEGO ENTONCES UNA VEZ QUE TENGA LA INDAGATORIA DEBIDAMENTE INTEGRADA EJERCITARA LA ACCION PENAL EN CONTRA DE QUIEN O QUIENES RESULTEN PROBABLES RESPONSABLES DEL DELITO DE ABUSO DE AUTORIDAD O INCUMPLIMIENTO DEL DEBER LEGAL A QUE SE REFIERE EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO QUE NOS OCUPA. - - -EN LA PAGINA 17, LOS ACTORES DE LA PRESENTE CONTROVERSIA VUELVEN A INSISTIR ERRONEAMENTE QUE SE AFECTA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD CONTEMPLADO EN EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, COMO YA SE DIJO EN LO MANIFESTADO A FOJAS 7 Y 8 DE LA CONTESTACION DE LA DEMANDA DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD LO ESTABLECE EL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL Y EL ARTICULO 115 DE LA CARTA MAGNA DETERMINA LA FORMA DE GOBIERNO Y RECONOCE AL MUNICIPIO COMO LA BASE DE LA DIVISION TERRITORIAL...ETC. - - - LOS ACTORES DE LA PRESENTE CONTROVERSIA QUE NOS OCUPA EN EL TERCER PARRAFO DE LA PAGINA 17 DICEN QUE SE AFECTA EL LINEAMIENTO DE DERECHO PENAL CONSIGNADO EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL, CUANDO ENTRE OTROS ELEMENTOS SE EXPRESA QUE LAS DENUNCIAS DEBEN REFERIRSE A HECHOS DELICTIVOS Y QUE CON EXISTENCIA DE DATOS QUE

ACREDITEN EL CUERPO DEL DELITO Y QUE HAGAN LA PROBABLE RESPONSABILIDAD DEL INDICIADO. EFECTIVAMENTE EL PRECEPTO CONSTITUCIONAL SE REFIERE A UNA ORDEN DE APREHENSION QUE DEBERA SER DADA POR AUTORIDAD JUDICIAL Y DESDE LUEGO CON PREVIA DENUNCIA O QUERRELLA EN LA QUE EL MINISTERIO PUBLICO INVESTIGADOR DESPUES DE HABER SATISFECHO LOS REQUISITOS DEL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL EJERCITARA LA ACCION PENAL EN CONTRA DE QUIEN O QUIENES HAYAN COMETIDO EL DELITO DE ABUSO DE AUTORIDAD O INCUMPLIMIENTO DEL DEBER LEGAL.”

OCTAVO.- El Procurador General de la República expresó los siguientes argumentos:

“I. Sobre la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de la presente controversia constitucional. - - - De la litis planteada por la actora, ese Máximo Tribunal es competente para conocer únicamente respecto del tercer concepto de invalidez, por lo siguiente: - - -El Síndico Municipal de Juárez, Chihuahua promovió el presente medio de control constitucional contra el artículo 379, segundo párrafo del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, Veracruz, emitido y promulgado, respectivamente, por el Congreso y el Ejecutivo de dicha Entidad Federativa. - - - El artículo 105, fracción I, inciso i) de la Constitución General de la República contempla la hipótesis para que ese Alto Tribunal conozca de los litigios que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Por tanto, considerando que en el tercer concepto de invalidez se plantea un conflicto entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Veracruz, con el Municipio de Veracruz, y en él se aprecian razonamientos tendientes a demostrar una violación directa al artículo 16, segundo párrafo de la Constitución Federal, se actualiza la competencia de esa Suprema Corte para substanciar y resolver la presente controversia constitucional, únicamente por cuanto hace a dicho concepto de invalidez. - - - En otro aspecto, ese Alto Tribunal carece de competencia para dirimir la litis que planteó la actora en los conceptos de invalidez primero y segundo, por lo siguiente:- - - El Síndico del Municipio de Veracruz, Veracruz, promovió el presente medio de control constitucional en contra del Congreso y Gobernador, ambos de la citada Entidad, por la expedición y promulgación de diversos artículos del Código Hacendario para dicho Municipio. - - - Sobre el particular, ese Máximo Tribunal ha sostenido el siguiente criterio jurisprudencial: - - - “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SOLO COMPETE CONOCER DE LAS QUE SE PLANTEEN CON MOTIVO DE VIOLACIONES A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DE ORDEN FEDERAL.” (Transcribe tesis) - - - Controversia constitucional 3/93. Ayuntamiento de San Pedro Garza García. 6 de noviembre de 1995. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas. - - - Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XI, Abril de 2000. Tesis: P./J. 30/2000. Página: 812.”. - - - Ahora bien, tomando en cuenta que de un análisis integral de la demanda se desprende, como se especificará más adelante, que a pesar de que la actora refiere como violados en su perjuicio diversos numerales de la Institución Federal, en los conceptos de invalidez primero y segundo únicamente expresó que los artículos combatidos contradicen lo dispuesto en la ley local, motivo por el cual, atendiendo al contenido de la tesis citada, ese Máximo Tribunal carece de competencia para dirimir el planteamiento propuesto por la actora respecto a los conceptos de invalidez referidos, toda vez que solamente expresó argumentos tendientes a demostrar violaciones a una ley local – Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz.- - - Cabe destacar que aún cuando dice que los artículos impugnados violan los numerales 108, párrafos primero y cuarto, 109, párrafo primero y fracción II, 115, fracciones II, III y IV y 123, apartado B, de la Constitución Federal, no dice por qué, ni hace razonamientos alguno para demostrar tales violaciones, ni del análisis de los mismos se deriva que pudieran haber sido violados con la emisión de las normas impugnadas. - - - No obstante lo expresado sobre la falta de competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de la litis planteada en los conceptos de invalidez primero y segundo, para el caso de que ese Máximo Tribunal considere que se surte su competencia dirimir la

litis planteada por la actora, ad cautelam, se entra al análisis de los siguientes presupuestos procesales así como de los conceptos de invalidez. - - - II. Sobre la legitimación procesal de la actora. - - - De conformidad con la primera parte del precepto 11 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, 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 representación del Municipio de Veracruz, Veracruz, compareció el Síndico, quien acreditó su personalidad con la copia certificada de la constancia de Mayoría y Validez de la Elección de Ayuntamiento, expedida a su favor por la Comisión Municipal Electoral de Veracruz el 6 de septiembre de 2000, de cuya lectura se desprende que el promovente fue electo para ocupar el cargo que ostenta. - - - Tomando en consideración que el Síndico del Municipio actor, según lo establece el numeral 37, fracciones I y II de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, tiene como atribuciones, respectivamente, la de procurar, defender y promover los intereses del municipio en los litigios en los que fuere parte y representar legalmente al Ayuntamiento, ostenta la representación jurídica de dicho nivel de gobierno y que acreditó debidamente su personalidad, se colige que goza de la legitimación procesal para promover el presente medio de control constitucional. - - - III. Sobre la oportunidad de la demanda. - - - La demanda que dio inicio a la presente controversia constitucional fue depositada, según se aprecia del sello estampado en el sobre que obra en la foja 67 del expediente principal en que se promueve el 23 de abril de 2003 en la oficina de correos de la localidad, en ella se impugnan los artículos 271, fracción IV, 275, primer párrafo y 379, segundo párrafo, del Código Hacendario para el citado Municipio, publicado en la Gaceta Oficial de Veracruz el 10 de marzo del año en curso. - - - El numeral 8o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, en la parte que interesa, señala: - - - “Artículo 8o. Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. ...”. - - - Ahora bien, la fracción II del numeral 21 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 establece el plazo de 30 días para la interposición de la demanda en contra de normas generales, contados a partir del día siguiente al en que: - - - Se publique en el medio de difusión oficial o - - - Se produzca el primer acto de aplicación. - - - De la lectura del escrito inicial de demanda, se advierte que la actora impugnó diversos numerales del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, Veracruz, a partir de su publicación, por lo que en el caso se actualiza la primera hipótesis contenida en el citado numeral. - - - Consecuentemente, si el Código Hacendario referido en el párrafo que antecede, que contiene los numerales impugnados, se publicó en la Gaceta Oficial de Veracruz el 10 de marzo de 2003, el plazo de treinta días para la presentación de la demanda comenzó a correr a partir del 11 siguiente, feneciendo el 25 de abril del año en curso. - - - Del cálculo precedente se deberán descontar los días 15, 16, 22, 23, 29, y 30 de marzo; 5, 6, 12, 13, 19 y 20 de abril de 2003, por ser sábados y domingos; el 21 de marzo por ser inhábil, y los días 16, 17 y 18 de abril en virtud de que por acuerdo de ese Alto Tribunal se suspendieron labores; lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. - - - En consecuencia, si la demanda se depositó en la oficina de correos de la localidad el 23 de abril del año en curso, es decir, dos días antes de su vencimiento, resulta que la misma se promovió dentro del plazo legal. - - - IV. Sobre las causales de improcedencia y sobreseimiento que hizo valer el Gobernador de la Entidad y la que advierte el suscrito. - - - A. El Gobernador del Estado de Veracruz expresó que en el presente caso, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el numeral 19, fracción VI de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, toda vez que: - - - La Constitución Política de Veracruz, en sus artículos 64 y 65 establecen un medio de defensa mediante el cual pueden impugnarse las disposiciones generales que se tildan de inconstitucionales y, de conformidad con su contenido, el medio de defensa que se debió haber ejercido es la controversia constitucional prevista en la Carta Magna de la Entidad y no la regulada por la Ley Reglamentaria del Artículo 105. - - -

Por lo tanto, opera la causal de improcedencia indicada, toda vez que no se agotó el principio de definitividad que, en 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 de normas de la Carta Magna, como acontece en el presente caso, en donde la actora, en realidad, plantea una supuesta incongruencia entre lo expresado en las disposiciones que impugna del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, Veracruz, y la Ley Orgánica del Municipio Libre. - - - Opinión del suscrito. - - - La causal de improcedencia que se analiza es fundada únicamente por cuanto hace a los conceptos de invalidez primero y segundo. - - - Se afirma lo anterior en virtud de lo siguiente: - - - El artículo 19, fracción VI de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 dispone: - - - "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ... - - - VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; - - - ...". - - - Sobre esta causal de improcedencia, ese Máximo Tribunal ha sostenido los siguientes criterios jurisprudenciales: - - - "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." (Transcribe tesis) - - - 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. ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE HAYA PROMOVIDO PREVIAMENTE EL RECURSO O MEDIO DE DEFENSA LEGALMENTE PREVISTO PARA RESOLVER EL CONFLICTO O, SI HABIENDOLO HECHO, ESTA PENDIENTE DE DICTARSE LA RESOLUCION RESPECTIVA." (Transcribe tesis) - - - Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: IX, Abril de 1999. Tesis: P./J. 12/99. Página: 275. - - - Tomando en cuenta lo anterior, se desprende que el principio de definitividad previsto en el numeral 19, fracción VI de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 transcrito, resulta aplicable en el presente caso, únicamente respecto de los conceptos de invalidez primero y segundo, cada vez que la Constitución local prevé un medio de defensa que la actora debió haber agotado antes de acudir a la presente vía. - - - Los numerales 56, fracción I, 64, fracción III y 65 de la Constitución Política del Estado de Veracruz establecen: - - - "Artículo 56. El poder Judicial del Estado tendrá las siguientes atribuciones: - - - I. Garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación y anular las leyes o decretos contrarios a ella; - - - ...". - - - "Artículo 64. Para el cumplimiento de las atribuciones señaladas en las fracciones I y II del artículo 56 de esta Constitución, el Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala Constitucional, integrada por tres magistrados, que tendrá competencia para: - - - ... III. Sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa, y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan al Pleno del Tribunal Superior de Justicia; ...". - - - "Artículo 65. El pleno del Tribunal Superior de Justicia conocerá, en los términos que establezca la ley, de los asuntos siguientes: - - - I. De las controversias constitucionales que surjan entre: - - - b) Uno o más municipios y el Poder Ejecutivo o el Legislativo; y ... ". - - - Como se puede apreciar, la controversia constitucional prevista en los numerales transcritos, es un medio de control constitucional a nivel local que tiene por objeto dirimir las controversias que surjan, entre otros casos, entre un Municipio y los Poderes Ejecutivo y Legislativo por violaciones a la Constitución o leyes locales; por tanto, es la vía idónea para resolver la litis que plantea la actora en su demanda en los conceptos de invalidez primero y segundo. - - - Por todo lo anterior resulta fundada la causal de improcedencia, únicamente por cuanto hace a los conceptos de invalidez primero y segundo, toda vez que de las constancias que obran en el expediente en que se promueve, no se aprecia que la actora haya agotado, previo al ejercicio del presente juicio, la controversia constitucional que prevén los numerales 64, fracción

III y 65, fracción I de la Constitución Política del Estado de Veracruz. - - - Cabe aclarar que tanto el presente medio de control constitucional como la controversia constitucional que prevé la Constitución de Veracruz, existe identidad en el propósito que se busca con la interposición del primero y la finalidad que se pudiera haber obtenido si se hubiera presentado el segundo, que es la declaración de nulidad de las disposiciones generales impugnadas; esta sola circunstancia permite apreciar que, en caso de haber interpuesto la controversia constitucional que prevé la Constitución de Veracruz, y que esta se resuelva a favor del Municipio, el presente juicio constitucional quedaría sin materia, motivo por el cual, ese Máximo Tribunal deberá sobreseer la presente controversia constitucional solamente respecto de los conceptos de invalidez primero y segundo. - - - B. El suscrito advierte que en el presente juicio se actualiza la causal de improcedencia prevista por el artículo 19, fracción VI, en relación con el 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 por lo siguiente: - - - En la demanda de controversia constitucional a estudio, la actora solicita la invalidez de los artículos 271, fracción IV, 275, primer párrafo y 379, segundo párrafo, del Código Hacendario para el citado Municipio, publicado en la Gaceta Oficial de Veracruz el 10 de marzo del año en curso, que establecen: - - -

“Artículo 271. Son obligaciones de los servidores públicos que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores de la propiedad municipal o al cuidado del Ayuntamiento, en términos de este Código, la Ley Orgánica del Municipio Libre y otras disposiciones aplicables, las siguientes:... IV. Pagar de su peculio las primas relativas a las fianzas suficientes para garantizar el pago de las responsabilidades en que pudiere incurrir en el desempeño de su encargo.”. - - - “Artículo 275. El Ayuntamiento acordará anualmente las remuneraciones para sus integrantes y empleados de confianza, de acuerdo con los lineamientos que determine la Ley Orgánica del Municipio Libre...”. - - - “Artículo 379. El Ayuntamiento presentará al Congreso, para su estudio, dictamen y aprobación, la cuenta pública del ejercicio presupuestal inmediato anterior, en los plazos establecidos en la ley de la materia. - - - De no presentar en tiempo la cuenta pública al Congreso, el Presidente, los integrantes de la Comisión Hacendaria y el Tesorero serán penalmente responsables por el delito de abuso de autoridad o incumplimiento del deber legal. La Dirección de Servicios Jurídicos del Congreso presentará de oficio la denuncia ante el Ministerio Público.”. - - - El 5 de enero de 2001, se publicó en alcance a la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, la Ley Orgánica del Municipio Libre de la citada entidad, misma que en sus artículos 35, fracciones II y V; 36, fracción IV, 37, fracción IV, 45, fracción V, 72, fracciones XII y XIII, y 115, fracciones VI y VII disponen lo siguiente: - - -

“Artículo 35. Los Ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones:... - - - II. Recaudar y administrar en forma directa y libre los recursos que integren la Hacienda Municipal;... V. Aprobar los presupuestos de egresos según los ingresos disponibles, y conforme a las leyes que para tal efecto expida el Congreso del Estado; ...”. - - - “Artículo 36. Son atribuciones del presidente Municipal: ... IV. Ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento...”. - - - “Artículo 37. Son atribuciones del Síndico:... IV. Vigilar que con oportunidad se presente la cuenta pública al Congreso del Estado;...”. - - - “Artículo 45. La Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal se integrará por el Síndico y un Regidor y tendrá las atribuciones siguientes:... V. Revisar las cuentas que deba rendir la Tesorería y presentarlas al Ayuntamiento con las observaciones que juzgue convenientes;...”. - - - “Artículo 72. Cada Ayuntamiento contará con una Tesorería cuyo titular será nombrado conforme a lo dispuesto por esta ley, quien tendrá las facultades y obligaciones siguientes:... XII. Presentar, el primer día de cada mes, el corte de caja del movimiento de caudales del mes anterior con la intervención de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal. De este documento remitirán una copia al Congreso del Estado, así como a los Ediles que lo soliciten y, en su caso, contestar a éstos, por escrito y en el término de diez días hábiles, las dudas que tuvieren; - - - XIII. Presentar al Ayuntamiento, dentro de los primeros quince días de cada mes, la cuenta del anterior para su glosa preventiva, debiendo aquél remitirla al Congreso del Estado dentro de los diez días siguientes;...” - - - “Artículo 115. Los servidores públicos municipales deberán: ... VI. Caucionar debidamente el manejo de los fondos y valores que administren; - - - VII. Otorgar, para efectos de la fracción anterior, fianza de compañía legalmente establecida, suficiente a juicio del

Ayuntamiento o Consejo Municipal, para garantizar el pago de las responsabilidades en que pudieran incurrir en el desempeño de su encargo;...". - - - Una vez precisado lo anterior, resulta pertinente destacar que los numerales del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, Veracruz, que se impugnaron en el presente medio de control constitucional son la consecuencia legal directa, de lo dispuesto por los numerales de la Ley Orgánica del Municipio Libre transcritos en el párrafo que antecede, preceptos que fueron promulgados y publicados desde el 5 de enero de 2001. - - - Se afirma lo anterior, en virtud de que: - - - a) La obligación de los servidores públicos que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores de la propiedad municipal o al cuidado del Ayuntamiento, de pagar de su peculio las primas relativas a las finanzas suficientes para garantizar el pago de las responsabilidades en que pudiere incurrir en el desempeño de su encargo contenida en el numeral 271, fracción IV del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, se encuentra plasmada en el dispositivo 115, fracciones VI y VII de la Ley Orgánica del Municipio Libre de la citada entidad, ya transcrita; - - - b) La facultad del Ayuntamiento para acordar anualmente las remuneraciones para sus integrantes y empleados de confianza que dice la actora debe corresponderle al Presidente Municipal, se encuentra prevista en el numeral 35, fracción V de la citada Ley Orgánica Municipal, toda vez que si dicho cuerpo colegiado tiene la atribución de aprobar los presupuestos de egresos según los ingresos disponibles, resulta que implícitamente cuenta con la de acordar los salarios de los trabajadores municipales toda vez que dentro del presupuesto se encuentran las partidas correspondientes a dichos egresos; y por último, - - - c) La responsabilidad penal en que podrían incurrir el Presidente, los integrantes de la Comisión Hacendaria y el Tesorero por la no presentación en tiempo de la cuenta pública al Congreso, se deriva de las obligaciones que cada uno de los servidores públicos indicados tienen respecto de la elaboración y presentación de la cuenta pública municipal ante el Congreso local contenidas en los numerales 36, fracción IV, 45, fracción V y 72, fracciones XII y XIII de la Ley Orgánica del Municipio Libre de la entidad. - - - Todo lo señalado permite concluir que las disposiciones generales impugnadas son una consecuencia necesaria, legal y directa de lo dispuesto por los artículos indicados de la Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz, que fueron promulgados y publicados desde el 5 de enero del 2001, preceptos que en su momento no fueron impugnados. - - - En este orden de ideas, si lo señalado en las normas impugnadas son consecuencia necesaria, legal y directa de lo dispuesto en la Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz, aquéllas resultan consentidas por no haberse impugnado en su momento, por lo que debe concluirse que son actos derivados de uno consentido. - - - Se debe destacar que los artículos 19, fracción VIII y 21, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 señalan: - - - "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:... VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley." "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será: ... - - - II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y - - - ...". - - - Lo dispuesto en el numeral 21 transcrito, lleva a considerar que la demanda de controversia constitucional debe presentarse dentro de los plazos previstos en dicho numeral, de lo contrario, la consecuencia jurídica necesaria será que se estime extemporánea, es decir, consentida tácitamente la norma o acto cuya invalidez se demande; por lo tanto, lógica y jurídicamente deben estimarse improcedentes las controversias constitucionales contra normas y actos que sean consecuencia de otros consentidos, como sucede en el presente caso. - - - A mayor abundamiento cabe destacar que, en su caso, la declaración de nulidad de las disposiciones generales que se impugnan en el presente juicio, devendría ineficaz, toda vez que los numerales que sirvieron de base para emitirlos, es decir, los preceptos de la Ley Orgánica del Municipio Libre que establecen las facultades y atribuciones tanto de los servidores públicos que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores de la propiedad municipal o al cuidado del Ayuntamiento, como del Presidente Municipal, del Ayuntamiento y de la Comisión de Hacienda, están vigentes y, por lo tanto, se les puede exigir garanticen suficientemente el buen desempeño de sus facultades y atribuciones; el

Ayuntamiento seguiría acordando anualmente los sueldos y salarios de los trabajadores municipales y los funcionarios públicos relacionados con la elaboración y presentación de la cuenta pública municipal seguirían siendo penalmente responsables por la no presentación en tiempo de la misma. - - - Por todo lo anterior, es que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19, en relación con el 21, ambos de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, por lo que, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del numeral 20 del citado ordenamiento, se debe sobreseer el presente juicio constitucional. - - - No obstante lo anterior, para el caso de que ese Máximo Tribunal considere que no se surten las causales de improcedencia anteriores, ad cautelam, se encuentra al análisis de los conceptos de invalidez. - - - VI. Sobre los conceptos de invalidez. - - - Primero.- - - Expresó la actora que el artículo 271, fracción IV del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, Veracruz es inconstitucional por lo siguiente: - - - Los servidores públicos municipales tienen a su cargo determinadas funciones públicas, algunas de ellas expresamente contempladas en la Ley Orgánica del Municipio Libre, como es el caso del Presidente y del Tesorero Municipal (artículos 36 y 72 respectivamente) y otros no la tienen en la ley, como algunos cajeros o empleados de las oficinas recaudadoras; pero en ambas situaciones, el ejercicio de la función pública no es propia de su persona, sino del puesto que desempeñan; por lo que si su ejercicio es inherente al Estado, la necesidad de afianzarlo, también debe pertenecer al Estado, quien además, es el patrón del servidor público, estando por ello, obligado a proporcionar a sus trabajadores las condiciones adecuadas para el desempeño de su trabajo, sin imponerle cargas económicas no contempladas legalmente; y - - - No existe disposición alguna en la Ley Estatal del Servicio Civil ni en la Ley Federal del Trabajo que obliguen al servidor público municipal a pagar de su peculio las primas de las finanzas que garanticen el pago de sus responsabilidades, pues es de explorado derecho que la responsabilidad es la contraprestación a su favor de un acreedor por el incumplimiento de obligaciones, siendo que para poder establecer alguna responsabilidad, ya sea civil, administrativa, penal o política, debe sustanciarse previamente un procedimiento administrativo, lo que permite concluir que no se puede garantizar una responsabilidad que no existe. - - - Contestación del Gobernador. - - - Esta autoridad manifestó, en términos generales, que promulgó y ordenó la publicación de las disposiciones generales impugnadas, en cumplimiento de los numerales 35, penúltimo párrafo y 49, fracción II de la Constitución local, por lo que su actuación se llevó a cabo conforme a derecho. - - - Asimismo, expresó, en términos generales, que el artículo 271, fracción IV, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, Veracruz, es constitucional por lo siguiente: - - - El numeral impugnado no es contrario a lo que establece la Ley Orgánica del Municipio Libre de la Entidad ya que los numerales 72, fracciones X y XI, contemplan las mismas obligaciones. - - - El ejercicio de la función pública no implica necesariamente ejercitar solamente facultades, sino también obligaciones, por lo que, al tratarse del manejo de la hacienda pública municipal, resulta evidente que para no afectarla, el legislador estableció –con el objeto de garantizar el manejo escrupuloso de los recursos económicos municipales- que las personas que apliquen fondos y valores municipales, otorguen fianza para que, en el caso de incurrir en responsabilidades que afecten el patrimonio municipal, sea debidamente resarcido, por lo que sería un contrasentido que el propio ayuntamiento fuera quien lo otorgara. - - - No le asiste razón a la actora cuando expresa que hasta en tanto no se sustancie el procedimiento administrativo correspondiente para determinar la responsabilidad en que incurra el servidor público, no puede garantizarse una responsabilidad porque aún no está determinada, toda vez que la razón del numeral impugnado es precisamente evitar, con esa medida, que la persona responsable de la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos o valores municipales, con su mal desempeño, afecte la hacienda municipal. - - - Finalmente, según se desprende del texto del numeral 7o. de la Ley Estatal del Servicio Civil de la Entidad, las personas que tienen a su cargo el manejo de fondos o valores, gozan del carácter de empleados de confianza y, por lo tanto, es claro que dichos servidores públicos municipales poseen un estatus diferente a la de cualquier trabajador por la enorme responsabilidad que tienen. - - - Contestación del Congreso local. - - - Esta autoridad expresó, que el numeral 271,

fracción IV del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, Veracruz, es constitucional porque: - - - En la iniciativa que envió el Ayuntamiento actor al Congreso local se aprecia que contemplaba, en el precepto 272 –que la Comisión de Hacienda de este cuerpo colegiado cambió por el 271, sin modificar su contenido-, la obligación a cargo de los servidores públicos que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores de la propiedad municipal o al cuidado del Ayuntamiento, que ahora establece el numeral impugnado. - - - Las fianzas a que se refiere el numeral impugnado son para garantizar el buen manejo de los recursos económicos del municipio y para evitar que se dilapiden los bienes propiedad del mismo, toda vez en caso de que los servidores públicos responsables de tal encomienda hagan mal uso de los mismos, se utilizará, después reseguir el procedimiento respectivo, para cubrir el faltante que pudiere surgir. - - - La actora, una vez aprobado, promulgado y publicado el Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, Veracruz, estuvo en condiciones de presentar una iniciativa de reformas a dicho Código, en la cual señalaran todos y cada uno de los preceptos que considere que son violatorios de preceptos de la Constitución Federal. - - - Si bien, las relaciones laborales de los trabajadores municipales se rigen por la Ley Estatal del Servicio Civil y, supletoriamente, por la Ley Federal del Trabajo y que ninguna de ellas prevén la obligación de los servidores públicos que recauden, manejen, custodien, o administren fondos o valores de la propiedad municipal o al cuidado del Ayuntamiento, de pagar de su peculio las primas de las fianzas que garanticen el pago de las responsabilidades en que pudiera incurrir en el desempeño de su encargo, también lo es que, dichos servidores públicos son considerados como trabajadores de confianza y, por ello quedan excluidos de la aplicación de las leyes referidas. - - - El contenido del artículo impugnado no se refiere a que los trabajadores de confianza garanticen el pago de sus responsabilidades, sino se trata de que caucionen el buen manejo de los recursos del erario municipal, obligación que se encuentra establecida en el numeral 72, fracción X de la Ley Orgánica del Municipio Libre. - - - Opinión del Procurador. - - - La disposición que se impugna establece que: - - - “Artículo 271. Son obligaciones de los servidores públicos que recuden, manejen, custodien o administren fondos o valores de la propiedad municipal o al cuidado del Ayuntamiento, en términos de este Código, la Ley Orgánica del Municipio Libre y otras disposiciones aplicables, las siguientes: - - - IV. Pagar de su peculio las primas relativas a las fianzas suficientes para garantizar el pago de las responsabilidades en que pudiere incurrir en el desempeño de su encargo.”. - - - Los numerales 108, último párrafo; 109, primer párrafo y 113, primer párrafo de la Constitución Federal disponen que: - - - “Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. - - - Las Constituciones de los Estados de la República precizarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.”. - - - “Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones: ...”. - - - “Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los

beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.- - - La Constitución Política de Veracruz, en su numeral 79 dispone: - - - "Artículo 79. Se aplicarán sanciones administrativas consistentes en suspensión, destitución e inhabilitación, así como de carácter pecuniario en los términos que establezca la ley, a los servidores públicos que incurran en actos u omisiones contrarios a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben caracterizar el desempeño de sus funciones, cargos, empleos o comisiones.... La legislación determinará las obligaciones de los servidores públicos, los procedimientos, las sanciones y las autoridades encargadas de aplicarlas."

NOVENO.- Con fecha veintisiete de agosto año dos mil tres se celebró la audiencia prevista en los artículos 29 y 34 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, en la que se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y agotado el trámite respectivo se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por virtud de que se plantea un conflicto entre el Estado de Veracruz por conducto de sus Poderes Legislativo y Ejecutivo y el Municipio de Veracruz, de la misma entidad federativa.

SEGUNDO.- Por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, se procede a analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente.

En principio, es menester resaltar que el oficio de demanda se remitió a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del Servicio Postal Mexicano, según consta de los sellos que aparecen asentados en ambas caras del sobre que obra a fojas sesenta y siete del expediente materia de esta ejecutoria, consecuentemente, su oportunidad deberá analizarse conforme a lo previsto en el artículo 8 de la Ley Reglamentaria de la materia, que a la letra dispone:

"ARTICULO 8.- Cuando las partes radiquen fuera "del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán "por presentadas en tiempo si los escritos u oficios "relativos se depositan dentro de los plazos "legales, en las oficinas de correos, mediante pieza "certificada con acuse de recibo, o se envían desde "la oficina de telégrafos que corresponda. En estos "casos se entenderá que las promociones se "presentan en la fecha en que las mismas se "depositan en la oficina de correos o se envían "desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, "siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas "en el lugar de residencia de las partes."

Con relación al precepto legal transcrito, este Alto Tribunal ha sostenido el criterio contenido en la tesis jurisprudencial número P./J. 17/2001, publicada en la página ochocientos noventa y ocho del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Abril de 2002, Novena Epoca, cuyo contenido es el siguiente:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REQUISITOS, OBJETO Y FINALIDAD DE LAS PROMOCIONES PRESENTADAS POR CORREO MEDIANTE PIEZA CERTIFICADA CON ACUSE DE RECIBO (INTERPRETACION DEL ARTICULO 8o. DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). El artículo 8o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cuando las partes radiquen fuera del lugar de la residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán presentar sus promociones en las oficinas de correos del lugar de su residencia, mediante pieza certificada con acuse de recibo y que para que éstas se tengan por presentadas en tiempo se requiere: a) que se depositen en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o vía telegráfica, desde la oficina de

telégrafos; b) que el depósito se haga en las oficinas de correos o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes; y, c) que el depósito se realice dentro de los plazos legales. Ahora bien, del análisis de precepto mencionado, se concluye que tiene por objeto cumplir con el principio de seguridad jurídica de que debe estar revestido todo procedimiento judicial, de manera que quede constancia fehaciente, tanto de la fecha en que se hizo el depósito correspondiente como de aquella en que fue recibida por su destinatario; y por finalidad que las partes tengan las mismas oportunidades y facilidades para la defensa de sus intereses que aquellas cuyo domicilio se encuentra ubicado en el mismo lugar en que tiene su sede este tribunal, para que no tengan que desplazarse desde el lugar de su residencia hasta esta ciudad a presentar sus promociones, evitando así que los plazos dentro de los cuales deban ejercer un derecho o cumplir con una carga procesal puedan resultar disminuidos por razón de la distancia.”

En el caso, el depósito de la controversia constitucional se efectuó por correo mediante pieza certificada con acuse de recibo, según se desprende del aludido sobre que obra agregado a fojas sesenta y siete de autos, en el que aparecen asentados sellos que dicen: **“SERVICIO POSTAL MEXICANO. C.A.P. “VERACRUZ” ABR. 23 2003. REGISTRADOS. 1ra CLASE. C.P. 91701 VERACRUZ, VER.”**, con lo que se cumple en este aspecto con el primer requisito que exige el precepto legal transcrito.

Del análisis del sobre con el que se remitió a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la controversia constitucional, se advierten los sellos del Servicio Postal Mexicano, en los que se aprecia que se depositó el día veintitrés de abril de dos mil tres, en la Administración de Correos de la ciudad de Veracruz, Estado del mismo nombre, lugar de residencia de la parte actora, por lo que debe concluirse que se cumple con el segundo requisito que exige el artículo 8 de la Ley Reglamentaria de la materia, consistente en que el depósito o envío de las promociones se haga en las oficinas de correos o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes.

Resta ahora determinar si el depósito de la demanda se hizo oportunamente, considerando para ello que en la presente vía, la parte actora demandó la invalidez de una norma general, concretamente, de los artículos 271, fracción IV, 275, primer párrafo y 379, segundo párrafo del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, Estado del mismo nombre, publicado en la Gaceta del Gobierno de esa entidad el diez de marzo de dos mil tres.

Por tanto, para efectos de la oportunidad de la demanda, debe atenderse a lo dispuesto en la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional que prevé lo siguiente:

“ARTICULO 21. El plazo para la interposición de la "demanda será:

(...)

“II. Tratándose de normas generales, de treinta "días contados a partir del día siguiente a la fecha "de su publicación, o del día siguiente al en que se "produzca el primer acto de aplicación de la norma "que dé lugar a la controversia, y...”

En mérito de lo narrado, en la especie el plazo de treinta días en comento debe computarse a partir del día siguiente al de la publicación oficial de la norma impugnada, es decir, del martes once de marzo al martes veinticinco de abril, ambos de dos mil tres, descontándose del cómputo aludido los días quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de marzo y cinco, seis, doce, trece, diecinueve y veinte de abril, por haber sido sábados y domingos, así como el viernes veintiuno de marzo, en los que no corrieron los términos de conformidad con lo dispuesto por el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en relación con los artículos 2 y 3, fracciones II y III de la Ley Reglamentaria de la materia y los días miércoles dieciséis, jueves diecisiete y viernes dieciocho de abril de dos mil tres, en que por acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha tres de marzo del mismo año se suspendieron labores.

En consecuencia, si la demanda se presentó en las oficinas del Servicio Postal Mexicano, el veintitrés de abril de dos mil tres, debe concluirse que fue presentada oportunamente.

No es inadvertido para este Alto Tribunal que la parte actora señaló en su escrito de demanda que la norma impugnada había sido publicada el primero de marzo de dos mil tres, sin embargo, ello no es óbice para dejar de considerar oportuna su presentación, habida cuenta que esta Suprema Corte de Justicia con las facultades que le confieren los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corrige el error en que incurrió la promovente pues en autos aparece probado que, como se ha destacado anteriormente, dicha norma general se publicó el día diez de ese mes y año (foja 117).

TERCERO.- Por constituir un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción, procede analizar a continuación la legitimación de la parte promovente de la controversia constitucional.

Suscribieron la demanda de controversia constitucional JOSE RAMON GUTIERREZ DE VELASCO HOYOS y DIEGO ANTONIO FERRER TAIBO, en su carácter de Presidente y Síndico Municipal, ambos del Ayuntamiento del Municipio de Veracruz, Estado de Veracruz.

Por auto de seis de mayo de dos mil tres el Ministro instructor determinó no reconocer personalidad jurídica al Presidente Municipal del ente actor por considerar que conforme al artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, la representación legal del Ayuntamiento corresponde únicamente al Síndico.

Pues bien, la persona que se ostenta como Síndico del Municipio de Veracruz, acredita contar con esa calidad con la copia fotostática certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección de Ayuntamientos expedida por la Comisión Municipal Electoral, en la que se hace constar que fue electo Síndico Municipal, así como copia certificada del acta número 301, de fecha treinta y uno de diciembre de dos mil, en la que consta que protestó el cargo que el fue conferido (fojas 24 a 31).

Ahora bien, los artículos 10, fracción I y 11, primer párrafo, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia, disponen:

"ARTICULO 10. Tendrán el carácter de parte en las "controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que "promueva la controversia..."".

"ARTICULO 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..."".

Por su parte, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, establece lo siguiente:

"ARTICULO 37.- Son atribuciones del Síndico: - - - I.- Procurar, defender y promover los intereses del municipio en los litigios en los que fuere parte, delegar poderes, comparecer a las diligencias, interponer recursos, ofrecer pruebas y formular alegatos, otorgar el perdón judicial, formular posiciones y, en su caso, rendir informes, promover y desistirse del juicio de amparo y del juicio de lesividad. En los casos de delegación de poderes, otorgamiento del perdón judicial y desistimiento en los juicios de amparo o de lesividad, se requerirá previa autorización del Ayuntamiento. - - - II. Representar legalmente al Ayuntamiento."

En tal orden de ideas, al desprenderse de los preceptos reproducidos que el Síndico tiene la facultad de representar legalmente al Ayuntamiento en los litigios donde éste fuere parte, sin que se advierta que se requiera de alguna formalidad o acuerdo especial, debe estimarse que de conformidad con lo dispuesto en el transcrito numeral 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, el referido Síndico se encuentra legalmente legitimado para representar al Ayuntamiento de Veracruz, Estado de Veracruz y, por ende, para promover la presente controversia constitucional.

Al respecto, es aplicable al caso, en lo conducente, la Jurisprudencia número 52/2000, emitida por este Tribunal Pleno, consultable en la página setecientos veinte, del Tomo XI, del mes de Abril de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SINDICO "UNICO DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS "MUNICIPIOS DEL ESTADO DE VERACRUZ, TIENE "LEGITIMACION PROCESAL PARA COMPARECER "EN SU REPRESENTACION, SIN REQUERIR "FORMALIDAD O ACUERDO ESPECIAL PREVIO.-- "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 "de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado "de Veracruz, el "síndico único" es el encargado de "la procuración, defensa y promoción de los "intereses municipales y de la representación "jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en "que éstos fueren parte, sin que exista ninguna "disposición que ordene formalidad o acuerdo "previo del Ayuntamiento para llevar a cabo estas "funciones, ya que la materia propia de las "sesiones que éste lleva a cabo se refiere

"específicamente a los asuntos sustantivos propios "de la administración del Municipio. Por tanto, el "síndico único", en uso de las atribuciones que la "ley le otorga, puede promover y representar "legalmente al Municipio en cualquier litigio, como "lo es la controversia constitucional, sin que se "establezca condición o requisito formal previo "para ello."

No es óbice para la aplicación de la citada Jurisprudencia, que en ella se interprete el artículo 38 y que en el caso se fundamente la representación del síndico en el diverso numeral 37, de la Ley Orgánica citada, toda vez que ambos preceptos contemplan los mismos supuestos, en cuanto a que corresponde al Síndico Municipal la "representación jurídica de los Ayuntamientos".

CUARTO.- Acto continuo, se procede al análisis de la legitimación de la parte demandada, en atención a que es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea obligada por la ley para satisfacer la exigencia de la demanda, en caso de que ésta resulte fundada.

Conviene recordar que la autoridad demandada en esta instancia, es el Estado de Veracruz por conducto de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

En el caso, suscriben la contestación de la demanda en representación del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, Felipe Amadeo Flores Espinosa y Natalio Alejandro Arrieta Castillo, como Presidente y Secretario, respectivamente, de la Quincuagésima Novena Legislatura de esa entidad, lo que acreditan con el acta de la décima segunda sesión ordinaria de fecha treinta de enero del año dos mil tres en la que aparece que presidieron dicha sesión con el carácter que ahora ostentan (fojas 229 a 257).

El artículo 24 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establece lo siguiente:

"Artículo 24. El presidente de la Mesa Directiva, fungirá como Presidente del Congreso del Estado y

tendrá las atribuciones siguientes:

I. Representar legalmente al Congreso del Estado y delegar dicha función el Servidor Público que designe, mediante acuerdo escrito;

..."

De acuerdo con la disposición legal transcrita, el Presidente del Congreso del Estado, se encuentra legitimado para intervenir en la presente controversia, en virtud de que cuenta con la facultad legal para llevar a cabo la representación jurídica de la Legislatura del Estado de Veracruz.

Sin embargo, por cuanto hace al Secretario de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Veracruz, quien también signó la contestación a la demanda, no cuenta con facultades de representación, ya que de un análisis exhaustivo y pormenorizado de la ley en cita, no existe disposición alguna que le otorgue dichas facultades; por tanto, no está legitimado para comparecer en la presente controversia constitucional, atento a lo dispuesto en los artículos 10 y 11 de la Ley Reglamentaria de la materia.

Por otra parte, en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz suscribe la contestación de demanda MIGUEL ALEMAN VELAZCO, en su carácter de Gobernador Constitucional de esa entidad, lo que acredita con un ejemplar de la Gaceta del Gobierno de tres de octubre de mil novecientos noventa y ocho (fojas 101 a 116), en el que se publicó el Decreto número uno de la Legislatura del Estado, por el que se declaró la validez de la elección como Gobernador Constitucional al signante de la contestación de demanda, por el periodo comprendido del primero de diciembre de mil novecientos noventa y ocho al treinta de noviembre de dos mil cuatro.

El artículo 42 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, dispone lo siguiente:

"ARTICULO 65. El Poder Ejecutivo del Estado se "deposita en un solo individuo denominado: "Gobernador del Estado."

De acuerdo con la disposición constitucional transcrita, debe interpretarse que si el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz se deposita en el Gobernador, éste se encuentra legitimado para intervenir en la presente controversia en representación de aquél.

Asimismo, debe considerarse que el Poder Ejecutivo cuenta con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que se le imputa la publicación del Decreto cuestionado.

QUINTO.- Por tratarse de una cuestión de orden público, previamente al estudio de la cuestión fundamental controvertida, se procede al análisis de las causas de improcedencia alegadas por las partes en este procedimiento, o las que advierta este Alto Tribunal.

El Gobernador del Estado de Veracruz, al formular su contestación de demanda argumentó que la presente controversia constitucional resulta improcedente en virtud de que en el caso se actualizan las hipótesis legales previstas en 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, habida cuenta que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz establece en sus artículos 64 y 65 un medio de defensa a través del cual pueden impugnarse las disposiciones generales que combate la parte actora en el presente juicio constitucional y que, por tanto, debió agotarse previamente a la interposición de este último, apoyando su aseveración en los criterios de jurisprudencia emitidos por este Alto Tribunal con los rubros: "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 A INMEDIATAS A LA CONSTITUCION FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESION SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACION A NORMAS LOCALES" y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE HAYA PROMOVIDO PREVIAMENTE EL RECURSO O MEDIO DE DEFENSA LEGALMENTE PREVISTO PARA RESOLVER EL CONFLICTO O, SI HABIENDOLO HECHO, ESTA PENDIENTE DE DICTARSE LA RESOLUCION RESPECTIVA."

Por su parte, el Procurador General de la República, al desahogar la vista que le fue concedida, expuso que la presente controversia constitucional es improcedente por las razones que enseguida se sintetizan:

- a) Porque conforme al 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, las controversias constitucionales son improcedentes cuando no se hubiere agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto y en el caso, los artículos 56, fracción I, 64, fracción III y 65 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, establecen un medio de defensa que la actora debió agotar antes de acudir a la presente vía, específicamente respecto de las impugnaciones que hace en los conceptos de invalidez primero y segundo de su demanda, máxime si se tiene en cuenta que dicho medio de defensa tiene como propósito la declaración de nulidad de las disposiciones que controvierte en tales argumentos.
- b) Porque los preceptos del Código Hacendario que impugna la actora son la consecuencia legal directa de lo dispuesto en los artículos 35, fracciones II y V, 36, fracción IV, 37, fracción IV, 45, fracción V, 72, fracciones XII y XIII y 115, fracciones VI y VII, todos de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz publicados y promulgados el cinco de enero de dos mil uno, por lo que si estas disposiciones no fueron impugnadas en su momento, deben reputarse consentidas y, en consecuencia, estimarse improcedente la presente controversia constitucional conforme a lo establecido en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues al no haberse impugnado oportunamente dicha Ley Orgánica, debe entenderse consentida tácitamente e improcedente la controversia constitucional contra las normas que sean consecuencia de ella, máxime si se considera que aun cuando los preceptos impugnados se declararan inválidos, las obligaciones en ellos contenidas seguirían subsistiendo en acatamiento a lo ordenado en la Ley Orgánica de mérito que no ha sido impugnada.

Para analizar los anteriores argumentos, debe tenerse en cuenta que los reseñados en el inciso a) que antecede, guardan una estrecha vinculación con los expuestos por el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, por lo que ambos se estudian conjuntamente en los términos siguientes:

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, dispone lo siguiente:

"Artículo 19.- Las controversias constitucionales son improcedentes:

(...)

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto.

(...)"

Con relación al precepto legal transcrito esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversos criterios, dentro de los cuales se estima conveniente destacar los siguientes:

La tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno, que se localiza con el número P./J. 12/99, en la página doscientos setenta y cinco del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Abril de 1999, Novena Epoca, con el rubro y texto que a continuación se transcriben:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE HAYA PROMOVIDO PREVIAMENTE EL RECURSO O MEDIO DE DEFENSA LEGALMENTE PREVISTO PARA RESOLVER EL CONFLICTO O, SI HABIENDOLO HECHO, ESTA PENDIENTE DE DICTARSE LA RESOLUCION RESPECTIVA. La causal de improcedencia a que se refiere la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica un principio de definitividad para efectos de las controversias constitucionales, que involucra dos cuestiones específicas que consisten, una, en la existencia legal de un recurso o medio de defensa en virtud del cual puedan combatirse el o los actos materia de impugnación en la controversia y lograr con ello su revocación, modificación o nulificación, caso en el que la parte afectada está obligada a agotarlo previamente a esta acción; otra, la existencia de un procedimiento iniciado que no se ha agotado, esto es, que está sustanciándose o que se encuentra pendiente de resolución ante la misma o alguna otra autoridad y cuyos elementos litigiosos sean esencialmente los mismos que los que se plantean en la controversia constitucional, caso en el que el afectado debe esperar hasta la conclusión del procedimiento, para poder impugnar la resolución y, en su caso, las cuestiones relativas al procedimiento desde su inicio.”

Así como la jurisprudencia número P./J. 136/2001, que aparece publicada en la página novecientos diecisiete del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Enero de 2002, Novena Epoca, con el rubro y texto que enseguida se insertan:

“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.”

De los criterios reproducidos en los párrafos que anteceden se desprende que el artículo 19, fracción VI, de la referida Ley Reglamentaria, prevé el principio de definitividad en las controversias constitucionales, el cual debe agotarse previamente al juicio constitucional siempre que se cumplan las siguientes hipótesis jurídicas:

- a) Que exista un recurso o medio de defensa legalmente previsto para la solución del conflicto.
- b) Que dicho recurso o medio de defensa sea idóneo para revocar, modificar o nulificar el acto o la norma general de que se trate.
- c) Que en el recurso o medio de defensa se expongan los mismos elementos litigiosos que se plantean en la controversia constitucional.

Las anteriores hipótesis legales admiten como excepción para no agotar el recurso o medio de defensa legal previsto para la solución del conflicto, previamente al juicio de controversia constitucional, el caso de que en la demanda se planteen violaciones directas o inmediatas a la Constitución Federal alegándose transgresión a normas de dicha Ley Fundamental, como sucede con las vías previstas en las legislaciones locales, pues en tal supuesto ningún órgano de las entidades federativas tiene competencia para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones constitucionales.

Ahora bien, los artículos 56, fracción I, 64, fracción III y 65 de la Constitución Política del Estado de Veracruz disponen lo siguiente.

“Artículo 56. El Poder Judicial del Estado tendrá las siguientes atribuciones:

I. Garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación y anular las leyes o decretos contrarios a ella, (...)”

“Artículo 64. Para el cumplimiento de las atribuciones señaladas en las fracciones I y II del artículo 56 de esta Constitución, el Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala Constitucional, integrada por tres magistrados, que tendrá competencia para:

(...)

III. Sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa, y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan al pleno del Tribunal Superior de Justicia; (...)”

“Artículo 65. El pleno del Tribunal Superior de Justicia conocerá, en los términos que establezca la ley, de los asuntos siguientes.

I. De las controversias constitucionales que surjan entre:

(...)

b) Uno o más municipios y el Poder Ejecutivo o el Legislativo; y (...).”

De los preceptos anteriores se desprende que compete a la Sala Constitucional del Tribunal Superior del Estado de Veracruz, sustanciar y formular los proyectos de resolución definitiva que someterá al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, entre otros, de los procedimientos en materia de controversias constitucionales que se presenten entre uno o más municipios y el Poder Ejecutivo o el Legislativo del Estado.

Es decir, la controversia constitucional antes descrita es procedente únicamente para controlar las leyes o actos locales frente a la Constitución Local, pero no para verificar la conformidad de dichas leyes o decretos con la Constitución Federal, pues para ello se prevé en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el juicio de controversia constitucional.

Ahora bien, resulta importante reiterar que para que los sujetos legitimados para promover la controversia constitucional prevista en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal se encuentren obligados a agotar previamente a esta vía algún medio de defensa previsto en las leyes locales para la solución del conflicto, es presupuesto indispensable que en la demanda respectiva no se planteen violaciones inmediatas y directas a dicha Ley Fundamental, pues de ser así, resulta innecesario agotar el principio de definitividad aludido, toda vez que será a través de dicho juicio constitucional como pueda plantearse la no conformidad de actos o normas de carácter general con la Constitución Federal, lo cual no podría efectuarse al resolverse una acción local.

En la especie este Alto Tribunal estima que no se actualiza la excepción de mérito, habida cuenta que la parte actora no estaba obligada a impugnar las normas que ahora combate a través de la vía prevista en la Constitución del Estado de Veracruz previamente a la Controversia Constitucional materia de la presenta ejecutoria, pues en su demanda respectiva alega que los preceptos legales combatidos transgreden en su perjuicio normas previstas en la Constitución Federal, precisamente respecto de sus artículos 16, 108, 109, 115 y 123, y expone las razones por las cuales estima que se vulneran dichas disposiciones constitucionales, cuya eficacia a los fines que persigue la parte actora, no es determinante para decidir sobre la procedencia de la acción, pues ello en todo caso es materia del fondo del asunto.

Las consideraciones anteriores llevan a concluir que el citado medio secundario de defensa no puede exigirse que se agote previamente a la controversia constitucional prevista en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, máxime si se toma en cuenta que en este tipo especial de procedimiento constitucional, este Alto Tribunal realiza un control de constitucionalidad en interés de la Constitución Federal, sin que sea delegable dicha facultad; de ahí que resulte infundada la causa de improcedencia en estudio.

Por último, cabe agregar que, contra lo aseverado por el Procurador General de la República en cuanto a que debe considerarse improcedente la presente controversia constitucional respecto de los conceptos de invalidez primer y segundo, debe decirse que sus argumentos son infundados en virtud de que, en primer término, ya ha quedado explicado en párrafos anteriores que la parte actora no estaba obligada a agotar el medio de defensa secundario que prevé la Constitución Política del Estado de Veracruz, en segundo lugar, porque conforme al artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la improcedencia deriva en el sobreseimiento del juicio, y ello no puede válidamente hacerse respecto de conceptos de invalidez, sino únicamente con relación a las normas o actos que se hubieren impugnado en la controversia constitucional según se advierte del artículo 41, fracción V, del mismo ordenamiento legal y, en tercer lugar, porque si se reconociera la operancia de los restantes conceptos de invalidez que involucran violaciones a la Constitución Federal, se rompería la continencia de la causa si no se estudian los otros.

En otro orden de ideas, el Procurador General de la República hizo valer la diversa causa de improcedencia consistente en que los preceptos impugnados son la consecuencia legal directa de otros artículos de Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz que no ha sido impugnada por la parte actora y que, por ende, dichas normas combatidas deben estimarse derivadas de otras consentidas.

Tales manifestaciones son jurídicamente infundadas en atención a que la improcedencia de la controversia constitucional contra actos o normas derivados de otros consentidos, no está prevista expresamente en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se advierte de la lectura del artículo 19 de ese cuerpo de leyes que se refiere a las causas de improcedencia que pueden actualizarse en dicho juicio constitucional y tal hipótesis tampoco se desprende de otra disposición de la ley de la materia.

Además, debe señalarse que la causal de improcedencia que se hace valer, no participa de la regla general que ha sido definida por esta Suprema Corte de Justicia para todas las causales de improcedencia en las controversias constitucionales, consistente en que deben acreditarse plenamente y no inferirse con base en presunciones.

Al respecto cobra aplicación, en lo conducente, la jurisprudencia número P./J. 9/98, emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparece publicada en la página ochocientos noventa y ocho del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, Enero de 1998, Novena Epoca, con el rubro y texto que a continuación se reproducen:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA EL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE. Conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la improcedencia de la controversia constitucional que permita desechar de plano la demanda presentada, debe ser manifiesta e indudable; es decir, debe advertirse del escrito de demanda y de las pruebas que, en su caso, se hayan adjuntado, sin requerir otros elementos de juicio, de tal manera que no exista duda alguna en cuanto a la actualización de la causal invocada que evidencie en forma clara y fehaciente la improcedencia de la pretensión intentada, de tal forma que los actos posteriores del procedimiento no sean necesarios para configurarla en forma acabada y tampoco puedan, previsiblemente, desvirtuar su contenido.”

A mayor abundamiento, conviene resaltar que la determinación relativa a que los artículos 271, fracción IV; 275, primer párrafo y 379, segundo párrafo, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz derivan de los diversos numerales 35, fracciones II y V; 36, fracción IV, 37, fracción IV, 45, fracción V, 72, fracciones XII y XIII, y 115, fracciones VI y VII de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, supone toda una interpretación en torno a si éstos prevén los supuestos a que se refieren los primeros; de si aquellos son el efectos de los previsto en los últimos y de si éstos son el origen y causa de los otros y tal circunstancia pone de manifiesto que, independientemente de cuál sea la interpretación que deba darse, éstas son cuestiones que no pueden ser estudiadas para determinar la configuración de una causal de improcedencia que lleve al sobreseimiento de la controversia constitucional, pues el sobreseimiento en este caso implicaría la declaración de que por no existir todos los presupuestos procesales del juicio no se puede juzgar sobre el fondo de la controversia y para llegar a tal conclusión se estarían analizando cuestiones que, precisamente, sólo pueden estudiarse al resolverse el fondo del asunto.

Por las razones señaladas, se considera que debe desestimarse la causa de improcedencia aludida.

Cobra aplicación al caso la jurisprudencia número P./J. 92/99, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se publica en la foja setecientos diez del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, Septiembre de 1999, Novena Epoca, que dice:

“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.”

SEXTO.- A continuación, se procede al estudio de los conceptos de invalidez que hace valer la parte actora en el presente juicio constitucional.

Es menester precisar que en sesión celebrada por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día lunes veintisiete de junio de dos mil cinco, se determinó por mayoría de nueve votos que el análisis sobre los argumentos esgrimidos por la parte actora respecto del artículo 271, fracción IV, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, Veracruz, se elaboraran por el señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel, toda vez que el Ministro ponente y el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo sostuvieron la consulta que se sometió a consideración de ese Alto Tribunal y, por tanto, no compartieron el criterio de la mayoría. En ese sentido a continuación se exponen las consideraciones relativas al análisis constitucional del precepto legal citado.

En su segundo concepto de invalidez la parte actora señala lo siguiente:

a) Que el artículo 271, fracción IV, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, en cuanto prevé que los servidores públicos deben pagar de su peculio las primas relativas a las fianzas suficientes para garantizar el pago de las responsabilidades en que pudieren incurrir en el desempeño de su encargo, deja de tener en cuenta que cualquier servidor público municipal, entre los que se encuentran comprendidos los que recaudan, manejan, custodian o administran fondos y valores de la propiedad municipal tienen a su cargo determinada “función pública”; algunas de ellas expresamente contempladas en la Ley Orgánica del Municipio Libre, como el presidente y tesorero municipal y otros no la tienen como algunos cajeros o empleados de las oficinas recaudadoras; pero que en ambos casos, el “ejercicio de las acciones públicas” no son propias de su persona sino de la “función estatal”, por lo que si las funciones públicas son inherentes al “Estado Mexicano”, la necesidad de afianzar las funciones de sus dependientes, también debe pertenecer al Estado; quien además resulta ser el patrón del servidor público, estando por ello obligado proporcionará su dependientes las condiciones adecuadas para el desempeño de su trabajo, sin ponerle cargas económicas no contempladas legalmente.

b) Que los trabajadores municipales veracruzanos, se rigen jurídicamente por la “Ley Estatal del Servicio Civil” y supletoriamente por la “Ley Federal del Trabajo”, y ambas contienen los principios básicos comprendidos en el artículo 123 de la Carta Magna, sin que de ninguna de ellas se advierta disposición alguna que obligue al servidor público municipal a pagar de su peculio primas de las fianzas que garanticen el pago de sus responsabilidades, además de que si se toma en cuenta que la responsabilidad es “la contraprestación a favor de acreedor por el incumplimiento de obligaciones”, en el caso para poder establecer que determinado servidor público incurrió en responsabilidad debe substanciarse previamente un “procedimiento administrativo” conforme a los principios de los artículos 108 y 109 constitucionales y las leyes ordinarias que de éstos emanan, por lo que en esa tesitura, no puede hablarse de garantizar una responsabilidad que aún no existe, sino que todo caso, si el Estado considera necesario instrumentar medios de garantía que salvaguarda su patrimonio, en momentos previos a la aparición de una responsabilidad, deberá ser a su costa, ya que tiene intrínseca relación los bienes que salvaguarda, con sus funciones públicas.

El precepto impugnado dispone lo siguiente:

“Artículo 271.-Son obligaciones de los servidores públicos que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores de la propiedad municipal o al cuidado del Ayuntamiento, en términos de este Código, la Ley Orgánica del Municipio Libre y otras disposiciones aplicables, las siguientes:

(...)

IV. Pagar de su peculio las primas relativas a las fianzas suficientes para garantizar el pago de las responsabilidades en que pudiere incurrir en el desempeño de su encargo.

Independientemente de lo argumentado en los conceptos de invalidez este Alto Tribunal encuentra en suplencia de la deficiencia de la demanda, con fundamento en el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, un problema de constitucionalidad de análisis prioritario que conduce a la declaración de invalidez de la norma impugnada.

Ciertamente, en el presente caso se actualiza una violación al derecho constitucional que tienen los ciudadanos mexicanos de acceder a los empleos públicos, el cual está consagrado en la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dispone:

“Art. 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

(...)

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;”

Este precepto, el cual se ubica en el Título Primero, Capítulo II, “De los ciudadanos mexicanos”, de la Constitución Federal, regula las consecuencias jurídicas que derivan del estatus de ciudadano, que se presentan como derechos y deberes que adquieren quienes detentan la nacionalidad mexicana, cuando han cumplido dieciocho años y tienen un modo honesto de vivir. En lo que corresponde al caso a estudio, tenemos que la fracción II del artículo 35 constitucional regula dos prerrogativas distintas:

- a) El derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.
- b) El derecho de ser nombrado para cualquier empleo o comisión públicos, distintos a los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

El primero es el denominado sufragio pasivo, que implica el derecho a participar en los asuntos públicos siendo elegido a través de un procedimiento de elección popular para ocupar un cargo público, lo cual tiene su fundamento en el carácter democrático del Estado, constituyendo un elemento básico de todo el sistema constitucional y una de las manifestaciones palpables del ejercicio de la soberanía popular que, de acuerdo con lo que consagra el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reside esencial y originariamente en el pueblo mexicano.

El segundo, es un derecho de participación, que si bien es ajeno a la materia electoral, también resulta concomitante al sistema democrático, en tanto que ordena que los mexicanos que tengan el carácter de ciudadanos de la República puedan acceder a la función pública en una condición de igualdad, siempre y cuando cubran las calidades que exijan las leyes.

Como vemos la Constitución Federal garantiza el derecho a los ciudadanos a acceder a la función pública; asimismo, este derecho se sujeta a las calidades que establezca la ley, sin embargo, estas deben ser razonables y no discriminatorias, en tanto tienen sustento en un precepto que establece una condición de igualdad para los ciudadanos, además que el mismo debe interrelacionarse con los preceptos constitucionales que regulan la función pública.

Al igual que en el sufragio pasivo, en el caso del derecho al acceso a la función pública, la cuestión del problema de la igualdad no se reduce solamente al trato igualitario para todos aquellos que son considerados iguales por la ley, sino que consiste en garantizar incluso frente al legislador que sean todos los ciudadanos a la luz de sus méritos y capacidades quienes puedan acceder a la función pública y no sólo una parte de ellos en virtud de su condición de superioridad económica o su cercanía con el Poder del Estado.

En efecto, en la obra “Derechos del Pueblo Mexicano”, Tomo V, Cuarta Edición, Editorial Miguel Angel Porrúa, don Ignacio Galindo Garfias, comenta respecto de la fracción II del artículo 35 de la Constitución Federal lo siguiente:

“Aparte del requisito de la ciudadanía para el desempeño de un cargo público para ser elegible, para desempeñar cualquier otro cargo o empleo, el ciudadano debe de tener cualidades (capacidad y aptitudes para desempeñarlo) que exijan las leyes aplicables)

En el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, una de las acepciones de calidad es la siguiente:

“5. Estado de una persona, su naturaleza, su edad, y demás circunstancias y condiciones que se requieran para un cargo o dignidad.”

Del análisis del artículo 35, fracción II, constitucional, se advierte que si bien estamos ante un derecho de configuración legal, pues corresponde al legislador fijar las reglas selectivas de acceso a cada cargo público, su desarrollo no es completamente disponible para el legislador, pues la utilización del concepto “calidades” se refiere a las cualidades o perfil de una persona, que vaya a ser nombrada en el empleo, cargo o comisión de que se trate, que pueden ser: capacidad, aptitudes, preparación profesional, edad y demás circunstancias, que pongan en relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el empleo o comisión que se le asigne.

Asimismo, para efectos de su correcta intelección, el concepto “calidades” también debe vincularse con el principio de eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones contenido en el artículo 113, así como con lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción VII, que dispone que la designación del personal **sea mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes**, del que se desprenden los principios de mérito y capacidad; interpretación que debe ser relacionada con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo, y 116, fracción VI, que ordenan que las relaciones de trabajo entre los Estados y los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes expidan las legislaturas de los Estados, **con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias**.

Luego, el entrelazamiento entre los diversos preceptos constitucionales citados a la luz de una interpretación sistemática autoriza a concluir que la Constitución impone la obligación de no exigir para el acceso a la función pública, requisito o condición alguna que no sea referible a los principios de eficiencia mérito y capacidad que se plasman en dichos preceptos, mismos que deben ser respetados por el legislador en la regulación que realice el legislador, de manera que deben considerarse violatorios de la prerrogativa de los ciudadanos de acceso a los cargos públicos todos aquellos supuestos que, sin esta referencia, establezcan una diferencia discriminatoria entre los ciudadanos mexicanos.

Por tanto, cuando la fracción IV del artículo 271 del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz dispone que los servidores públicos que recauden, manejen, custodien o administren, fondos o valores de la propiedad municipal o al cuidado del Ayuntamiento, están obligados a pagar de su peculio las primas relativas de las fianzas suficientes para garantizar el pago de la responsabilidad en que pudieran incurrir en el desempeño de su cargo, contraviene lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, en virtud de que incluye un requisito no exigido por la Constitución que esencialmente se limita a requerir que el gobernado tenga las calidades necesarias para desempeñar en forma eficaz el encargo público que se le concede y que, además, no puede considerarse acorde con los principios de eficiencia, mérito y capacidad para el acceso a la función pública, que derivan de los artículos 113 y 123, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que la condición económica y la posibilidad de poder cubrir una fianza no es revelador de aquellos.

En efecto, el precepto cuestionado da preferencia al que tiene recursos para pagar estas fianzas, respecto de quien no las tiene, tornándose en discriminatorio al establecer una norma clasista que presupone la capacidad patrimonial para poder ocupar los cargos en relación a los cuales establece esa obligación, que viola el derecho de igualdad que tutela la multicitada fracción II del artículo 35 de la Constitución Federal, la cual, además, puede ser sumamente perjudicial para la función pública, pues se prohíbe al Municipio de Veracruz disponer de ciudadanos que aun cuando tengan las capacidades éticas y profesionales suficientes para el cargo no puedan cubrir la fianza.

No pasa inadvertido para este Alto Tribunal que podría argumentarse que una norma como la impugnada tiene como finalidad la protección del patrimonio del Municipio ante las posibles conductas irregulares de los servidores públicos que intervengan en el manejo de su Hacienda Pública, sin embargo, debe considerarse que para estos efectos, la Constitución Federal estructura un sistema de responsabilidades de los servidores públicos, que en el caso de los Estados y los Municipios se ordena en torno a los artículos 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establecen las bases para que se expidan las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, en donde se contemplan diferentes tipos de aquellas: políticas, civiles, penales y administrativas. Además, de que en el caso del manejo de los recursos federales opera la responsabilidad resarcitoria en términos de la fracción IV del artículo 79 de la Constitución Federal.

En orden a lo expuesto, ante la inconstitucionalidad del artículo 271, fracción IV, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, al introducir una norma discriminatoria que va en contra del derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, lo procedente es declarar su invalidez.

SEPTIMO.- En el tercer concepto de invalidez, la actora argumenta que el artículo 275, primer párrafo, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz contraviene el principio de legalidad previsto en el artículo 115 de la Constitución Federal, al establecer que el Ayuntamiento acordará anualmente las remuneraciones para sus integrantes y empleados de confianza, de acuerdo con los lineamientos que determine la Ley Orgánica del Municipio Libre, aduciendo que de los artículos 35 y 36 de esta última legislación se desprende que el Ayuntamiento, como órgano de gobierno aprueba las partidas presupuestales y que es el Presidente Municipal quien ejecuta los acuerdos del Ayuntamiento, por lo que es obscura y ambigua la redacción de la norma controvertida ya que el Ayuntamiento no puede, por razones de tiempo y de operatividad, acordar más de dos mil quinientos salarios o remuneraciones para ediles y empleados municipales, ya que sería absolutamente burocrático y operativamente tardado, por lo que en todo caso el precepto impugnado debió expresar: “el Presidente Municipal acordará anualmente las remuneraciones para los servidores públicos, de acuerdo al presupuesto correspondiente aprobado por el Ayuntamiento”, para que de esa forma se diera congruencia jurídica a lo estipulado en el Código Hacendario y en la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz.

Es también infundado el concepto de invalidez reseñado en el párrafo anterior, en virtud de que la actora, para afirmar que el artículo 275, primer párrafo, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz es inconstitucional por contravenir el principio de legalidad previsto en el artículo 115 de la Constitución Federal, parte de una premisa errónea al interpretar que el citado numeral impugnado obliga al Ayuntamiento a acordar anualmente las remuneraciones de todos sus servidores públicos y, con base en ello, sostiene que por razones de tiempo y operatividad dicho precepto en todo caso debió facultar al Presidente Municipal a acordar tales remuneraciones de acuerdo con el presupuesto correspondiente.

Se sostiene que dicha premisa es errónea, porque aunque es cierto que el Ayuntamiento debe acordar las remuneraciones que deben recibir todos sus servidores públicos por el desempeño de sus respectivos encargos, sus atribuciones en tales rubros no emanan sólo de lo dispuesto en el numeral combatido como lo pretende hacer valer la parte actora, según se explica a continuación.

El artículo 275, primer párrafo, del Código Hacendario en comento dispone lo siguiente:

“Artículo 275.- El Ayuntamiento acordará anualmente las remuneraciones para sus integrantes y empleados de confianza, de acuerdo con los lineamientos que determine la Ley Orgánica del Municipio Libre.”

Esta última legislación en sus artículos 18, 22, 35, fracción V, 68 y 114, establece lo siguiente:

“Artículo 18. El Ayuntamiento se integrará por los siguientes Ediles:

I. El Presidente Municipal;

II. El Síndico, y

III. Los Regidores.”

“Artículo 22. Los Ediles serán electos de conformidad con lo dispuesto por la Constitución local, esta ley y el Código Electoral del Estado, durarán en su cargo tres años y deberán tomar posesión el día uno de enero inmediato a la elección. Si alguno no se presentare o dejare de desempeñar su cargo sin causa justificada, será sustituido por el suplente o se procederá según lo disponga la Ley.

El desempeño de los cargos de Presidente Municipal, Síndico y Regidor, será obligatorio y su remuneración se fijará en el presupuesto de egresos del Municipio, atendiendo a los principios de racionalidad, austeridad y disciplina del gasto público.

Los Ediles sólo podrán separarse de su cargo por renuncia o por las causas graves que señalen la Constitución Local, esta ley y demás leyes del Estado, en ambos casos, calificadas por el Congreso del Estado o la Diputación Permanente.”

“Artículo 35. Los Ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones:

(...)

V. Aprobar los presupuestos de egresos según los ingresos disponibles, conforme a las leyes que para tal efecto expida el Congreso del Estado. Anexo al presupuesto de egresos, se aprobará la plantilla de personal, que contendrá categoría, nombre del titular y percepciones;

(...).”

“Artículo 68. Con base en lo dispuesto en esta ley, el Ayuntamiento podrá aprobar disposiciones reglamentarias para el nombramiento de servidores públicos titulares de las dependencias centralizadas o de órganos desconcentrados, así como de aquellos que desempeñen un empleo, cargo o comisión de confianza de naturaleza directiva en el Ayuntamiento, que realicen funciones relativas a los servicios públicos municipales. Al efecto, dichos servidores públicos deberán contar con experiencia o estudios para desempeñar el cargo que corresponda.”

“Artículo 114. Para efectos de la presente ley se consideran servidores públicos municipales a los Ediles, los Agentes y Subagentes Municipales, los Secretarios y los Tesoreros Municipales, los titulares de las dependencias centralizadas, de órganos desconcentrados y de entidades paramunicipales y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de confianza en los Ayuntamientos; asimismo a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos municipales.”

Por su parte, los artículos 1o., 6o., 7o., 10o., 11 y 59 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Veracruz, dicen lo siguiente:

ARTICULO 1o.-La presente Ley es de observancia General para los Poderes del Estado, los Municipios, así como los Organismos Descentralizados del Estado o Municipales y las Empresas de Participación Estatal o Municipales, que tengan a su cargo función de servicios públicos, a quienes en lo sucesivo se les denominará Entidades Públicas y los trabajadores a su servicio. Los trabajadores que prestan sus servicios para la Secretaría de Educación y Cultura se regirán por un Estatuto Especial.

ARTICULO 6o.-Para los efectos de esta Ley, los trabajadores al servicio de las Entidades Públicas se clasifican en dos categorías: de confianza y de base.

ARTICULO 7o.-Son trabajadores de confianza:

I.- Los que integran la planta de la oficina del Gobernador del Estado, así como aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa de los Titulares de los Poderes del Estado, o los Municipios;

II.- Los Titulares de las distintas Dependencias o los responsables de las unidades u órganos en la estructura administrativa de las Entidades Públicas, hasta el nivel de jefe de sección o su equivalente;

III.- Los que dentro de las Entidades Públicas realicen funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, auditoría, planeación, supervisión, control directo de adquisiciones, responsables de los almacenes e inventarios, investigación, investigación científica, asesoría o consultoría;

IV.- Los Secretarios Particulares o Privados; el personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías Particulares o Ayudantías, así como los destinados presupuestalmente, o que realicen trabajos personales y directos para los servidores públicos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo;

V.- Los Agentes y Secretarios del Ministerio Público, de la Policía Judicial y los miembros de las Policías Preventivas;

VI.- En el Poder Legislativo y en el Poder Judicial, todas las categorías y cargos que con clasificación de confianza consigne el catálogo de empleos respectivo para cada uno de esos Poderes.

Los trabajadores de confianza gozarán de las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social.”

“ARTICULO 8o.-Son trabajadores de base aquellos que no están comprendidos en el artículo anterior.”

“ARTICULO 9o.- Al crearse categorías o cargos no comprendidos en el artículo 7o., la clasificación de base o de confianza que les corresponda, se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación.

La clasificación de los puestos de confianza en las Entidades Públicas, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 7o., formará parte de su catálogo de puestos.

Los trabajadores de las Entidades Públicas se clasificarán conforme a sus propios catálogos generales de puestos que establezcan dentro de su régimen interno, de conformidad con los lineamientos de esta Ley; en la formulación y actualización de los catálogos de puestos se escuchará la opinión de los sindicatos respectivos.”

“ARTICULO 10.-Los trabajadores de base podrán tener el carácter de definitivos o temporales, de acuerdo al tipo de nombramiento que se les otorgue.”

“ARTICULO 11.-Quedan excluidos de la aplicación de esta Ley los trabajadores:

I.- De confianza;

II.- De la Universidad Veracruzana;

III.- De la Secretaría de Educación y Cultura;

IV.- De Seguridad Pública y Tránsito y Transporte;

V.- De los Cuerpos de Supervisión y Custodia o Vigilancia de los Reclusorios del Estado;

VI.- De las empresas constituidas con la finalidad de servir de fuentes de financiamiento, a cualquiera de las Entidades Públicas señaladas en los artículos 1o. y 2o. de esta Ley; y

VII.- Las personas sujetas a contrato civil o al pago de honorarios.

ARTICULO 59.-El salario será uniforme para cada una de las categorías de los trabajadores de base de una misma Entidad Pública y será fijado libremente en el presupuesto de egresos correspondiente, sin que pueda ser disminuido durante la vigencia de éste.”

La Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Veracruz, en su artículo 71, fracción IV, expresamente dispone:

“Artículo 71. Los ayuntamientos estarán facultados para aprobar, de acuerdo con las leyes que expida el Congreso del Estado, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Las leyes a que se refiere el párrafo anterior deberán establecer que:

(...)

IV. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos, según los ingresos disponibles, y conforme a las leyes que para tal efecto expida el Congreso del Estado;

(...)

Finalmente, el artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente establece:

”Art. 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:

(...)

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.

(...)”

De lo dispuesto en los artículos reproducidos en relación con el precepto impugnado, se obtienen las siguientes conclusiones:

- a) Que al establecer el artículo 271, primer párrafo, del Código Hacendario impugnado, que el Ayuntamiento debe acordar anualmente las remuneraciones, sólo se refiere a dos tipos o clases de servidores públicos que son los integrantes del Ayuntamiento y los empleados de confianza.
- b) Que dichos servidores públicos son, en el rubro de “integrantes del Ayuntamiento”, los ediles denominados presidente municipal, síndico y regidores y, dentro del rubro “empleados de confianza” se comprenden todos aquellos cuyo nombramiento así sea aprobado por el propio Ayuntamiento, sin que deba entenderse que son todos los servidores públicos del mismo.
- c) Que la remuneración de dichos “integrantes del Ayuntamiento”, por disposición de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz debe fijarse en el presupuesto de egresos del Municipio.
- d) Que los servidores públicos que no son de confianza deben considerarse de base, cuya remuneración debe ser fijada también en el presupuesto de egresos correspondiente.
- e) Que el presupuesto de egresos del municipio debe ser aprobado por el Ayuntamiento con base en sus ingresos disponibles en el que deben comprenderse las remuneraciones de todos los servidores públicos del Ayuntamiento.

Como consecuencia de lo anterior, es inconcuso que las remuneraciones de todos los servidores públicos efectivamente las acuerda el Ayuntamiento, pero no porque así lo disponga el artículo 271 del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, como lo entiende la parte actora, sino porque dicho órgano colegiado municipal tiene esas atribuciones emanadas de distintas legislaciones y no sólo de la combatida, de ahí que se concluya en lo inexacto de la premisa de la que parte la actora para sostener la inconstitucionalidad del artículo mencionado.

Debe resaltarse que como ha sido expuesto en la transcripción de los artículos aludidos, de su interpretación conjunta y sistemática se llega a la conclusión de que las remuneraciones de todos los servidores públicos del municipio deben fijarse en el presupuesto de egresos que apruebe el Ayuntamiento y esta facultad emana directamente de lo señalado en el artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que de manera expresa autoriza a los Ayuntamientos a aprobar sus presupuestos de egresos.

De esa guisa, si el precepto legal impugnado establece expresamente que el Ayuntamiento debe aprobar las remuneraciones de sus integrantes y empleados de confianza con base en los lineamientos que determine la Ley Orgánica del Municipio Libre, y ésta dispone que dichas remuneraciones deben fijarse en el presupuesto de egresos del Municipio que apruebe el propio ayuntamiento y que dicha facultad está prevista a favor del mencionado órgano de gobierno municipal en la citada porción normativa del artículo 115 constitucional, es inconcuso que la norma impugnada se ajusta a la mencionada disposición de la Carta Magna.

OCTAVO.- En el cuarto concepto de invalidez, el municipio actor expone que el artículo 379 del Código Hacendario Municipal, quebranta el principio de legalidad previsto en el artículo 115 constitucional porque señala indistintamente al Presidente Municipal, a los integrantes de la Comisión de Hacienda y al Tesorero Municipal como penalmente responsables si la cuenta pública no se presenta en tiempo, en vez de atribuirles responsabilidad “por causas imputables a sus personas y como consecuencia del ejercicio de sus funciones asignadas”; pues de otra manera, cada uno quedaría expuesto a la acción u omisión de los otros servidores

públicos que intervienen en el procedimiento de la cuenta pública del Ayuntamiento; además, indica que dicho precepto legal impugnado violenta las funciones del Síndico Municipal, quien no cuenta con funciones ejecutivas en términos de lo previsto en el artículo 43 de la Ley Orgánica del Municipio Libre y expresa que si los artículos 36, 42 y 72 de este último ordenamiento atribuyen específicas facultades y obligaciones al Presidente, al Síndico, al Regidor y al Tesorero que integran la Comisión de Hacienda, en el procedimiento interno para la elaboración y presentación de la cuenta pública, no hay razón para que exista otro precepto jurídico en una ley distinta que no atienda estas funciones en forma específica y generalice una "responsabilidad penal" para el caso de presentarse una omisión concreta consistente en la no presentación de la cuenta pública, de manera que el precepto impugnado afecta el principio de derecho penal de "que nadie puede ser condenado por un hecho ajeno" y afecta "el lineamiento de derecho penal" consignado en el segundo párrafo del artículo 16 constitucional, cuando entre otros elementos se expresa que "las denuncias deben referirse a hechos delictivos y con existencia de datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado".

Son esencialmente fundados los argumentos sintetizados en el párrafo que precede, los cuales se suplen en su deficiencia conforme al artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las siguientes razones:

El artículo 379, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, dispone lo siguiente:

"Artículo 379.- El Ayuntamiento presentará al Congreso para su estudio, dictamen y aprobación, la cuenta pública del ejercicio presupuestal inmediato anterior, en los plazos establecidos en la ley de la materia.

De no presentar en tiempo la cuenta pública al Congreso, el Presidente, los integrantes de la Comisión de Hacienda y el Tesorero serán penalmente responsables por el delito de abuso de autoridad o incumplimiento del deber legal, la Dirección de Servicios Jurídicos del Congreso presentará de oficio la denuncia ante el Ministerio Público"

El precepto legal transcrito sanciona la conducta de los servidores públicos ahí establecidos, consistente en no presentar oportunamente al Congreso del Estado la cuenta pública.

La sanción se establece en dicho precepto considerando a tales servidores públicos como penalmente responsables del "delito de abuso de autoridad o de incumplimiento del deber legal", lo que implica una necesaria remisión al Código Penal para el Estado de Veracruz que el cuerpo del delito mencionado.

En ese orden de ideas, es menester resaltar que el artículo 379 del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz que se impugna en esta vía constitucional, es el que se encuentra en vigor a partir del once de marzo de dos mil tres y, en fecha en que inició su vigencia, se encontraba también en vigor el Código Penal para el Estado de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial de Veracruz-Llave, el sábado trece de septiembre de mil novecientos ochenta, que inició su vigencia el veinte de octubre del mismo año, en cuyo artículo 254 se contemplaba el cuerpo del delito de "abuso de autoridad o incumplimiento del deber legal" a que remite el precepto legal combatido, en los siguientes términos:

"CAPITULO II

ABUSO DE AUTORIDAD O INCUMPLIMIENTO DEL DEBER LEGAL

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, G.O. 19 DE FEBRERO DE 1991)

ARTICULO 254.-Se impondrán de seis meses a seis años de prisión y multa hasta de doscientas veces el salario mínimo, a los servidores públicos que ordenaren o cometieren cualquier acto ilegal o dejaren de cumplir los deberes de su función o en perjuicio de los derechos de alguien o en beneficio propio o ajeno.

(REFORMADO, G.O. 19 DE FEBRERO DE 1991)

Se impondrán prisión de uno a ocho años y multa hasta de cuatrocientas veces el salario mínimo, al servidor público que:

(REFORMADA, G.O. 23 DE JULIO DE 1991)

I.-Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que existe interés en lesionar el patrimonio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial, de alguna Dependencia o Entidad de la Administración Pública, Estatal o Municipal, organismos descentralizados o desconcentrados, empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas o fideicomisos públicos, por cualquier acto u omisión, no informe por escrito a su superior jerárquico o no lo evite, si está dentro de sus atribuciones, facultades o funciones;

(REFORMADA, G.O. 9 DE FEBRERO DE 1984)

II.-Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice o inutilice ilícitamente información o documentación que se halle bajo su custodia a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión;

(REFORMADA, G.O. 9 DE FEBRERO DE 1984)

III.-Indebidamente otorgue concesiones de prestación del servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes del dominio del Estado o de los municipios;

(REFORMADA, G.O. 9 DE FEBRERO DE 1984)

IV.-Indebidamente otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico, franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social; en general sobre ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la administración pública estatal o municipal;

(REFORMADA, G.O. 9 DE FEBRERO DE 1984)

V.-Indebidamente otorgue, realice o contrate obras públicas, deudas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios o efectúe en su provecho, inversiones de fondos y valores con recursos económicos públicos;

(REFORMADA, G.O. 9 DE FEBRERO DE 1984)

VI.-Teniendo a su cargo fondos públicos les dé, a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hiciera una erogación ilegal; y

(REFORMADA, G.O. 9 DE FEBRERO DE 1984)

VII.-Valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones y que no sea del conocimiento público; haga por sí o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o algún tercero.

VIII.-(DEROGADA, G.O. 17 DE ABRIL DE 1999)(REPUBLICADA, G.O. 22 DE ABRIL DE 1999)

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, G.O. 19 DE FEBRERO DE 1991)

ARTICULO 254.-Se impondrán de seis meses a seis años de prisión y multa hasta de doscientas veces el salario mínimo, a los servidores públicos que ordenaren o cometieren cualquier acto ilegal o dejaren de cumplir los deberes de su función o en perjuicio de los derechos de alguien o en beneficio propio o ajeno.

(REFORMADO, G.O. 19 DE FEBRERO DE 1991)

Se impondrán prisión de uno a ocho años y multa hasta de cuatrocientas veces el salario mínimo, al servidor público que:

(REFORMADA, G.O. 23 DE JULIO DE 1991)

I.-Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que existe interés en lesionar el patrimonio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial, de alguna Dependencia o Entidad de la Administración Pública, Estatal o Municipal, organismos descentralizados o desconcentrados, empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas o fideicomisos públicos, por cualquier acto u omisión, no informe por escrito a su superior jerárquico o no lo evite, si está dentro de sus atribuciones, facultades o funciones;

(REFORMADA, G.O. 9 DE FEBRERO DE 1984)

II.-Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice o inutilice ilícitamente información o documentación que se halle bajo su custodia a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión;

(REFORMADA, G.O. 9 DE FEBRERO DE 1984)

III.-Indebidamente otorgue concesiones de prestación del servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes del dominio del Estado o de los municipios;

(REFORMADA, G.O. 9 DE FEBRERO DE 1984)

IV.-Indebidamente otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico, franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social; en general sobre ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la administración pública estatal o municipal;

(REFORMADA, G.O. 9 DE FEBRERO DE 1984)

V.-Indebidamente otorgue, realice o contrate obras públicas, deudas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios o efectúe en su provecho, inversiones de fondos y valores con recursos económicos públicos;

(REFORMADA, G.O. 9 DE FEBRERO DE 1984)

VI.-Teniendo a su cargo fondos públicos les dé, a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hiciere una erogación ilegal; y

(REFORMADA, G.O. 9 DE FEBRERO DE 1984)

VII.-Valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones y que no sea del conocimiento público; haga por sí o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o algún tercero.

VIII.-(DEROGADA, G.O. 17 DE ABRIL DE 1999)(REPUBLICADA, G.O. 22 DE ABRIL DE 1999)”

Ahora bien, el viernes siete de noviembre de dos mil tres, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el nuevo Código Penal para esa entidad federativa, en cuyos artículos transitorios se estableció lo siguiente:

“PRIMERO.- El presente ordenamiento entrará en vigor el día primero de enero de 2004, previa publicación en la Gaceta Oficial del estado.”

“SEGUNDO.- A partir de la entrada en vigor de este ordenamiento quedará abrogado el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave que inició su vigencia el 20 de octubre de 1980; y se derogarán sus reformas y adiciones subsiguientes, así como las demás disposiciones que se opongan al presente Código.”

De las transcripciones anteriores se advierte, por un lado, que el nuevo Código Penal inició su vigencia el primero de enero de dos mil cuatro y, por otro, que el Código Penal vigente desde el veinte de enero de mil novecientos ochenta fue abrogado, derogadas sus reformas y adiciones subsecuentes, así como todas las disposiciones que se opusieran al nuevo Código Penal.

En este nuevo ordenamiento no existe el delito de “abuso de autoridad o incumplimiento del deber legal” que establecía como un solo ilícito el transcrito artículo 234 del Código Penal anterior; en su lugar, se establecieron como dos ilícitos distintos el de abuso de autoridad, por un lado, y el de incumplimiento del deber legal, por otro, como se advierte de los artículos 317 a 320 que a continuación se insertan:

“CAPITULO II

ABUSO DE AUTORIDAD

Artículo 317.- Se impondrán de dos a ocho años de prisión y multa hasta de doscientos días de salario al servidor público que ilegalmente ordene o ejecute un acto o inicie un procedimiento, en beneficio propio o ajeno o en perjuicio de alguien.

Artículo 318.- Se impondrán de tres a diez años de prisión y multa hasta de cuatrocientos días de salario al servidor público que:

I. Por sí o por interpósita persona sustraiga, reproduzca, entregue, destruya, oculte, utilice o inutilice ilícitamente información o documentación que se halle bajo su custodia, o a la cual tenga acceso o conocimiento, en virtud de su empleo, cargo o comisión;

II. Indebidamente otorgue concesiones para la prestación de servicios públicos o de explotación, aprovechamiento o uso de bienes del Estado o de los municipios;

III. Indebidamente otorgue permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, aportaciones o cuotas de seguridad social; en general sobre ingresos fiscales y sobre precios o tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la administración pública estatal o municipal;

IV. Indebidamente otorgue o realice obra pública o contrate adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, inversiones de fondos y valores o deuda, con recursos públicos;

V. A sabiendas aplique fondos públicos a un fin distinto al que estaban destinados o hiciera con ellos una erogación ilegal; o

VI. Realice inversiones, enajenaciones, adquisiciones o cualquier otro acto que produzca algún beneficio económico indebido, para sí o para otro, valiéndose de información que tenga en razón de su empleo, cargo o comisión.

CAPITULO III

INCUMPLIMIENTO DEL DEBER LEGAL

Artículo 319.- Se impondrán de uno a ocho años de prisión y multa hasta de doscientos días de salario al servidor público que deje de cumplir con los deberes inherentes a su empleo, cargo o comisión en perjuicio de los derechos de un tercero o en beneficio propio o ajeno.

Artículo 320.- Se impondrán de tres a diez años de prisión y multa hasta de cuatrocientos días de salario al servidor público que:

I. Por razón de su empleo, cargo o comisión tenga conocimiento de que existe interés o posibilidad de lesionar el patrimonio de los Poderes Públicos o de alguno de los organismos autónomos de Estado, de alguna dependencia o entidad de la Administración Pública, estatal o municipal, y no lo informe a su superior jerárquico por la vía más rápida, y lo confirme por escrito o, en su caso, no evite el daño si está dentro de sus facultades hacerlo; o

II. Al concluir el empleo, cargo o comisión no entregue a la persona autorizada para recibir los bienes, documentación, archivos, expedientes y todo lo que haya estado bajo su responsabilidad.”

En ese orden de ideas, como se ha anotado, el precepto legal combatido entró en vigor el once de marzo de dos mil tres y remitía al delito de “abuso de autoridad o incumplimiento del deber legal” que se establecía en el artículo 254 del Código Penal para el Estado de Veracruz vigente desde el veinte de octubre de mil novecientos ochenta y hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil tres, con las reformas y adiciones de que fue objeto durante ese periodo.

Lo anterior permite concluir que del once de marzo al treinta y uno diciembre de dos mil tres, fue aplicable la remisión prevista en el artículo combatido, pues durante ese periodo los servidores públicos a que se refiere el artículo 379 del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz que no cumplieran con la presentación oportuna de la cuenta pública pudieron ser responsables del delito de “abuso de autoridad o incumplimiento del deber legal” previsto y sancionado en el artículo 254 del Código Penal vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil tres.

No obstante, a la fecha en que se emite la presente resolución, la remisión que hace el artículo 379 del Código Hacendario combatido al Código Penal, ha quedado derogada por disposición del artículo segundo transitorio de este último ordenamiento, pues en el Código Penal vigente ya no se contempla como delito el de “abuso de autoridad o incumplimiento del deber legal” como se hacía en el Código Penal anterior y al que se refería el precepto impugnado, y aunque en el nuevo Código Penal se establecen por separado dichos ilícitos, se trata de dos tipos diferentes de delitos que vuelve inexacta la remisión a que se refiere el Código Hacendario aludido.

En ese tenor de ideas, aun cuando en la actualidad la remisión que contiene del artículo 379 del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, no resulta aplicable porque en el Código Penal vigente no contempla el delito de "abuso de autoridad o incumplimiento del deber legal", ello no es óbice para resolver la cuestión de constitucionalidad planteada en la demanda respecto del precepto impugnado, pues dicho ilícito sí se contemplaba como tal en el Código Penal de la entidad federativa aludida a la fecha en que entró en vigor el Código Hacendario citado e incluso, a la fecha de presentación de la demanda de controversia constitucional que fue el veintitrés de abril de dos mil tres.

Las circunstancias anotadas obligan a este Alto Tribunal a pronunciarse sobre la constitucionalidad del precepto legal del Código Hacendario impugnado, habida cuenta que conforme a lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso numeral 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de dicho precepto constitucional, las sentencias dictadas en controversias constitucionales que versen sobre la materia penal, como es el caso, pueden válidamente tener efectos retroactivos.

Conforme a las consideraciones narradas, según puede observarse del contenido del artículo 379 del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, se engloban en la responsabilidad penal al Presidente Municipal, a los integrantes de la Comisión de Hacienda y al Tesorero municipal, por la conducta de no presentar oportunamente la cuenta pública, considerándolos penalmente responsables por el delito de "abuso de autoridad o incumplimiento del deber legal", cuya descripción del cuerpo del ilícito se encuentra previsto en el artículo 254 del Código Penal vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil tres.

Pues bien, con tales precisiones, debe ahora resaltarse que el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Federal dispone:

"Artículo 14.- (...)

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

(...)"

De conformidad con la disposición constitucional transcrita se establecen como garantías específicas, por una parte, que no podrá considerarse delictuoso un hecho sino por expresa declaración de la ley (*nullum crimen sine lege*) y, por la otra, que para todo delito la ley debe señalar con precisión la pena correspondiente, ya que dicho artículo prohíbe aplicar una sanción si no existe disposición legal que expresamente la imponga por la comisión de un hecho determinado que esté considerado como delito.

Esto es, el artículo 14, párrafo tercero, constitucional, consigna como garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal, la prohibición de imponer penas que no estén establecidas por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate, prohibición que recoge el inveterado principio de derecho penal que se enuncia como *nulla poena sine lege*.

Además, el alcance de la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal, tutelada por el artículo 14 constitucional, no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a que se abstenga de imponer, por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, sino que obliga al legislador a emitir normas claras en las que se precise la consecuencia jurídica de la comisión de un ilícito a fin de evitar un estado de incertidumbre jurídica al gobernado y una actuación arbitraria del respectivo juzgador.

Por tanto, aunada a la obligación que, en acatamiento a dicha garantía, tienen los Jueces en materia penal de aplicar estrictamente la ley específica a cada caso concreto, la referida garantía, para su cabal cumplimiento, también contempla al ordenamiento aplicable, de manera que para que exista una correcta aplicación de la ley, ésta deberá estar redactada en forma clara y precisa en cuanto describe las conductas que se señalen como delitos, con los elementos que los integren (elementos del tipo), así como respecto a las penas correspondientes y demás requisitos que en cada caso se requiera, como pueden ser, entre otros, los términos y condiciones de dichas penas, a fin de evitar confusiones en su aplicación que generen incertidumbre en la aplicación de éstas y dificulten o imposibiliten la adecuada defensa del inculpad.

Resulta aplicable a esta consideración, la tesis número P. IX/95, sustentada por este mismo órgano colegiado, que aparece publicada en la página 82 del Tomo I, mayo de 1995, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, cuyo texto es el siguiente:

"EXACTA APLICACION DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTIA DE. SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIEN A LA LEY MISMA. La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República."

Bajo estas premisas, le asiste la razón legal al municipio actor, en cuanto asevera que precepto legal transcrito establece una responsabilidad conjunta por no presentar en tiempo al Congreso del Estado la cuenta pública, sin individualizar a quienes efectivamente resulten responsables de ese hecho.

Para corroborar lo anterior, es menester interpretar el dispositivo combatido en estrecha vinculación con otros artículos que regulan lo relativo a la rendición, verificación y aprobación de la cuenta pública de los Ayuntamientos del Estado de Veracruz.

En esa tesitura, en primer lugar debe anotarse que, como se ha asentado en líneas precedentes, conforme a lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Federal, las legislaturas de los Estados tienen la facultad de revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los Ayuntamientos.

Dicha facultad se encuentra regulada en el artículo 33, fracción XXIX, de la Constitución Política del Estado de Veracruz en cuanto que establece lo siguiente:

"Artículo 33. Son atribuciones del Congreso:

(...)

XXIX.- Revisar las cuentas públicas del Gobierno del Estado y de los Ayuntamientos con el apoyo del Organismo de Fiscalización Superior del Estado.

(...)"

Además, la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, establece en lo conducente los artículos que a continuación se reproducen:

"Artículo 2. El Organismo de Fiscalización Superior es un organismo autónomo de Estado dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica, presupuestal y de gestión, que apoya al Congreso del Estado en el desempeño de sus funciones de fiscalización, y tiene la competencia que le confieren la Constitución Política del Estado, esta ley y demás legislación aplicable."

"Artículo 5. Son sujetos de fiscalización los Poderes del Estado, los Ayuntamientos y, en general, cualquier persona física o moral, pública o privada, que recaude, administre, maneje o ejerza recursos públicos. Los Organismos y el Organismo sólo serán fiscalizados por el Congreso del Estado."

"Artículo 6. El Organismo será competente para:

(...)

II. Apoyar al Congreso del Estado en la revisión de las Cuentas Públicas y entregar, a través de la Comisión, el Informe del Resultado de dicha revisión al propio Congreso;

(...)

IX. Investigar, en su caso, los actos u omisiones que pudieran configurar alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de los Poderes del Estado, de los Ayuntamientos y de los demás Organismos;

(...)

XIII. Determinar, conforme al procedimiento señalado en esta ley, en su caso, los daños y perjuicios que afecten a las Haciendas Públicas estatal y municipales, al patrimonio de las entidades paraestatales y al de los demás Organismos; y fincar directamente a los responsables de las irregularidades, las indemnizaciones y sanciones correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Quinto de la Constitución Política del Estado y presentar las denuncias y querellas penales, en términos de la legislación aplicable;

(...)"

"Artículo 10. Son atribuciones del Auditor General las siguientes:

(...)

XIII. Substanciar el procedimiento de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones, y determinar en su caso, los daños y perjuicios que afecten a las Haciendas Públicas estatal y municipales, al patrimonio de las entidades paraestatales y al de los Organismos;

XIV. Fincar, para los efectos de la fracción anterior, directamente a los responsables, las sanciones correspondientes;

(...)

XVII. Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Quinto de la Constitución Política del Estado y la ley de la materia;

XVIII. Presentar, en su caso, denuncias y querellas penales y coadyuvar con el Ministerio Público en los procedimientos penales;

XIX. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; y

(...)"

El contenido de los artículos constitucionales y legales reproducidos, llevan a concluir a este Alto Tribunal que las responsabilidades en materia de rendición oportuna de cuenta pública que se prevén en el artículo 379 impugnado, se fincan de manera conjunta a determinados servidores públicos que son el Presidente Municipal, los integrantes de la Comisión de Hacienda y el Tesorero Municipal, y no se prevé que puedan instaurarse directa e individualmente a los que resulten real y efectivamente responsables de la omisión prevista independientemente del cargo que sustenten, como de hecho se desprende del Código Penal al que remite dicha legislación, de tal suerte que cada uno quede expuesto a su propia responsabilidad.

En efecto, el citado artículo 254 del Código Penal aludido establece un tipo penal genérico en el que puede encuadrar cualquier conducta de incumplimiento en los deberes de las funciones de cualesquier servidores públicos, en tanto que el Código Hacendario combatido precisa una conducta que no concuerda con dicha generalidad pues sólo está dirigido a determinados servidores públicos (Presidente Municipal, integrantes de la Comisión de Hacienda y Tesorero) específicamente del municipio de Veracruz.

Conforme a las premisas anotadas, es también acertada la afirmación que hace la parte actora en el sentido de que el precepto legal impugnado se contrapone con las funciones del Síndico Municipal previstas en la Ley Orgánica del Municipio Libre, pues si bien es cierto que en la legislación combatida se establece que dicho servidor público, como integrante de la Comisión Hacendaria también será responsable de no presentar en tiempo la cuenta pública al Congreso, y del contenido del artículo 37 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, se advierte que tiene como atribución "**vigilar que con oportunidad se presente la cuenta pública al Congreso del Estado**", de manera que ambos ordenamientos coinciden en que es deber del Síndico velar porque la cuenta pública del Municipio se presente al Congreso oportunamente; igualmente, debe tenerse en cuenta, que en la disposición reclamada se establece una sanción que no se contempla en tales términos en la Ley Orgánica de referencia ni en la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, es decir, no es general a todos los municipios del Estado Libre y Soberano de Veracruz ni a cualquier servidor público que realice esa conducta, sino únicamente a determinados servidores públicos de un municipio.

En ese contexto, es inconcuso que el artículo 379 del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz no respeta el referido principio constitucional, al fijar el marco legal al que deben sujetarse los servidores públicos referidos para presentar oportunamente la cuenta pública, toda vez que el legislador, por un lado, englobó en una responsabilidad conjunta a determinados servidores públicos de un municipio específico por no rendir oportunamente la cuenta pública; por otra parte, no tomó en consideración que en esa conducta pueden participar otros servidores públicos, es decir, diversos a los señalados en el precepto impugnado y finalmente, tampoco tuvo en consideración que ni la Ley Orgánica del Municipio Libre ni la Ley de Fiscalización Superior, ambas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como tampoco el artículo 254 del Código Penal para el Estado de Veracruz al que remite el dispositivo mencionado, se especifica que de la conducta descrita en el numeral impugnado deba entenderse responsables únicamente el Presidente Municipal, los integrantes de la Comisión de Hacienda y el Tesorero municipal; más aún, dicho precepto del Código Penal establece que del ilícito en comento pueden ser responsables **“los servidores públicos”**, sin que se advierta que para integrar el cuerpo del delito se requiera alguna otra calidad específica en el sujeto activo, lo cual resulta congruente con los demás ordenamientos citados en el sentido de que cualquier servidor público que incurra en la conducta señalada será responsable de las sanciones administrativas y penales que correspondan,

Es válido concluir de lo anterior, que el artículo 379 del citado Código Hacendario Municipal, en tanto establece como una de las conductas sancionadas con el delito de “abuso de autoridad o incumplimiento del deber legal”, la presentación extemporánea de la cuenta pública, sin que se atienda a la responsabilidad de cualquiera otra persona que incurra en ella, sino concretarlo a determinados servidores públicos de un municipio en específico, resulta violatorio de la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal y, por ende, de la garantía de seguridad jurídica, dado que, como se anotó conforme al señalado principio de exacta aplicación de la ley en materia penal, el juzgador tiene prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate.

En tales condiciones, es inconcuso que el artículo 379 del Código Hacendario reclamado contraviene las garantías de seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley previstas por el artículo 14 constitucional y en consecuencia procede declarar su invalidez constitucional.

Conviene precisar que la declaratoria aludida atiende única y exclusivamente por cuando se refiere a la conducta de no presentar oportunamente la cuenta pública atribuida a los sujetos a los que está dirigida la norma impugnada, sin que ello signifique que queden comprendidas otras conductas distintas, como podría ser la omisión total de presentar la cuenta pública.

También se estima importante resaltar que la declaratoria de invalidez mencionada comprende el periodo del once de marzo de dos mil tres en que entró en vigor el precepto legal reclamado y hasta el treinta y uno de diciembre del mismo año, pues como se estableció anteriormente, a partir del primero de enero de dos mil cuatro no se contempla en el Código Penal vigente el delito de “abuso de autoridad o incumplimiento del deber legal” a que remitía dicho artículo impugnado.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.- Se reconoce la validez constitucional del artículo 275, primer párrafo, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, Estado del mismo nombre, publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el diez de marzo del año dos mil tres.

TERCERO.- Se declara la invalidez constitucional de los artículos 271, fracción IV y 379, segundo párrafo, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, Estado del mismo nombre, publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el diez de marzo del año dos mil tres.

CUARTO.- Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz.

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

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón, se determinó que es procedente la controversia constitucional. El señor Ministro Presidente Azuela Güitrón razonó el sentido de su voto.

En relación con la constitucionalidad de la fracción IV del artículo 271 del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, Estado de Veracruz, en los términos consignados en la versión taquigráfica hicieron uso de la palabra los señores Ministros Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Ponente Díaz Romero, Ortiz Mayagoitia, Cossío Díaz, Silva Meza, Presidente Azuela Güitrón, Aguirre Anguiano, Luna Ramos y Sánchez Cordero.

Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón se determinó que el artículo 271, fracción IV, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, es inconstitucional; los señores Ministros Díaz Romero y Gudiño Pelayo votaron a favor del proyecto.

Los señores Ministros manifestaron su conformidad unánime con la propuesta de reconocimiento de constitucionalidad del artículo 275, primer párrafo, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz.

En relación con la constitucionalidad del artículo 379, segundo párrafo, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, en los términos consignados en la versión taquigráfica hicieron uso de la palabra los señores Ministros Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Silva Meza, Ponente Díaz Romero y Presidente Azuela Güitrón.

El señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia expresó que, en su caso, la declaratoria de invalidez surta efectos a partir de la publicación de la resolución en el Diario Oficial de la Federación.

El señor Ministro Ponente Juan Díaz Romero manifestó que modificaba su proyecto en los términos sugeridos por los señores Ministros Ortiz Mayagoitia y Presidente Azuela Güitrón, consignados en la versión taquigráfica, para declarar la inconstitucionalidad del artículo 379, segundo párrafo, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz.

Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón manifestaron su conformidad unánime con la declaración de inconstitucionalidad del artículo 379, segundo párrafo del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz.

Puesto a votación el proyecto modificado, se aprobó por unanimidad de once votos, excepto por lo que se refiere a la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 271, fracción IV, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, respecto de la cual hubo nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón; los señores Ministros Díaz Romero y Gudiño Pelayo votaron en contra y manifestaron que el proyecto, en la parte relativa, constituirá su voto de minoría; y en virtud de que el señor Ministro Góngora Pimentel manifestó su disposición de elaborar el engrose de la misma parte relativa, se le confirió ese encargo.

En consecuencia, el asunto se resolvió en los siguientes términos: "PRIMERO.- "Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO.- Se reconoce la validez constitucional del artículo 275, primer párrafo, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, Estado del mismo nombre, publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el diez de marzo del año dos mil tres. TERCERO.- Se declara la invalidez constitucional de los artículos 271, fracción IV y 379, segundo párrafo, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, Estado del mismo nombre, publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el diez de marzo del año dos mil tres. CUARTO.- Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz."

El señor Ministro Presidente Azuela Güitrón declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Fue ponente el señor Ministro Juan Díaz Romero. Firman los Ministros Presidente y Ponente con el Secretario General de Acuerdos.- El Presidente, Ministro **Mariano Azuela Güitrón**.- Rúbrica.- El Ponente, Ministro **Juan Díaz Romero**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **José Javier Aguilar Domínguez**.- Rúbrica.

NOTA: Esta hoja corresponde a la Controversia Constitucional número 38/2003, promovido por el Municipio de Veracruz, Estado de Veracruz, fallado el veintisiete de junio de dos mil cinco, en el que se resolvió: PRIMERO.- "Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO.- Se reconoce la validez constitucional del artículo 275, primer párrafo, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, Estado del mismo nombre, publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el diez de marzo del año dos mil tres. TERCERO.- Se declara la invalidez constitucional de los artículos 271, fracción IV y 379, segundo párrafo, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, Estado del mismo nombre, publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el diez de marzo del año dos mil tres. CUARTO.- Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz. Conste.- Rúbrica.

VOTO DE MINORIA QUE FORMULAN LOS SEÑORES MINISTROS JOSE DE JESUS GUDIÑO PELAYO Y JUAN DIAZ ROMERO, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NUMERO 38/2003, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE VERACRUZ, ESTADO DE VERACRUZ-Llave.

Los abajo firmantes nos apartamos del criterio sostenido por la mayoría de los Ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación plasmado en el considerando sexto de la resolución correspondiente en relación con la inconstitucionalidad planteada respecto del artículo 271, fracción IV, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, con fundamento en las siguientes consideraciones:

En primer lugar, debe resaltarse que la mayoría del Tribunal Pleno sustenta su criterio en la interpretación del artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aludiéndose que este precepto establece dos prerrogativas distintas, por un lado, la de ser votado para los cargos de elección popular con las cualidades establecidas en la ley y, por otro, la de **“ser nombrado para cualquier empleo o comisión públicos, distintos a los cargos de elección popular, teniendo la calidades que establezca la ley.”**

Es en la segunda de las prerrogativas anotadas en la que la mayoría sustenta la inconstitucionalidad del precepto reclamado, pues se aduce que **“es un derecho de participación, que si bien es ajeno a la materia electoral, también resulta concomitante al sistema democrático, en tanto que ordena que los mexicanos que tengan el carácter de ciudadanos de la República puedan acceder a la función pública en una condición de igualdad, siempre y cuando cubran las calidades que exijan las leyes.”**

Derivado de lo anterior, la mayoría sustenta que como el artículo 271, fracción IV, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz exige que los servidores públicos paguen de su peculio las fianzas para garantizar el pago de la responsabilidad en que pudieran incurrir en el desempeño de su cargo, cuando recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores de la propiedad municipal, transgrede el artículo 35, fracción II, constitucional porque se incluye un requisito que no es exigido en ese precepto constitucional que se limita a requerir sólo cualidades de una persona que vaya a ser nombrada en el empleo, cargo o comisión de que se trate, como puede ser la capacidad, aptitudes, preparación profesional, edad y demás circunstancias que pongan en relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el empleo o comisión que se le asigne, sin que dentro de tales cualidades pueda considerarse la condición económica que lleva consigo la posibilidad de poder cubrir una fianza, ya que los principios de eficiencia, mérito y capacidad para el acceso a la función pública que derivan de los artículos 113 y 123 de la Constitución Federal no es revelador de aquellos.

Ahora bien, el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal establece lo siguiente:

Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

(...)

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley:”

Para la interpretación y alcance de dicho precepto constitucional, los abajo firmantes consideramos oportuno remitirnos a algunos aspectos que le dieron origen, para lo cual estimamos importante destacar lo siguiente:

- A) En el artículo 23 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812 se estableció que **“sólo los que sean ciudadanos podrán obtener empleos municipales, y elegir para ellos en los casos señalados por la ley.”**
- B) Por su parte, el artículo 8o. de la primera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836 estableció:

“Artículo 8o. Son derechos del ciudadano mexicano, a más de los detallados en el artículo 2o. e indicados en el 4o.:

I. Votar por todos los cargos de elección popular directa.

II. Poder ser votado por los mismos siempre que en su persona concurren las calidades que las leyes exijan en cada caso.

- C) El artículo 21 del primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 25 de agosto de 1842 estableció:

“Artículo 21. Son prerrogativas del ciudadano mexicano:

I. Votar en las elecciones populares.

II. Poder ser votado para los cargos de elección popular y para cualquier otro empleo, siempre que en su persona concurren las demás calidades que las leyes exijan para su desempeño.

- D) El artículo 35 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857 recogió dicha propuesta en los siguientes términos:

“Son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares.

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que la ley establezca.”

- E) La reforma del artículo 35 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 10 de junio de 1898 dispuso:

“Son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares.

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que la ley establezca.”

- F) En el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechado en la ciudad de Querétaro el 10 de diciembre de 1916 se propuso el artículo 35 del Proyecto en los términos siguientes:

“Son prerrogativas del ciudadano:

“I. Votar en las elecciones populares:

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que la ley establezca:

El texto propuesto en el proyecto fue aprobado por el constituyente y continúa vigente en los mismos términos.

Los antecedentes resaltados en los párrafos que anteceden ponen de manifiesto que el acceso a los cargos o empleos públicos, si bien ha estado fundado en el principio de igualdad entre los ciudadanos, no se trata de una prerrogativa irrestricta a la que cualquiera tenga derecho, sino que es menester que se cumplan los requisitos que la propia Constitución señala, a saber: que se tenga el carácter de ciudadano y que se tengan las calidades que la ley establezca.

Así, por lo que se refiere a la primera exigencia el propio Ordenamiento Supremo precisa quiénes deben ser considerados ciudadanos al disponer en su artículo 34 lo siguiente:

“Artículo 34.- Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I.- Haber cumplido 18 años, y

II.- Tener un modo honesto de vivir.”

En cuanto al requisito de tener “las calidades exigidas por la ley”, debe resaltarse que aunque en los instrumentos legales que precedieron al precepto constitucional en estudio no se utilizaron tales términos, sino que se precisaron que bastaba la capacidad, la adhesión, la virtud, el mérito, el talento o las aptitudes como únicos medios para acceder a los empleos públicos, tales conceptos fueron evolucionando y fueron

cambiando, primero, por el de “calidades” y después, a partir del primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de veinticinco de agosto de mil novecientos cuarenta y dos, por el de “calidades”, y además, se dispuso desde entonces que fuera la ley la que señalara las que debían exigirse para cada empleo o comisión.

Con lo anterior puede válidamente establecerse que en el artículo constitucional que se analiza no sólo se establece un principio de igualdad entre los ciudadanos, sino también se fijan los principios de legalidad y certeza jurídica, conforme a los cuales el constituyente delegó en el legislador ordinario la obligación de determinar, específicamente en una ley, las “calidades” que exija un empleo o comisión públicos.

Ahora bien, aunque es cierto que dichas calidades pueden ser, como lo sustenta la mayoría, la capacidad, las aptitudes, la preparación profesional o la edad, no significa que sean las únicas, ni que la locución “calidades” se constriña a tales aspectos cualitativos, pues el hecho de que la Constitución Federal disponga que sea una ley la que establezca tales calidades exigidas para que un ciudadano sea nombrado en un empleo o comisión, permite al legislador fijar las que considere que deben ser reguladas conforme a las características y exigencias de cada uno, sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integren estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una regulación similar, sino que puede ser específica para cada uno de dichos empleos o comisiones conforme a la naturaleza de cada uno de ellos y a las demás circunstancias y condiciones que se requieren de una persona para un cargo, como incluso se desprende la definición del término “calidad” que se cita en el engrose.

A las consideraciones resumidas debe agregarse que el Constituyente delegó en el legislador ordinario la facultad de restablecer en materia de empleos o comisiones a los que pueden acceder los ciudadanos, los supuestos legales de las obligaciones que deben cumplirse en virtud de cada uno de ellos conforme a una determinada selección o criterio político. Así, la naturaleza sustancial de los supuestos legales de las calidades de los ciudadanos para ocupar un empleo o comisión públicos se vincula con los criterios que adopta el legislador para elegir estas circunstancias como supuestos de las obligaciones a cumplir por cada uno de ellos.

En esa tesitura, el legislador puede libremente ejercer su facultad de crear las calidades que estime necesarias a cada empleo o comisión para **“salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones”** de los servidores públicos, como se estatuye en el diverso artículo 113 de la Constitución Federal, con la limitante de que al establecer las calidades exigidas exista congruencia entre éstas y el empleo o comisión para las que se fijan.

En los términos anotados, puede concluirse que la sola circunstancia de que el legislador decida contemplar como una de las calidades para el desempeño de un empleo o comisión públicos el hecho de que se pague una fianza para garantizar las probables responsabilidades en su desempeño, no es por ese motivo inconstitucional, porque ni siquiera le está prohibido determinar así las calidades del empleado o servidor público.

Conviene resaltar que precisamente las exigencias y demás peculiaridades específicas que distinguen a las diversas actividades que se desarrollan en los distintos empleos o comisiones, justifican que el Poder Constituyente delegara al legislador ordinario la obligación de fijar las calidades en comento, es decir, el Constituyente previó que los empleos o comisiones exigen, dada su diversa naturaleza, distintas calidades que resultaría imposible definir en el texto constitucional y, por ello, dejó al legislador que las estableciera conforme a naturaleza de cada empleo o comisión, de suerte que no le está impedido constitucionalmente integrar tales calidades conforme a las exigencias que se requieran para desempeñar los empleos o comisiones aludidos, como pueden ser las fianzas que se paguen con motivo del ejercicio de un empleo o comisión determinado.

En ese tenor de ideas, no existe impedimento constitucional para que el legislador local exija a los empleados que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores de la propiedad municipal del Ayuntamiento de Veracruz, el requisito de pagar una fianza para garantizar las responsabilidades en que pudieren incurrir en el desempeño de sus actividades.

En efecto, el precepto cuya inconstitucionalidad se reclamó establece lo siguiente:

“Artículo 271.-Son obligaciones de los servidores públicos que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores de la propiedad municipal o al cuidado del Ayuntamiento, en términos de este Código, la Ley Orgánica del Municipio Libre y otras disposiciones aplicables, las siguientes:

(...)

IV. Pagar de su peculio las primas relativas a las fianzas suficientes para garantizar el pago de las responsabilidades en que pudiere incurrir en el desempeño de su encargo.”

Como puede observarse de la transcripción anterior, el precepto reclamado está dirigido a sujetos específicos que desempeñan una labor peculiar, pues se trata de servidores públicos que recaudan, manejan, custodian o administran fondos o valores de la propiedad municipal o al cuidado del Ayuntamiento. Tales actividades específicas otorgan una naturaleza especial al empleo o comisión que válidamente puede exigir calidades específicas en el servidor público encargado de desarrollarlas, y que pueden ser distintas a las demás que se llevan a cabo por otros empleados en el Ayuntamiento, de tal suerte que las actividades propias que tienen que ver con el patrimonio municipal son congruentes con las calidades exigidas por el legislador en cuanto a que establece como requisito que se otorgue fianza para garantizar las posibles responsabilidades del servidor en el desempeño de sus actividades.

Lo anterior pone de relieve, a nuestro parecer, lo inexacto de las consideraciones sustentadas por la mayoría, porque conforme al criterio emitido en la resolución respectiva no tendría razón de ser que el Constituyente delegara al legislador la facultad de establecer las calidades necesarias para cada empleo o comisión; es decir, siguiendo el criterio de sustentado por la mayoría, los principios de capacidad, eficiencia y méritos, son los únicos que integran las calidades que deben exigirse para desempeñar un empleo o comisión en términos del artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal; sin embargo, si bien tales principios son calidades que deben ser comunes a cualquier encargo, independientemente de la actividad que deba desarrollarse en cada uno, debe también tenerse en cuenta que como cada empleo o comisión públicos tienen actividades distintas que por lo mismo exigen calidades diversas en quienes los desempeñan, la intención del Constituyente fue que tales circunstancias se tuvieran en cuenta y que fuera el legislador ordinario el que las precisara en la ley para cada uno de ellos, de tal suerte que no sólo la eficiencia, el mérito o la capacidad se exigieran para desempeñar un empleo o comisión, sino todas aquellas exigencias que el legislador estimara convenientes dada la naturaleza del encargo de que se trate. Así, en el caso del precepto reclamado, nada impide al legislador exigir una garantía para el desempeño de un empleo o comisión, máxime que éste se encuentra estrechamente vinculado con el manejo de bienes patrimoniales de un Municipio.

Conviene finalmente aclarar que no se está en el caso de cargos públicos de elección popular cuyos requisitos y calidades de los sujetos que pueden acceder a ellos están establecidos específicamente en la propia Constitución Federal y que, por tanto, se rigen por las normas especiales que para cada uno de ellos establece la misma Ley Fundamental.

Son las razones anteriores las no llevan a disentir del criterio mayoritario.

Ministro **Juan Díaz Romero**.- Rúbrica.- Ministro **José de Jesús Gudiño Pelayo**.- 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 noventa y cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que obra en el expediente relativo a la controversia constitucional 38/2003, promovida por el Municipio de Veracruz, Estado de Veracruz, en contra del Congreso del Estado, 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 resolutive de su sentencia dictada en la sesión pública celebrada el veintisiete de junio del año en curso.- México, Distrito Federal, a nueve de agosto de dos mil cinco.- Conste.- Rúbrica.