

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA y votos particular y de minoría, relativos a la Controversia Constitucional 53/2002, promovida por el Municipio de San Luis Potosí, Estado de San Luis Potosí, en contra del Congreso, del Gobernador, del Secretario General del Gobierno y de otras autoridades, todos del Estado de San Luis Potosí.

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 53/2002

ACTOR: MUNICIPIO DE SAN LUIS POTOSI,
SAN LUIS POTOSI.

MINISTRO PONENTE: GENARO DAVID GONGORA PIMENTEL.

SECRETARIAS: MARIANA MUREDDU GILABERT.

CARMINA CORTES RODRIGUEZ.

MARAT PAREDES MONTIEL.

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

VISTOS, para resolver los autos de la Controversia Constitucional número 53/2002 promovida por el Municipio de San Luis Potosí, Estado de San Luis Potosí, y,

RESULTANDO:

PRIMERO.- Por escrito recibido el tres de septiembre de dos mil dos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Ernesto Piña Cárdenas y José Homero González Reyes, en su carácter de Síndicos Municipales del Municipio de San Luis Potosí, San Luis Potosí, promovieron demanda en la vía de controversia constitucional en contra de los siguientes poderes y autoridades:

“a) El H. Congreso del Estado de San Luis Potosí, con domicilio en Jardín Hidalgo número 19 y/o Vallejo número 100, Colonia Centro, en San Luis Potosí, S.L.P.; como autoridad emisora. --- b) El C. LIC. FERNANDO SILVA NIETO, Gobernador Constitucional de San Luis Potosí, y el C. JORGE DANIEL HERNANDEZ DELGADILLO, Secretario General de Gobierno, ambos con domicilio en el Palacio de Gobierno del Estado ubicado en Jardín Hidalgo número 9, Centro, San Luis Potosí, S.L.P., como autoridades sancionadoras y ordenadoras de la publicación correspondiente. --- c) El C. Director del Periódico Oficial del Estado, como responsable de la publicación. --- d) El C. Procurador General de la República, para los efectos establecidos en la fracción IV del artículo 10 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional. --- III.- TERCEROS INTERESADOS. --- No hay en el presente asunto.”

De las autoridades anteriores, el Municipio reclama la expedición y promulgación de la siguiente norma:

“IV.- NORMA GENERAL COMBATIDA. --- La contenida en el Decreto 352 que se diera a conocer a través del Periódico Oficial del Estado correspondiente al día 09 de julio del 2002, por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí, concretamente por lo que hace a los artículos 19, fracción XXI, y 185, en relación con el artículo Segundo Transitorio de la misma”.

SEGUNDO.- En la demanda se señalaron como antecedentes del caso los siguientes:

“1.- En el Periódico Oficial correspondiente al día 7 de octubre del año 2000, en Edición Extraordinaria, se publicó el Decreto número 577 emitido por la Quincuagésima Quinta Legislatura Constitucional del Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, por virtud del cual se promulgó y dio vigencia a la denominada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí, legislación ésta que según su propio texto tiene por objeto establecer las normas que permitan ordenar los asentamientos humanos en el Estado de San Luis Potosí, establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos del suelo, a efecto de ejecutar obras públicas, de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y

crecimiento de los centros de población, así como implementar las medidas y las acciones adecuadas para la prevención de desastres, a través de la regulación del uso del suelo en los centros de población en el Estado (artículo 1o.). --- 2.- Dentro del articulado de dicha Ley, resulta relevante para este asunto el contenido de los artículos 19, fracción XXI y 185, que de acuerdo al texto original, disponían: --- 'ARTICULO 19.- Los ayuntamientos de la Entidad, tendrán en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones las atribuciones siguientes: ..'. --- '... XXI. Autorizar de acuerdo con los planes y licencias correspondientes la relotificación, autorización para la venta de lotes, cambio de densidad en el uso habitacional, relotificación y fraccionamientos de predios e igualmente expedir las demás autorizaciones que incidan en éste último, y la subdivisión, y fusión predial, así como la lotificación predial en áreas privativas y comunes para la construcción de condominios horizontales, verticales y mixtos;'. --- 'Artículo 185.- Una vez revisada la documentación y después de haberse hecho el análisis correspondiente, se someterá a acuerdo de cabildo para que dictamine en lo conducente'. --- 3.- Es el caso, que por Decreto 352, la Quincuagésima Sexta Legislatura Constitucional del Estado de San Luis Potosí, publicado en el Periódico Oficial del Estado el día 09 de julio del presente año fueron reformados diversos artículos de la mencionada Ley de Desarrollo Urbano del Estado, de entre los cuales se encuentran los antes transcritos 19, fracción XXI y 185, para quedar como sigue: --- 'ARTICULO 19.- Los ayuntamientos de la entidad, tendrán en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones las atribuciones siguientes: ...' --- '... XXI. Autorizar de acuerdo con la presente Ley y su Reglamento, la lotificación, relotificación, construcción, (sic) constitución de regímenes de propiedad en condominio, división, subdivisión y fusión de predios, cambio de intensidad en el uso habitacional y cambio de uso de suelo;'. --- 'ARTICULO 185.- Una vez revisada la documentación y después de haberse hecho el análisis correspondiente, el órgano o dirección municipal competente dictaminará lo conducente, remitiendo una copia de la autorización al cabildo para su conocimiento'. --- Luego, el artículo Segundo Transitorio de este Decreto, textualmente dispone: --- 'ARTICULO SEGUNDO.- Se derogan todas las disposiciones y ordenamientos legales que se opongan al presente Decreto'. --- 4- Dichas reformas a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado resultan ser contrarias al espíritu y contenido de la Constitución Federal de la República y a la particular del Estado, en atención a que mediante una ley inconducente, se invade la esfera jurídica de los Municipios del Estado de San Luis Potosí y se pretende inhibir la facultad autorregulatoria de los mismos..."

TERCERO.- El ayuntamiento actor señaló como violado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y formuló el siguiente concepto de invalidez:

"UNICO.- De conformidad con las disposiciones constitucionales y legales antes transcritas, queda claro que los Municipios de los Estados tienen a su cargo el cumplimiento de diversas obligaciones, de entre las cuales se han subrayado las que atienden a la zonificación, usos de suelo, constitución y aprobación de fraccionamientos, etc., lo cual como ya se ha dicho, no parece ofrecer punto de discusión. --- Sin embargo, lo que no parece muy claro para las autoridades demandadas, es que para el cumplimiento de estas obligaciones constitucionales y legales por parte de los Municipios, a éstos les corresponde regular su funcionamiento interno, con la sola limitante de no pugnar con las leyes normativas que para cada materia establezcan las legislaturas Federales y Estatales, según al respecto se pronuncia el artículo 115 de nuestra Constitución Federal. Es decir, que si bien los Municipios están obligados a respetar y cumplir con la normatividad que para cada materia establezcan las Legislaturas, esto no quiere decir que tales Legislaturas se encuentren facultadas para intervenir en el funcionamiento y organización interna de los Municipios, porque éstos se encuentran fundamentalmente gobernados a través de sus ayuntamientos. --- De esta forma se pronuncia también expresamente el artículo 3o. de la Ley Orgánica del Municipio Libre de San Luis Potosí -reconociendo precisamente el mandato Constitucional-, cuando reitera que 'El Municipio Libre es una entidad de carácter público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autónomo en su régimen interior y con libertad para administrar su hacienda conforme a las disposiciones constitucionales y a esta Ley.' --- Esta autonomía y el mando interior de los ayuntamientos resulta incontrovertible, ya que sostener lo contrario sería tanto como contravenir la esencia Municipal, que constitucionalmente se basa en el Municipio Libre, que no puede ser entendida mas que a través de la plena autonomía de su régimen interior. --- En efecto; es un hecho que principalmente

a partir de las reformas constitucionales al artículo 115, del 17 de junio de 1999, el Estado Mexicano puntualizó, enfatizó y concluyó que la esencia del Municipio es la de reconocerle un carácter 'gubernamental', con identificación clara de sus competencias exclusivas, es decir, en contraposición a considerarlo como una unidad administrativa más de los gobiernos federal o estatal. Se aclara así que el Municipio tiene plena facultad de gobernar a través de su ayuntamiento en las materias que le son propias, de donde le deviene la calidad de 'libre o autónomo'. En este sentido, es de hacer notar cómo la mencionada reforma constitucional modificó la fracción I del artículo 115 Constitucional para cambiar el vocablo 'administrar' por el de 'gobernar', que implica reconocer la voluntad del Constituyente de reconocer expresamente al Municipio como un ámbito de gobierno. --- De lo anterior derivó también la disposición que supone la exclusión, no sólo de autoridades intermedias entre el gobierno del Estado y el ayuntamiento, sino de cualquier otro ente, organismo o institución que creado por los poderes federales o estatales sin base constitucional, pretenda ejercer funciones municipales. La única limitante la establece también ésta fracción, que define la estructura básica de integración de los ayuntamientos, a partir de un presidente municipal y el número de Síndicos y Regidores que señalen las leyes estatales. --- Y así, se le asignaron diversas funciones específicas también contenidas en el artículo 115 constitucional, concretamente en su fracción III, y se les confirió la facultad de expedir sus bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones (fracción II). Este fortalecimiento municipal conlleva el sentido de considerar al Municipio como la célula básica de organización política, social, territorial y administrativa en nuestro país, que se traduce en otorgar una competencia reglamentaria exclusiva al Municipio en los aspectos fundamentales de su desarrollo. --- De esta manera, se modifica también el concepto de bases normativas por el de leyes estatales en materia municipal conforme a las cuales los ayuntamientos expiden sus reglamentos y otras disposiciones administrativas de orden general. Dichas leyes se deben orientar a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas, que le den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada Municipio. --- En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario como facultad de los ayuntamientos, todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno, así como la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de los distintos reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, dentro de sus respectivas jurisdicciones. --- Sentado lo anterior, sostenemos que la reforma operada a los artículos 19, fracción XXI, y 185 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, invaden la esfera concedida constitucionalmente al Municipio que representamos, en la medida en que pretende introducirse oficiosamente en una facultad reservada a éste, por parte del Congreso Estatal. --- En efecto, si bien ha quedado clara la facultad constitucional de autorregulación de los Municipios, entendiéndolo por ello la capacidad jurídica de reglamentar su régimen interior en función de sus obligaciones constitucionales, lo cierto es que el Congreso del Estado de San Luis Potosí decide -a través de una ley especial de otra índole- establecer que el cabildo del Municipio de San Luis Potosí no sea a quien orgánicamente le corresponda la aprobación de fraccionamientos, en la medida en que: --- a) Se extraen indebidamente los vocablos 'fraccionamiento de predios' en la redacción de la fracción XXI del artículo 19 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, pretendiendo con ello extraer de los atributos concedidos a los ayuntamientos esta facultad. --- b) Al reformarse el contenido del artículo 185 de la misma Ley de Desarrollo Urbano del Estado, que si bien antes de la reforma establecía claramente la facultad del cabildo Municipal para la aprobación de fraccionamientos, ahora pretende que esta facultad la ejerza algún otro 'órgano o dirección competente', obviamente distinto al cabildo Municipal, y pretendiendo que éste sólo tenga una 'facultad de conocimiento'. --- c).- Luego, al pretenderse a través del Artículo Segundo Transitorio, que se deroguen todas las disposiciones que se opongan a estas reformas a la Ley de Desarrollo Urbano, podría pensarse que cualquier otro dispositivo legal que confiera facultades al cabildo Municipal para aprobar fraccionamientos quedaría automáticamente derogado. --- Con lo anterior, se ataca por lo más profundo a la autonomía municipal al tiempo en que se le pretende disminuir la capacidad decisoria del ayuntamiento (cabildo), que es en todo caso la Autoridad Máxima del Gobierno Municipal, según al respecto se establece en la fracción I del artículo 115 Constitucional. --- Queda también evidenciado de los incisos anteriores, que el Congreso Estatal se excede en sus funciones al pretender establecer normas que regulen la manera como internamente deben los

ayuntamientos cumplir con la obligación Municipal de aprobar fraccionamientos, lo que constituye claramente un ataque a la autonomía municipal, constitucionalmente protegida, al tiempo en que contradice a la Ley Orgánica del Municipio Libre de San Luis Potosí, que en su artículo 12 reconoce la soberanía municipal del ayuntamiento, al establecer textualmente: --- ARTICULO 12.- En cada Municipio habrá un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. --- La competencia que otorga al gobierno municipal la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, la presente Ley y demás ordenamientos, se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva. --- También se transgrede la mencionada Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, concretamente en sus artículos 29 y 31 (transcritos líneas arriba), porque de él se deriva la reiterada facultad de autoregulación interna del Municipio. --- Resulta también de particular importancia observar la contradicción que estas reformas conllevan con el artículo 70 de la Ley Orgánica del Municipio Libre de San Luis Potosí, concretamente en sus fracciones I, II, VIII, IX, XXVI, XXX y XXXV, toda vez que en él se establece textualmente: --- 'ARTICULO 70.- El presidente municipal es el ejecutivo de las determinaciones del ayuntamiento; tendrá las siguientes facultades y obligaciones: --- I. Cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica del Municipio Libre, el Bando de Policía y Buen Gobierno, los reglamentos y demás ordenamientos del Municipio, y las resoluciones del ayuntamiento que estén apegadas a derecho; --- II. Promulgar y ordenar conforme lo establece la presente Ley, la publicación de los reglamentos y disposiciones de observancia general aprobadas por el cabildo ; (...) VIII. Vigilar que las dependencias administrativas municipales se integren y funcionen legalmente, atendiendo las actividades que les están encomendadas con la eficiencia requerida; (...) IX. Coordinar las funciones y la prestación de los servicios públicos municipales, proponiendo al ayuntamiento la creación de organismos especiales para la prestación o la concesión de dichos servicios cuando así lo estime conveniente; (...) XXVI. Determinar el trámite de los asuntos, oficios y solicitudes en general que se presenten al ayuntamiento, y hacer que recaiga acuerdo a todas las peticiones que se presenten siempre que éstas se formulen por escrito, de manera pacífica y respetuosa, así como ordenar se notifiquen los acuerdos a los interesados; (...) XXX. Realizar el control y vigilancia en materia de fraccionamientos, sobre construcción de obras públicas y privadas, de ornato, nomenclatura, numeración oficial, planificación y alineamiento de edificaciones y calles; --- ...XXXV. Expedir, previa aprobación del cabildo en los términos de esta Ley, licencias de uso de suelo para dividir o subdividir inmuebles y para fraccionar en los términos de la ley de la materia'; --- Entonces, si conforme a la descrita fracción XXXV el presidente municipal sólo está facultado para expedir licencias de fraccionamiento previa aprobación del cabildo Municipal, resulta contradictoria la disposición reformada a la fracción XXI del artículo 19 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, que claramente pretende excluir al cabildo de esa atribución, sucediendo lo mismo con la reforma al numeral 185 de esta Ley de Desarrollo Urbano, que extrae la facultad aprobatoria de fraccionamientos para otorgar al cabildo Municipal sólo una participación de mero conocimiento. --- La conclusión necesaria que se desprende de lo argumentado hasta ahora, es que las multitudinarias reformas a los artículos 19 y 185 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado que aquí se combaten, no sólo intervienen positivamente en esferas que no son de su competencia, como es el introducirse en el ámbito de regulación interna del ayuntamiento, sino que además, abiertamente contradicen leyes estatales positivas que norman la estructura orgánica del Municipio. Y esto además, de infiltrarse -también indebidamente- en una materia que no es de su competencia, porque la Ley de Desarrollo Urbano del Estado no tiene como explícita función ni objeto la de establecer la materia orgánica municipal, según se lee de su propio artículo primero. - -- Y si a todo esto se le suma que conforme al Artículo Segundo Transitorio de las reformas que aquí se impugnan, se derogan todas las disposiciones legales que contravengan a estas modificaciones, el resultado podría entenderse que se tendrían que entender derogadas todas y cada una de las disposiciones que otorgan al cabildo Municipal la facultad de aprobar fraccionamientos, implicándose en consecuencia una derogación automática a la fracción XXXV del artículo 70 de la Ley Orgánica Municipal, así como a todas aquellas disposiciones que se han comentado que conceden a los ayuntamientos su capacidad autorregulatoria en materia de aprobación de fraccionamientos, porque irían en contra de las reformas apuntadas. Este es el caso, por ejemplo, de los artículos relativos del Reglamento Interior del Municipio Libre de San Luis Potosí, que ya se han transcrito líneas arriba, que en materia de fraccionamientos sólo concede a la Dirección de Administración y

Desarrollo Urbano del Municipio de la Capital del Estado, la facultad de vigilar y garantizar el cumplimiento de las normas en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano, usos de suelo, obras de construcción y otros análogos, de donde se desprende que ésta carece de facultades para aprobar fraccionamientos, precisamente porque tal facultad había sido encomendada desde la Constitución y hasta las leyes municipales, al cabildo Municipal sin duda alguna. --- Entonces, si bien no se acepta que tales derogaciones se hubiesen producido de facto sólo por efecto de las reformas que aquí se combaten, -porque claramente la Ley Orgánica Municipal prevalece sobre la de Desarrollo Urbano, al ser ley conducente para el establecimiento de la función orgánica municipal- lo cierto es que así podría confundirse y entenderse por la ciudadanía en general, lo que desde luego produce otro desafortunado efecto, que es el de crear incertidumbre jurídica a los gobernados, lo cual constituye también violación constitucional. --- Por tanto, si con anterioridad a las reformas combatidas, los artículos 19 y 185 de la Ley de Desarrollo Urbano guardaban absoluta congruencia con las exigencias constitucionales y legales antes apuntadas, al establecer con toda claridad que la aprobación de fraccionamientos correspondía al cabildo Municipal (ayuntamiento), resulta que las reformas operadas a estas disposiciones sólo vienen a amenazar, confundir y contradecir a todo el sistema legal conducente, al tiempo en que pretenden claramente entrometerse en las facultades autoregulatorias de los Municipios que se ejercen a través de sus ayuntamientos. --- Y si bien en las reformas combatidas no se establece competencia específica a ninguna otra autoridad concreta para la aprobación de fraccionamientos, lo cierto es que define claramente que el cabildo Municipal sólo tendrá facultad para 'conocer' de las aprobaciones que obviamente otras autoridades les informe. Y si se asume en defensa de esta acción de controversia constitucional que la facultad de definir qué autoridad en específico deba tener la facultad de aprobar fraccionamientos en San Luis Potosí corresponde al cabildo Municipal, esto no es óbice para que dejen de considerarse como inconstitucionales las combatidas reformas, ya que no se desprende de su texto que el cabildo Municipal intervenga en la aprobación de fraccionamientos, sino que por el contrario, se desprende claramente que el cabildo recibirá sólo para su conocimiento las aprobaciones que en este sentido se emitan. --- En este tenor, si bien resulta defectuosa y ambigua la cuestión debatida, si se declaran con precisión los efectos concretos y específicos en los cuales el cabildo Municipal puede intervenir en la aprobación de fraccionamientos, estableciéndose que su única intervención será la de y para conocimiento, lo que no deja duda de que hasta ahí llegarían las facultades del cabildo Municipal en esta materia. Esta afirmación, en concreto, es la que patentiza de mejor manera la intromisión del Congreso Estatal en la autorregulación interna de los Municipios. Y si a esto se suma que el artículo 19 en su fracción XXI (reformado) extrae abiertamente la atribución del cabildo Municipal en lo relativo a la aprobación de fraccionamientos, no queda duda alguna de que en esta materia el cabildo (ayuntamiento) no podría ya intervenir sino sola y exclusivamente para conocer de las aprobaciones de fraccionamientos que se le presenten. --- De esta manera, la única forma de entender las cosas -conforme a las reformas que se impugnan- sería que el cabildo Municipal tiene la facultad de definir qué autoridad en específico tendría la competencia para aprobar fraccionamientos, siempre y cuando no fuera él mismo el que se auto-designara, porque de cualquier manera sus facultades se limitarían al conocimiento de las aprobaciones que se emitieran, pero nunca las de autorizar en forma directa fraccionamientos, porque tal facultad ha sido específicamente extraída por las reformas que aquí se combaten. --- Y así las cosas, el ayuntamiento tendría obligaciones constitucionales y legales (en materia de fraccionamientos) que simplemente no puede cumplir sino sólo conocer. Y si se quiere, estirando al máximo las cosas, tendría que aceptarse que el cabildo Municipal tuviera por cumplidas esas obligaciones con el solo y único acto de designar a quien haga el trabajo y de conocer de sus resultados. Violándose con ello la exigencia Constitucional de que el ayuntamiento ejerza el gobierno municipal de manera exclusiva, a que se contrae la fracción I del artículo 115, por la carencia de facultades devenida de las reformas que aquí se impugnan. --- Es por esto, por lo que se ejerce la presente controversia constitucional, por lo que se solicita a esta H. Suprema Corte de Justicia declare que las modificaciones operadas a la fracción XXI del artículo 19 y 185 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí son abiertamente inconstitucionales, por invadir la esfera propia y exclusiva del ayuntamiento de la Capital del Estado y declare su invalidez, y por tanto, su total inoperancia y vigencia".

CUARTO.- Por auto de diecisiete de septiembre de dos mil dos, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional y remitirlo al Ministro Mariano Azuela Güitrón para que actuara como instructor.

Mediante proveído de la misma fecha que el anterior, el Ministro instructor tuvo por presentados a los Síndicos Municipales con la personalidad que ostentan, promoviendo la controversia constitucional; admitió la demanda y reconoció el carácter de demandados a las siguientes autoridades del Estado de San Luis Potosí: a) al Congreso, b) al Gobernador Constitucional y c) al Secretario General de Gobierno; no así al Director del Periódico Oficial del Estado por tratarse de una autoridad subordinada jerárquicamente al Secretario General de Gobierno; ordenó emplazar a las autoridades demandadas y dar vista al Procurador General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera; además con fundamento en el artículo 35 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que faculta al Ministro instructor a recabar pruebas para mejor proveer, requirió al presidente del Consejo Electoral del Estado de San Luis Potosí para que remitiera las constancias de mayoría y validez otorgadas a los promoventes que los acreditara como Síndicos Municipales y también requirió al presidente del Congreso Estatal para que, al contestar la demanda, remitiera el ejemplar del Periódico Oficial de nueve de julio de dos mil dos, así como copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado.

QUINTO.- Por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el treinta de octubre de dos mil dos, el Diputado Malaquías Guerra Martínez, presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de San Luis Potosí, en representación del Congreso del Estado, dio contestación a la demanda de controversia constitucional, anexando copias certificadas de diversas pruebas documentales, entre ellas las relativas a los antecedentes del proceso legislativo de la norma impugnada que fueron requeridas. Asimismo, Jorge Daniel Hernández Delgadillo, Secretario General de Gobierno, en ausencia del Titular del Poder Ejecutivo del Estado y por su propio derecho, por escritos de la misma fecha que el anterior, dio contestación a la demanda de controversia constitucional.

El presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de San Luis Potosí, adujo en su contestación a la demanda:

“RAZONES Y FUNDAMENTOS POR LOS QUE SE SOSTIENE LA VALIDEZ DE LAS NORMAS CONTROVERTIDAS. --- PRIMERO.- Como las acciones de controversia constitucional, por su propia naturaleza, sólo pueden tener por materia las violaciones a la Constitución Federal que se aleguen, en el caso el examen de las normas impugnadas únicamente debe hacerse a la luz de lo previsto en las disposiciones constitucionales que se invocan en la demanda, esto es, las contenidas en las fracciones I, primer párrafo, II, segundo párrafo, y V, del artículo 115 constitucional. --- Pues bien, es cierto que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 115, fracción V, constitucional, los Municipios se encuentran facultados para formular, probar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia, tal y como lo destaca el ayuntamiento promovente. --- Pero también es cierto que dicho precepto constitucional no otorga a los Municipios de manera expresa y explícita la facultad de autorizar fraccionamientos urbanos, y esto tiene relevancia para la cuestión que nos ocupa, porque al ser esto así, las reformas a los artículos 19, fracción XXI, y 185 de la Ley de Desarrollo Urbano, no resultan contrarias a lo dispuesto por esa fracción V del citado artículo 115, pues aún cuando de acuerdo con las mismas ya no corresponderá a los ayuntamientos autorizar los fraccionamientos, sino a la autoridad que ellos designen, el hecho relevante es que dichas reformas no están privando a tales órganos de gobierno de ninguna atribución que aquel precepto constitucional les haya otorgado, lo que desde luego es lo más importante a la hora de examinar la validez de tales reformas. --- Y como además ningún otro precepto de la Constitución Federal le confiere de manera expresa a los Municipios esa facultad de autorizar fraccionamientos urbanos, es claro que, en contra de lo que sostiene el demandante, las reformas a los mencionados artículos 19, fracción XXI, y 185 de la citada Ley, tampoco son contrarias a lo dispuesto por el artículo 115, fracción I, Constitucional. --
- En efecto, es verdad que de acuerdo con la mencionada fracción I de ese artículo

115, la competencia que la propia Constitución Federal otorga al Gobierno Municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva; sin embargo, como no es esa Ley Fundamental la que le otorga al Gobierno Municipal la competencia para autorizar fraccionamientos, tal facultad no corresponde ejercerla de manera exclusiva a los ayuntamientos en términos de esa fracción I del citado artículo 115, sino que bien puede quedar a cargo de algún otro órgano inferior de gobierno. --- Consecuentemente, si bien es cierto que con motivo de las reformas a los artículos 19, fracción XXI y 185 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí, no corresponde a los ayuntamientos la facultad de autorizar fraccionamientos, sino al órgano o dirección municipal que éstos designen en sus reglamentos respectivos, es por demás evidente que con ello no se infringe lo dispuesto por el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, adversamente a lo que alega el ayuntamiento inconforme. --- Ciertamente, la autorización de fraccionamientos de terrenos constituye una de las acciones mediante las cuales los Municipios llevan a cabo algunas de las atribuciones que les otorga la mencionada fracción V del artículo 115 constitucional, pero como tal autorización no es una atribución que expresamente le haya otorgado a los Municipios la Constitución Federal, sino que sólo se encuentra implícitamente concedida a éstos, en la medida que constituye un medio necesario para que los mismos puedan cumplir con algunas de las facultades que expresamente les fueron otorgadas, de ello se sigue que queda a la legislación secundaria conferirle directamente a los ayuntamientos, o delegar en éstos la designación de la dependencia que se hará cargo de ejercer esa atribución implícita de autorizar fraccionamientos, tal y como en este caso lo dispone el artículo 185 reformado de la Ley de Desarrollo Urbano. --- Esto desde luego no significa una intromisión del Congreso del Estado en una esfera que no es de su competencia, como lo es el régimen interno de los ayuntamientos, ni que se invada la autonomía municipal, o que se restrinja el derecho de los ayuntamientos de reglamentar su organización interna en función de las obligaciones constitucionales, como lo alega el demandante. --- En efecto, el párrafo segundo de la fracción II del artículo 115 constitucional, ciertamente, otorga a los ayuntamientos la facultad de aprobar 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; pero como tal disposición también previene que dicha facultad se ejercerá de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, desde luego que es inexacto lo que aduce el ayuntamiento demandante en el sentido de que las legislaturas no se encuentran facultadas para intervenir en el funcionamiento y organización interna de los Municipios, pues lo cierto es que constitucionalmente les corresponde nada menos que establecer las bases generales al respecto. --- Ciertamente, alega el demandante que las reformas impugnadas se introducen indebidamente en una materia que no es de su competencia, porque la Ley de Desarrollo Urbano no tiene como explícita función la de regular la materia orgánica municipal; pero no debe perderse de vista que dicha legislación se ocupa, entre otras cuestiones, de regular las facultades que en materia de desarrollo urbano les otorga a los Municipios la fracción V del artículo 115 constitucional, y que esta disposición expresamente previene que tales facultades se ejercerán en los términos de las leyes federales y estatales, pues de todo esto se sigue que nada impide que dicha Ley regule algunos aspectos relativos al régimen interno de los Municipios, siempre y cuando, claro está, los mismos tengan relación con aquella materia urbana. --- Insiste el accionante que el Congreso del Estado se introduce en la autorregulación interna de los Municipios, porque conforme a las reformas impugnadas, el cabildo sólo tiene la facultad de definir la autoridad que en específico tendría la competencia para aprobar fraccionamientos, sin poder autodesignarse, porque de acuerdo con tales reformas, sus facultades se limitan al mero conocimiento de las aprobaciones que se emitan, sin poder autorizar en forma directa los fraccionamientos. Sin embargo, el planteamiento es inoperante, pues con total independencia de las reformas cuestionadas, es claro que los cabildos no pueden autoasignarse facultades, ya que de lo contrario se generaría incertidumbre e inseguridad, desde el momento que las atribuciones de los ayuntamientos serían tantas como éstos quisieran determinar. Es por ello que las facultades de los ayuntamientos sólo pueden establecerlas las constituciones, federal y la local, y la Ley. --- Por otra parte, debe decirse que si bien es cierto que con motivo de las reformas impugnadas la facultad de autorizar fraccionamientos urbanos pasa

de los ayuntamientos a una dependencia de éstos, el hecho relevante es que tal facultad no se extrae de la esfera municipal, de donde resulta que a los Municipios no se les está privando de ninguna atribución necesaria para cumplir con las tareas que constitucionalmente se les confiere, adversamente a lo que sin fundamento se alega en la demanda que se contesta, pues en todo caso tal atribución quedará a cargo de una autoridad municipal. --- Todas estas son, pues, las razones y fundamentos por los que se sostiene la constitucionalidad de las reformas impugnadas. --- Por otro lado, las violaciones que se alegan respecto de la Constitución Local y leyes estatales no son materia de la acción de controversia constitucional conforme al criterio que la Suprema Corte ha sustentado en la siguiente tesis: --- '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 DEL ORDEN FEDERAL. Para determinar los planteamientos cuyo conocimiento corresponda a esta Suprema Corte, propuestos mediante la acción de controversia constitucional suscitada entre un Estado y uno de sus Municipios, debe tomarse en consideración que los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución General de la República y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, limitan su competencia a aquellas controversias que versen sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales impugnados, desprendiéndose que se trata de violaciones a disposiciones constitucionales del orden federal. Por lo tanto, carece de competencia para dirimir aquellos planteamientos contra actos a los que sólo se atribuyan violaciones a la Constitución del Estado o a leyes locales, cuyo remedio corresponde establecer al Constituyente Local o a las Legislaturas de los Estados. --- 9ª Época, T. III, marzo/96. Pág. 320. --- Así entonces, resulta que todo aquello que se aduce en torno a violaciones a la Constitución Local y leyes estatales deberá declararse inoperante. --- SEGUNDO.- Ad cautelam. Los razonamientos que se plasman a continuación, se hacen en forma cautelar, en virtud de lo expuesto en el punto anterior. --- Alega el demandante que en el caso se vulnera el artículo 114 de la Constitución Política del Estado; sin embargo, cabe precisar que tal disposición constitucional tampoco le otorga a los Municipios en forma directa y expresa la facultad de autorizar fraccionamientos urbanos, por lo que queda al Legislador Ordinario la potestad de determinar lo conducente en relación con esa facultad, siempre y cuando no la sustraiga de la esfera municipal, vista la circunstancia de que la misma es necesaria para que los Municipios puedan cumplir con las atribuciones que les confiere tanto la Constitución Federal, como estatal, en materia de desarrollo urbano. --- Así pues, si antes de la reforma impugnada, los artículos 19, fracción XXI, 185 de la Ley de Desarrollo Urbano conferían tal facultad de autorizar fraccionamientos directamente a los cabildos municipales, y ahora, después de la reforma cuestionada, tales numerales dejan a los ayuntamientos la potestad de designar la autoridad municipal competente para autorizar fraccionamientos, no se advierte que con ello se invada la autonomía municipal, pues en cualquier caso corresponde al Legislador determinar lo conducente, según ya se señaló. Además de que en todo caso lo importante es que dicha atribución continúa dentro del ámbito municipal. --- Por otra parte, en el supuesto de que los artículos 19, fracción XXI, 185 reformados de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí y Segundo Transitorio del Decreto 352 contravinieron el numeral 70, fracción XXXV de la Ley Orgánica del Municipio Libre de San Luis Potosí, como lo alega el demandante, debe aclararse que ello, además de no ser materia de la acción de controversia constitucional, según ya se dejó señalado, en todo caso se trataría de un conflicto de normas en razón del ámbito temporal de su aplicación. --- Al respecto cabe aclarar, que en contra de lo que aduce el accionante, la Ley Orgánica del Municipio Libre no prevalece sobre la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, dado que se trata de normas de igual jerarquía, en tanto que provienen del mismo Legislador Ordinario y, consecuentemente, debe estarse al principio general de derecho según el cual la ley posterior deroga a la anterior, tanto más, que en el caso existe disposición expresa, misma que se contiene en el mencionado artículo segundo transitorio. Así pues, y por otro lado, es inexacto lo que alega el demandante en el sentido de que las reformas legales cuestionadas vienen a crear incertidumbre jurídica a los gobernados, pues como se advierte, en todo caso las contradicciones legales que se señalan en la demanda encuentran solución mediante la aplicación de la técnica jurídica. --- Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio jurisprudencial que a la letra dice: --- 'CONFLICTO DE LEYES. ES INEXISTENTE CUANDO OPERA LA DEROGACION TACITA DE LA LEY

ANTERIOR POR LA POSTERIOR. Cuando el conflicto de leyes se plantea entre una ley anterior y una posterior en la regulación que realizan sobre la misma materia, si ambas tienen la misma jerarquía normativa, fueron expedidas por la misma autoridad legislativa y tienen el mismo ámbito espacial de vigencia, cabe concluir que no existe conflicto entre ellas, porque aun cuando no haya disposición derogatoria, opera el principio jurídico de que la ley posterior deroga tácitamente a la anterior en las disposiciones que le sean total o parcialmente incompatibles'. --- Novena Epoca, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VIII, Julio de 1998, Tesis: P./J.32/98, Página 5. --- Por otro lado, según el argumento del Municipio accionante las reformas impugnadas contradicen a su Reglamento Interior, ya que de acuerdo con lo que éste previene, la Dirección de Administración y Desarrollo Urbano de ese Municipio carece de facultades para aprobar fraccionamientos, por lo que en ese caso, el ayuntamiento inconforme tendrá que adecuar su Reglamento interno a la nueva disposición de la Ley de Desarrollo Urbano en virtud de la jerarquía de normas. --- Igualmente el promovente señala que dicha incompetencia de la Dirección de Administración y Desarrollo Urbano Municipal para autorizar fraccionamientos, radica en que tal facultad había sido encomendada desde la Constitución hasta las Leyes Municipales al cabildo Municipal, lo cual es inexacto ya que como se ha venido mencionando ni la Constitución Federal ni la Participación del Estado le otorgan a los cabildos la facultad de autorizar fraccionamientos".

El Gobernador del Estado, por conducto del Secretario General de Gobierno y este último por propio derecho, dieron contestación al concepto de invalidez de la demanda de controversia constitucional en los siguientes términos:

"Con respecto al único concepto de invalidez a que hace referencia la parte actora, me permito manifestar lo siguiente: --- PRIMERO.- En primer término el concepto de invalidez que hace valer la parte actora en la controversia constitucional en que comparezco, resulta notoriamente improcedente dado que los artículos 19, fracción XXI y 185, en relación con el artículo Segundo Transitorio de la Ley de Desarrollo Urbano, reformada mediante Decreto 352 publicado en el Periódico Oficial con fecha 9 de julio del año 2002, no contradice ninguno de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que en el caso no se actualiza en la especie la hipótesis de procedencia de la controversia constitucional prevista por la fracción I del artículo 105 de la Carta Magna. --- Aduce el demandante que los Municipios de los Estados tienen a su cargo el cumplimiento de diversas obligaciones, subrayando las que atienden a la zonificación, uso de suelo, sustitución y aprobación de fraccionamientos, etc. --- Al respecto cabe mencionar que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los incisos d) y f) de su fracción quinta, así como el artículo 114, fracción V de la Constitución Política del Estado, textualmente dicen lo siguiente: --- ARTICULO 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: --- V.- Los Municipios, en los términos de las leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para: --- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; --- e) Otorgar licencias y permisos para construcciones; --- ARTICULO 114.- El Municipio libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado y tendrá a su cargo la administración y gobierno de los intereses municipales, conforme a las bases siguientes: --- V. Los Municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios; --- De lo anterior, se infiere que, en efecto, los Municipios están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación, uso de suelo, constitución y aprobación de fraccionamientos, pero es menester precisar, que esta facultad la ejercerán en los términos de las leyes federales y estatales. --- La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí, según su artículo 10., tiene

por objeto establecer las normas que permitan ordenar los asentamientos humanos en el Estado de San Luis Potosí, establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de suelo, a efecto de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como implementar las medidas y las acciones adecuadas para la prevención de desastres, a través de la regulación del uso del suelo en los centros de población en el Estado. --- En esta Ley la que regula y norma, de acuerdo con su objeto, y con su artículo 2o., fracciones I, VIII y X, el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población del Estado; la construcción, conservación y mejoramiento de las obras de urbanización, equipamiento y servicios públicos de los centros de población urbanos y rurales, que aseguren condiciones materiales dignas de vida; y la regulación del mercado del suelo, especialmente el destinado a vivienda para asegurar su disponibilidad y frenar la especulación urbana. --- Las reformas a la Ley de Desarrollo Urbano, se efectuaron, de acuerdo con su exposición de motivos, con el fin de contar con mayor claridad y especificidad en cuanto a las atribuciones que la citada Ley da a los ayuntamientos, específicamente en lo referente al control del uso del suelo, y las que se establecen a cargo de la Secretaría de Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas, en materia de prevención y vigilancia del desarrollo urbano en todo el Estado. Dicho fin es totalmente válido para cumplir con el objeto de la citada Ley, por lo que lo que aduce la demandante es totalmente infundado. --- Si bien es cierto que los Municipios se encuentran fundamentalmente gobernados a través de sus ayuntamientos, las reformas a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí, que aduce como inconstitucionales, no intervienen en su administración puesto que las atribuciones que tenía conferidas en el artículo 19, fracción XXI, y 185, las tenía otorgadas de acuerdo al objeto de la Ley, no en una disposición constitucional. Para el caso específico, con las reformas, se modifican las atribuciones que la Ley le tenía otorgadas. ---Aunado a lo anterior, las reformas que el demandante tachas de inconstitucional, no contradicen lo dispuesto en el artículo 115 constitucional, toda vez que las mismas no intervienen en la realización autónoma de las facultades de los ayuntamientos, al contrario, reitera que el órgano o dirección municipal competente dictaminará lo conducente respecto de las autorizaciones en comento, entendiéndose que el órgano o dirección municipal será aquella que en la Ley Orgánica del Municipio Libre y los ordenamientos municipales tengan las atribuciones para dicho efecto, con la sola limitante de no pugnar con las leyes normativas que para cada materia establezcan las legislaturas Federales y Estatales. --- Asimismo, aduce el demandante que el Congreso Estatal se excede en sus funciones al pretender establecer normas que regulen la manera como internamente deben los ayuntamientos cumplir con la obligación Municipal de aprobar fraccionamientos, lo que constituye claramente un ataque a la autonomía municipal, aludiendo además diversas fracciones al numeral 70 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, a este respecto, cabe destacar lo siguiente: --- La Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, señala en su artículo 57, fracciones I y II, lo siguiente: --- ARTICULO 57. Son atribuciones del Congreso: --- I. Dictar, abrogar y derogar leyes; --- III. Legislar, dentro del ámbito de su competencia, en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como de uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción estatal; --- VI. Expedir la Ley Orgánica del Municipio Libre; --- Asimismo, el artículo 26, fracciones I, VII y X, textualmente dice: --- - ARTICULO 26. Las atribuciones legislativas del Congreso en general son: --- I. Dictar, abrogar y derogar leyes; --- VII. Legislar, dentro del ámbito de su competencia, en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como de uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción estatal; --- X. Expedir la Ley Orgánica del Municipio Libre; --- De las transcripciones anteriores, se deduce, que el Poder Legislativo, sobre la base de sus facultades constitucionales, apegado a la legalidad, ejerció sus atribuciones al aprobar las reformas a diversos artículos de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, contenidas en el decreto 352, por lo que no existe la controversia que se plantea. --- En cuanto al artículo Segundo Transitorio del decreto 352, se reitera que no vulnera una norma constitucional, puesto que esta facultad de derogación la tiene el Poder Legislativo del Estado de acuerdo con los numerales anteriormente transcritos".

SEXTO.- El Ministro instructor por auto de seis de noviembre de dos mil dos, tuvo por presentados al presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado; al Secretario General de Gobierno, en ausencia del Titular del Poder Ejecutivo del Estado y al propio Secretario General de Gobierno, con la personalidad que ostentan, la cual les reconoció en términos de las documentales exhibidas, dando contestación a la demanda. Asimismo, les tuvo dando cumplimiento al requerimiento ordenado en autos, remitiendo las documentales que

se relacionarán en la audiencia de ley; ordenó dar vista a la actora y al Procurador General de la República con las contestaciones de demanda y finalmente, señaló las diez horas del once de diciembre de dos mil dos para la celebración de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

SEPTIMO.- El Procurador General de la República manifestó lo siguiente:

“Dicha causal deberá desestimarse, en virtud de que los argumentos hechos valer guardan íntima relación con el fondo de la cuestión planteada y deberán examinarse en los conceptos de invalidez, ya que justamente, la materia de la presente controversia, radica en la determinación de la constitucionalidad de los preceptos controvertidos. Asimismo, de considerar procedente dicha causal, se dejaría sin materia el presente asunto, ya que se prejuzgaría sobre el fondo del mismo. --- Robustece esta consideración la tesis emitida por ese Supremo Tribunal bajo el rubro siguiente: 'Novena Epoca. --- Instancia: Pleno. --- Fuente: --- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. --- Tomo: X, Septiembre de 1999. --- Tesis: P./J.92/99. --- Página: 710. --- CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas. --- Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. ---Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. --- El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el siete de septiembre del año en curso, aprobó, con el número 92/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve'. --- V. Sobre el único concepto de invalidez. --- Los promoventes argumentan que las reformas a los artículos 19, fracción XXI y 185, en relación con el Segundo Transitorio de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, son contrarias al contenido del artículo 115 de la Constitución Federal, toda vez que invaden la esfera de competencia del Municipio que representan, ya que disminuyen su facultad decisoria cuando se establece que el cabildo del Municipio no será a quien orgánicamente le corresponde la aprobación de fraccionamientos, sino que tal atribución la ejercerá algún otro 'órgano o dirección competente', distinto al cabildo municipal, pretendiendo que éste sólo tenga conocimiento de ese acto. --- Lo anterior, en razón a que en la reforma constitucional del año de 1999 al artículo 115 de la Constitución Federal se enfatizó que el Municipio tiene facultad de gobernar, a través de su ayuntamiento, en las materias que le son propias y por lo cual se le concedió la facultad reglamentaria. ---La reforma efectuada a los artículos 19, fracción XXI y 185 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado invaden la esfera concedida constitucionalmente al Municipio en la medida que: --- En la redacción de la fracción XXI del artículo 19 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado se suprime, indebidamente, la frase 'fraccionamiento de predios', pretendiendo con ello eliminar uno de los atributos concedidos a los ayuntamientos. --- Con el actual contenido del artículo 185 de la misma Ley, si bien antes de la reforma establecía claramente la facultad del cabildo municipal para la aprobación de fraccionamientos, ahora se pretende que esta atribución la ejerza algún otro 'órgano o dirección competente' distinto al cabildo municipal, pretendiendo que éste sólo tenga una facultad de conocimiento. --- 'Luego, al pretenderse a través del Artículo Segundo Transitorio que se deroguen todas las disposiciones que se opongan a estas reformas a la Ley de Desarrollo Urbano, podría pensarse que cualquier otro dispositivo legal que confiera facultades al cabildo municipal para aprobar fraccionamientos quedaría automáticamente derogado'. --- Contestación del Congreso. --- En esencia contestó que es falso que dichas reformas resulten contrarias al espíritu y contenido de las Constituciones Federal y del Estado, así como a que se invada la esfera jurídica de los Municipios de la Entidad y, que se inhiba la facultad autorregulatoria del mismo. -- - Lo anterior debido a que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 115, fracción V constitucional, los Municipios cuentan, entre otras facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los que deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. --- Asimismo, señaló que el precepto

constitucional antes citado no otorga a los Municipios de manera expresa la facultad de autorizar fraccionamientos urbanos, por lo que las reformas a los artículos 19, fracción XXI y 185 de la Ley de Desarrollo Urbano no resultan contrarias a lo dispuesto por la norma constitucional, pues aún cuando de acuerdo con las mismas ya no 'corresponderá a los ayuntamientos autorizar los fraccionamientos, sino a la autoridad que ellos designen, el hecho relevante es que dichas reformas no están privando a tales órganos de gobierno de ninguna atribución que la Constitución les ha conferido, lo que tampoco son contrarias a lo dispuesto por el artículo 115 fracción I de la Carta Magna. --- Tal autorización se encuentra implícitamente concedida a los 'Municipios' en la medida que constituye un medio necesario para que puedan cumplir con algunas de las facultades que expresamente les fueron otorgadas, de ello se sigue que queda a la legislación secundaria conferirla directamente a los ayuntamientos, o delegar en éstos la designación de la dependencia que se hará cargo de ejercer esa atribución implícita de autorizar fraccionamientos, tal y como en este caso lo dispone lo dispone (sic) el artículo 185 reformado. --- La facultad de autorizar fraccionamientos urbanos pasa de los ayuntamientos a una dependencia de éstos, el hecho relevante es que tal facultad no se extrae de la esfera municipal, de donde resulta que a los Municipios no se les está privando de ninguna atribución para cumplir con las con las (sic) tareas que constitucionalmente se les confiere, pues en todo caso tal atribución quedará a cargo de una autoridad municipal. --- Contestación del Gobernador y del Secretario General de Gobierno. --- Las dos autoridades señaladas se manifestaron de manera semejante en cuanto a que la promulgación por parte del Ejecutivo y su respectivo refrendo por parte del Secretario General de Gobierno del Decreto 352 publicado el 9 de Julio del año en curso en el Periódico Oficial del Estado, emitido por la Legislatura de la Entidad, de ninguna manera es inconstitucional, ni vulnera derecho alguno de los actores, toda vez que se realizaron sobre la base de las disposiciones contenidas en los artículos 80, fracción II y 83, respectivamente de la Constitución Política del Estado los que les confiere facultades para ello. --- Opinión del suscrito. --- Previo a la opinión que me compete, por cuestión metodológica, me referiré a las atribuciones que la Ley de Desarrollo Urbano concede a las diversas autoridades que intervienen en su aplicación, lo cual está previsto en el Título Segundo denominado 'DE LAS AUTORIDADES Y SU COMPETENCIA', en los artículos 16, 17, 18 y 19 de dicha Ley. --- El artículo 16 establece que la aplicación de la Ley y su reglamentación, así como el control y vigilancia de su cumplimiento en el ámbito de sus respectivas competencias corresponde al Titular del Ejecutivo del Estado, 'La Secretaría' (Secretaría de Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas) y a los ayuntamientos. --- Las atribuciones del Ejecutivo en lo que interesa, se refieren a: --- Elaborar, ejecutar, controlar, revisar, actualizar, evaluar y modificar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano. --- Coordinar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano. --- Celebrar acuerdos de coordinación y convenios con los ayuntamientos, entidades federativas y la Federación en materia de desarrollo urbano. --- Proponer a los ayuntamientos la modificación de los Planes de Desarrollo Urbano, a fin de ejecutar acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento previstas en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano. --- Participar en las Comisiones de Conurbación Interestatal, en los términos que establece la Ley General de Asentamientos Humanos y los convenios correspondientes; --- Proponer a los ayuntamientos la determinación de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios, de acuerdo a lo previsto en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano. --- Proporcionar a los ayuntamientos el apoyo técnico que requieran para el ejercicio de sus facultades en materia de desarrollo urbano. --- Que el Titular del Ejecutivo del Estado podrá ejercer las atribuciones antes señaladas por sí o a través de la Secretaría. --- Las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo, Comunicaciones y Obras Públicas en lo que interesa, se refieren a: --- Elaborar el proyecto del Plan Estatal de Desarrollo Urbano y vigilar su correcta aplicación, así como coordinar la elaboración de los Planes Regionales y de Ordenación de Zonas Conurbadas Intermunicipales, emitiendo el dictamen de congruencia entre dicho Plan Estatal y Regional de Desarrollo Urbano con los de Desarrollo Urbano de competencia municipal. --- Coordinar las acciones que en materia de desarrollo urbano implemente el Gobierno Federal en apoyo al Estado y los Municipios. --- Participar en el área de su competencia, en la elaboración y revisión de los convenios de coordinación que acuerde el Gobernador del Estado con las dependencias de la administración pública federal, los gobiernos de otras entidades federativas y de los Municipios, a fin de ejecutar acciones conforme a las finalidades y objetivos propuestos en los diversos programas y planes de desarrollo

urbano. ---Conforme a la participación que corresponde al Gobierno del Estado, intervenir en la operación del Sistema Nacional de Suelo y Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano y la Vivienda, en los términos de los convenios de coordinación que se establezcan con los Gobiernos Federal y municipales. --- Conforme a los convenios previamente celebrados entre el Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos, asumir, de manera total o parcial, las funciones técnicas que les corresponden a los Municipios en la aplicación de esta Ley y ejecutar obras públicas municipales cuando éstos carezcan de los órganos administrativos correspondientes, o bien, que la complejidad de los asuntos así lo requiera. --- Participar en forma conjunta con los ayuntamientos involucrados, conforme a las disposiciones de esta Ley y los respectivos convenios de coordinación, en la formulación, ejecución, control, evaluación y revisión de los Planes Regionales de Desarrollo Urbano; --- Asesorar a los ayuntamientos cuando éstos lo soliciten. Revisar los Planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano, sin menoscabo de la autonomía municipal, respecto de su congruencia en el conjunto de planes y programas y la observancia de las normas que regulan su expedición por parte de los ayuntamientos, para ordenar su publicación por el Gobernador del Estado. --- Participar en forma coordinada con los gobiernos municipales en la elaboración, ejecución, control, evaluación y revisión de los Planes Parciales que se expidan para la utilización parcial o total de la reserva territorial y de las zonas sujetas a conservación ecológica. --- Colaborar en coordinación con los ayuntamientos, cuando así lo soliciten, en las normas técnicas, manuales, instructivos y formatos para la mejor aplicación de las disposiciones de esta Ley y su reglamentación. --- Substanciar el procedimiento administrativo que previene esta Ley para la aplicación de sanciones en el ámbito de su competencia, así como el recurso de reconsideración. --- El artículo 19 establece las atribuciones de los ayuntamientos de la entidad, destacando las siguientes: --- Formular, aprobar, administrar, revisar actualizar y difundir los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, de Centro de Población Estratégico, de Centro de Población y los que de éstos se deriven, en congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, sí como evaluar y vigilar su cumplimiento; gestionar y promover el financiamiento para la realización del Plan de Desarrollo Urbano Municipal y celebrar convenios en la materia, para lograr los objetivos de los Planes de Desarrollo Urbano Municipales. --- Llevar el registro de los planes y programas municipales de desarrollo urbano y de vivienda para su difusión, consulta pública, control y evaluación. --- Proponer al Congreso del Estado la fundación de centros de población y promover obras para que los habitantes de los respectivos Municipios de la Entidad cuenten con vivienda digna, espacios adecuados para el trabajo, áreas y zonas de esparcimiento y comunicación. --- Participar en la formulación, aprobación, administración, revisión y actualización de los Planes de Zonas Conurbadas Intermunicipales en coordinación con la Comisión de Conurbación respectiva y con la Secretaría, regulando las zonas conurbadas intermunicipales que incluyan centros de población en su territorio, conforme a las disposiciones legales y al decreto que formule el Titular del Ejecutivo. --- Otorgar licencias de uso del suelo y vigilar su cumplimiento, de conformidad con lo establecido en esta Ley, su reglamento y los Planes de Desarrollo Urbano aplicables. --- Otorgar las licencias de construcción, remodelación, ampliación, demolición e inspeccionar la ejecución de toda edificación u obra que se lleve a cabo en el Municipio. --- Autorizar de acuerdo con la presente Ley y su Reglamento, la lotificación, relotificación, constitución de regímenes de propiedad en condominio, división, subdivisión y fusión de predios, cambio de intensidad en el uso habitacional y cambio de uso de suelo. ---Municipalizar y regularizar, en su caso, los fraccionamientos cuando se hayan cubierto los requisitos legales. --- Promover la constitución de asociaciones para la conservación y mejoramiento de sitios y fincas afectos al patrimonio cultural del Estado y el patrimonio urbano arquitectónico y apoyarlas en sus actividades. --- Aplicar medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes y programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios en los términos de esta legislación tramitar el procedimiento administrativo y el recurso de reconsideración previsto en esta Ley. --- Por su parte los artículos 19, fracción XXI y 185 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí, reformados establecen: --- 'ARTICULO 19. Los ayuntamientos de la Entidad, tendrán en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones las atribuciones siguientes: --- I. a XX.... --- XXI. Autorizar de acuerdo con la presente Ley y su Reglamento, la lotificación, relotificación, constitución de regímenes de propiedad en condominio, división, subdivisión y fusión de predios, cambio de intensidad en el uso habitacional y cambio

de uso de suelo; --- 'ARTICULO 185. Una vez revisada la documentación y después de haberse hecho el análisis correspondiente, el órgano o dirección municipal competente dictaminará lo conducente, remitiendo una copia de la autorización al cabildo para su conocimiento'. --- 'TRANSITORIOS. --- SEGUNDO.- Se derogan todas las disposiciones y ordenamientos legales que se opongan al presente Decreto'. --- Como se observa, la reforma al artículo 185 de la ley de la materia, establece que será un 'órgano' o 'dirección municipal' el competente para dictaminar lo relativo a las autorizaciones de fraccionamientos. --- Por su parte el artículo 115, fracción I de la Constitución Federal, en lo conducente señala: --- 'Artículo 115.-Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes: --- I. Cada Municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. --- II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica... --- 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, que 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...'. --- Cabe señalar que ni el Constituyente en el proceso legislativo de reforma al artículo 115, ni la propia Constitución Federal, determinan expresamente el alcance de las bases generales de la administración pública municipal que los Congresos locales establecerán en las leyes municipales, de lo que se deduce que emitir dichas bases generales es un acto de soberanía estatal que será determinado por las mismas legislaturas, respetando las atribuciones que para el Municipio prevé la Constitución Federal. --- Sin embargo, del análisis del propio artículo 115, fracción II de la 'Constitución General de la República y de las consideraciones vertidas, es posible determinar dos limitantes en la expedición de las leyes municipales. --- La primera limitante para las legislaturas locales en el ejercicio de la facultad legislativa que les concede la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia municipal radica en que las leyes municipales no deben dirigirse a un Municipio o Municipios de manera particular, dando así cumplimiento a la generalidad, que como condicionante determina la Ley Fundamental. --- La segunda limitante para establecer las bases generales de la administración pública municipal es que las mismas deberán emitirse respetando el orden jurídico mexicano regulado por la Norma Suprema, de tal manera que se observen sus principios y lo dispuesto en la Constitución de la entidad respectiva. --- Por otro lado, es importante considerar que el artículo 115, fracción II, emplea dos términos distintos en contenido y alcance: establecer y organizar. Sobre el término 'establecer', que la Constitución Federal atribuye a las legislaturas, va enderezado a facultarlas para crear, determinar o instituir los elementos que integran la administración pública municipal. El segundo término, 'organizar', y que se atribuye a los Municipios, debe entenderse no como una facultad de crear, determinar o instituir la administración pública, sino de dar orden a lo establecido por la legislatura local, en todo lo referente a la administración pública. --- De lo anterior se desprende que la Constitución Federal otorga a los ayuntamientos la facultad reglamentaria, consistente en expedir toda clase de disposiciones administrativas de observancia general ya sean sustantivas y/o adjetivas, pero siempre bajo un marco normativo emitido por el Congreso de la entidad a la que pertenezcan. --- Expuesto lo anterior, considero pertinente entrar al estudio de los artículos que la actora señala como inconstitucionales, con el objeto de precisar si contrarían algún principio fundamental de la Norma Suprema o invaden una facultad que la Constitución Federal otorga de manera exclusiva a los Municipios, según el concepto de invalidez esgrimido por los promoventes. --- Los argumentos expuestos por la actora esencialmente señalan que los numerales impugnados disminuyen su facultad decisoria cuando se establece que el cabildo del Municipio no será a quien orgánicamente le corresponda la aprobación de fraccionamientos, sino que tal atribución la ejercerá algún otro 'órgano o dirección competente', distinto del ayuntamiento, pretendiendo que éste sólo tenga

conocimiento de ese acto. --- Al respecto, dicho argumento resulta fundado, por las siguientes consideraciones: --- La reforma al artículo 115 constitucional efectuada en 1999 se realizó con la pretensión de darle mayor libertad y autonomía al Municipio como nivel de gobierno, base de la organización territorial, política y administrativa del país. --- La reforma a los artículos 19, fracción XXI y 185 de la Ley de Desarrollo Urbano excede las facultades conferidas a la Legislatura del Estado, toda vez que establece modificaciones a los atributos de gobierno que la Carta Magna otorga al ayuntamiento, ya que al establecer que será otro órgano o dirección municipal el que autorice los fraccionamientos, soslaya la capacidad que le atribuye la Constitución para que el ayuntamiento o cabildo, por sí mismo, ejerza el gobierno municipal en esa materia. --- Como se manifestó anteriormente, las legislaturas de los Estados únicamente establecerán las bases generales de la administración pública las que determinarán o instituirán los elementos que integran la administración pública municipal, ya que comprende a los Municipios organizar lo que aquéllas establezcan en todo lo referente a la administración pública. --- Es así que el numeral 185 impugnado, al señalar que el órgano o dirección municipal competente dictaminará lo conducente, remitiendo una copia de la autorización del fraccionamiento al cabildo para su conocimiento, evidentemente socava la capacidad de gobierno del ayuntamiento que específica e incuestionablemente le otorga la Constitución, para que como acto de gobierno decida sobre tal autorización. --- Confirman las consideraciones antes expresadas respecto del concepto "gobierno municipal", el autor Carlos F. Quintana Roldan, en su obra *Derecho Municipal*, México, 2000. Editorial Porrúa. Cuarta Edición revisada y actualizada. Págs. 201 y 205 respectivamente, cuando señala: --- 'Otro de los elementos fundamentales de la corporación municipal es su gobierno; esto es, un cuerpo de servidores públicos electos popularmente o designados, según lo marque la ley, que tiene como misión dirigir y conducir las actividades propias del Municipio, tendientes a que dicha institución cumpla con los fines que la propia ley le atribuye'. --- 'Tanto la Constitución Federal en su artículo 115, como las Constituciones locales y sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales Establecen que el gobierno del Municipio estará a cargo de un ayuntamiento, el cual podemos definir como: el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del Municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada Estado'. --- Por lo tanto, resulta obvio, que lo contemplado por los numerales 19, Fracción XXI y 185 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, impiden el Ejercicio de la capacidad originaria que el numeral 115, fracciones I y V, inciso f) Constitucional confiere al ayuntamiento que es la de gobernar, y en el caso que nos ocupa, el de autorizar los fraccionamientos, y por lo tanto, cumplir con los fines que la propia Norma Suprema le otorga. --- Por ultimo, en cuanto a la impugnación del artículo Segundo Transitorio de la multicitada reforma a la Ley de Desarrollo Urbano, cabe referir que el mismo únicamente tiene como función darle congruencia a las reformas legales, por lo que su validez o invalidez no resulta en ningún modo de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las reformas señaladas. --- En merito de lo antes expuesto, resultan parcialmente fundados los argumentos de la actora, toda vez que como fue demostrado, solo los artículos 19, fracción XXI y 185 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí transgreden la autonomía municipal, y en consecuencia, el contenido del artículo 115 constitucional. --- POR LO EXPUESTO, ATENTAMENTE SOLICITO A ESA H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, POR CONDUCTO DE USTED, SEÑOR MINISTRO INSTRUCTOR: --- PRIMERO.- Tenerme por presentado, en tiempo y forma, con la personalidad que tengo acreditada en el expediente en el que se actúa.- -SEGUNDO.- Declarar que la controversia es procedente, promovida por persona legitimada y presentada oportunamente. --- TERCERO.- Por las consideraciones vertidas en el presente curso, declarar fundado el concepto de invalidez y en consecuencia, la inconstitucionalidad de los artículos 19, fracción XXI y 185 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí. --- México, Distrito Federal, a 10 de diciembre de 2002. --- Atentamente 'Sufragio Efectivo. No Reelección'. --- El Procurador General de la República. Rafael Macedo de la Concha".

OCTAVO.- La audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos tuvo verificativo en la fecha señalada para el efecto, ordenando pasar los autos al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

Toda vez que en la sesión pública del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de fecha dos de enero de dos mil tres, se designó al Ministro Mariano Azuela Güitrón como presidente de este Alto Tribunal, con fundamento en el artículo 14, fracción II, primer párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, mediante proveído del dos del mismo mes y año, se turnó el presente asunto al Ministro Genaro David Góngora Pimentel, quien fue adscrito a la Segunda Sala, para la elaboración del proyecto de resolución.

NOVENO.- Una vez listado el presente asunto, en sesión del Tribunal Pleno de fecha veinticinco de noviembre de dos mil tres, el Ministro Ponente solicitó autorización para retirar el proyecto, la cual le fue concedida.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de dicho precepto y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Estado de San Luis Potosí, a través de sus Poderes Legislativo y Ejecutivo y uno de sus Municipios, el de San Luis Potosí, por la expedición de una norma creada por aquellos.

SEGUNDO.- Resulta necesario determinar si la demanda fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

En la acción ejercitada se solicita la invalidez del decreto 352 de la Legislatura Local por el cual se reformaron los artículos 19, fracción XXI, y 185 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí, en relación con el segundo transitorio del propio decreto, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de julio de dos mil dos. De lo anterior, se desprende que la naturaleza del decreto impugnado es el de una norma general, por contener modificaciones a la ley citada.

Ahora bien, para efectos de la oportunidad, tratándose de normas generales, el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105, de la Constitución Federal, dispone que el plazo para la promoción de la demanda es de treinta días a partir del siguiente a la publicación, o bien, de su primer acto de aplicación.

En tal virtud, atendiendo a lo dispuesto por el precepto anteriormente citado, en el presente asunto el cómputo respectivo debe realizarse a partir del día hábil siguiente al de la publicación de la norma, al no advertirse por este Alto Tribunal ningún acto concreto de aplicación, ni aducirlo así la parte actora.

Así, si el decreto impugnado fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí el nueve de julio de dos mil dos, el plazo de treinta días para promover la demanda corrió del miércoles diez de julio, día hábil siguiente al de la publicación del decreto combatido, al jueves cinco de septiembre de dos mil dos, debiendo descontarse como inhábiles los días trece y catorce de julio; tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro, veinticinco y treinta y uno de agosto y uno de septiembre, por ser sábados y domingos, respectivamente, así como el periodo comprendido del dieciséis al treinta y uno de julio de ese año por corresponder al primer periodo vacacional de este Alto Tribunal, conforme a lo establecido en los artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional y 159 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Bajo este tenor, si la demanda fue recibida en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el tres de septiembre de dos mil dos, según se desprende del sello fechador estampado por dicha Oficina, a fojas veinte vuelta del expediente, resulta indiscutible que la promoción de la acción de controversia constitucional es oportuna, al haberse presentado en tiempo.

TERCERO.- Resulta necesario estudiar la legitimación de quienes promueven en representación del ayuntamiento de San Luis Potosí, San Luis Potosí, por ser de una cuestión de orden público y, por ende, de estudio preferente, conforme a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

El artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que podrán comparecer a juicio los funcionarios que en los términos de las normas que los rigen estén facultados para representar a los órganos correspondientes. En la especie la remisión debe hacerse a la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, que en el aspecto en análisis dispone:

"ARTICULO 75. El Síndico tendrá las siguientes facultades y obligaciones:**(...)****II. La representación jurídica del ayuntamiento en los asuntos en que éste sea parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal";**

La disposición legal transcrita concede facultades a los Síndicos para representar jurídicamente al ayuntamiento, por lo que en atención a lo señalado en dicho precepto legal, cuentan con la legitimación necesaria para ejercer la presente acción de controversia constitucional.

Por su parte, el artículo 76 de la citada Ley Orgánica, prevé:

"ARTICULO 76. El Síndico no puede desistirse, transigir o comprometerse en árbitros, ni hacer cesión de bienes, sin autorización expresa que para cada caso le otorgue el ayuntamiento".

De este precepto legal se desprende que sólo en los casos que en él se señalan, el síndico municipal necesita autorización expresa para ejercer sus funciones, no encontrándose entre esos supuestos, el ejercicio individual de la representación jurídica del ayuntamiento.

Bajo este tenor, los síndicos municipales tienen legitimación para promover la controversia constitucional en representación del ayuntamiento.

Una vez establecido lo anterior, resulta necesario determinar si José Ernesto Piña Cárdenas y José Homero González Reyes, quienes firmaron la demanda acreditaron el carácter de síndicos, para determinar si están legitimados en el proceso.

Para lo anterior, es pertinente atender la documental con la cual los promoventes acreditan su personería consistente en el ejemplar de la edición extraordinaria del Periódico Oficial de esa entidad, de fecha veintitrés de septiembre de dos mil (fojas veintiuno a veintiséis), en el que se publicó la integración de los ayuntamientos de ese Estado para el periodo dos mil a dos mil tres, de donde se desprende que fueron electos como síndicos del Municipio actor. Asimismo, por requerimiento de este Alto Tribunal, el Consejo Estatal Electoral de San Luis Potosí remitió la constancia de mayoría absoluta de la planilla que resultó electa para el ayuntamiento Constitucional de San Luis Potosí para el periodo dos mil a dos mil tres, donde aparecen los promoventes como síndicos propietarios (foja 43).

Bajo este tenor, José Ernesto Piña Cárdenas y José Homero González Reyes, cuentan con la legitimación procesal necesaria para representar en el presente juicio al Municipio de San Luis Potosí, San Luis Potosí.

CUARTO.- A continuación se procede al análisis de la legitimación de la parte demandada, en atención a que ésta 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 resultare fundada.

En el auto de diecisiete de septiembre de dos mil dos, se reconoció el carácter de autoridades demandadas al Congreso, al Gobernador Constitucional y al Secretario General de Gobierno, todos del Estado de San Luis Potosí.

En el caso, quien suscribe la contestación de la demanda en representación del Poder Legislativo del Estado, es el Diputado Malaquías Guerra Martínez, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de San Luis Potosí, personalidad que acredita con la certificación del acta de sesión ordinaria de diez de octubre de dos mil dos (foja setenta y siete), en la que se hace constar que en dicha sesión de la Quincuagésima Sexta Legislatura de dicha entidad, fue electa la mesa directiva propuesta, en la que aparece el citado Diputado como presidente de la Mesa Directiva.

Al respecto debe señalarse que si bien la facultad de representación del promovente no deriva expresamente de la legislación local relativa, pues en la Ley Orgánica del Poder Legislativo de esa entidad, no se establece facultad de representación del Congreso en favor del presidente de la Mesa Directiva y en el artículo 12, fracción XV, del Reglamento Interior del Congreso sólo se establece la atribución del presidente de la Mesa Directiva para *"Rendir los informes previos y justificados en los juicios de amparo en los que el Congreso sea señalado como autoridad responsable"*, debe presumirse esa representación conforme a lo dispuesto en el citado artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia, dado que ni en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, ni en el Reglamento se establece en quién recae tal facultad de representación.

Por lo anterior, debe considerarse que el Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí, cuenta con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que se le imputa la expedición de la norma general cuya invalidez se demandó, aunado a que es un órgano de los contemplados en la Ley Reglamentaria de la materia para intervenir como tal en las controversias constitucionales.

Por otra parte, quien suscribe la contestación de demanda en representación del Titular del Poder Ejecutivo del Estado y en su ausencia, es Jorge Daniel Hernández Delgadillo, en su carácter de Secretario General de Gobierno, lo que acredita con la copia certificada del nombramiento respectivo (foja doscientos sesenta y siete), en el que el Gobernador Constitucional del Estado de San Luis Potosí, le nombra Secretario General de Gobierno de esa entidad, a partir del dieciocho de abril de dos mil uno.

El artículo 6o., fracción V, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno, establece:

" ARTICULO 6.- El Secretario tendrá las siguientes atribuciones delegables."

(...)

V.- En las ausencias temporales del titular del Ejecutivo, conocer y tramitar todos los asuntos que en forma directa conciernan al mismo, quedando a su cargo el despacho de aquéllos, con excepción de los que, por disposición expresa de la ley, competan a otras dependencias u organismos".

De acuerdo con la disposición reglamentaria transcrita, es competencia del Secretario General de Gobierno conocer y tramitar todos los asuntos que en forma directa conciernan al Gobernador del Estado, durante sus ausencias temporales, con excepción de aquellos que por disposición expresa de la ley, competan a otras dependencias u organismos, luego entonces el Secretario General de Gobierno se encuentra legitimado para intervenir en la presente controversia en representación del Gobernador del Estado, es decir, cuenta con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que al Ejecutivo Estatal se le imputa la promulgación y publicación de la norma general cuya invalidez se demandó, aunado a que es un órgano de los contemplados en la Ley Reglamentaria de la materia para intervenir como tal en las controversias constitucionales.

El Secretario General de Gobierno, contesta la demanda también como autoridad demandada por derecho propio, cargo que se encuentra acreditado con la copia certificada del nombramiento respectivo a que se ha hecho alusión con anterioridad.

Ahora bien, el artículo 83 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí establece:

"ARTICULO 83.- Todas las leyes promulgadas por el Gobernador deberán ser refrendadas por el Secretario General de Gobierno y sin este requisito no surtirán efectos legales. Para su validez, los decretos, reglamentos, circulares, acuerdos y disposiciones de carácter general que dicte el Gobernador, además del Secretario General de Gobierno, deberán ser firmados por el Secretario del ramo que corresponda".

Por su parte, el ordinal 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de ese Estado dispone:

"ARTICULO 12. Las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones que el Gobernador del Estado, promulgue o expida, para que sean obligatorios, deberán estar refrendados por el Secretario General de Gobierno, en atención a lo dispuesto por el Artículo 83 de la Constitución Política del Estado y también por el encargado del ramo al que el asunto corresponda, por razón de su competencia".

De los preceptos transcritos deriva que es facultad del Secretario General de Gobierno refrendar las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que dicte el Gobernador del Estado, por lo que tomando en cuenta que la parte actora lo señala como autoridad demandada al haber refrendado el decreto de reformas impugnado, debe concluirse, como se acordó en el auto de diecisiete de septiembre de dos mil dos, que dicha autoridad tiene legitimación pasiva en la presente controversia constitucional.

Por su aplicación, es de citarse la jurisprudencia número P./J. 109/2001 del Tribunal Pleno, Novena Época, consultable en la página 1104 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, Septiembre de 2001, que es del tenor siguiente:

"SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACION PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO. Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los 'órganos de gobierno derivados', es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia".

Finalmente, se precisa que Marcial Rafael Macedo de la Concha acredita su carácter de Procurador General de la República con la copia certificada de su correspondiente nombramiento que obra a foja 66 del expediente, funcionario que es parte en este asunto de acuerdo con lo previsto en el artículo 10, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.- Previamente al estudio del fondo del asunto, resulta necesario examinar las causales de improcedencia hechas valer por las autoridades demandadas, conforme a lo dispuesto en el numeral 19 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

El Gobernador del Estado de San Luis Potosí por conducto del Secretario General de Gobierno, quien lo representa en su ausencia, aduce que el concepto de invalidez de la controversia constitucional resulta notoriamente improcedente dado que los artículos del decreto de reformas impugnado, no contradice ninguno de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, estima, no se actualiza la hipótesis de procedencia prevista en la fracción I del artículo 105 de la Carta Magna.

La causal de mérito involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, pues se refiere a la materia de la controversia, es decir, a la constitucionalidad de los artículos impugnados, lo que conduce a desestimarla de conformidad con la tesis número P./J. 92/99 del Tribunal Pleno, Novena Época, visible en la página 710 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, del tenor siguiente:

"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 inobjectables, 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".

Asimismo, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados de San Luis Potosí, en su escrito de alegatos, argumentó que el ayuntamiento consintió el contenido y alcances de la Ley de Desarrollo Urbano, toda vez que en sesión de cabildo correspondiente al día dos de diciembre de dos mil dos, se aceptó el contenido de la ley, por lo que la controversia constitucional ha quedado sin materia, cesando los efectos del concepto de invalidez que argumenta el Municipio actor, por lo que debe sobreseerse la controversia, con fundamento en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

Es importante destacar que respecto de la cesación de efectos en las controversias constitucionales, este Alto Tribunal ha sostenido en la jurisprudencia de este Tribunal Pleno P./J. 54/2001 que la misma se actualiza cuando el acto o norma impugnados dejan de producir sus consecuencias de manera absoluta, completa e imparcial. Dicha jurisprudencia fue publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, Abril de 2001, página 882, que a la letra indica:

“CESACION DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS. La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V 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, sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria”.

"Controversia constitucional 6/97. ayuntamiento del Municipio de Río Bravo, Tamaulipas. 1o. de febrero de 2001. Once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón".

Ahora bien, en tratándose de normas jurídicas de carácter general, las mismas sólo dejan de surtir sus efectos cuando son derogadas o abrogadas, en atención a sus características de generalidad, impersonalidad y abstracción, razón por la cual, al no constar en autos que cesó la vigencia de la norma reclamada, procede desestimar la causa de improcedencia invocada.

Por último es pertinente aclarar que las causas de improcedencia se actualizan respecto de las normas o actos y no respecto de los conceptos de invalidez.

No advirtiendo este Tribunal Pleno de manera oficiosa que se actualice causal de improcedencia alguna en este juicio, resulta procedente estudiar el fondo del asunto.

SEXTO.- El ayuntamiento actor, por conducto de los Síndicos Municipales, en su único concepto de invalidez, medularmente sostiene:

- a) Que los Municipios tienen a cargo diversas obligaciones, entre las cuales destacan la zonificación, usos de suelo, constitución y aprobación de fraccionamientos y si bien en el ejercicio de dichas facultades no deben pugnar con las leyes federales y estatales, esto no quiere decir que las legislaturas se encuentren facultadas para intervenir en el funcionamiento y organización interna de los Municipios, porque estos se encuentran fundamentalmente gobernados a través de sus ayuntamientos. La reforma a los artículos 19, fracción XXI y 185 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, invaden la esfera concedida constitucionalmente al Municipio, en la medida en que pretende introducirse oficiosamente en una facultad reservada a éste, por parte del Congreso Estatal.
- b) El Congreso del Estado decide establecer que el cabildo del Municipio de San Luis Potosí no sea a quien orgánicamente le corresponda la aprobación de fraccionamientos, en la medida en que: 1) se extraen indebidamente el vocablo "fraccionamiento de predios" en la redacción de la fracción XXI del artículo 19 de la Ley impugnada, pretendiendo con ello eliminar esta facultad; 2) al reformarse el artículo 185 de la misma Ley (que antes de la reforma establecía claramente la facultad del cabildo municipal para la aprobación de fraccionamientos), ahora se pretende que esta facultad la ejerza algún otro "órgano o dirección competente" y que el cabildo sólo tenga una facultad de conocimiento; 3) a través del artículo segundo transitorio, que establece la derogación de todas las disposiciones que se opongan a la reforma de la ley combatida, podría pensarse que cualquier otro dispositivo legal que confiera facultades al cabildo municipal para aprobar fraccionamientos quedaría automáticamente derogado; con lo anterior, se ataca la autonomía municipal pues se pretende disminuir la capacidad decisoria del ayuntamiento, que es la autoridad máxima del Gobierno Municipal, conforme la fracción I del artículo 115 Constitucional.
- c) El Congreso Estatal se excede en sus funciones al establecer normas que regulen la manera como los ayuntamientos deben cumplir con la obligación de aprobar fraccionamientos, lo que constituye un ataque a la autonomía municipal, constitucionalmente protegida.

- d) La reforma a los artículos 19 y 185 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado interviene en esferas que no son de su competencia, como la regulación interna del ayuntamiento y contradice leyes estatales que norman la estructura orgánica del Municipio, además que la Ley impugnada no tiene como explícita función establecer la materia orgánica municipal.
- e) Conforme al artículo segundo transitorio de la reforma, se derogan todas las disposiciones legales que contravengan a estas modificaciones, lo que significa la eliminación de las disposiciones que otorgan al cabildo municipal la facultad de aprobar fraccionamientos.
- f) Con anterioridad a la reforma combatida, los artículos 19 y 185 de la Ley de Desarrollo Urbano guardaban absoluta congruencia con las exigencias constitucionales y legales, al establecer con toda claridad que la aprobación de fraccionamientos correspondía al cabildo municipal, por lo que esta reforma sólo viene a amenazar, confundir y contradecir todo el sistema legal conducente, al tiempo en que se entromete en las facultades autoregulatorias de los Municipios que se ejercen a través de sus ayuntamientos.
- g) Si se asume en defensa de esta acción de controversia constitucional que la facultad de definir qué autoridad en específico deba tener la facultad de aprobar fraccionamientos en San Luis Potosí le corresponde al cabildo municipal, esto no es óbice para que dejen de considerarse como inconstitucionales las combatidas reformas, ya que no se desprende de su texto que el cabildo municipal intervenga en la aprobación de fraccionamientos, sino que sólo recibirá para su conocimiento las aprobaciones que en ese sentido se emitan.

En relación al anterior concepto de invalidez el Congreso del Estado adujo en su contestación de demanda:

- a) El artículo 115, fracción V, constitucional no otorga a los Municipios de manera expresa y explícita la facultad de autorizar fraccionamientos urbanos.
- b) Las reformas impugnadas no resultan contrarias a la fracción V del citado artículo 115, pues aun cuando ya no corresponderá a los ayuntamientos autorizar los fraccionamientos, sino a la autoridad que ellos designen, el hecho relevante es que dichas reformas no están privando a tales órganos de gobierno de ninguna atribución que aquel precepto constitucional les haya otorgado.
- c) De acuerdo con la fracción I del artículo 115 mencionado, la competencia que la Constitución Federal otorga al Gobierno Municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva, sin embargo, como no es esa Ley Fundamental la que le otorga al Gobierno Municipal la competencia para autorizar fraccionamientos, tal facultad no corresponde ejercerla de manera exclusiva a los ayuntamientos en términos de esa fracción I del citado artículo 115, sino que bien puede quedar a cargo de algún otro órgano inferior de gobierno.
- d) La autorización de fraccionamientos de terrenos constituye una de las acciones mediante las cuales los Municipios llevan a cabo algunas de las atribuciones que les otorga la mencionada fracción V del artículo 115 constitucional, pero como tal autorización no es una atribución que expresamente le haya otorgado a los Municipios la Constitución Federal, sino que sólo se encuentra implícitamente concedida a éstos, en la medida que constituye un medio necesario para que puedan cumplir con algunas de las facultades que expresamente les fueron otorgadas, de ello se sigue que queda a la legislación secundaria conferirla directamente a los ayuntamientos, o delegar en éstos la designación de la dependencia que se hará cargo de ejercer esa atribución, tal y como en este caso lo dispone el artículo 185 reformado de la Ley de Desarrollo Urbano, lo que no significa una intromisión del Congreso del Estado en el régimen interno de los ayuntamientos, ni que se invada la autonomía municipal, o que se restrinja el derecho de los ayuntamientos de reglamentar su organización interna en función de las obligaciones constitucionales.
- e) El párrafo segundo de la fracción II del artículo 115 constitucional, otorga a los ayuntamientos la facultad de aprobar los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, pero también previene que dicha facultad se ejercerá de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, por lo que es inexacto que las legislaturas no se encuentran facultadas para intervenir en el funcionamiento y organización interna de los Municipios, pues lo cierto es que constitucionalmente les corresponde establecer las bases generales al respecto.
- f) En relación con el argumento de que la Ley de Desarrollo Urbano no tiene como explícita función la de regular la materia orgánica municipal, no debe perderse de vista que dicha legislación se ocupa, entre otras cuestiones, de regular las facultades que en materia de desarrollo urbano les otorga a los Municipios la fracción V del artículo 115 constitucional, la que previene que tales facultades se

ejercerán en los términos de las leyes federales y estatales, de lo que se sigue que nada impide que dicha Ley regule algunos aspectos relativos al régimen interno de los Municipios, siempre y cuando tengan relación con la materia urbana.

- g) Es claro que los cabildos no pueden autoasignarse facultades, ya que de lo contrario se generaría incertidumbre e inseguridad, desde el momento que las atribuciones de los ayuntamientos serían tantas como éstos quisieran determinar, por lo que las facultades de los ayuntamientos sólo pueden establecerlas las Constituciones y la Ley.
- h) Si bien es cierto que con motivo de las reformas impugnadas la facultad de autorizar fraccionamientos urbanos pasa de los ayuntamientos a una dependencia de éstos, el hecho relevante es que tal facultad no se extrae de la esfera municipal, de donde resulta que a los Municipios no se les está privando de ninguna atribución necesaria para cumplir con las tareas que constitucionalmente se les confiere.

El Gobernador del Estado, por conducto del Secretario General de Gobierno y esta autoridad por derecho propio, contestaron el concepto de invalidez de la demanda de controversia constitucional de la siguiente forma:

- a) Del artículo 115 constitucional se infiere que los Municipios están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación, uso de suelo, constitución y aprobación de fraccionamientos, pero es menester precisar, que esta facultad la ejercerán en los términos de las leyes federales y estatales.
- b) Las reformas a la Ley de Desarrollo Urbano, se efectuaron, de acuerdo con su exposición de motivos, con el fin de contar con mayor claridad y especificidad en cuanto a las atribuciones que la citada Ley da a los ayuntamientos, específicamente en lo referente al control del uso del suelo y las que se establecen a cargo de la Secretaría de Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas, en materia de prevención y vigilancia del desarrollo urbano en todo el Estado.
- c) Si bien es cierto que los Municipios se encuentran fundamentalmente gobernados a través de sus ayuntamientos, las reformas a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí no intervienen en su administración puesto que las atribuciones que tenía conferidas en el artículo 19, fracción XXI y 185, las tenía otorgadas de acuerdo al objeto de la Ley, no en una disposición constitucional.
- d) Las reformas no contradicen lo dispuesto en el artículo 115 constitucional, toda vez que no intervienen en la realización autónoma de las facultades de los ayuntamientos, al contrario, reitera que el órgano o dirección municipal competente dictaminará lo conducente respecto de las autorizaciones en comento, entendiéndose que éste será aquel que en la Ley Orgánica del Municipio Libre y los ordenamientos municipales tenga las atribuciones para dicho efecto, con la sola limitante de no pugnar con las leyes normativas que para cada materia establezcan las legislaturas Federales y Estatales.
- e) El Poder Legislativo, sobre la base de sus facultades constitucionales, apegado a la legalidad, ejerció sus atribuciones al aprobar las reformas a diversos artículos de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, por lo que no existe la controversia que se plantea.
- f) En cuanto al artículo segundo transitorio, no vulnera una norma constitucional, puesto que esta facultad de derogación la tiene el Poder Legislativo del Estado.

SEPTIMO.- Con base en los planteamientos de las partes, se impone precisar que el objeto de la controversia constitucional es determinar si el decreto de reforma a la fracción XXI del artículo 19 y al diverso 185 de la Ley de Desarrollo Urbano de San Luis Potosí, publicado el nueve de julio de dos mil dos, es acorde con el artículo 115 de la Constitución Federal, en específico respecto de sus reformas publicadas veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve en el Diario Oficial de la Federación, pues la parte actora plantea que los preceptos legales estatales efectúan las siguientes modificaciones: a) eliminan la facultad de los ayuntamientos de esa entidad federativa para autorizar el fraccionamiento de predios, en la redacción de la fracción XXI del artículo 19 de la Ley impugnada; b) trasladan las facultades de autorización en materia de desarrollo urbano del ayuntamiento, al órgano o dirección municipal competente, en la redacción del artículo 185 de la misma Ley, y c) ordenan la derogación de todas las disposiciones que se opongan a la reforma de la ley combatida, a través del artículo segundo transitorio.

A fin de estar en posibilidad de contestar dichos argumentos, es menester ubicar al Municipio dentro del orden jurídico de nuestra Nación, pues sólo determinando su lugar en dicho sistema normativo, será posible definir con claridad las normas jurídicas que afectan la vida municipal, las facultades que les corresponden a cada uno de los niveles de gobierno en este ámbito, así como proporcionar un criterio de delimitación entre las facultades de creación normativa de las legislaturas y las que competen a los ayuntamientos.

Por principio, hay que dejar sentado que todo orden jurídico es un sistema de normas que constituyen una unidad, la cual está determinada por el hecho de que la creación o el contenido de la de grado más bajo se encuentra establecida por otra de grado mayor y así sucesivamente hasta llegar a la norma de rango superior, que es la Constitución, en la cual se funda la validez de todo el ordenamiento jurídico.

La Constitución Federal es la norma suprema en nuestro país; a través de ella se imponen deberes, se crean limitaciones, se otorgan facultades y se conceden derechos. Nada ni nadie puede estar sobre ella, pues su naturaleza niega la posibilidad de que esté sometida a otro cuerpo normativo superior. Esto se traduce en la subordinación hacia ella de todas las normas del ordenamiento jurídico y en el hecho de que todos y cada uno de los actos de autoridad deben, asimismo, estar de acuerdo con ella.

Estos principios fundamentales del orden jerárquico normativo del Derecho Mexicano encuentran su fundamento en el artículo 133 de la Constitución Federal, concretamente, en la parte que expresa que: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión".

Ahora bien, nuestra Constitución adoptó como forma de Estado, el sistema federal, y como forma de Gobierno, el sistema republicano, democrático y representativo; de ello precisamente deriva la determinación constitucional de los ámbitos competenciales de cada orden jurídico parcial.

Al respecto, el artículo 40 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "**Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental**"; y por su parte, el artículo 41, dispone que: "**El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal**".

Aunado a lo anterior, el artículo 44 de la propia Constitución define la naturaleza y territorio del Distrito Federal, que es la Entidad Federativa donde se asientan los poderes federales, y el artículo 122 prevé el régimen conforme al cual se debe regir dicha Entidad.

Por otro lado, el artículo 115 de este mismo cuerpo normativo fundamental expresa que los Estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

De lo anterior podemos desprender que en nuestro país existen varios órdenes normativos, esto es, un orden constitucional y diversos órdenes parciales.

A la luz del texto constitucional previo a la reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115, este Tribunal Pleno emitió el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 95/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, Septiembre de 1999, página 709, conforme al cual determinó que dichos órdenes eran los siguientes: el orden constitucional, el orden federal; el orden local o estatal y el orden del Distrito Federal. La jurisprudencia invocada es del tenor siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ORDENES JURIDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCION FEDERAL TIENEN AUTONOMIA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS. Del contenido de los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primero y segundo párrafos, 122, primero y segundo párrafos, 124 y 133, de la Constitución Federal, puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes".

El criterio anterior se sustentó en las siguientes consideraciones:

"Por principio de cuentas, debe subrayarse la existencia de los diferentes órdenes jurídicos que conforman el Estado Mexicano, previstos en la propia Constitución Federal, cuya interrelación normativa se explica a continuación, para lo cual es preciso atender al contenido de los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos, 124 y 133, de la propia Ley Fundamental:

(...)

“De los preceptos anteriores puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, con asignaciones competenciales propias y, por regla general, excluyentes entre sí, que implican descentralización y autonomía en cuanto a su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes, cuyas características esenciales, en relación con la cuestión que ocupa a este Tribunal, se enumeran en seguida:

“a) Orden Jurídico Federal.- Su existencia se encuentra sustentada en el artículo 40 de la Carta Magna, que consagra la unión de todos los Estados con autonomía hacia su interior, que se integran dentro de una Federación, la cual constituye un orden jurídico distinto. En su aspecto funcional, el numeral 49 dispone el principio de división de poderes para el ejercicio de las atribuciones de autoridad en el ámbito federal, desarrollando la competencia específica de cada uno de ellos en los artículos subsecuentes, que comprenden hasta el 107, destacando que las autoridades tienen jurisdicción sobre todo el territorio nacional, que abarca las treinta y un entidades federativas y el Distrito Federal, cuyas denominaciones y límites están descritos en los artículos 43 y 44. Se resalta también, como principio fundamental en la asignación de atribuciones competenciales en favor de los poderes federales, que las facultades de las autoridades de este orden jurídico deben encontrarse expresamente previstas a su favor en la Constitución Política del Estado mexicano, en términos de lo dispuesto en el numeral 124.

“b) Orden Jurídico Estatal o Local.- La existencia de este orden jurídico tiene apoyo en el artículo 40 constitucional, en cuanto prevé la existencia de Estados libres y soberanos en su régimen interior, enumerados en el artículo 43 de la propia Ley Fundamental. Las reglas con base en las cuales deberá estructurarse la división de poderes a cargo de las autoridades estatales se encuentran descritas en el numeral 116, siendo que la materia sustantiva sobre la cual tienen autonomía funcional se obtiene por exclusión de las atribuciones consagradas expresamente en favor de la Federación por la Constitución General, atento a la regla prevista en el artículo 124.

“Así, el régimen regulador de la unión de los Estados federales, señalado en los artículos 40 y 41 constitucionales, se encuentra cimentado en dos principios fundamentales y complementarios entre sí:

“1) La existencia de entidades federativas con libertad de autodeterminación en cuanto hace a su régimen interno, y

“2) Que el ejercicio de la autonomía estatal respete las prevenciones de la Constitución Federal.

“De acuerdo con los principios anteriores, debe ser la propia Carta Magna el documento que detalle el campo de atribuciones que tiene la Federación y cada una de las entidades federativas, situación que se ve cumplida, de modo general, con lo consagrado en su artículo 124, cuyo ejercicio, aunque autónomo y discrecional, deberá respetar los postulados de la Constitución Federal. Así, la distribución de competencias se rige por el principio consagrado en el artículo 124 constitucional, conforme al cual se otorgan facultades expresas a los funcionarios federales, entendiéndose reservadas las demás a los Estados de la República, es decir, que la delimitación de competencias entre el orden federal y el de los Estados -miembros- se resuelve a base de listar expresamente las facultades de aquél, reservándose a las entidades federativas las que no lo estén. Los funcionarios federales, pues, no pueden realizar acto ninguno fuera del ámbito que la Constitución Federal señala; por su parte, los Estados ejercitan todas las facultades no asignadas a los órganos federales.

“En síntesis, la interpretación armónica de los artículos 124, 40 y 41 constitucionales lleva a concluir, como premisa, que las entidades federativas tendrán plena autonomía para que, sin transgredir los principios establecidos en la Constitución, resuelvan con libertad en las materias que la propia Carta Magna les ha reservado competencia, al no señalarlas de manera expresa en la competencia de la Federación.

“Es de destacarse, especialmente, que dentro del orden jurídico estatal aparece la figura del Municipio Libre, estructura de gobierno que si bien tiene como norma fundamental la autonomía funcional para la prestación de los servicios públicos a su cargo y el ejercicio del gobierno dentro de los límites territoriales que le corresponde, a través de los Ayuntamientos, conforme a lo establecido en el artículo 115, también guarda nexos indisolubles con los poderes locales que impide considerarlos como un orden jurídico independiente del local.”

“Tomando en consideración la importancia que tienen las relaciones entre los Estados y sus Municipios, con base en el principio de la libertad que deben tener éstos en cuanto a su gestión, por ser la célula de poder que tiene un contacto más cercano con la población, en el artículo 115 de la Constitución se han regulado actos de trascendencia referidos a la injerencia de las autoridades estatales en el ámbito municipal, que ejemplificativamente se enumeran a continuación:

“Suspensión y desaparición de Ayuntamientos, o de sus gobiernos, por causas graves establecidas en la ley local, respetando el derecho de defensa de los funcionarios municipales (art. 115, fracción I, párrafo tercero).

“Designación de los miembros de los Consejos Municipales en el caso de la hipótesis anterior, cuando no puedan entrar en funciones los suplentes (art. 115, fracción I, párrafo tercero).

“Concurso de los Estados con los Municipios en servicios públicos, con base en lo establecido en la ley local (art. 115, fracción III).

“Establecimiento de contribuciones municipales sobre ciertos rubros (art. 115, fracción IV).

“Cumplimiento de convenios en relación con la administración de contribuciones municipales (art. 115, fracción IV).

“Establecimiento de participaciones federales a los Municipios con base en la ley estatal (art. 115, fracción IV).

“Concordancia de las leyes de ingresos municipales con los presupuestos de egresos presentados por los Ayuntamientos (art. 115, fracción IV).

“Administración y planificación de zonas de desarrollo municipal con base en la ley estatal y federal (art. 115, fracción V).

“Cumplimiento de convenios de regulación de territorios municipales y estatales limítrofes (art. 115, fracción VI).

“De los ejemplos anteriores se deduce la razón de que la pertenencia de los Municipios a un Estado autónomo sujeta también a los primeros a someter sus diferencias con otros Municipios, en principio, a la decisión de las autoridades de gobierno locales, por estar comprendidos todos dentro de un mismo orden normativo.

(...)

“c) Orden Jurídico del Distrito Federal.- El fundamento de su autonomía estructural y funcional, en relación con los órdenes jurídicos estudiados con antelación, es el artículo 122 constitucional, dispositivo que establece las prevenciones correspondientes a la coexistencia de los órganos de gobierno a quienes se encomienda ejercer el poder político de la entidad, sobre el espacio territorial descrito en el artículo 44 de la Carta Magna. Sus características son diversas a las del orden jurídico estatal, pero ello resulta ajeno a la presente controversia.

“d) Orden Jurídico Constitucional.- Según puede apreciarse de las precisiones relativas a los demás órdenes jurídicos, el Constitucional es el que establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, Estados y Municipios, y Distrito Federal. En lo que se conoce en la doctrina como aspecto dogmático, el orden jurídico constitucional previene las obligaciones que deben ser respetadas, sin distinción, por las autoridades de los tres órdenes jurídicos anteriores.

“El orden jurídico constitucional tiende, además de establecer las reglas con base en las cuales deben ejercer sus funciones competenciales las autoridades de los demás órdenes normativos, a preservar la regularidad en dicho ejercicio, consistente en que éste se lleve a cabo dentro del marco de las atribuciones establecidas, sin nunca rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea en perjuicio de los gobernados, por violación de garantías individuales, o bien afectando la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico.

“Para lograr obtener lo anterior, los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos Federal, Estatal y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, cuya resolución se ha encomendado a esta Suprema Corte, en su carácter de tribunal constitucional, encargado de velar que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en la Carta Magna, encontrando sustento jurídico en el artículo 105, fracción I, antes transcrito.

“La razón de ser de esos medios de control radica en que en el sistema constitucional del Estado federal, donde coexisten los órdenes jurídicos descritos con antelación, el ordenamiento que debe darles unidad y cohesión es la propia Constitución. De este modo, el orden jurídico constitucional se erige como un orden total, al extender su validez y eficacia normativa de una manera absoluta sobre los órdenes jurídicos parciales.

“En consecuencia, es de concluirse que el ejercicio de control de la regularidad constitucional es una actividad jurídica que no puede ser ubicada, estrictamente, como función propia de ninguno de los órdenes parciales, federal o locales, pues si la pretensión del referido control es la salvaguarda del orden primario o total, la función interpretativa y de decisión sobre si un acto de autoridad está o no apegado a la norma fundamental, debe reputarse como una función de carácter constitucional, que no es susceptible de equipararse a ninguno de los órdenes inmediatamente subordinados a la Constitución -el federal propiamente dicho y los órdenes estatales-, en virtud de que las hipótesis de control contempladas en la Carta Magna permiten que los actos de autoridad, provenientes tanto de la Federación como de las entidades que la componen, puedan ser anulados por una determinación de uno de los órganos del Poder Judicial Federal, en este caso la Suprema Corte, en ejercicio, como se dijo, de una función de orden constitucional, superior a los restantes órdenes jurídicos parciales.”

Resulta importante hacer notar que, respecto del Municipio, este Alto Tribunal sostuvo en la resolución que se citó anteriormente, lo siguiente:

“Es de destacarse, especialmente, que dentro del orden jurídico estatal aparece la figura del Municipio Libre, estructura de gobierno que si bien tiene como norma fundamental la autonomía funcional para la prestación de los servicios públicos a su cargo y el ejercicio del gobierno dentro de los límites territoriales que le corresponde, a través de los Ayuntamientos, conforme a lo establecido en el artículo 115, también guarda nexos indisolubles con los poderes locales que impide considerarlos como un orden jurídico independiente del local”.

Es preciso aclarar que las consideraciones anteriores fueron emitidas por este Alto Tribunal con anterioridad a la reforma constitucional al artículo 115 de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, razón por la cual resulta necesario ponderar el contenido de dicha reforma constitucional y su trascendencia, para efectos de determinar su impacto en el esquema de órdenes jurídicos que existen en nuestro país.

El texto del artículo 115 que derivó de la aludida reforma del año de mil novecientos noventa y nueve, señala lo siguiente:

“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:

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan Estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan.

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

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

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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.

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b).- Alumbrado público.

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d).- Mercados y centrales de abasto.

e).- Panteones.

f).- Rastro.

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i).- Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse 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 de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo 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 de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio;

(ADICIONADO, D.O.F. 14 DE AGOSTO DE 2001)

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

IV.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

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

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

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

c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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.

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

(REFORMADA, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

- e) *Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;*
- f) *Otorgar licencias y permisos para construcciones;*
- g) *Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;*
- h) *Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e*
- i) *Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.*

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

(REFORMADA, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

VII.- La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará 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.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

(REFORMADA, D.O.F. 17 DE MARZO DE 1987)

VIII.- Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

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

IX.- (DEROGADA, D.O.F. 17 DE MARZO DE 1987)

X.- (DEROGADA, D.O.F. 17 DE MARZO DE 1987)"

A fin de determinar con precisión cuál es el contenido y alcance que debe atribuirse al precepto transcrito y concluir si a raíz del texto reformado puede considerarse que el Municipio tiene un orden jurídico propio, es necesario acudir al método genético-teleológico, pues sólo así es posible contar con los elementos suficientes para interpretarlo correctamente. Este método de interpretación ha sido explicado por el Pleno de este Alto Tribunal en la tesis P. XXVIII/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, Abril de 1998, página 117, que a la letra dice:

"INTERPRETACION DE LA CONSTITUCION. ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR. El propio artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza, frente a la insuficiencia u oscuridad de la letra de la ley, utilizar mecanismos de interpretación jurídica. Al desentrañar el sentido y alcance de un mandato constitucional deben privilegiarse aquellos que permitan conocer los valores o instituciones que se quisieron salvaguardar por el Constituyente o el Poder Revisor. Así, el método genético-teleológico permite, al analizar la exposición de motivos de determinada iniciativa de reforma constitucional, los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión y el propio debate, descubrir las causas que generaron determinada enmienda al Código Político, así como la finalidad de su inclusión, lo que constituye un método que puede utilizarse al analizar un artículo de la Constitución, ya que en ella se cristalizan los más altos principios y valores de la vida democrática y republicana reconocidos en nuestro sistema jurídico".

Al respecto este Alto Tribunal ya ha sostenido en la controversia constitucional 19/2001, promovida por el Municipio de Santa Catarina, Nuevo León, resuelta el dieciocho de marzo de dos mil tres, por mayoría de ocho votos, lo siguiente:

“El desarrollo legislativo e histórico que ha tenido el artículo 115 constitucional, dedicado al municipio libre, es revelador de que esta figura es, en el estado mexicano, la piedra angular sobre la cual se construye la sociedad nacional, en tanto es la primera organización estatal en entrar en contacto con el núcleo social. Los diversos documentos que integran los procesos legislativos de las reformas sufridas por ese numeral durante su vigencia así coinciden.

“Empero, ha sido muy largo el camino que el municipio ha tenido que recorrer para hacer realidad su “libertad”, que fue incluso bandera emblemática de las luchas revolucionarias. No obstante su elevación a rango constitucional en mil novecientos diecisiete, fueron muchas las limitaciones y el cercenamiento que la propia Constitución impuso al Municipio, obligándolo o sometiéndolo a la voluntad del Ejecutivo Estatal o del Legislativo también estatal o, en el mejor de los casos, rodeándole de un contexto jurídico vulnerable.

“En esa evolución, se pueden identificar tres momentos determinantes en la evolución del Municipio libre, partiendo de la importante consagración constitucional que en mil novecientos diecisiete se dio de esta figura:

“1) La reforma municipal de mil novecientos ochenta y tres, misma que incluso fue objeto de interpretación por parte de la anterior integración de esta Suprema Corte; destacando aquella interpretación efectuada con motivo del amparo en revisión 4521/91, fallado por este tribunal en Pleno el siete de noviembre de mil novecientos noventa y nueve, en el que se sostuvo que la intención del legislador fue fortalecer de tal manera al Municipio con esta reforma, que ello permitía colegir que, para efectos de la legitimación activa de las controversias constitucionales, se podía admitir en el Municipio un carácter de Poder de los estados; legitimación que le estaba, aparentemente, soslayada por el entonces texto del artículo 105 constitucional.

“2) La reforma judicial de mil novecientos noventa y cuatro, ejercicio legislativo que, si bien dedicado a lo judicial federal, llegó trastocar la vida jurídico institucional del Municipio en tanto le reconoció expresamente legitimación activa para acudir en defensa jurisdiccional de sus facultades y ámbito competencial ante esta propia Suprema Corte en vía de controversia constitucional. De alguna manera, parece advertirse que el legislador ponderó la situación de indefensión municipal advertida y superada por el criterio antes referido, pues el poder reformador recogió y superó todo aquello puesto en evidencia con aquella interpretación judicial. Esta reforma ha sido de suma importancia para el Municipio, básicamente por motivos:

“Primero, el número de juicios de esta naturaleza iniciados por Municipios, en comparación con los iniciados por otros entes políticos, es revelador del enorme impacto que esta reforma constitucional tuvo en la vida municipal y de la eficacia de la norma constitucional reformada; y

“Segundo, porque a partir de los fallos que ha venido emitiendo esta Suprema Corte en dichos juicios fue advirtiéndose que muchas ingerencias o interferencias de los estados, ya sea del ejecutivo o legislativo estatal, en la vida administrativa, política o jurídica de los Municipios se han hecho merced licencia constitucional para ello. Esto es, si los Municipios no podían hacer realidad su autonomía, era porque la propia Constitución general autorizaba una serie de limitaciones a la misma a favor de las autoridades estatales.

“3) La reforma de mil novecientos noventa y nueve, conforme a la cual se avanzó en pro de la consolidación de la autonomía municipal y de su fortalecimiento, particularmente frente a las ingerencias de los gobiernos estatales, y se superaron algunas de las limitaciones antes referidas”.

La reforma constitucional a la que se refiere en último término el texto transcrito, se gestó entre los años de mil novecientos noventa y siete a mil novecientos noventa y nueve, tiempo durante el cual fueron presentándose a la Cámara de Diputados, nueve iniciativas por parte de distintos grupos parlamentarios que proponían modificaciones al artículo 115.

Cuando finalmente se agendó la reforma municipal, estas nueve propuestas se estudiaron de manera conjunta por la Comisión encargada de dictaminarlas y, como resultado de su trabajo, se elaboró un proyecto único de reforma constitucional que fue el que, a la postre, se discutió y aprobó por ambas Cámaras.

Los principales puntos de la reforma de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal pueden sintetizarse de la siguiente forma:

a) El reconocimiento expreso del Municipio como ámbito de gobierno que se realizó en la fracción I, al sustituir el término “administrado” por “gobernado”;

b) El fortalecimiento de su facultad reglamentaria en los temas referidos en la fracción II, además de la limitación del contenido de las leyes estatales sobre cuestiones municipales;

c) El reconocimiento de competencias exclusivas en materia de servicios y funciones públicas en la fracción III, sustituyéndose el concurso del Estado en dicha competencia por la posibilidad de celebrar convenios para la asunción de una función o servicio público por parte del Estado, siempre y cuando medie solicitud del ayuntamiento, así como el incremento del catálogo de funciones y servicios, además de la posibilidad de coordinación intermunicipal para estos temas, existiendo incluso posibilidad de asociación entre Municipios de diversos Estados;

d) Facultad de iniciativa en lo referente a tributos relacionados con la propiedad inmobiliaria en la fracción IV, limitando los supuestos de exención determinados constitucionalmente respecto de las contribuciones municipales;

e) En lo concerniente al catálogo de facultades que en el sistema constitucional de concurrencia regula la fracción V del artículo 115, además de las facultades con las que ya gozaban en materia de aprobación y administración de los planes de desarrollo urbano, se adicionó la de participar en la formulación de planes de desarrollo regional, así como la obligación de la Federación y del Estado de asegurar la participación de los Municipios en ésta; autorizar el uso del suelo adicionalmente a las facultades de control y vigilancia que ya tenía; participar en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento de zonas de reservas ecológicas, además de sus facultades de creación y administración de éstas; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial y celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales, y

f) La transmisión del mando de la policía preventiva municipal del Gobernador al Presidente Municipal, quien sólo acatará las órdenes del primero en los casos que aquel juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público, así como la habilitación al reglamento municipal en esta materia en la fracción VII.

La relación anterior pone de manifiesto que la reforma aumentó de forma significativa las atribuciones de los Municipios y consolidó su ámbito de gobierno. A continuación se procede al análisis de algunos de los anteriores puntos con más detalle.

Por cuanto atañe al reconocimiento expreso del Municipio como ámbito de gobierno, es de señalarse que en el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, se estimó que era necesario reformar la fracción I del artículo 115 constitucional, en su primer párrafo, con la intención de reconocer expresamente el carácter del Municipio como ámbito de gobierno. Para ello se consideró conveniente sustituir en ese párrafo la frase **“cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa”**, por la que dice que **“cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa”**, para dejar clara la naturaleza del ayuntamiento como órgano de gobierno del Municipio.

Una de las novedades de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, por tanto, consistió en caracterizar de manera explícita al Municipio como órgano de gobierno, culminando así una evolución que de alguna manera venía experimentando el Municipio desde las reformas constitucionales de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y cuatro, cuyo contenido y trascendencia ya fue referido en líneas anteriores. A lo largo de esta evolución, los Municipios asistieron a un progresivo desarrollo y consolidación de varias de sus facultades, como la de emitir su propia normatividad, a través de bandos y reglamentos, aun cuando estaba limitada al mero desarrollo de las bases normativas establecidas por los Estados, o como la de acudir a un medio de control constitucional a fin de defender una esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas. Estas notas son las que permitían concebir al Municipio como un ente cuyo desempeño iba más allá del de un órgano de administración por región.

El carácter de órgano de gobierno del Ayuntamiento ya le había sido reconocido, inclusive, por esta Suprema Corte de Justicia en diversas tesis de jurisprudencia y aisladas, de las que puede inferirse que, desde antes de la reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 constitucional, el Municipio ya contaba con autonomía funcional y asignaciones competenciales propias.

Las tesis referidas son las siguientes:

"Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Septiembre de 1999

Tesis: P./J. 96/99

Página: 705

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ORDEN JURIDICO ESTATAL COMPRENDE LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES LOCALES Y SUS MUNICIPIOS. Dentro del orden jurídico estatal se consagra la figura del Municipio Libre, estructura de gobierno que si bien tiene como norma fundamental la autonomía funcional para la prestación de los servicios públicos a su cargo y el ejercicio del gobierno dentro de los límites territoriales que le corresponde, a través de los Ayuntamientos, conforme a lo establecido en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, también guarda nexos jurídicos indisolubles con los Poderes Locales que impide considerar a los Municipios como un orden independiente del local, entre los cuales se pueden citar los siguientes: creación, suspensión o desaparición de Municipios y Ayuntamientos, revocación del mandato de alguno de sus miembros por la Legislatura Estatal, sujeción de la normatividad y actuación municipal a las bases legales que establezca el Congreso Local, aprobación del Gobierno Estatal de los ingresos y revisión de los egresos municipales, entre otras. De lo anterior se deduce que la pertenencia de los Municipios a un Estado autónomo sujeta a los primeros a someter sus diferencias con otros Municipios, en principio, a la decisión de las autoridades de gobierno locales, por estar comprendidos todos dentro de un mismo orden normativo".

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

"Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VIII, Diciembre de 1998

Tesis: P. LXXIII/98

Página: 790

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACION ACTIVA Y LEGITIMACION PASIVA. De la finalidad perseguida con la figura de la controversia constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema, de manera genérica: la Federación, una entidad federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica".

"Solicitud de revocación por hecho superveniente en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 51/96. Gabriel Hinojosa Rivero y Marcial Benigno Felipe Campos y Díez, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, del Estado de Puebla, contra el Gobernador y el Congreso del propio Estado. 16 de junio de 1998. Unanimidad de diez votos (impedimento legal Mariano Azuela Güitrón). Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Roberto Lara Hernández".

"Novena Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VII, Febrero de 1998

Tesis: 2a. XIII/98

Página: 337

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL ANALISIS PARA RESOLVER EL CONFLICTO SUSCITADO ENTRE DOS NIVELES DE GOBIERNO IMPLICA EL ESTUDIO TANTO DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RELATIVOS, COMO DE LA MOTIVACION Y CAUSA GENERADORA QUE LLEVO AL LEGISLADOR A ELEVARLOS A RANGO CONSTITUCIONAL. Acorde con su propia y especial naturaleza, las controversias constitucionales constituyen una acción cuyo objetivo esencial es permitir la impugnación de los actos y disposiciones generales que afecten las respectivas facultades de cualquiera de los diferentes niveles de gobierno, o que de alguna manera se traduzcan en una invasión a su ámbito competencial provocada por otro nivel de gobierno; todo esto con el fin de que se respeten las facultades y atribuciones que a cada uno corresponde, de tal manera que cada nivel de gobierno esté en aptitud de llevar a cabo y agotar en sus términos, todas aquellas que el propio sistema federal le otorga a través de la Carta Magna. Con este propósito, al resolver el fondo, se tendrán que analizar los principios rectores elevados a rango constitucional, que determinan los respectivos ámbitos de competencia de cada nivel de gobierno y en los que se precisan las facultades y atribuciones de cada uno de éstos, lo cual debe hacerse también considerando la propia motivación y causa generadora que llevó al legislador a la inclusión de dichos principios e instituciones fundamentales como lineamientos de nuestro sistema federal, de tal manera que se aprecie en forma cierta el sentido y teleología de éstos para una correcta interpretación y aplicación de los mismos en beneficio de la sociedad".

"Recurso de reclamación en la controversia constitucional 51/96. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Estado de Puebla. 5 de septiembre de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz".

"Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Febrero de 2000

Tesis: P./J. 10/2000

Página: 509

"AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACION DE LA FRACCION I DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION FEDERAL. El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del

Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno".

"Controversia constitucional 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo Estado. 10 de febrero de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz".

Derivado de lo anterior, puede sostenerse a manera de corolario, lo siguiente:

- A partir de la reforma constitucional que se gestó en el año de mil novecientos ochenta y tres, los Municipios asistieron a un progresivo desarrollo y consolidación de varias de sus facultades, como la de emitir su propia normatividad, a través de bandos y reglamentos, aun cuando estaba limitada al mero desarrollo de las bases normativas establecidas por los Estados.
- Asimismo, como consecuencia de la reforma de mil novecientos noventa y cuatro del artículo 105 de la Constitución Federal, se le otorgó al Municipio la facultad de acudir a un medio de control constitucional (la controversia constitucional), a fin de defender una esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas.
- Por último, la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve trajo consigo, entre otras innovaciones, la sustitución, en el primer párrafo de la fracción I del artículo 115 constitucional, de la frase **"cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa"**, por la que dice **"cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa"**, lo que no es otra cosa sino el reconocimiento expreso de una evolución que ha venido sufriendo el Municipio desde las reformas constitucionales de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y cuatro.

Los puntos antes reseñados permiten a este Tribunal Pleno concluir la existencia de un orden jurídico municipal.

En efecto, el carácter de órgano de gobierno del Ayuntamiento está relacionado con la facultad reglamentaria que se le otorgó desde mil novecientos ochenta y tres, la cual es inherente a todo poder de mando, así como con la existencia de un ámbito de atribuciones municipales exclusivas susceptibles de ser salvaguardadas a través de un medio de control constitucional, lo cual, como ha sostenido este Alto Tribunal, es singular y característico de las relaciones entre distintos niveles de gobierno.

La conceptualización del Municipio como órgano de gobierno conlleva además el reconocimiento de una potestad de autoorganización, por virtud de la cual, si bien el Estado regula un cúmulo de facultades esenciales del Municipio, quedan para el ayuntamiento potestades adicionales que le permiten definir la estructura de sus propios órganos de administración, sin contradecir aquellas normas básicas o bases generales que expida la legislatura. Lo anterior queda confirmado tan pronto se concatena este concepto explícito del Municipio como "órgano de gobierno" con el contenido que la reforma otorgó a la facultad reglamentaria municipal, según se verá a continuación.

En efecto, por cuanto se refiere al fortalecimiento de la facultad reglamentaria del Municipio, es necesario recordar que desde mil novecientos ochenta y tres se le había reconocido constitucionalmente una facultad reglamentaria. Su ejercicio, sin embargo, se supeditaba a ser un mero desarrollo de las bases normativas que establecían las Legislaturas estatales, sin que los Municipios pudieran emitir reglamentos susceptibles de atender verdaderamente a sus respectivas particularidades, pues actuaban simplemente como reglamentos de detalle de la ley. Lo anterior trajo como consecuencia que, en la práctica, la facultad reglamentaria de los Municipios quedara disminuida, pues las Legislaturas Estatales, a través de las referidas bases normativas, condicionaban totalmente su alcance y eficacia.

A raíz de la situación descrita, el Órgano Reformador de la Constitución, en mil novecientos noventa y nueve, decidió modificar el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional, con un doble propósito: **delimitar el objeto y alcances de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del Municipio en determinadas materias.**

Dicha delimitación fue realizada en el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal que dispone:

“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:

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

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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.

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento ;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores”;

El texto reformado del artículo 115 constitucional, modificó el término ***“bases normativas”*** utilizado en la redacción anterior, por el de ***“leyes estatales en materia municipal”***, lo que obedeció a la necesidad de limitar el margen de actuación de las legislaturas estatales respecto de los Municipios, para acotarlo al establecimiento de un catálogo de normas esenciales tendentes a proporcionar un marco normativo homogéneo que asegure el funcionamiento regular del ayuntamiento, pero sin permitir a dichas Legislaturas intervenir en las cuestiones propias y específicas de cada Municipio.

Para entender en su exacta magnitud esta reforma, es conveniente acudir a su procedimiento de creación y, en específico, al Dictamen emitido por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, documento cuyo análisis debe privilegiarse para efectos de la interpretación, en el que se expresó lo siguiente:

“4.2 La intención de ésta comisión dictaminadora, consiste en fortalecer al ámbito de competencia municipal y las facultades de su órgano de gobierno. Por ello se propone tal y como lo plantean los autores de las iniciativas antes descritas, delimitar el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales. Lo que se traduce en que la competencia reglamentaria del Municipio, implique de forma exclusiva, los aspectos fundamentales para su desarrollo. De ahí que se defina y modifique en la fracción II, el concepto de bases normativas, por el de leyes estatales en materia municipal, conforme a las cuales los ayuntamientos expiden sus reglamentos, y otras disposiciones administrativas de orden general.

Dichas leyes se deben orientar a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas, que le den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada Municipio.

En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario como facultad de los ayuntamientos, todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal; así como para la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general; mientras que las leyes estatales en materia municipal, contemplarán lo referente al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos, y demás aspectos que contienen lo siguiente:

4.2.1 En el inciso a) se establecen los medios de impugnación y los órganos correspondientes, para dirimir controversias entre los particulares y la administración pública municipal, los cuales deberán conducir a la observancia de los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. Se deja a salvo para cada ayuntamiento decidir, a través de disposiciones reglamentarias, formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal. La ley, solo contemplará los principios generales en este rubro.

4.2.2 En el inciso b), se establece que la ley deberá prever el requisito de mayoría calificada de los miembros de un Ayuntamiento en las decisiones relativas a la afectación de su patrimonio inmobiliario y la firma de convenios que por su trascendencia lo requieran; sin embargo, en dichas decisiones la legislatura estatal ya no intervendrá en la toma de la decisión a los ayuntamientos.

4.2.3 En el inciso c), se señala que las leyes estatales incluirán normas de aplicación general para la celebración de convenios de asociación entre dos o más Municipios, entre uno o varios Municipios y el Estado, incluyendo la hipótesis a que se refiere la fracción VII del artículo 116 constitucional, para fines de derecho público.

4.2.4 En el inciso d), se prevé que la ley estatal contemple, con base en el ámbito de competencia exclusiva municipal, el procedimiento y las condiciones para que el Ayuntamiento transfiera la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función a su cargo, en favor del Estado. Ello mediante la solicitud del Ayuntamiento a la legislatura, cuando no haya convenio con el gobierno estatal de que se trate.

“4.2.5 En el inciso e), se establece que las legislaturas estatales expedirán las normas aplicables a los Municipios que no cuenten con los reglamentos correspondientes. Es decir, la norma que emita el legislativo para suplir en estos casos, la falta de reglamentos básicos y esenciales de los Municipios, será de aplicación temporal en tanto el Municipio de que se trate, emita sus propios reglamentos...”

(...)

Por último, la Comisión considera necesario prever en un nuevo párrafo cuarto de la fracción II en análisis, que las legislaturas estatales establezcan las normas de procedimiento para resolver los conflictos que pudieran surgir entre los gobiernos estatales y los Municipios con motivo de la realización de los actos a que se refieren los incisos b) y d) de la fracción segunda en comento. Para dirimir tales diferencias, el órgano competente será la legislatura estatal correspondiente. Esta previsión desde luego se entiende sin perjuicio del derecho de los gobiernos estatales y de los Municipios de acudir en controversia constitucional en los términos del artículo 105 Constitucional y su ley reglamentaria...

De la lectura del punto 4.2 del Dictamen transcrito, se pueden inferir los siguientes puntos:

1) La intención de fortalecer el ámbito de competencia municipal y las facultades del ayuntamiento, delimitando el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales, de ahí que se modifique el concepto de ***“bases normativas”*** por el de ***“leyes estatales en materia municipal”***, lo que implica una delimitación de los ámbitos competenciales de las legislaturas y de los ayuntamientos.

2) Que las leyes estatales en materia municipal están limitadas a los temas que se enuncian en cinco incisos.

3) Que dichas leyes deben orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que le den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, ***sin intervenir en las cuestiones específicas de cada Municipio.***

4) Que lo anterior se traduce en que la competencia reglamentaria Municipal implique ***“de forma exclusiva los aspectos fundamentales para su desarrollo.”***

5) Que, en consecuencia, queda para el ámbito reglamentario de los ayuntamientos todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal, así como para la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, y

6) Que las legislaturas estatales pueden expedir las normas aplicables en los Municipios que no cuenten con los reglamentos correspondientes, es decir, *las normas que emita el legislativo podrán suplir la falta de reglamentos básicos y esenciales de los Municipios, sin embargo, serán de aplicación temporal* y su eficacia estará sujeta a que los Municipios emitan sus propios reglamentos.

Si, como destacan los puntos referidos, con anterioridad a la reforma de mil novecientos noventa y nueve, los ayuntamientos no podían hacer una aportación normativa propia que respondiera a sus distintas necesidades y realidad social, a partir de la misma se fortalece y consolida el ámbito municipal, reconociéndose a los ayuntamientos de manera expresa el carácter de órganos de gobierno, ampliando su esfera de atribuciones y facultándolos para emitir una nueva categoría de reglamentos que les permiten fungir con su nuevo carácter, en la medida en la que ahora les corresponde normar lo relativo a la organización y funcionamiento interno del Municipio, en lo que atañe a las cuestiones específicas que les corresponden, con la condición de que tales reglamentos respeten el contenido de las leyes en materia municipal.

La reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve disminuyó por lo tanto la extensión normativa de las leyes en materia municipal, ampliando la de los reglamentos expedidos por los ayuntamientos con fundamento en la fracción II del artículo 115.

En efecto, en el texto del artículo 115 reformado en mil novecientos ochenta y tres, se establecía lo siguiente:

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

I. (...)

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

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”.

Como se advierte, antes de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, los reglamentos emitidos por los Municipios tenían como único objeto detallar las bases normativas establecidas por las Legislaturas, sin que existiera alguna limitación constitucional en cuanto a la extensión y contenido de las mencionadas bases.

A raíz de la multitudinaria reforma, sin embargo, los órganos legislativos estatales cuentan ahora con límites expresos a su producción normativa, y el ayuntamiento goza de un ámbito más amplio de reglamentación garantizado constitucionalmente, a través del cual puede decidir las particularidades de su organización, de las materias de su competencia exclusiva, así como de las cuestiones de policía y gobierno, con el propósito de ajustarlas a su propio entorno.

Así, podemos señalar que, al establecer el órgano reformador que “Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados...” su intención es establecer una delimitación competencial según la cual la ley estatal tiene un contenido especificado en cinco incisos y el Municipio puede dictar “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”, en aquello orientado a atender a sus necesidades particulares. El propósito del Órgano Reformador, en otras palabras, es que el ámbito municipal y el ámbito estatal no se contrapongan, sino que guarden una relación de concordancia y complementariedad, dado que el Municipio forma parte de la Entidad Federativa. Por ello, conforme al artículo 115, la ley estatal sólo establece bases generales y los Municipios deben atenderlas, pero pueden regular ya en lo particular las demás cuestiones que requieran para su eficaz organización y gobierno.

La nueva categoría de reglamentos a que se ha venido haciendo referencia, son de fuente constitucional y tienen un contenido material propio que no puede contradecir el de las leyes en materia municipal a que se refiere la fracción II del artículo 115 constitucional, que fija ciertos lineamientos o bases generales, pero sí puede contener disposiciones que permitan a cada Municipio adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida municipal, su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, atendiendo a sus características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, urbanísticas, etcétera.

El Constituyente permanente, en consecuencia, trata de establecer un equilibrio competencial en el que no prevalezca la regla de que un nivel de autoridad tiene facultades mayores o de mayor importancia que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las que constitucionalmente le corresponden: al Estado le corresponde sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos los Municipios del Estado y al Municipio le corresponde dictar sus normas específicas, sin contradecir esas bases generales, dentro de su jurisdicción.

Por lo anterior, es posible concluir que la intención fundamental de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, en lo que se refiere a la fracción II del artículo 115 constitucional, es la siguiente: los Municipios deben ser iguales en lo que es consubstancial a todos, lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la legislatura del Estado, pero tienen el derecho derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, lo cual se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II del artículo 115 constitucional.

Ahora, si bien es cierto que el Municipio tiene la posibilidad de crear normas jurídicas en virtud de una asignación competencial propia, también lo es que tiene relación con los otros órdenes jurídicos y que está sujeto al orden jurídico nacional, debiendo respetar, por tanto, el reparto de facultades previsto en la Constitución Federal y, en su caso, en las Estatales; lo cual en nada menoscaba el espacio de actuación que tiene asegurado por la primera, en el que no podrán intervenir directamente los Estados, salvo en el caso previsto por la fracción II, inciso e), es decir, ante la ausencia de normas reglamentarias expedidas por el ayuntamiento, so pena de inconstitucionalidad por incompetencia del órgano que legisle en tales materias.

Así, la fracción II del artículo 115 constitucional, en realidad opera una delimitación competencial consistente en que la ley estatal tiene un contenido acotado y el Municipio puede dictar “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”; es decir, que al haberse delimitado el objeto de las leyes municipales ha aumentado el contenido de la facultad reglamentaria de los Municipios.

En efecto, en la reforma de mil novecientos noventa y nueve el Órgano Reformador de la Constitución tuvo como objetivo esencial proporcionar un criterio de delimitación entre los ordenamientos que competen a los ayuntamientos y los que corresponden a las leyes que en materia municipal emiten las legislaturas, por el cual se produce una expansión del ámbito de las normas reglamentarias municipales, pues los ayuntamientos pueden ahora, a través de éstas y de acuerdo con las leyes estatales en materia municipal de contenido constitucionalmente delimitado, emitir disposiciones de policía y gobierno, organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, y asegurar la participación ciudadana y vecinal, atendiendo a las particularidades que requiera su situación concreta.

La conclusión anterior se confirma con la interpretación del inciso e) de la fracción II del artículo 115 constitucional, el cual señala lo siguiente:

“ARTICULO 115.- (...)

II. (...)

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer: (...)

e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes”.

Como destacó el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, el inciso e) de la fracción II es precisamente una de las piedras angulares en la construcción de una competencia material de las normas reglamentarias municipales que se distingue de la estatal. En efecto, este inciso reconoce indirectamente la entidad jurídica de la facultad reglamentaria municipal al prever la existencia de normas que, en su ausencia, eviten la existencia de un vacío jurídico en los Municipios, en el entendido de que tales disposiciones serán de eficacia temporal hasta en tanto cada Municipio dicte sus propias normas.

Al respecto, el Dictamen referido, expresamente señala lo siguiente:

“4.2.5 En el inciso e), se establece que las legislaturas estatales expedirán las normas aplicables a los Municipios que no cuenten con los reglamentos correspondientes. Es decir, la norma que emita el legislativo para suplir en estos casos, la falta de reglamentos básicos y esenciales de los Municipios, será de aplicación temporal en tanto el Municipio de que se trate, emita sus propios reglamentos...”

El sistema de supletoriedad que prevé el inciso e), confirma que es facultad del Municipio expedir reglamentos con un contenido material propio, de tal suerte que si por alguna razón faltasen los mismos, la aplicación de las normas estatales será temporal, esto es, en tanto el Municipio expida las disposiciones relativas.

Como quedó señalado con anterioridad, hasta antes de la reforma de mil novecientos noventa y nueve las legislaturas tenían una facultad sin límites materiales para regular la vida municipal, por lo cual el marco de actuación del reglamento del Municipio se restringía a desarrollar el contenido de éstas. La reforma referida amplió la facultad reglamentaria de los ayuntamientos —lo que implica la posibilidad de emitir su propia normatividad de acuerdo con su realidad, necesidades, proyectos y objetivos— y redujo la extensión normativa que pueden tener las leyes estatales en materia municipal, las cuales deben dejar espacio para el despliegue de la facultad reglamentaria de los reglamentos, o deben especificar que, en todo caso, lo ocupan de forma supletoria.

Ahora bien, como se señaló con anterioridad, este Tribunal Pleno se ha pronunciado en el sentido de que existe un orden jurídico, cuando un órgano de gobierno cuenta con asignaciones competenciales propias derivadas de la Constitución Federal que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio.

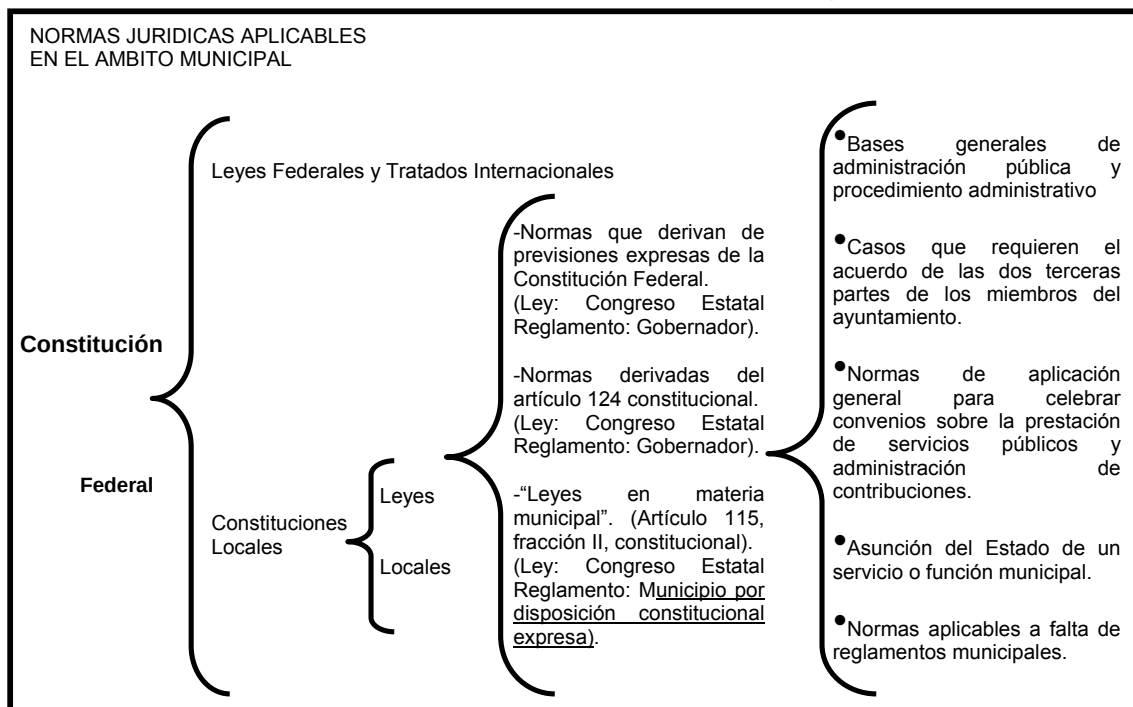
En esta tesitura, toda vez que el esquema normativo antes desarrollado incluye el ejercicio por parte de los ayuntamientos de asignaciones competenciales propias, debe concluirse que el Municipio tiene un orden jurídico propio.

Este reconocimiento a un orden jurídico propio del Municipio, de ninguna manera soslaya su relación con los otros órdenes jurídicos, lo que significa que el Municipio está sujeto al orden nacional, es decir, debe respetar la Constitución Federal, los tratados internacionales, y las leyes federales, así como las Constituciones y leyes estatales.

En conclusión la Constitución considera al Municipio libre como un ámbito de gobierno y le atribuye facultades normativas con carácter exclusivo en determinados ámbitos, de lo que deriva su reconocimiento como orden jurídico parcial del Estado Mexicano. Dicho orden se integra por las normas que a continuación se expresan:

- a) Por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- b) Por los tratados internacionales, las leyes federales y sus reglamentos.
- c) Por las Constituciones locales;
- d) Por las leyes locales y sus reglamentos, y
- e) Por los reglamentos municipales.

Lo anterior puede esquematizarse de una manera ilustrativa de la manera siguiente:



A continuación se procede a desarrollar con detalle el contenido del cuadro sinóptico anterior, a fin de explicar con claridad la relación que existe entre las normas generadas por las entidades federativas y las emitidas por los Municipios.

Para ello, iniciaremos con el análisis del ámbito de las normas estatales (leyes locales y sus reglamentos), sin hacer un desarrollo sobre los siguientes órdenes: 1) Constitución Federal; 2) Tratados internacionales y leyes federales, y 3) constituciones locales; respecto de la primera ya se ha hablado, y respecto de los últimos no se considera indispensable abundar para resolver la litis planteada en esta controversia.

Atendiendo a su ámbito de validez, las leyes expedidas por las autoridades estatales pueden clasificarse de la siguiente manera:

- a) **Normas que derivan del contenido de la Constitución Federal**, que son aquellas que, incidiendo en el ámbito del Municipio, son expedidas por la legislatura estatal: 1) en acatamiento de una disposición expresa de la Constitución, incluyendo las que derivan del ejercicio de facultades concurrentes y de coordinación con la Federación; 2) en aplicación de un principio constitucional derivado de su interpretación, o bien, 3) que reproducen literal o casi literalmente el texto

constitucional, esto es, son normas que encuentran la fuente de su ejercicio y sus límites en la propia Constitución Federal.

Al respecto, resulta conveniente abundar sobre la naturaleza jurídica de las facultades coincidentes, las cuales se definen como aquellas que tanto la Federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional, y están establecidas en una forma amplia y en una forma restringida: llamando "amplia" a aquella modalidad en la cual no se faculta a la Federación o a las entidades federativas a expedir las bases o un cierto criterio de división entre ambos órdenes jurídicos, y "restringida", "cuando se confiere tanto a la Federación como a las entidades federativas, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad.

Vale la pena aclarar que cuando se dice que la Federación o un Estado tienen competencias "coincidentes en un sentido amplio", está diciéndose que ambas partes realizan una porción de una cierta actividad (tratamiento de menores infractores, por ejemplo), lo que en modo alguno significa que realicen la misma facultad. En el caso de la "coincidencia en un sentido restringido", se está ante una situación en la que la competencia para emitir las normas generales iniciales corresponde a la Federación, y es sólo a partir de lo que sus órganos legislativos dispongan que los estados pueden conocer los alcances de sus competencias. Aquí es importante señalar que éstas no podrán ser sobre la misma materia, pues la misma la diferencia el órgano federal al emitir la ley, ni tampoco sobre la emisión de la ley, pues ello es competencia exclusiva de la Federación.

Por otro lado, las "facultades coexistentes", son definidas como aquellas que una parte de la misma facultad compete a la Federación y la otra a las entidades federativas, sin embargo, hay que tomar en consideración que no es posible hablar de la existencia de una misma facultad, por ejemplo, en materia de vías generales de comunicación, para luego considerar que la parte general de la misma corresponde a la Federación, y la parte no general a los Estados. En este caso, lo que puede ser un tema en el que se den ciertas relaciones materiales, no significa que se trate de una misma facultad, sino sencillamente de dos facultades: una de ellas, la federal otorgada expresamente, y otra de ellas por vía residual.

Finalmente, es necesario proporcionar ejemplos de las normas estatales que derivan del contenido de la Constitución Federal, como lo son aquéllas que establecen las causas graves para la desaparición de los ayuntamientos y la suspensión o revocación de alguno de los integrantes del cabildo (artículo 115, fracción I, constitucional); las normas de elección de los miembros del ayuntamiento (artículo 115, fracción I, párrafo segundo, y fracción VIII constitucional); las normas relativas a la aprobación de la ley ingresos y a las contribuciones municipales, las normas relativas a la distribución de las participaciones federales, la fiscalización de las cuentas públicas, la coordinación de las comunidades indígenas dentro del ámbito municipal (artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal); el régimen de responsabilidades de los servidores públicos (artículos 109 y 113 constitucionales); la protesta de respeto a la Constitución Federal (artículo 128 constitucional); los derechos y obligaciones de los ciudadanos mexicanos (artículos 34 a 36 constitucionales); las normas de planeación (artículos 26 y 115 constitucionales); las normas que regulan, dentro del marco legal expedido por la Federación, facultades concurrentes como asentamientos humanos, salud, equilibrio ecológico, educación, protección civil, turismo, etcétera (artículos 3, 4, 73, fracciones XVI, XXIX-C, XXIX-G XXIX-J, XXIX-K); las normas relativas al sistema nacional de coordinación de seguridad pública (artículos 21 y 115, fracción VIII); la creación de un sistema de profesionalización de los servidores públicos (artículo 115, fracción VIII, en relación con el 123, apartado B y el 116, fracción VII); la creación de organismos de protección de los derechos humanos en nivel estatal (artículo 102, apartado B); la regulación de la deuda pública municipal (artículo 117), etcétera.

b) Normas derivadas del artículo 124 de la Constitución Federal, que son aquéllas que emite la legislatura estatal en el ámbito de competencia que dicho precepto le reconoce como propio, y en ejercicio del cual los Estados pueden conceder a los Municipios facultades o recursos distintos a los que expresamente les otorga la Constitución Federal, o ampliar el ámbito de los mismos pero sin contradecir el texto de la Constitución Federal.

Verbigracia, cuando las legislaturas facultan a los Municipios para asumir un servicio público no previsto en el artículo 115 constitucional, o bien, cuando les autorizan el ejercicio de la función pública relativa al Registro Civil o bien el establecimiento de un sistema estatal de coordinación fiscal y la distribución de participaciones a los Municipios derivadas de los ingresos obtenidos por contribuciones estatales;

- c) **“Leyes en materia municipal”**, que son aquéllas cuya denominación y fuente proviene específicamente de la fracción II del artículo 115 constitucional y cuyo objeto, por disposición expresa de este precepto, está limitado a los siguientes puntos:
1. Las bases generales de 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;
 2. Los casos que requieren el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento;
 3. Las normas de aplicación general para que el Municipio celebre convenios con otros Municipios o con el Estado sobre la prestación de servicios públicos y administración de contribuciones;
 4. El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el Municipio de que se trate está imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes;
 5. Las normas aplicables a falta de reglamentación municipal.

A continuación se procederá a la explicación de cada uno de los supuestos que integran el concepto de “Leyes en materia municipal”.

1. Bases Generales de la Administración Pública Municipal.

Como se ha afirmado con anterioridad, la reforma a la fracción II del artículo 115 de la Constitución General, de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, sustituyó el concepto de **“bases normativas”** que utilizaba el texto anterior, por el de **“leyes en materia municipal”**.

Esta modificación de la terminología utilizada en la Constitución atiende al propósito del Organismo Reformador de ampliar el ámbito competencial del Municipio y delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal, a fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los ayuntamientos mediante la limitación de las facultades legislativas en materia municipal de los Congresos Locales.

En esta tesitura, como ya hemos subrayado, el término **“bases generales de la administración pública municipal”** no puede interpretarse en el sentido de que concede a las Legislaturas de los Estados una libertad ilimitada para legislar en materia municipal.

Sin embargo, tampoco puede interpretarse como una liberalidad total a favor de la facultad reglamentaria municipal, pues los Municipios tendrán que respetar el contenido de estas bases generales de la administración pública municipal, ya que al dictar sus normas reglamentarias no deben contradecir lo establecido en dichas bases que les resultan plenamente obligatorias por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales.

En efecto, es menester partir de dos premisas esenciales que ya se han dejado sentadas: 1) Que la reforma de mil novecientos noventa y nueve tuvo por objeto ampliar y fortalecer el ámbito de competencia municipal y, 2) Que fue objeto de dicha reforma en término de lo establecido por el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados **“delimitar el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales. Lo que se traduce en que la competencia reglamentaria del Municipio, implique de forma exclusiva los aspectos fundamentales para su desarrollo”**.

En ese sentido, en dicho dictamen se dispuso expresamente que:

“Dichas leyes se deben orientar a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas, que le den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada Municipio. (...) En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario como facultad de los ayuntamientos, todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal; así como para la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su

competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general; mientras que las leyes estatales en materia municipal contemplarán lo referente al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos”.

De lo anterior se desprende que:

- 1) Las bases de la administración pública municipal que dicten las Legislaturas Estatales deben orientarse a regular sólo cuestiones generales del Municipio, tanto sustantivas como adjetivas;
- 2) El establecimiento de dichas cuestiones generales tendrá por objeto únicamente establecer un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, que debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, pero únicamente en los aspectos que requieran dicha uniformidad.
- 3) La competencia reglamentaria del Municipio implica la facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo;
- 4) No es aceptable que con apoyo en la facultad legislativa con que cuenta el Estado para regular la materia municipal, intervenga en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que esto le está constitucionalmente reservado a éste.

Esto es, las bases generales de la administración pública municipal, no pueden tener una extensión temática tal que anule la facultad del Municipio para reglamentar sus cuestiones específicas.

5. En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario, como facultad exclusiva de los ayuntamientos, lo relativo a policía y gobierno, su organización y funcionamiento interno, lo referente a la administración pública municipal, así como la facultad para emitir normas **sustantivas y adjetivas** en las materias de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en todo lo que se refiera a las cuestiones específicas de cada Municipio.

En efecto, la administración pública municipal requiere de un marco jurídico adecuado con la realidad, que si bien debe respetar lineamientos, bases generales o normas esenciales, también debe tomar en cuenta la variedad de formas que puede adoptar una organización municipal, atendiendo a las características sociales económicas, biogeográficas, poblacionales, urbanísticas, etcétera, de cada Municipio; de ello se sigue que no es posible establecer una organización interna única y definitiva para los diversos Municipios que integren una Entidad Federativa. En respeto de esa capacidad de organización y gobierno, los Municipios cuentan ahora con un ámbito de competencia propia, referido a la regulación de estas cuestiones particulares.

- 6) En ese sentido, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, **“las bases generales de la administración pública municipal”**, esencialmente comprenden aquellas normas indispensables para el funcionamiento regular del Municipio; del ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las normas relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos incluidos en la reforma, así como la regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado.

En atención a todo lo anterior en el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, se dijo expresamente que **“Municipios con mayor libertad y autonomía, serán fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas; Municipios con mayores responsabilidades públicas, serán fuentes de mayores gobiernos”**.

Por tanto, debe considerarse que las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, **“las bases generales de la administración pública municipal”**, esencialmente comprenden: lo referente al establecimiento de una serie de normas esenciales relacionadas con la estructura del ayuntamiento y sus elementos, los derechos y obligaciones de sus habitantes, los aspectos esenciales de funcionamiento de la administración pública municipal vinculados con la transparencia en el ejercicio de gobierno, los procedimientos de creación normativa del ayuntamiento, los aspectos que requieren ser uniformes respecto de las funciones y los servicios públicos municipales, etcétera.

En consecuencia, **de manera enunciativa más no limitativa**, pueden señalarse como bases generales de administración pública municipal, las siguientes:

- a) La regulación de las funciones esenciales de los órganos municipales establecidos en la Constitución Federal, es decir, del ayuntamiento, del presidente municipal, de los síndicos y de los regidores, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio. Lo anterior, sin perjuicio de que cada ayuntamiento pueda, a través de su facultad reglamentaria, establecer nuevas facultades y funciones a estos órganos, que le impriman un carácter individual a cada Municipio.
- b) La regulación de las funciones esenciales de los órganos municipales cuya existencia es indispensable para el desenvolvimiento regular y transparente de la administración pública municipal, esto es, del secretario del Municipio y del órgano encargado de la tesorería municipal.
- c) Las normas que regulen la población del Municipio en cuanto a su identidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas (por ejemplo: quiénes tienen la calidad de habitante o residente de un Municipio, cómo se pierde la residencia, qué derechos otorga la vecindad, la clasificación de núcleos de población en ciudades, pueblos, villas, comunidades, rancherías, etcétera).
- d) La denominación de las autoridades auxiliares del ayuntamiento.
- e) Las normas relativas a la representación jurídica de los ayuntamientos.
- f) Las normas que establezcan la forma de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad.
- g) Las normas que establezcan mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los munícipes.
- h) Las normas que regulen la obligación de llevar un inventario de los bienes municipales.
- i) Las normas que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal, respetando que corresponde al “ayuntamiento decidir, a través de disposiciones reglamentarias, formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal”, según se aclara en el multirreferido dictamen.
- j) El período de duración del gobierno municipal y su fecha y formalidades de instalación, así como las normas que determinan las formalidades de entrega y recepción de los ayuntamientos entrante y saliente.
- k) El régimen de licencias, permisos e impedimentos de los funcionarios del ayuntamiento.
- l) Las formalidades esenciales de acuerdo con las cuales deben llevarse a cabo las sesiones del cabildo.
- m) La rendición de informes periódicos por parte de los munícipes al cabildo.
- n) El establecimiento de reglas en materia de formulación del presupuesto de egresos que faciliten la respectiva fiscalización, o los supuestos relativos a la falta de aprobación por el ayuntamiento de dicho presupuesto en tiempo.
- o) Sanciones y medidas de seguridad.
- p) Las normas que se refieren al procedimiento administrativo.
- q) Las normas relativas a la transparencia y al acceso a la información gubernamental.
- r) La regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado, etcétera.

2. Los casos que requieren el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento.

En el inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional se otorgan facultades a la legislatura estatal para determinar los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento.

Dicha fracción se refiere, en primer lugar, al establecimiento de una votación calificada de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal. Esta porción

normativa, debe interpretarse en el sentido de que la legislatura tiene la facultad discrecional para establecer todos aquellos casos relativos al patrimonio inmobiliario municipal, en los que se requiera ese elevado quórum de votación. Esta facultad discrecional deberá ejercitarse tomando como base un criterio de importancia y trascendencia en relación a la afectación que podría sufrir el patrimonio inmobiliario municipal y que, por tanto, justifique la existencia de una votación calificada.

Lo anterior no implica que las legislaturas estatales o cualquier otro ente ajeno al ayuntamiento se conviertan en instancias de decisión directa e inmediata respecto de los bienes inmuebles del Municipio, como lo ha interpretado ya este Alto Tribunal en la tesis P./J. 36/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVIII, Agosto de 2003, página 1251, que a la letra indica:

“BIENES INMUEBLES DEL MUNICIPIO. CUALQUIER NORMA QUE SUJETE A LA APROBACION DE LA LEGISLATURA LOCAL SU DISPOSICION, DEBE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL (INTERPRETACION DEL ARTICULO 115, FRACCION II, INCISO B), DE LA CONSTITUCION FEDERAL, ADICIONADO POR REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999). El desarrollo legislativo e histórico del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revela que el Municipio Libre es la base sobre la que se construye la sociedad nacional, como lo demuestran los diversos documentos que integran los procesos legislativos de sus reformas, tales como la municipal de 1983, la judicial de 1994 y la municipal de 1999, siendo esta última donde destaca la voluntad del Organismo Reformador en pro de la consolidación de su autonomía, pues lo libera de algunas injerencias de los Gobiernos Estatales y lo configura expresamente como un tercer nivel de gobierno, más que como una entidad de índole administrativa, con un ámbito de gobierno y competencias propias y exclusivas, todo lo cual conlleva a determinar que la interpretación del texto actual del artículo 115 debe hacer palpable y posible el fortalecimiento municipal, para así dar eficacia material y formal al Municipio Libre, sin que esto signifique que se ignoren aquellas injerencias legítimas y expresamente constitucionales que conserven los Ejecutivos o las Legislaturas Estatales. Atento lo anterior, el texto adicionado del inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional debe interpretarse desde una óptica restrictiva en el sentido de que sólo sean esas las injerencias admisibles de la Legislatura Local en la actividad municipal, pues así se permite materializar el principio de autonomía y no tornar nugatorio el ejercicio legislativo realizado por el Constituyente Permanente, sino más bien consolidarlo, lo que significa que el inciso citado sólo autoriza a las Legislaturas Locales a que señalen cuáles serán los supuestos en que los actos relativos al patrimonio inmobiliario municipal requerirán de un acuerdo de mayoría calificada de los propios integrantes del Ayuntamiento, mas no las autoriza para erigirse en una instancia más exigible e indispensable para la realización o validez jurídica de dichos actos de disposición o administración, lo cual atenta contra el espíritu de la reforma constitucional y los fines perseguidos por ésta; de ahí que cualquier norma que sujete a la aprobación de la Legislatura Local la disposición de los bienes inmuebles de los Municipios, al no encontrarse prevista esa facultad en la fracción citada, debe declararse inconstitucional.”

En un segundo plano, la fracción en comento se refiere a los casos en los que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos **para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento.**

A su vez, en el inciso d) de la propia fracción II, se establece como imperativo esa misma mayoría calificada para que el ayuntamiento pueda solicitar al gobierno estatal que este último asuma una función o servicio municipal. Sobre el contenido y alcances de este inciso se abundará más adelante.

Por último, resulta pertinente señalar que del contenido del artículo 115 de la Constitución Federal, en el cual se contienen atribuciones expresas de las legislaturas de los Estados para regir la vida municipal, en relación con el artículo 124 de la Carta Magna, que establece las facultades que de manera residual corresponden a las entidades federativas, se concluye que no existe prohibición alguna para que los Congresos locales puedan determinar casos distintos a los señalados en la fracción II, incisos b) y d) del artículo 115 que se analiza, en los que se requiera que las decisiones de los ayuntamientos se adopten por una mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes.

3. Las normas de aplicación general para celebrar convenios sobre la prestación de servicios públicos y la administración de contribuciones.

En el inciso c) de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal se le otorgan facultades a las legislaturas para expedir las normas relativas a la celebración de los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de la misma Norma Fundamental:

“Artículo 115.

(...)

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

(...)

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución.”

Para interpretar el contenido de la fracción en estudio se debe atender al texto de las porciones normativas a las que este inciso alude:

“Artículo 115.- (...) III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

(...)

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse 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 de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo 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 de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio;

IV.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

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

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

“Artículo 116.- El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

VII.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.”

De lo anterior se infiere que en términos del referido inciso c) de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, las leyes municipales contendrán las normas de carácter general para celebrar los convenios: **1)** De coordinación o asociación entre Municipios para la prestación conjunta de los servicios públicos que les correspondan, destacando que el texto constitucional permite la asociación de Municipios de diversos Estados; **2)** Entre la Entidad Federativa y sus Municipios, para que aquélla se haga cargo de alguna de las funciones realizadas con la administración de las contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria, y **3)** Entre la Entidad Federativa y sus Municipios, a efecto de que la primera asuma la prestación de los servicios o bien alguna de las funciones, ejecución y prestación de obras cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.

En atención a que la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve eliminó la concurrencia de la prestación de servicios públicos entre el Estado y sus Municipios para sustituirla por una fórmula de exclusividad de competencia en favor del Municipio consagrada en la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal, y del mismo modo, fortaleció el ámbito hacendario del Municipio al darle mayores atribuciones respecto de las contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria, el nuevo texto constitucional prevé la posibilidad de la celebración de convenios entre dichos entes, dejando a la Legislatura la regulación de las bases sobre las cuales se celebrarán tales convenios.

4. El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando no exista convenio.

El inciso d) de la fracción II del artículo 115 del texto constitucional, dispone lo siguiente:

“El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer: (...)

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes”.

Para llegar a la correcta interpretación del precepto transcrito es menester acudir, de nueva cuenta, al Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en específico en lo referente a la reforma de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal:

“4.3 Una de las reformas más importantes que se introducen en el presente decreto es, sin duda, la referente a la fracción III que contiene un catálogo de competencias exclusivas.

Este aspecto, está planteado en las iniciativas en estudio, por lo cual, la comisión que suscribe estima procedente eliminar el concurso de los estados en las funciones y servicios establecidos en la nueva fracción III, para que queden con dicho doble carácter (función y servicio público), las materias descritas en los incisos correspondientes en calidad de competencias municipales exclusivas, sin perjuicio del mecanismo de transferencia previsto en los incisos c) y d) de la ya explicada nueva fracción II.

(...)

De todo lo anterior, se debe concluir que se trata de funciones y servicios del ámbito municipal, para que se ejerzan o se presten exclusivamente por su órgano de Gobierno: el ayuntamiento y la administración Pública Municipal que le deriva.”

Asimismo, por cuanto se refiere al contenido de la fracción II, inciso d) del artículo 115, objeto de la interpretación, se señaló:

“4.2.4 En el inciso d), se prevé que la ley estatal contemple, con base en el ámbito de competencia exclusiva municipal, el procedimiento y las condiciones para que el Ayuntamiento transfiera la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función a su cargo, en favor del Estado. Ella mediante la solicitud del Ayuntamiento a la legislatura, cuando no haya convenio con el gobierno estatal de que se trate.”

De la lectura de los antecedentes legislativos transcritos, deriva que para salvaguardar el ámbito competencial del Municipio y hacer posible la transferencia al Estado de la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función pública municipal, es indispensable que exista una solicitud previa del ayuntamiento involucrado, aprobada por lo menos por la mayoría calificada de las dos terceras partes de sus miembros.

En esta tesitura, el precepto en estudio debe interpretarse en el sentido de que cuando no exista convenio entre un Estado y sus Municipios en relación a la prestación de funciones o servicios públicos, el ayuntamiento, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá solicitar a la legislatura que el gobierno estatal asuma la función o servicio público de que se trate, quedando para la legislatura la emisión de normas que regulen los términos de la asunción de éstos por parte del Gobierno del Estado, así como el dictamen correspondiente que califique la imposibilidad del ejercicio de la función o de la prestación del servicio por el ayuntamiento, sin que haya lugar a interpretar que la legislatura puede determinar oficiosamente tal circunstancia de manera unilateral, pues la solicitud respectiva es un derecho exclusivo del ayuntamiento.

5. Las normas aplicables a falta de reglamentación municipal.

Por último, el inciso e) de la fracción II del artículo 115 del texto constitucional, establece lo siguiente:

“El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

(...)

e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.”

Como se dijo con anterioridad, el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, expresamente señala lo siguiente:

“4.2.5 En el inciso e), se establece que las legislaturas estatales expedirán las normas aplicables a los Municipios que no cuenten con los reglamentos correspondientes. Es decir, la norma que emita el legislativo para suplir en estos casos, la falta de reglamentos básicos y esenciales de los Municipios, será de aplicación temporal en tanto el Municipio de que se trate, emita sus propios reglamentos...”

De ello se sigue que, si bien en este inciso se otorga a la legislatura una facultad muy amplia para emitir todo tipo de normas relativas al funcionamiento municipal, lo cierto es que la aplicación de estas normas será únicamente supletoria en los Municipios que no cuenten con la reglamentación correspondiente, razón por la cual, como lo expresa el Dictamen, su aplicación será temporal, esto es, en tanto el Municipio expida las disposiciones relativas.

En otras palabras, el Municipio puede reivindicar para sí la facultad de regular en aquellas materias en las que ya lo hizo el Estado de manera subsidiaria, y cuando esto acontezca deberá inaplicarse inmediatamente la normativa estatal.

En este sentido, como quedó señalado con antelación, la reforma de mil novecientos noventa y nueve amplió la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, para el efecto de que en comunión con las bases generales establecidas por el Estado, emitan su propia normatividad de acuerdo con su realidad, necesidades, proyectos y objetivos.

Ante la asimetría de los ayuntamientos que forman nuestro país, el Organismo Reformador previó la posibilidad de que algunos de ellos no contaran con la infraestructura suficiente para emitir, de manera inmediata, los reglamentos respectivos, razón por la cual creó esta disposición que establece la posibilidad de que los ayuntamientos fundamenten su actuación en la legislación estatal hasta en tanto emitan sus normas reglamentarias. De esta forma se evitan lagunas normativas en el ámbito de gobierno municipal, pues la legislación emitida con detalle por las legislaturas estatales, por virtud de esta autorización constitucional, impedirá la paralización de funciones de los ayuntamientos pequeños o insuficientemente regulados, que podría ocurrir ante la ausencia de un marco normativo debido a la exigencia del principio de juridicidad, conforme al cual, los actos de autoridad deben encontrar su fundamento en una norma jurídica.

Ciertamente, el Organismo Reformador previó que la mera ampliación de atribuciones a nivel constitucional, no era suficiente para cambiar la realidad histórica del ayuntamiento y de su esfera restringida de actuación o para acortar por sí las profundas desigualdades que existen entre los distintos Municipios que integran el país, por lo cual creó la obligación de que las legislaturas emitan este tipo de normas de carácter temporal.

A la luz de la norma en estudio se justifica que las legislaturas expidan disposiciones que rijan detalladamente la vida municipal, ***siempre y cuando tengan un carácter supletorio y temporal***, cuya vigencia estará supeditada a la emisión de las normas reglamentarias que emita el ayuntamiento.

En este tenor, resulta indispensable señalar que es prácticamente imposible que la legislatura estatal pueda emitir normas específicas para cada uno de los Municipios que lo integran, razón por la cual será un marco normativo genérico que regulará tanto a los Municipios con un elevado nivel de desarrollo, como a los que no lo tienen.

Lo anterior conllevará que en la norma local se regulen cuestiones que no sean aplicables a todos los Municipios por contar éstos con distintas necesidades y realidades sociales. Así, se regularán órganos cuya existencia se justifique y cuyo funcionamiento se pueda sufragar en un Municipio desarrollado o de alta concentración demográfica, pero que en otro tipo de Municipios sean figuras innecesarias o inviables dadas las limitaciones financieras del Municipio o su realidad social, biogeográfica, demográfica o cultural; o bien, por lo que respecta a la elegibilidad de algunas autoridades, habrá cargos para los que en algunos Municipios la ley contemple requisitos que sean imposibles de cumplir, dado el rezago educacional que ahí se presente, en tanto que en otros Municipios no existirá este problema.

En esta tesitura, y atendiendo al principio de fortalecimiento municipal, esta Suprema Corte considera que este tipo de normas constituye un marco normativo auxiliar del cual podrá ir haciendo uso cada ayuntamiento, en la medida en que sea necesario para cumplir con sus atribuciones constitucionales y carezca del reglamento respectivo, razón por la cual deberá existir una flexibilidad en su aplicación que dependerá de las necesidades de cada Municipio y de las decisiones que, como su órgano de gobierno, tome el ayuntamiento.

De lo expuesto se puede concluir que este tipo de leyes en materia municipal tiene una vertiente instrumental, cuyo objetivo es evitar un vacío de legalidad ante la ausencia de la norma reglamentaria respectiva, permitiendo que el ayuntamiento aplique de manera supletoria la legislación local de acuerdo con su propia realidad.

Asimismo, se debe señalar que en la medida que el ayuntamiento decida realizar determinados actos o instituir alguna figura jurídica y no cuente con el reglamento correspondiente, o bien, su regulación sea deficiente, podrá acudir a la legislación estatal respectiva, pues el objetivo de ésta es que el ayuntamiento pueda cumplir con sus funciones y no quede paralizado.

Por otro lado, también debe quedar sentado que en ejercicio de su libertad de autoorganización, el ayuntamiento puede decidir que no necesita de una determinada figura jurídica, situación en la cual la legislación supletoria que verse sobre dicha figura no tendrá el carácter de obligatoria para ese Municipio.

Lo anterior de ninguna manera significa que el Municipio pueda dictar actos que no tengan fundamento jurídico, pues todos sus actos deben descansar en una norma jurídica, en atención al principio de legalidad tutelado en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

Como corolario, es posible sostener que la fracción II del artículo 115 constitucional otorga a las Legislaturas Estatales dos atribuciones en materia municipal que conviene resaltar en este apartado: La primera es que emitan las bases generales sobre el gobierno municipal y sus atribuciones; es decir, que las Legislaturas emitan la ley marco en materia municipal, que establezca los lineamientos esenciales de los cuales no se puede apartar la actuación del Municipio. La segunda consiste en que las Legislaturas emitan disposiciones de detalle sobre esas mismas materias municipales, aplicables solamente en aquellos Municipios que no cuenten con la reglamentación correspondiente, con la característica antes precisada de que en el momento en que el Municipio emita sus propios reglamentos quedará desvinculado automáticamente de la ley.

Ahora bien, este Alto Tribunal considera que la localización física de estas últimas normas dentro de los diferentes cuerpos legislativos locales, constituye como tal un problema de técnica Legislativa que las legislaturas estatales podrían resolver de diferentes maneras: Podrían emitir, por ejemplo, una ley marco que contuviera las disposiciones de las cuales no podría apartarse el Municipio, por haberlas emitido el Estado en ejercicio de las atribuciones que la propia Constitución Federal le confiere en materia municipal y, por separado, una ley complementaria aplicable solamente en aquellos Municipios que carezcan de disposiciones municipales. Esto daría lugar a la existencia de dos cuerpos normativos separados que permitirían ubicar con mayor precisión a los dos tipos de normas a que se ha venido haciendo referencia.

Otra opción sería que el Congreso estatal emitiera una sola Ley Orgánica Municipal, en la que precisara cuáles son las normas que constituyen la ley marco y cuáles son aplicables supletoriamente por los Municipios que no tengan su reglamentación específica.

Una tercera opción podría ser que el Congreso estatal emitiera una sola ley marco y, por separado, diversas disposiciones aplicables de manera supletoria a los Municipios, las cuales, a su vez, se encontrarían agrupadas por categorías de Municipios, basándose en el número de habitantes de cada uno de ellos, su crecimiento económico, características territoriales o en cualquier otra circunstancia que la legislatura estimara pertinente.

Lo anterior demuestra la existencia de una variedad de posibilidades para que la legislatura elija libremente la técnica legislativa más adecuada para ejercer sus facultades constitucionales en esta materia. Sin embargo, esta Suprema Corte de Justicia estima que independientemente de la técnica que adopte la legislatura para regular la vida municipal, lo importante es que el legislador estatal distinga claramente las normas que considera obligatorias para el Municipio, en tanto que con ellas procura homogeneizar a los Municipios del Estado, de aquellas que sólo son aplicables de manera supletoria.

Habiendo quedado expuesto el tema relativo a las leyes locales, corresponde ocuparse ahora de los reglamentos municipales, como parte del orden jurídico municipal esquematizado en el cuadro sinóptico plasmado en este considerando.

Reglamentos municipales.

Históricamente, a los cuerpos normativos que emanaban de los ayuntamientos, para distinguirlos de las leyes que provenían de las cortes, se les denominó *ordenanzas u ordenanzas municipales*. Ante la carencia de órganos informativos regulares, durante mucho tiempo dichos ordenamientos se dieron a conocer a los interesados a grito vivo, dándoles lectura en lugares estratégicos y concurridos de las poblaciones mediante bandos solemnes u ordinarios (del verbo "*bandir*", que a su vez se origina del vocablo visigodo "*bandwjan*", que significa pregonar o hacer público algo). Con el transcurso de los años y la repetición de los actos, el nombre del instrumento se utilizó como sinónimo de la materia. Por eso, en la actualidad a esos complejos normativos se les denomina genéricamente *bandos*.

Ahora bien, el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal no sólo faculta a los Municipios a expedir bandos, sino también reglamentos, circulares y disposiciones de observancia general que tienen las siguientes características:

- a) Se trata de verdaderos ordenamientos normativos, esto es, tienen la característica de estar compuestos por normas generales, abstractas e impersonales.
- b) Normalmente no se trata de ordenamientos rígidos, toda vez que pueden ser modificados o derogados por el propio ayuntamiento que los expidió, sin más formalidades que las que se hayan seguido para su emisión.

No obstante lo anterior, los ayuntamientos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, a saber:

- 1) Los bandos y reglamentos no pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales;
- 2) Deben versar sobre materias, funciones o servicios que le correspondan constitucional o legalmente, a los Municipios.

Como ha quedado señalado con anterioridad, es necesario recordar que desde mil novecientos ochenta y tres se había reconocido constitucionalmente al Municipio una facultad reglamentaria; sin embargo, su ejercicio se supeditaba a desarrollar las bases normativas que debían establecer las Legislaturas de los Estados, sin que los Municipios pudieran emitir reglamentos susceptibles de ajustarse a sus respectivas particularidades, pues sólo actuaban como reglamentos para detallar la ley. La reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, amplió la esfera de competencia del Municipio en lo referente a su facultad reglamentaria en los temas a que se refiere el párrafo segundo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, esto es, "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”.

Bajo este tenor, se advierte que los ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias:

a) El reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona de manera similar a los reglamentos derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los Gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación se encuentra limitada, puesto que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenorice y en las que encuentre su justificación y medida.

Entre estos reglamentos encontraríamos, por ejemplo, aquellos que versando sobre materias distintas a la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, tienen el fundamento de su existencia bien sea en disposición constitucional o en habilitación realizada por el legislador federal o local en favor del reglamento municipal.

Esto se ve muy claramente en las materias concurrentes. Así, por ejemplo, en la materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, regulada tanto en la fracción XXIX-G del artículo 73, como en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, así como por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que en su artículo 10 dispone:

“ARTICULO 10.- Los Congresos de los Estados, con arreglo a sus respectivas Constituciones y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, expedirán las disposiciones legales que sean necesarias para regular las materias de su competencia previstas en esta Ley. Los ayuntamientos, por su parte, dictarán los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que correspondan, para que en sus respectivas circunscripciones, se cumplan las previsiones del presente ordenamiento.”

En el ejercicio de sus atribuciones, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, observarán las disposiciones de esta Ley y las que de ella se deriven.”

De lo anterior se infiere que en este caso la facultad reglamentaria es de detalle y se encuentra completamente subordinada a las disposiciones tanto de la Ley Marco, como de las leyes locales.

De manera similar ocurre en la materia de asentamientos humanos regulada tanto en la fracción XXIX-C del artículo 73, como en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, así como por la Ley General de Asentamientos Humanos, que en su artículo 8o., fracción I, faculta a las Entidades Federativas para legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población. Así, el Municipio con fundamento en la Ley Marco y en la local, emitirá los reglamentos que permitan implementar las medidas tendentes a desarrollar la ley en los aspectos relativos a su jurisdicción, así como las facultades expresamente conferidas en la fracción V del artículo 115 constitucional.

También se puede expedir este tipo de reglamento en las cuestiones relativas al patrimonio, pues el primer párrafo de la fracción II remite a la ley en dicho aspecto, como se ve a continuación:

“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:

(...)

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

De lo anterior se infiere que las legislaturas regularán la cuestión patrimonial del Municipio, sin embargo, éste podrá emitir los reglamentos de detalle de dicha ley para el manejo de su patrimonio.

Por último, también podemos mencionar a los reglamentos de las condiciones generales de trabajo que detallan lo relativo a los derechos laborales consignados en el artículo 123 de la Constitución Federal y la respectiva ley burocrática estatal.

b) Los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, esto es, “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”, que tienen una mayor extensión normativa y en donde los Municipios pueden regular más ampliamente aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias.

Es importante destacar, nuevamente, que si bien esta nueva categoría de reglamentos municipales tiene un contenido material propio, el mismo no puede contradecir a la Constitución Federal ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales.

También resulta pertinente recapitular que dentro de las leyes locales que deben ser respetadas se encuentran las leyes en materia municipal a que se refiere la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen por objeto la fijación de ciertos lineamientos o bases generales, que establezcan un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, pero únicamente en los aspectos que requieran dicha uniformidad.

A su vez, las normas reglamentarias derivadas de la fracción II, segundo párrafo del artículo 115 constitucional, tienen la característica de la expansión normativa, es decir, permiten a cada Municipio adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales urbanísticas, etcétera.

Como se dijo con anterioridad, los Municipios deben ser iguales en lo que es consubstancial a todos, lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la legislatura del Estado, pero tienen el derecho derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, lo cual se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la multicitada fracción II del artículo 115.

Por último, resulta importante destacar que el ejercicio de la facultad reglamentaria del Municipio no es obligatoria, mientras que la Constitución Federal, dentro del concepto de leyes en materia municipal, ha contemplado como obligación para las legislaturas la expedición de normas detalladas que actúen de manera supletoria y temporal en aquellos Municipios que no cuenten con estos ordenamientos.

Ejemplificaremos ahora algunos de los tipos de reglamentos que se pueden emitir con fundamento en esta fracción.

El reglamento interior se encarga de la composición y estructura del ayuntamiento, así como de las atribuciones y deberes de cada uno de sus miembros. Los principales aspectos que puede contemplar en este reglamento son: residencia e instalación del ayuntamiento; derechos y obligaciones de sus integrantes; sesiones de cabildo; comisiones; votaciones para los acuerdos y para su revocación; funcionarios esenciales de la administración pública municipal; licencias y permisos de los servidores de la administración pública, etcétera.

Para que la administración municipal trabaje de manera adecuada es preciso que se expidan reglamentos que detallen la estructura administrativa, estableciendo sus órganos y dependencias, así como la administración pública centralizada y paramunicipal, las bases para manejar sus recursos y su personal, así como un sistema que controle y evalúe sus actividades. Para estos propósitos pueden expedirse los siguientes ordenamientos: el reglamento interno de la administración, en el cual se detallan los órganos que conforman la administración, sus funciones y responsabilidades, y el reglamento de control de gestión, que permite supervisar, evaluar y controlar las actividades de las dependencias municipales, así como normar la contraloría.

Los reglamentos de servicios públicos, por otro lado, regularán las actividades municipales que constitucionalmente se han declarado como tales o bien de los servicios que transfiera al Municipio el legislador local. Entre los reglamentos que normalmente se expiden para los servicios públicos están los de mercados, limpia, alumbrado público, rastro, panteones, parques y jardines, agua potable y alcantarillado. En este tipo de reglamentos se establece también cuál es la forma en que se puede prestar el servicio público correspondiente, sea de manera directa, en colaboración o concesionado a particulares.

Asimismo, también existen los reglamentos relativos a las funciones públicas, como son el de seguridad pública, el cual deberá respetar los lineamientos del sistema de seguridad pública, policía preventiva, tránsito y protección civil.

Es importante reiterar que, si bien el Estado podrá regular aquellos aspectos que sean esenciales sobre el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios públicos municipales en la medida en que ello requiera de una regulación homogénea, corresponderá sin embargo al Municipio emitir las normas relativas a su ámbito de actuación, como son las relativas a la organización y prestación del servicio. Así lo ha interpretado el Pleno de este Alto Tribunal en la tesis P./J. 137/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, Enero de 2002, página 1044, que a la letra indica:

“TRANSITO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA EXPEDICION DE LA LEY RELATIVA POR LA LEGISLATURA ESTATAL NO QUEBRANTA EL ARTICULO 115, FRACCIONES II Y III, INCISO H), DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NI INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO DE JUAREZ. Si bien el artículo 115, fracción III, inciso h), constitucional reserva al tránsito como una de las funciones y servicios públicos a cargo de los Municipios, ello no significa que las Legislaturas de los Estados estén impedidas para legislar en esa materia, porque tienen facultades para legislar en materia de vías de comunicación, lo que comprende al tránsito y, conforme al sistema de distribución de competencias establecido en nuestra Constitución Federal, tal servicio debe ser regulado en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. La interpretación congruente y relacionada del artículo 115, fracciones II, segundo párrafo, y III, penúltimo párrafo, que establecen las facultades de los Ayuntamientos para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas, los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas dentro de sus respectivas jurisdicciones y la sujeción de los Municipios en el desempeño de las funciones y la prestación de los servicios públicos a su cargo conforme a lo dispuesto por las leyes federales y estatales, junto con la voluntad del Organismo Reformador de la Constitución Federal manifestada en los dictámenes de las Cámaras de Origen y Revisora del proyecto de reformas del año de 1999 a dicho dispositivo, permiten concluir que corresponderá a las Legislaturas Estatales emitir las normas que regulen la prestación del servicio de tránsito para darle uniformidad en todo el Estado mediante el establecimiento de un marco normativo homogéneo (lo que implica el registro y control de vehículos, la autorización de su circulación, la emisión de las placas correspondientes, la emisión de las calcomanías y hologramas de identificación vehicular, la expedición de licencias de conducir, así como la normativa general a que deben sujetarse los conductores y peatones, las conductas que constituirán infracciones, las sanciones aplicables, etcétera), y a los Municipios, en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, la emisión de las normas relativas a la administración, organización, planeación y operación del servicio a fin de que éste se preste de manera continua, uniforme, permanente y regular (como lo son las normas relativas al sentido de circulación en las avenidas y calles, a las señales y dispositivos para el control de tránsito, a la seguridad vial, al horario para la prestación de los servicios administrativos y a la distribución de facultades entre las diversas autoridades de tránsito municipales, entre otras). Atento a lo anterior, la Ley de Tránsito del Estado de Chihuahua no quebranta el artículo 115, fracciones II y III, inciso h), de la Constitución Federal, ni invade la esfera competencial del Municipio de Juárez, pues fue expedida por el Congreso del Estado en uso de sus facultades legislativas en la materia y en las disposiciones que comprende no se consignan normas cuya emisión corresponde a los Municipios, sino que claramente se precisa en su artículo 5o. que la prestación del servicio público de tránsito estará a cargo de los Municipios; en su numeral 7o. que la aplicación de la ley corresponderá a las autoridades estatales y municipales en sus respectivas áreas de competencia y en el artículo cuarto transitorio que los Municipios deberán expedir sus respectivos reglamentos en materia de tránsito.”

Por último, hay que subrayar que los particulares efectúan muchas actividades que el Municipio no puede ignorar, por lo que, de conformidad con las leyes federales o locales existentes sobre cada materia específica, debe encauzarlas jurídicamente de manera apropiada por ser un órgano de gobierno electo democráticamente, a fin de que exista orden y gobernabilidad en el ámbito del Municipio.

Por ello, será habitual el establecimiento de derechos y obligaciones de los particulares en diferentes reglamentos y bandos de policía y gobierno, en materias como: justicia cívica municipal, diversiones y espectáculos públicos; anuncios y letreros; bebidas alcohólicas, cantinas, bares y depósitos de cerveza; aparatos electromecánicos y sonoros; expendios de carne y aves; premio al mérito civil en el Municipio; establecimiento, operación y funcionamiento de establos; mediación; establecimientos mercantiles, industriales y de servicios; protección de animales; control de la fauna canina y felina; informadores de los servicios de hospedaje; comercio en la vía pública; para la apertura y funcionamiento de molinos de nixtamal y tortillerías; de bomberos; promoción a la cultura; patronato para las ferias municipales; estacionamientos; espectáculos taurinos; vecindades; box y lucha; promoción a la vivienda; participación ciudadana; zonas peatonales; crónica municipal; de espacios recreativos; músicos; jaripeos; juegos de video, futbolitos y similares; otorgamiento de becas económicas; control de la prostitución y actividades de alto riesgo para la propagación de enfermedades de transmisión sexual; funcionamiento de ambulancias; etcétera.

En el texto del precepto constitucional cuyos rasgos principales hemos venido desarrollando se hace también alusión a las circulares y disposiciones administrativas de observancia general que pueden expedir los ayuntamientos.

En las circulares se contienen normalmente instrucciones o reglas dirigidas por los órganos superiores a los inferiores para especificar interpretaciones de normas, decisiones o procedimientos. Las circulares pueden ser internas, si únicamente se refieren a asuntos de la competencia interna de las unidades administrativas, o externas, si van dirigidas a los particulares.

Las circulares y las disposiciones generales a que alude la norma constitucional sirven a los Municipios para llevar en detalle y a la práctica las disposiciones generales de los reglamentos. De este modo pueden señalarse en ellas, por ejemplo, los días del año que tienen el carácter de feriado para el comercio establecido, los horarios en que normalmente funcionarán determinados servicios públicos o los lugares en que éstos se prestarán, las horas límite en que pueden realizar sus actividades ciertos expendios o funcionar determinados negocios, etcétera.

OCTAVO.- Como quedó precisado en el considerando anterior, la fracción II del artículo 115 constitucional otorga a las Legislaturas Estatales dos atribuciones en materia municipal: una, la de emitir las bases generales necesarias para conferir una homogeneidad básica al gobierno municipal, que establezcan los lineamientos esenciales de los cuales no se puede apartar en el ejercicio de sus competencias constitucionales, y otra, la de emitir disposiciones de detalle sobre esa misma materia municipal, aplicables solamente en los municipios que no cuenten con la reglamentación correspondiente, con la característica antes precisada de que en el momento en que el Municipio emita sus propios reglamentos dichas disposiciones resultarán automáticamente inaplicables.

Pues bien, de la revisión y análisis exhaustivos de los preceptos impugnados, se aprecia que el legislador estatal no determinó si el artículo 185 es una base general de administración tendente a establecer un marco normativo homogéneo a los Municipios del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115, fracción II, inciso a), o bien, si es una norma de aplicación supletoria por ausencia de reglamento municipal, en términos del artículo 115, fracción II, inciso e).

En efecto, el referido artículo 185 de la Ley de Desarrollo Urbano de San Luis Potosí dispone:

"Artículo 185.- Una vez revisada la documentación y después de haberse hecho el análisis correspondiente, el órgano o dirección municipal competente, dictaminará lo conducente, remitiendo una copia de la autorización al cabildo para su conocimiento."

El artículo impugnado forma parte del Título Décimo Quinto, relativo a "De los fraccionamientos de los terrenos, fusión, subdivisión y relotificación", asimismo, se encuentra ubicado en el Capítulo XIII, relativo a "De la autorización de los fraccionamientos".

Ahora bien, la atribución de autorizar fraccionamientos se encuentra implícita dentro de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, tanto por lo referente a la cuestión de la planeación municipal y a la zonificación, como a la autorización del uso del suelo; también es expresa en la Ley General de Asentamientos Humanos, ley marco, en términos del artículo 73, fracción XXIX-C, de la propia Constitución Federal.

Ahora bien, el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal dispone lo siguiente:

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

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

I.- Cada Municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.”

La norma constitucional citada dispone que la competencia que la Constitución otorga al gobierno municipal debe ejercerse por el ayuntamiento de manera exclusiva, razón por la cual, si la facultad de autorizar fraccionamientos tiene reconocimiento constitucional como una competencia a favor de los Municipios, es inconcuso que la misma debe ejercerse por el ayuntamiento.

No obstante lo anterior, el precepto impugnado agrega que el ejercicio de tales atribuciones debe ejercerse por un "órgano o dirección municipal competente", sin precisar si esta exigencia constituye una base general de administración, o bien, una norma aplicable sólo en ausencia de reglamento municipal, pues no hay que olvidar que a raíz de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, el Municipio tiene reconocidas mayores facultades para organizar su funcionamiento interno y la administración pública municipal, incluyendo la estructura y forma de funcionamiento de ésta,

La imprecisión antes enunciada genera graves inconvenientes al Municipio actor, toda vez que no se encuentra en posibilidad de determinar si dicha norma le es imperativa, por constituir base general cuya reglamentación es competencia del Estado, o bien, si es de aplicación únicamente supletoria, en ausencia de su propio reglamento.

Ahora bien, como ha quedado asentado en líneas anteriores, es facultad exclusiva de las legislaturas estatales hacer la distinción entre las normas que son bases generales de administración y normas aplicables por ausencia de reglamentos. En ese orden de ideas, no es atribución de este Alto Tribunal sustituirse en el papel de la legislatura estatal y clasificar en primera instancia cada una de las normas que se contienen en el cuerpo normativo impugnado, máxime que con ello se corre el riesgo de darles una categoría que no necesariamente coincidiría con la que la legislatura le hubiera querido imprimir, lo que daría lugar a que esta Suprema Corte de Justicia se sustituyera en el ejercicio de funciones que, de acuerdo a lo previsto en el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, son propias y exclusivas de la legislatura estatal.

Por ello, tomando en cuenta que con el contenido de esta ejecutoria, específicamente con lo señalado en el considerando séptimo, en el que se determinó el alcance del artículo 115, fracción II, de la Carta Magna, es factible que a través de un nuevo acto legislativo el Congreso estatal especifique la naturaleza jurídica del artículo 185 impugnado y desempeñe su función legislativa a cabalidad, pues precisamente en respeto al régimen federalista que rige al Estado Mexicano, el Constituyente Permanente estableció que fueran las legislaturas de los Estados las que establecieran las reglas a que se refiere el precepto constitucional mencionado, para lo cual deberán tomar como lineamientos los derivados de la interpretación realizada por este Alto Tribunal al respecto.

En esa tesitura, toda vez que en términos del artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, corresponde a las legislaturas estatales establecer las bases generales de administración pública municipal, así como las normas que sean supletorias ante la ausencia del reglamento correspondiente que deberá emitir el Municipio, se debe declarar la invalidez relativa del artículo 185 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí reclamado por el Municipio actor, sólo para el efecto de que se considere que no le es imperativo y que puede regular la situación específica a que se refiere el citado artículo, aun en contra de lo que el precepto reclamado ante reseñado establezca, pues ante la falta de precisión de la naturaleza de la norma impugnada referida, debe declararse que el Municipio actor se encuentra en plena libertad de decidir aplicarla de forma supletoria, o bien, de emitir sus propias normas para regir su desarrollo municipal, sin que con lo anterior se prejuzgue sobre la constitucionalidad de la disposición específica que pudiera emitir el Municipio, pues en todo caso ello sería objeto de un diverso análisis, a través de una controversia constitucional, o bien, del juicio de amparo.

Por último, cabe reiterar que lo anterior no afecta en modo alguno la facultad de la legislatura estatal para que, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del Decreto por el cual se reformó el numeral 115 de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, especifique la calidad de la norma impugnada en términos del artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal.

El citado artículo transitorio dispone:

"(...)

ARTICULO SEGUNDO.- Los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes"

En conclusión, el precepto precisado en este considerando se declara inconstitucional, en virtud de que con su contenido se viola lo dispuesto expresamente por el artículo 115, fracción II, incisos a y e) de la Constitución Federal, de tal modo que no será obligatoria para el Municipio actor.

NOVENO.- A la luz del marco jurídico descrito en el considerando séptimo, a continuación se procede al análisis de los conceptos de invalidez específicos, en los que la actora plantea que la reforma al artículo 19, fracción XXI, de la Ley de Desarrollo Urbano de San Luis Potosí, viola el artículo 115 de la Constitución Federal, en virtud de que elimina la facultad de los ayuntamientos de esa entidad federativa para autorizar el fraccionamiento de predios; y se ordena la derogación de todas las disposiciones que se opongan a la reforma de la ley combatida, a través del artículo segundo transitorio.

Después de haber realizado un análisis de los aspectos destacados y de establecer el espíritu de la reforma del artículo 115 constitucional, de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, se procede al estudio de la constitucionalidad del artículo 19, fracción XXI, respecto del cual resulta conveniente realizar una confronta del texto original y del derivado de la reforma que se impugna a través del presente juicio:

TEXTO ORIGINAL	TEXTO REFORMADO
"ARTICULO 19.- Los ayuntamientos de la Entidad, tendrán en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones las atribuciones siguientes: (. . .)	"ARTICULO 19.- Los ayuntamientos de la entidad, tendrán en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones las atribuciones siguientes: (. . .)

<i>XXI. Autorizar de acuerdo con los planes y licencias correspondientes la relotificación, autorización para la venta de lotes, cambio de densidad en el uso habitacional, relotificación y fraccionamientos de predios e igualmente expedir las demás autorizaciones que incidan en éste último, y la subdivisión, y fusión predial, así como la lotificación predial en áreas privativas y comunes para la construcción de condominios horizontales, verticales y mixtos;</i>	<i>XXI. Autorizar de acuerdo con la presente Ley y su Reglamento, la lotificación, relotificación, constitución de regímenes de propiedad en condominio, división, subdivisión y fusión de predios, cambio de intensidad en el uso habitacional y cambio de uso de suelo;</i>
--	---

Del comparativo entre los artículos anteriores, se desprende en lo que atañe a la presente controversia constitucional lo siguiente:

a) El texto original, regulaba el supuesto jurídico consistente en que dentro de las atribuciones del ayuntamiento tendría el fraccionamiento de predios y la expedición de las autorizaciones que incidan en éste.

b) El texto producto de las reformas, sustituyó la terminología y en lugar de aludir al fraccionamiento de predios lo hace ahora a la división y subdivisión de predios.

Para estar en posibilidad de abordar el concepto de invalidez, es pertinente hacer alusión a dos conceptos que son torales para el desarrollo de la presente resolución, los cuales son a) asentamientos humanos y b) desarrollo urbano, así como a la evolución que esta materia ha tenido en el aspecto constitucional del país.

Es necesario señalar que el proceso de urbanización es un fenómeno multidimensional que involucra diferentes factores de la sociedad, como son: demográficos, políticos, económicos, ambientales, biogeográficos, etcétera, los cuales están en estrecha dependencia.

La regulación del dominio del suelo tiene su base en el orden constitucional, específicamente en la función social del derecho de propiedad que regula el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que la Nación tendrá el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público con lo cual se constata la función social del derecho de propiedad.

Efectivamente, el artículo 27 dispone en sus párrafos primero y tercero lo siguiente:

“Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

(...)

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad”.

En nuestro sistema constitucional se establece que la Nación puede imponer, en todo tiempo, a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Ahora bien, uno de los factores más importantes para determinar los lineamientos de dichas modalidades serán los asentamientos humanos y el desarrollo urbano.

En efecto, la materia de asentamientos humanos, así como el desarrollo urbano juegan un papel determinante, ya que el crecimiento de los centros de población del país requiere de un proceso de planeación, para determinar la forma en que los conglomerados humanos han de establecerse en los territorios que se asignen para ello.

De lo anterior se advierte que la materia de asentamientos humanos se refiere al control y desarrollo de los conglomerados que se encuentran inmersos en una situación sedentaria dentro de un territorio específico; y es uno de los objetivos primordiales de la misma la organización colectiva del territorio, para la cual se auxilia del desarrollo urbano, entendido éste como el proceso que surge como consecuencia de dichos conglomerados y que tiene por objetivo el mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

La problemática urbana difícilmente podría quedar limitada a la atención de uno de los niveles de gobierno, debido a los múltiples elementos, materias y atribuciones que concurren a la misma, lo que se evidencia al revisar la distribución de la competencia del sistema federal mexicano.

En esa tesitura, cabe anotar que si bien en el artículo 124 de nuestra Carta Magna se ha establecido que las facultades que no están expresamente concedidas por ésta a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias denominado **facultades concurrentes**, entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e inclusive, el Distrito Federal; es decir, en nuestro sistema jurídico las facultades concurrentes implican que los tres niveles de gobierno puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios a través de una ley.

Tiene sustento lo anterior en la tesis jurisprudencial número P./J. 142/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, Enero de 2002, visible en la página 1042, la cual es del tenor literal siguiente:

"FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO. SUS CARACTERISTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVII), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general".

Al efecto, los artículos constitucionales que dan la pauta para la regulación de la materia de asentamientos humanos son del contenido literal siguiente:

"Artículo 73. El congreso tiene facultad:

(...)

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3o. Del artículo 27 de esta constitución;"

"Artículo 27.-

(...)

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictaran las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad".

La fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional que regula la concurrencia entre la Federación, Entidades Federativas y Municipios en la materia de asentamientos humanos, fue incorporada a la Constitución Federal por reforma publicada el seis de febrero de mil novecientos setenta y seis. La exposición de motivos de dicha reforma señala:

"Los elementos y acciones que inciden en los centros urbanos de población por parte del sector público corresponden a los tres niveles de gobierno previstos en el sistema constitucional mexicano, lo que implica que para la ordenación de los centros urbanos, las acciones de los ayuntamientos, gobiernos estatales y del propio Gobierno Federal deberán darse de acuerdo con las competencias que la Constitución General de la República les ha conferido, respondiendo a objetivos comunes en el marco de una visión de conjunto de la problemática urbana, debiendo por tanto fijarse dichas bases en la carta fundamental y en la Ley Reglamentaria correspondiente.

La Constitución de 1917 no contiene ninguna norma que establezca regulaciones en materia urbana, por tanto en los términos del artículo 124 se entiende en principios como una materia reservada a los Estados; sin embargo, es de señalarse que además de las razones históricas que explican la ausencia correspondiente, la problemática urbana se encuadra dentro de un conjunto de acciones que difícilmente podrían establecer una facultad exclusiva a cualquiera de los niveles de Gobierno por los múltiples elementos, materias y atribuciones, que concurren a la misma.

La multiplicidad de elementos y de competencias que inciden en el fenómeno urbano nos lleva al principio de que la estructura jurídica que dé regulación al mismo, deberá establecer la concurrencia de los tres niveles de Gobierno a través de nuevas formas de colaboración de las Entidades Federativas entre sí, y de éstas con la Federación, como única forma de ser congruente al federalismo, dentro de un cauce de responsabilidad institucional compartida. Federalizar estas acciones públicas, sería una posición conservadora, antihistórica, que escindiría responsabilidades y afectaría profundamente nuestro sistema federal; sólo la acción compartida entre la Federación y los Estados, permitirá una acción intergubernamental de amplia comunicación que dé atención al problema de manera integral".

Con el fin de desarrollar el contenido del artículo constitucional de mérito, se promulgó el veintiséis de mayo de mil novecientos setenta y seis la primera Ley General de Asentamientos Humanos, con la cual se pretendió dar respuesta a la problemática de los asentamientos humanos y de los procesos de urbanización y mediante la misma se establecieron las bases jurídicas que dieron sustento a la intervención del Estado en el control de los centros de población del país.

La Ley General de Asentamientos Humanos tiene por finalidad coordinar las atribuciones que la Federación, Estados y Municipios tienen en materia de ordenamiento territorial y de regulación de los asentamientos humanos, esto es, del desarrollo urbano de los centros de población, fijando las normas básicas de planeación y regulación y definiendo los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios a los que se sujetará el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o de cualquier otro derivado de la tenencia de inmuebles en los centros de población, mismos que serán determinados por las autoridades competentes en los planes o programas de desarrollo urbano.

Ahora bien, inserto en la importante reforma de mil novecientos ochenta y tres al artículo 115 de la Constitución Federal, que tuvo como finalidad dar un impulso al Municipio, se incorporaron en su fracción V importantes facultades a los ayuntamientos en materia de desarrollo urbano. Señala la exposición de motivos:

"Otro importante aspecto en el que la reforma municipal y el Municipio libre habían venido quedando postergados, es el desarrollo urbano, tan necesario para su planeación y crecimiento racional, por lo que en la Fracción V se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución".

Del documento anterior se desprende que la reforma constitucional tuvo como fin otorgarle al Municipio una esfera mínima de derechos constitucionalmente garantizada en esta materia, por virtud de la cual aun dentro del sistema de concurrencia establecido por el artículo 73, fracción XXIX-C, el Municipio tiene un marco de actuación garantizado por la Norma Fundamental.

El artículo 115 reformado dispuso lo siguiente:

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

(...)

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

En mil novecientos noventa y nueve, dentro de la importante reforma municipal a la Norma Fundamental, se modificó la fracción V del artículo 115 adicionando la facultad de los ayuntamientos de autorizar el uso de suelo, junto con su control y vigilancia. Dicha reforma tiene como objeto, en palabras del Dictamen de la Cámara de Diputados, el siguiente:

"Dar mayor claridad a cada una de las materias concurrentes del Municipio. En consecuencia, para atender al espíritu de las iniciativas, se faculta al Municipio para no sólo controlar y vigilar el uso de suelo sino para autorizarlo; a la par que se le faculta constitucionalmente para intervenir en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano, y participar en lo relativo a la materia ecológica y de protección ambiental, así como en aquello que se vincule a la planeación regional".

Producto de la reforma señalada, la fracción V del artículo 115 constitucional vigente dispone lo siguiente:

"Artículo 115. Los estados adoptaran, 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:

(...)

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- a) formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;***
- b) participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;***
- d) autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;***
- e) intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;***
- f) otorgar licencias y permisos para construcciones";***

De lo anterior tenemos que la reforma constitucional reitera la facultad del Municipio de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal y, además, adiciona a la esfera mínima de derechos del Municipio garantizada constitucionalmente en materia de asentamientos humanos, la autorización de la utilización del suelo, así como su control y vigilancia.

Esta reforma resulta de gran importancia, porque convierte al Municipio en eje rector de su propia política de asentamientos humanos, pues las facultades de control en materia de la utilización del suelo se han convertido en facultades de administración y toma de decisiones, en el ámbito de su competencia en su jurisdicción territorial.

Lo anterior es importante porque el suelo es un bien cuya apropiación, disfrute y disposición se organizan bajo lineamientos de interés público, es decir, el ámbito de interés que por sí mismo cubre el derecho de propiedad no alcanza a la transformación y el aprovechamiento urbanístico del suelo, porque estos últimos pertenecen al círculo del interés general o de la colectividad, dependiendo de la decisión del poder público gestor del mismo, que por virtud de la reforma constitucional pasa a ser el Municipio.

La reforma es trascendente porque la regulación del suelo de conformidad con su clasificación y calificación, no se produce de manera homogénea en todo el territorio, sino discriminatoria y desigual con el resultado, obviamente, de diferentes posibilidades de utilización y aprovechamiento para los propietarios, lo que en términos de nuestro sistema constitucional es determinado por los planes de desarrollo urbano y la zonificación que en ellos se realiza, que es la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial. El desarrollo urbano hace alusión al espacio de convivencia urbana y, por tanto, a una acción pública de regulación directa y precisa del uso del suelo.

Ahora bien, en lo que atañe al punto motivo de la controversia, conviene dejar sentado que el uso de suelo se refiere a las superficies de suelo aptas para la edificación que estén urbanizadas con arreglo a las normas establecidas en cada caso por los planes de desarrollo urbano.

Es importante destacar que el reconocimiento de un ámbito de poder municipal autónomo exige dotar al Municipio de las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer los intereses que le corresponden, razón por la cual la nueva facultad de autorizar el uso del suelo, debe interpretarse en el sentido de que la misma conlleva todas las facultades que son necesarias y consecuencia de esta atribución competencial.

Desde el punto de vista jurídico el fraccionamiento es la división autorizada de un predio en dos o más lotes, con una finalidad urbanística, que requiere apertura de vías públicas o calles privadas, así como la introducción de servicios públicos, realización de obras y dotación de equipamiento.

Bajo este tenor, las atribuciones constitucionalmente reconocidas al Municipio de realizar la zonificación del territorio, administrar el desarrollo urbano, autorizar y controlar el uso de suelo tienen una de sus vertientes en el fraccionamiento de terrenos, pues éste es uno de los medios utilizados por la legislación para ejecutar la zonificación y planes de desarrollo urbano. Por lo tanto, dentro de las facultades que establece la fracción V del artículo 115 de la Constitución, se debe comprender implícita la atribución de los ayuntamientos de autorizar el fraccionamiento de terrenos, razón por la cual, ccontrariamente a lo argumentado por el Congreso del Estado, si bien es cierto el texto de la fracción V del artículo 115 constitucional no emplea la expresión "fraccionamiento de predios", la misma debe encontrarse implícita dentro del texto constitucional.

Por otra parte, es pertinente dejar sentado que la facultad municipal de autorizar el fraccionamiento de predios, también encuentra sustento en la facultad concurrente que en materia de asentamientos humanos regula el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal y en su normatividad reglamentaria, esto es, la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual establece expresamente que es atribución de los Municipios el fraccionamiento de terrenos. En efecto, el artículo 9o. señala:

"Artículo 9o.- Corresponden a los Municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

(...)

X. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios;"

De la fracción X del artículo 9o. de la Ley General de Asentamientos Humanos se desprende que los Municipios tienen expresamente atribuciones para expedir las autorizaciones de los fraccionamientos. Es, por tanto, obligación de las legislaturas locales respetar esta atribución en el momento de emitir la ley local correspondiente.

A la luz de la interpretación constitucional anterior se procederá al estudio de la constitucionalidad de la fracción XXI del artículo 19 de la Ley de Desarrollo Urbano de San Luis Potosí, para lo cual se procede nuevamente a transcribir el cuadro comparativo entre el texto derogado y el vigente:

TEXTO ORIGINAL	TEXTO REFORMADO
<i>"ARTICULO 19.- Los ayuntamientos de la Entidad, tendrán en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones las atribuciones siguientes:</i> <i>(. . .)</i> <i>XXI. Autorizar de acuerdo con los planes y licencias correspondientes la <u>relotificación</u>, autorización para la venta de lotes, cambio de densidad en el uso habitacional, <u>relotificación</u> y <u>fraccionamientos de predios e igualmente expedir las demás autorizaciones que incidan en éste último, y la subdivisión, y fusión predial</u>, así como la lotificación predial en áreas privativas y comunes para la construcción de condominios horizontales, verticales y mixtos;</i>	<i>"ARTICULO 19.- Los ayuntamientos de la entidad, tendrán en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones las atribuciones siguientes:</i> <i>(. . .)</i> <i>XXI. Autorizar de acuerdo con la presente Ley y su Reglamento, la lotificación, <u>relotificación</u>, constitución de regímenes de propiedad en condominio, <u>división, subdivisión y fusión de predios</u>, cambio de intensidad en el uso habitacional y cambio de uso de suelo;</i>

Del cuadro comparativo anterior tenemos que la ley sustituyó el vocablo fraccionar por dividir, pues el fraccionamiento de terrenos se refiere a su parcelación o división, términos que son sinónimos como se comprobará a continuación.

Al efecto, el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española señala respecto a los conceptos de fraccionamiento y fraccionar, lo siguiente:

“Fraccionamiento.- 1. m. Acción y efecto de fraccionar”

“Fraccionar.- 1. tr. Dividir una cosa en partes o fracciones.”

Por cuanto se refiere al vocablo dividir, la obra citada indica:

“Dividir. Del lat. dividere.// 1. tr. Partir, separar en partes. U. t. c. prnl. El libro SE DIVIDE en doce capítulos. // 2. [tr.] Distribuir, repartir entre varios. // 3. [tr.] fig. Desunir los ánimos y voluntades introduciendo discordia. // 4. [tr.] Alg. y Arit. Averiguar cuántas veces una cantidad, que se llama divisor, está contenida en otra, que se llama dividendo. // 5. [tr.] Alg. y Arit. Reemplazar en una proporción cada antecedente por la diferencia entre el mismo y su consecuente. // 6. prnl. Separarse de la compañía, amistad o confianza de alguien.”

De lo anterior tenemos que si dividir y fraccionar son términos sinónimos y ambos supuestos se emplean por la ley respecto de los predios, resulta infundado el concepto de invalidez de la parte actora, pues la reforma legal sólo trajo consigo una modificación gramatical que en nada trasciende al supuesto jurídico regulado por la norma, esto es, a la facultad del Municipio de fraccionar terrenos misma que, como se desprende de la interpretación constitucional realizada por este Alto Tribunal, se encuentra implícita dentro del cúmulo de facultades reguladas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y también en la Ley General de Asentamientos Humanos, ley marco, en términos del artículo 73, fracción XXIX-C, de la propia Constitución Federal.

Por último en lo relativo al artículo segundo transitorio, el mismo dispone:

“ARTICULO SEGUNDO.- Se derogan todas las disposiciones y ordenamientos legales que se opongan al presente Decreto.”

El hecho de que dicho precepto regule una consecuencia natural de la entrada en vigor de la norma, como lo es la derogación de las disposiciones que se opongan al decreto, constituye una cuestión relativa al régimen de transición de la norma, que por sí sola no resulta inconstitucional, ni puede considerarse violatoria del artículo 115 de la Constitución Federal.

Al haber resultado infundados los conceptos de invalidez en estudio, lo procedente es reconocer la validez de los artículos 19, fracción XXI y 185, en relación con el segundo transitorio, de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí, reformados mediante el decreto 352 emitido por la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de San Luis Potosí, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de julio de dos mil dos, que en lo sucesivo deberán ser interpretados de acuerdo con los lineamientos de la presente ejecutoria.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.- Se reconoce la validez del artículo 19, fracción XXI, en relación con el segundo transitorio, de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante el Decreto 352 emitido por la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de San Luis Potosí, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de julio de dos mil dos.

TERCERO.- Se declara la invalidez relativa del artículo 185 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante el Decreto 352, emitido por la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de San Luis Potosí, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de julio de dos mil dos.

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

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se aprobó el resolutivo Segundo, por unanimidad de ocho votos de los señores Ministros: Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández; Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente en funciones Góngora Pimentel; y por mayoría de siete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández; Sánchez Cordero y Presidente en funciones Góngora Pimentel, se aprobaron los resolutivos Primero, Tercero y Cuarto; el señor Ministro Silva Meza votó en contra y porque se declarara infundada la controversia, se reconociera la validez del artículo 185 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí, impugnado y, consecuentemente, se publicara la resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

No asistieron los señores Ministros Presidente Mariano Azuela Güitrón, por licencia concedida, Juan Díaz Romero, por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial y José de Jesús Gudiño Pelayo, por estar disfrutando de vacaciones.

Firman el señor Ministro Presidente en Funciones y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.- El Presidente en Funciones y Ponente, **Genaro David Góngora Pimentel**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **José Javier Aguilar Domínguez**.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA EN RELACION CON EL CONSIDERANDO SEPTIMO DE LA EJECUTORIA PRONUNCIADA POR EL TRIBUNAL PLENO EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 53/2002, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE SAN LUIS POTOSI, ESTADO DE SAN LUIS POTOSI.

En el Considerando Séptimo de la ejecutoria aprobada por la mayoría del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que se sostiene la existencia de un orden jurídico municipal, apoyado en la facultad de los ayuntamientos para expedir una nueva clase de reglamentos, que, por primera vez, en su opinión, permite que éstos se ajusten a la realidad de cada Municipio.

La consideración señala que: *“...por cuanto se refiere al fortalecimiento de la facultad reglamentaria del Municipio es necesario recordar que desde mil novecientos ochenta y tres se había reconocido constitucionalmente al Municipio una facultad reglamentaria. Su ejercicio, sin embargo, se supeditaba a ser un mero desarrollo de las bases normativas que establecían las Legislaturas estatales, sin que los Municipios pudieran emitir reglamentos susceptibles de atender verdaderamente a sus respectivas particularidades, pues actuaban simplemente como reglamentos para de detalle de la ley. Lo anterior trajo como consecuencia que, en la práctica, la facultad reglamentaria de los municipios quedara disminuida, pues las Legislaturas Estatales, a través de las referidas bases normativas, condicionaban totalmente su alcance y eficacia”.*

Como se aprecia, como idea medular se sostiene que antes de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, los Municipios no podían emitir reglamentos susceptibles de ajustarse a sus respectivas particularidades, pues detallaban la ley, y por ello no podían hacer una aportación normativa propia que respondiera a sus distintas necesidades y realidad social.

No comparto las citadas consideraciones, pues el hecho de que desde mil novecientos ochenta y tres, los Municipios cuenten con facultad reglamentaria, se traduce en que desde esa fecha podían ajustar lo dispuesto en las leyes estatales a su realidad particular y no como en la ejecutoria se afirma.

En efecto, el objetivo y justificación de la facultad reglamentaria, ha sido facilitar la aplicación de la ley, por ello el ejercicio normativo corresponde a la autoridad administrativa, que se encuentra en contacto directo con la realidad y es por ello que los reglamentos ajustan los supuestos de las normas legales a las necesidades reales de la población.

Resulta inconsistente sostener que antes de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, los ayuntamientos no podían a través de la facultad reglamentaria adecuar las bases municipales, es decir las leyes en materia municipal a su situación particular, ya que como lo expresé en el párrafo anterior, precisamente se otorga la facultad reglamentaria a una autoridad administrativa o gubernativa porque está en contacto con la realidad y puede ajustar los supuestos de las normas legales a ésta.

Contrario a la conclusión de la mayoría, en el sentido de que, ahora, los ayuntamientos pueden **emitir una nueva clase** de reglamentos, que en algunos momentos, señalan, son de **fuerza constitucional**, en lo particular advierto que el texto expreso de la fracción II, del artículo 115 constitucional, autoriza a los ayuntamientos a la emisión de reglamentos heterónomos, y no autónomos, de “fuerza constitucional”.

Es necesario destacar que antes de la reforma de mil novecientos noventa y nueve el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, establecía que: *“Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados...”*, disposiciones de carácter general, ahora con motivo de la mencionada reforma la misma porción normativa establece que: *“Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados...”*, disposiciones de carácter general. En la actualidad, subsiste la misma relación que existía antes de la reforma, entre las disposiciones expedidas por las Legislaturas Locales y las emitidas por los ayuntamientos.

De las consideraciones de la sentencia mayoritaria, se desprende que los Ministros de la mayoría estiman que el hecho de que las normas generales que pueden emitir los Municipios, tengan una ley estatal que las preceda, les impide regular todos los aspectos de la vida municipal que les son propios.

Sin embargo, considero que se pierde de vista que la facultad reglamentaria consiste, exclusivamente y dado el principio de división de poderes, en la expresión de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen como objeto la ejecución de la Ley, desarrollando y completando en detalle sus normas.

Entonces, en mi opinión, el hecho de que los reglamentos municipales se encuentren vinculados a las disposiciones emitidas por los Congresos Estatales no significa que los ayuntamientos se encuentren limitados en cuanto a la regulación de su realidad particular, pues si bien la ley sigue precediendo al reglamento y éste desarrolla el contenido de aquella, atendiendo a la teoría de la densidad normativa puede variar el contenido de una y otra, lo que significa que la materia del reglamento, siempre apoyada en una disposición legal, puede llegar a tener una gran amplitud.

Dicho de otra manera, subsistiendo la vinculación entre la ley y el reglamento, toda vez que aquella precede a éste, el que además en la ley encuentra su justificación y medida, la amplitud de cada uno de dichos ordenamientos varía, de manera que ahora el contenido de la ley es menor, pues se limita a aspectos básicos y generales, que son necesariamente iguales para los municipios de un Estado, y el contenido del reglamento es mayor, ya que al ser menor el contenido de la ley, la desarrolla con gran amplitud, complementándola hasta ajustarla a la realidad y necesidades del municipio.

En consecuencia, el hecho de que la densidad normativa de la ley y el reglamento haya variado como consecuencia de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, no significa que los ayuntamientos cuenten con una nueva facultad cuyo ejercicio dé origen a una clase de reglamentos diferente, que sustente el reconocimiento de un orden jurídico municipal distinto del estatal.

En efecto, si se atiende al texto constitucional, necesariamente se concluye que los reglamentos municipales derivan de las leyes que en materia municipal expidan las legislaturas estatales, ya que tienen por objeto desarrollarlas y complementarlas, lo que se traduce en que se trata de reglamentos heterónomos.

Son las razones anteriores, las que me llevan a disentir con consideraciones como las siguientes: *“...con anterioridad a la reforma de mil novecientos noventa y nueve, los Ayuntamientos no podían hacer una aportación normativa propia que respondiera a sus distintas necesidades y realidad social, a partir de la misma se fortalece y consolida el ámbito municipal, reconociéndose a los ayuntamientos de manera expresa el carácter de órganos de gobiernos, ampliando su esfera de atribuciones y facultándolos para emitir una nueva categoría de reglamentos que les permiten fungir con su nuevo carácter, en la medida en que ahora les corresponde normar lo relativo a la organización y funcionamiento interno del municipio, en lo que atañe a las cuestiones específicas que les corresponden con la condición de que tales reglamentos respeten el contenido de las leyes en materia municipal.”*

Si bien la reforma de mil novecientos noventa y nueve establece que el Ayuntamiento es el órgano de gobierno del Municipio, desde antes de la misma se reconocía a éste como un nivel de gobierno, además de

que la facultad de emitir reglamentos heterónomos no es obstáculo para reconocerle al Ayuntamiento ese carácter, pues incluso el Presidente de la República que indudablemente es un órgano de gobierno, emite este tipo de ordenamientos.

Los reglamentos heterónomos siempre provienen de un órgano de gobierno, pues ellos cuentan con los siguientes elementos: **a)** son actos unilaterales, ya que surgen de la sola voluntad del poder público sin requerir para su creación, de la aceptación de aquellos a quienes produce efectos o van dirigidos, **b)** emanan de un órgano que actúa en función administrativa, y, **c)** crean normas jurídicas generales.

El que se considere que los Ayuntamientos cuenten, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal con una **facultad reglamentaria** heterónoma no se traduce en el desconocimiento de aquéllos como órganos de gobierno del Municipio, además de que los reglamentos que se emiten en su ejercicio si bien tienen en principio como finalidad el desarrollo de las normas establecidas en la ley reglamentada, lo cierto es que también tienen como fin adecuarlas a las múltiples situaciones de su realidad particular.

En apoyo de lo que he expuesto, se encuentran las propias consideraciones de la sentencia mayoritaria, ya que si comparamos los rubros que comprenden las bases generales de la administración pública municipal, que corresponde emitir a las Legislaturas Estatales, con los ejemplos de las materias que pueden comprender los “nuevos” reglamentos que pueden emitir los ayuntamientos, necesariamente se llega a la conclusión de que los reglamentos municipales van a ocuparse de detallar y ampliar las disposiciones que en materia municipal emitan los Congresos Locales, ajustándolas a su realidad, lo que implica la existencia de un nexo indisoluble entre ambos tipos de normas.

Aun más, si se considera que de acuerdo con el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, el reglamento municipal debe estar de acuerdo con las leyes que en esta materia emitan las legislaturas locales, así como que existe identidad entre el contenido material de ambos ordenamientos, se hace evidente que el reglamento municipal debe estar precedido por la ley y que ésta sigue siendo su justificación y medida, lo que se traduce en que subsiste la relación de jerarquía entre la ley y el reglamento, propia de la facultad reglamentaria heterónoma.

Todo lo señalado, me lleva a la conclusión de que los reglamentos previstos en la fracción II, del artículo 115 constitucional, son heterónomos, los cuales reconozco pueden llegar a tener una gran amplitud en su contenido.

En efecto, en el artículo 115 constitucional, se constriñe la reserva de ley que en materia municipal se otorga a los Congresos Locales, ya que se deben limitar a expedir marcos jurídicos generales que den homogeneidad a los municipios que integran la entidad federativa respectiva y a los ayuntamientos se les otorga una facultad reglamentaria amplia.

Entonces, en mi concepto, la aportación de la reforma de mil novecientos noventa y nueve (para fortalecer al Municipio, en especial su autonomía), es que los ayuntamientos en el ejercicio de su facultad reglamentaria pueden ampliar el contenido y alcance de las leyes en materia municipal, siempre que su ejercicio dé origen a disposiciones reglamentarias derivadas de los ordenamientos legales citados.

Así mismo, considero que el amplio ejercicio de la facultad reglamentaria otorgada al Ayuntamiento, no justifica el reconocimiento que la mayoría de este Tribunal Pleno hace sobre la existencia de un orden jurídico municipal, pues sigue existiendo un vínculo indisoluble con ámbito jurídico estatal, que con motivo de la controversia constitucional 31/1997, promovida por el Ayuntamiento de Temixco, Morelos, llevó al Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a incluir al Municipio en el orden jurídico estatal.

Sobre el reconocimiento del municipio como un quinto orden jurídico parcial autónomo, la mayoría lo apoya en el reconocimiento expreso como ámbito de gobierno, en la consolidación de sus facultades de autogobierno (autonomía funcional y asignaciones competenciales propias), en la creación normativa y en la toma de sus propias decisiones financieras y políticas que implican el que sea el municipio el que determine su rumbo y destino.

Sin embargo, la sentencia de la mayoría **no desvirtúa las razones por las que el Tribunal Pleno lo incluyó en el orden jurídico estatal, expresadas en el caso Temixco**, las cuales consisten en que no

puede considerarse al municipio como un orden jurídico independiente del local ya que existen nexos insolubles entre ellos.

En efecto, en el caso Temixco, se señaló que dentro del orden jurídico estatal aparece la figura del Municipio Libre, estructura de gobierno que si bien tiene como norma fundamental la autonomía funcional para la prestación de los servicios públicos a su cargo y el ejercicio del gobierno dentro de los límites territoriales que le corresponde, a través de los Ayuntamientos, conforme a lo establecido en el artículo 115, también guarda nexos insolubles con los poderes locales que impedía considerarlos como un orden jurídico independiente del local.

En el mencionado asunto se reconoció que los municipios son la célula de poder que tiene un contacto más cercano con la población, por lo que la relación que guardan con el Estado se rige por el principio de libertad de gestión, sin embargo, también se consideró que en el artículo 115 constitucional se regulan actos de injerencia de las autoridades estatales en el ámbito municipal de gran trascendencia, mismos que se ejemplificaron de la siguiente manera:

- *Suspensión y desaparición de Ayuntamientos, o de sus gobiernos, por causas graves establecidas en la ley local, respetando el derecho de defensa de los funcionarios municipales (art. 115, fracción I, párrafo tercero).*
- *Designación de los miembros de los Consejos Municipales en el caso de la hipótesis anterior, cuando no puedan entrar en funciones los suplentes (art. 115, fracción I, párrafo tercero).*
- *Concurso de los Estados con los Municipios en servicios públicos, con base en lo establecido en la ley local (art. 115, fracción III).*
- *Establecimiento de contribuciones municipales sobre ciertos rubros (art. 115, fracción IV).*
- *Cumplimiento de convenios en relación con la administración de contribuciones municipales (art. 115, fracción IV).*
- *Establecimiento de participaciones federales a los Municipios con base en la ley estatal (art. 115, fracción IV).*
- *Concordancia de las leyes de ingresos municipales con los presupuestos de egresos presentados por los Ayuntamientos (art. 115, fracción IV).*
- *Administración y planificación de zonas de desarrollo municipal con base en la ley estatal y federal (art. 115, fracción V).*
- *Cumplimiento de convenios de regulación de territorios municipales y estatales limítrofes (art. 115, fracción VI).*

Al respecto, cabe destacar que los ejemplos transcritos de los que se derivó el reconocimiento del nexo insoluble entre el Estado y sus municipios, que permitía considerar que éstos se encontraban inmersos en el orden jurídico estatal, después de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, subsisten en su mayoría, siendo suficientes para seguir sustentando que el municipio libre se encuentra incluido en el orden jurídico estatal.

Aún con la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, las legislaturas estatales siguen facultadas para: suspender y desaparecer ayuntamientos, o de su gobierno; designar en el caso de desaparición de un ayuntamiento, a los concejos municipales; establecer las contribuciones municipales sobre ciertos rubros; cumplir convenios en relación con la administración de contribuciones municipales; establecer participaciones federales a los municipios con base en la ley estatal; expedir las leyes de ingresos de los municipios, a las que deben ajustarse los presupuestos de egresos; expedir leyes que establezcan reglas sobre las zonas y planes de desarrollo urbano municipal; entre otras facultades de injerencia.

Entonces, se puede establecer que en el caso Temixco se tomó en cuenta que el municipio es una estructura de gobierno (que en ese entonces y ahora es elegido democráticamente), que tiene libertad de gestión y que cuenta con autonomía funcional, características que se consideraron insuficientes para separarlo del orden jurídico estatal, las que no son desvirtuadas en la sentencia mayoritaria.

Ahora bien, en cuanto a que el municipio cuenta con asignaciones competenciales propias, debe decirse que antes de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, los municipios contaban con aquéllas, inclusive

en materia de servicios públicos el catálogo no se amplió significativamente, la aportación en esta materia de la citada reforma consiste en la exclusión de la concurrencia de los Estados en su prestación.

Al respecto, es necesario señalar que para prestar los servicios públicos los municipios deben ajustarse a la regulación que efectúen las legislaturas locales, lo que permite demostrar que los municipios al ejercer sus competencias constitucionales tienen que ajustarse a las disposiciones de la autoridad estatal.

Por último, con anterioridad a la reforma de mil novecientos noventa y nueve, se reconoció la libre administración de la hacienda municipal, y después de dicha reforma o a pesar de la misma, se conserva la injerencia del Estado en cuestiones financieras, ya que corresponde a la Legislatura Estatal: aprobar las leyes de ingresos de los municipios (a las que debe ajustarse el presupuesto de egresos que aprueben los ayuntamientos); establecer las participaciones federales a favor de los municipios; establecer las contribuciones e ingresos que, junto con el rendimiento de los bienes del municipio, integrarán la hacienda municipal; establecer los casos en que para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento, se requieran las dos terceras partes de los miembros de éste; entre otras atribuciones.

Además, mediante convenio el Estado puede hacerse cargo de funciones relacionadas con la administración de las contribuciones municipales.

Como puede advertirse, en materia financiera sigue existiendo injerencia estatal en el ámbito municipal, lo que nos lleva a señalar que no existe una autonomía del Municipio en esta materia que permita excluirlo del orden jurídico estatal.

Inclusive, aunadas a las anteriores razones de la pertenencia de los municipios a un Estado autónomo, el propio texto constitucional sujeta a los primeros a someter sus diferencias con otros municipios o con el Estado, en principio, a la decisión de las autoridades de gobierno locales, por estar comprendidos todos dentro de un mismo orden normativo.

Son las razones anteriores, las que me llevan a disentir de las consideraciones y de la conclusión alcanzada por la mayoría del Tribunal Pleno en el considerando Séptimo, toda vez que desde mi óptica, no se puede sustentar el reconocimiento del municipio como un quinto orden jurídico parcial en la consolidación de sus facultades de gobierno y en una supuesta nueva facultad de creación normativa, pues en el texto en vigor del artículo 115 de la Constitución Federal subsisten nexos indisolubles entre los ayuntamientos y los Poderes locales, así como entre la facultad reglamentaria de los primeros y la facultad legislativa de los Congresos Estatales.

El Ministro, **Juan N. Silva Meza**.- Rúbrica.

VOTO DE MINORIA QUE FORMULAN LOS MINISTROS GENARO DAVID GONGORA PIMENTEL Y JUAN N. SILVA MEZA EN RELACION CON EL PUNTO RESOLUTIVO TERCERO DE LA EJECUTORIA PRONUNCIADA POR EL TRIBUNAL PLENO EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 53/2002, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE SAN LUIS POTOSI, ESTADO DE SAN LUIS POTOSI.

No compartimos el resolutivo tercero en relación con los considerandos séptimo y octavo de la sentencia pronunciada por la mayoría del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se declara la invalidez relativa de diversos preceptos impugnados, sustentada en el hecho de que el legislador estatal no distinguió si se tratan de bases generales o normas aplicables por ausencia de reglamentos municipales, atribución que le es exclusiva, por las razones siguientes:

En principio, estimamos que no existe sustento constitucional para considerar que el legislador local no ejerció a cabalidad su facultad de expedir leyes en materia municipal, toda vez que de los artículos 115, fracción II, y Segundo Transitorio de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, no se desprende que las Legislaturas Estatales tuvieran o tengan la obligación de clasificar las normas contenidas en esos ordenamientos legales.

Esto es, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se obtiene que exista previsión u obligación para los órganos legislativos de diferenciar entre las normas que constituyen los lineamientos esenciales de los cuales no se puede apartar la actuación del municipio, y las disposiciones de detalle sobre esas mismas materias municipales, aplicables solamente en aquellos municipios que no cuenten con la reglamentación correspondiente.

Nos parece que la sentencia va demasiado lejos cuando señala cómo debe ser la localización de las normas por ausencia de reglamentación municipal, dentro de los diferentes cuerpos legislativos locales, lo que

se afirma constituye un problema de técnica legislativa que éstos podrían resolver de diferentes maneras e inclusive se señalan las formas en que los Congresos Locales podrían llevar a cabo tal distinción.

Lo anterior es así, porque si en principio no existe sustento constitucional para afirmar que las Legislaturas Locales tienen la mencionada obligación, es ir demasiado lejos el proponer técnicas legislativas para que la lleven a cabo.

Ahora bien, si atendemos al contenido del artículo 115, fracción II, constitucional se puede advertir que prevé con claridad el objeto de las leyes en materia municipal, en el que se encuentran tanto las bases generales, como las normas por ausencia.

En efecto, tanto el inciso a) como el e) de dicho artículo y fracción, relativos a las bases generales y a las normas por ausencia, tienen cabida para ser regulados en la ley que en materia municipal expida cada Legislatura Estatal, sin que expresamente se señale o se deduzca que deban diferenciar entre ambos tipos de normas, obligación que tampoco se desprende de su interpretación.

Por otra parte, del artículo Segundo Transitorio de la mencionada reforma, tampoco se desprende la obligación de los Congresos Locales para hacer tal distinción, ya que sólo se les obliga a adecuar sus normas a dicha reforma, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor.

Aunado a lo anterior, el hecho de que de alguna manera se obligue a los Congresos Locales el seguir determinada técnica legislativa, al momento de ejercer su facultad de legislar en materia municipal, implica vulnerar su autonomía y restringir su atribución, pues se le imponen condiciones que no señala el texto constitucional, ya que la única limitante para tal ejercicio, es solamente la materia que deben contener los citados ordenamientos legales.

Si esta Suprema Corte de Justicia de la Nación examinara el contenido de los preceptos impugnados, para concluir si existe o no invasión a la esfera de atribuciones del municipio actor, de ningún modo constituiría una sustitución a las facultades del Congreso Local, como lo sostiene la mayoría, y por el contrario, permitiría dar solución real al conflicto planteado.

Es una actividad de curso corriente de este Alto Tribunal analizar la naturaleza jurídica de las normas y los actos impugnados, examen que permite verificar si las autoridades demandadas se excedieron en el ejercicio de sus facultades o bien si ejercieron las que no les corresponden.

Por ello, el argumento de la sentencia, consistente en que es facultad exclusiva de las Legislaturas Estatales hacer la distinción entre las normas que son bases generales de administración y normas aplicables por ausencia de reglamentos, y que no es atribución de este Alto Tribunal sustituirse en el papel de la Legislatura Estatal y clasificar en primera instancia cada una de las normas que se contienen en el cuerpo normativo impugnado, corriéndose el riesgo de darles una categoría que no necesariamente coincidiría con la que la Legislatura le hubiera querido imprimir, respetuosamente **no nos convence**.

Contrariamente a lo considerado por la mayoría, el Tribunal Pleno puede analizar si las normas impugnadas son constitucionalmente válidas o no, sin que ello se traduzca en que esta Suprema Corte decida si se tratan de bases generales de la administración o bien si se tratan de normas aplicables por ausencia de reglamentos, ya que solamente se limitaría a verificar si con su expedición la parte demandada ejerció, cabalmente, su atribución constitucional de legislar en materia municipal, pues su contenido se ubica dentro de los límites que por materia le impone el texto constitucional, o bien se excedió porque es tan específico que es propio de la facultad reglamentaria del Ayuntamiento.

Resulta cuestionable sostener que el hecho de que el Legislador Estatal emita una Ley Orgánica Municipal en la que no distingue cuáles son bases generales de administración y cuáles son normas de aplicación supletoria por ausencia de reglamento municipal, genere graves inconvenientes a los municipios, pues no se encontrarían en posibilidad de determinar cuál es el ámbito en el que sus facultades para regular en materia municipal, fueron respetadas y en cuál puede emitir reglamentos, bandos, circulares y normas administrativas de carácter municipal.

Lo anterior pues, en primer lugar, no se puede soslayar el que las normas impugnadas regulan la vida municipal y permiten de alguna manera que ésta se desarrolle normalmente, en segundo lugar, la decisión de declarar inválidos los preceptos impugnados, sin precisar la razón constitucional de tal declaración traería mayores inconvenientes al Municipio actor, pues le creará inseguridad e incertidumbre sobre el régimen jurídico que lo regula, además de que generará vacíos legales que impedirán el desarrollo de algunos aspectos de la vida municipal; y en tercer lugar, la consideración de que el municipio desconoce qué normas le son imperativas por constituir bases generales y cuáles son de aplicación supletoria en tanto no emita sus propios reglamentos, contraviene el propósito de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve y de los criterios emitidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de ampliar las atribuciones reglamentarias del ayuntamiento, lo cual sin duda descansa en el reconocimiento de la madurez que los municipios han alcanzado.

Dicho de otra manera, si los ayuntamientos no pueden distinguir qué puede ser objeto de su facultad reglamentaria, mucho menos pueden ejercerla, este sería el mensaje que está enviando el Tribunal Pleno.

Por último, se declara la invalidez relativa de los artículos impugnados, sólo para el efecto de que el Municipio actor considere que no le son imperativos y que por ello puede dictar sus propios reglamentos, **aún en contra de lo que los preceptos reclamados establezcan**, pues ante la falta de precisión de la naturaleza de las normas impugnadas referidas, debe declararse que el Ayuntamiento actor se encuentra en plena libertad de decidir aplicarlas en forma supletoria, o bien, de emitir sus propias normas para regir su desarrollo municipal.

Tampoco compartimos los efectos dados a la declaratoria de invalidez, pues el análisis de la mayoría de los preceptos impugnados revela que constituyen bases generales de administración municipal, las que tienen como finalidad: por una parte, sentar los fundamentos para que el Ayuntamiento ejerza su facultad reglamentaria y; por otra, homogeneizar a los municipios que forman parte de una Entidad Federativa, **no es posible coincidir en que la invalidez permita al Municipio actor no sólo no tomar en cuenta tales disposiciones, sino contravenirlas**.

El efecto que se da puede llegar a interpretarse como una invitación al Municipio actor para que desconozca las bases generales de administración, que por disposición constitucional sólo compete regular al Congreso Local y a aquél acatar.

Mientras la Legislatura Estatal no lleve a cabo la clasificación sugerida por la resolución de la mayoría, el Municipio actor se encontrará en una especie de limbo jurídico, en tanto que no va a tener certeza de cuál es el régimen de su actuación.

Si a lo anterior agregamos la posibilidad de que el Municipio ejerza su facultad reglamentaria desconociendo las bases generales que sin duda se contienen en la gran mayoría de los preceptos impugnados, el resultado será que el actor se separa totalmente del orden jurídico estatal, y de lo que dispone el artículo 115, fracción II, constitucional. Lo que sin lugar a dudas afectará su relación con las autoridades estatales y con el resto de los municipios de la misma Entidad Federativa.

Por el contrario, si la Legislatura Estatal hace caso de manera diligente de la sugerencia de que clasifique las normas impugnadas, además de que implica la intromisión en el ejercicio de una atribución que le es propia y que no tiene tal condicionante, propiciaría necesariamente a que la sentencia puede llegar a tener efectos generales, sin que se actualice algún supuesto que permita éstos.

Lo anterior es así porque implícitamente se condiciona la validez de las normas impugnadas, ya que a la Legislatura Estatal se le envía el mensaje de que para que éstas sean válidas para todos los Municipios debe ajustarlas a los lineamientos de la sentencia, y si el Congreso Local realiza tales ajustes no sólo tendría repercusión en relación con el Municipio actor, sino alcanzaría a la totalidad de los municipios que forman parte de la Entidad Federativa.

La solución dada a esta controversia constitucional contraviene lo dispuesto por los artículos 39 y 41 de la Ley Reglamentaria de la Materia, que obligan a esta Suprema Corte de Justicia a resolver la litis efectivamente planteada y a establecer con precisión las razones y fundamentos constitucionales de la conclusión alcanzada, así como fijar con toda precisión los efectos de la declaratoria de invalidez.

Al respecto, es necesario aclarar que si en principio los actos y normas generales gozan de la presunción de constitucionalidad, que permite que surtan sus efectos, y que quien se considere afectado con los mismos debe demostrar su inconstitucionalidad, la litis en este medio de control se integra con las razones por las que se consideran inconstitucionales por el actor y con la defensa que de su constitucionalidad hace la parte demandada.

Por tanto, el planteamiento de la litis propuesta exige una respuesta para hacer efectivo el medio de control constitucional intentado, el cual quedó sin solución, ya que el Municipio actor no encontró respuesta a su planteamiento de que fue invadida su esfera de competencia y el Congreso Estatal desconoce si excedió los límites de su atribución constitucional.

Como corolario de lo anterior, se puede agregar que se está declarando la invalidez de normas que pudieran ajustarse al marco constitucional, apoyada en una obligación desde nuestra óptica inexistente.

Las razones que se han expresado nos llevan disenter con la declaratoria de invalidez relativa contenida en el punto resolutivo tercero en relación con los considerados séptimo y octavo de la sentencia de la mayoría.

El Ministro, **Juan N. Silva Meza**.- Rúbrica.- El Ministro, **Genaro David Gongora Pimentel**.- 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 ciento veintiún fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que obra en el expediente relativo a la controversia constitucional 53/2002, promovida por el Municipio de San Luis Potosí, Estado de San Luis Potosí, en contra del Congreso, del Gobernador, del Secretario General de Gobierno y de otras autoridades, todos del Estado de San Luis Potosí, se certifica para efectos de su publicación el Diario Oficial de la Federación, en términos de lo dispuesto en el párrafo Segundo del artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el punto Cuarto resolutivo de su sentencia dictada en la sesión pública celebrada el once de julio del año en curso.- México, Distrito Federal, a veinticinco de octubre de dos mil cinco.- Conste.- Rúbrica.