

**PODER JUDICIAL**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

**SENTENCIA y Voto concurrente relativos a la controversia constitucional 104/2003, promovida por el Municipio de Aguascalientes, Estado de Aguascalientes, en contra del Congreso y del Gobernador, ambos del Estado de Aguascalientes.**

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 104/2003.**

**ACTOR: MUNICIPIO DE AGUASCALIENTES,  
ESTADO DE AGUASCALIENTES.**

**MINISTRO PONENTE: GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.  
SECRETARIA: MARA GOMEZ PEREZ.**

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; y,**

**RESULTANDO:**

**PRIMERO.** Por escrito presentado el cinco de noviembre de dos mil tres, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Enriqueta Elvira Martínez Apolinar, en su carácter de Síndico Procurador del Ayuntamiento del Municipio de Aguascalientes, promovió controversia constitucional en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se indican:

***“II.- Nombre y domicilio de la Entidad, Poder u Organó demandado.- Tienen tal carácter el H. Congreso del Estado de Aguascalientes a través de la LVIII LEGISLATURA, con domicilio bien conocido en su Recinto Oficial que se encuentra en la Plaza de la Patria s/n de la ciudad de Aguascalientes, Ags. Y el C. Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes, quien tiene domicilio bien conocido en el Recinto Oficial que se encuentra en Palacio de Gobierno ubicado en Plaza de la Patria s/n de la ciudad de Aguascalientes, Ags.***

***(...)***

***IV.- Norma General o acto cuya invalidez se demanda. Lo es el Decreto número 37 de fecha 30 de julio del año 2003, promulgado el 26 de septiembre del año en curso, y que contiene la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, que se encuentra publicada en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes con fecha 6 de octubre del año 2003, y que su emisión corresponde al Congreso del Estado de Aguascalientes a través de la CVIII Legislatura.***

***Y en los términos del artículo 46, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, se impugna desde luego la promulgación y publicación de la norma precitada a cargo del C. Gobernador Constitucional del Estado, con todas sus consecuencias legales.”***

**SEGUNDO.** En la demanda se señalaron los antecedentes del caso que se estimaron oportunos y se expusieron los siguientes conceptos de invalidez que a continuación se sintetizan:

La Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes que se impugna, establece una serie de imposiciones que corresponden solamente a la competencia municipal, por lo que contraviene la voluntad del Constituyente contenida en los artículos 115 y 16 de la Norma Fundamental.

En efecto, la norma general cuya invalidez se demanda, se encuentra expedida con un evidente exceso en las facultades que el Constituyente Permanente otorga a las Legislaturas de los Estados para legislar en materia municipal, pues no puede ser expedida conforme a derecho una ley que, pretendiendo ajustarse a lo dispuesto por la fracción II del artículo 115 constitucional, vaya más allá, en detrimento del pretendido fortalecimiento de las capacidades reglamentarias cuasi-legislativas o materialmente legislativas de los ayuntamientos.

No debe perderse de vista que la reforma al artículo 115 constitucional del año de 1999, creó la figura de las leyes estatales en materia municipal con el propósito de delimitar el alcance y contenido de las mismas. Ello precisamente con la intención de ampliar la facultad reglamentaria de los municipios. Por lo tanto, fue intención del Constituyente Permanente acotar los contenidos de las leyes municipales expedidas por los Congresos locales, a fin de fortalecer la vida municipal y, con ello, su autonomía.

Efectivamente, las leyes estatales en materia municipal a las que se refiere la fracción II del artículo 115 constitucional, tienen un objeto limitado que no debe rebasar los incisos a) a e) establecidos en esa fracción, para así propiciar el fortalecimiento de la actividad reglamentaria municipal. Dicho de otro modo, la vida municipal, a partir de la reforma, deberá ser normada en todas las actividades que constitucionalmente competen a los municipios, a través de los reglamentos que al efecto expidan los ayuntamientos municipales.

En ese sentido, la norma que se impugna no tienen en lo absoluto la naturaleza de una ley estatal en materia municipal, que se limite a establecer las bases de actuación de carácter general a la administración municipal, sino por el contrario, determina en concreto cómo debe actuar la autoridad municipal.

En suma, se trata de una ley que se aparta del objeto que constitucionalmente debiera tener, que invade la autonomía municipal en detrimento de la facultad reglamentaria del ayuntamiento, y que no cumple con las directrices que le imponen la Constitución Federal y la Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

Bajo las condiciones anotadas, enseguida se procede a particularizar las violaciones al orden constitucional que con la expedición de la norma impugnada se le causan al municipio de Aguascalientes:

1. Los artículos 36, fracción LVIII, 38, fracción V, 84 y 85, que, en esencia, establecen que el Titular de la Policía Preventiva Municipal y de Tránsito será nombrado por el ayuntamiento de entre la terna de candidatos que proponga el Presidente Municipal, y que su remoción es facultad del ayuntamiento, son contrarios a la Norma Fundamental, por lo siguiente:

En primer término, porque parecen ir en contra de lo señalado en los artículos 38, fracción XIV, que establece que es facultad del Presidente tener bajo su mando a los cuerpos de seguridad pública y nombrar y remover a los jefes y agentes de policía y tránsito del ayuntamiento, y 83, que dice que la Policía Preventiva Municipal estará al mando del Presidente Municipal, quien será el jefe inmediato de los cuerpos de Policía Preventiva. En efecto, es un contrasentido decir que el Presidente Municipal tiene bajo su mando a la Policía Preventiva Municipal y que tiene facultades para nombrar a los jefes de policía (entre ellos al Titular), cuando en las disposiciones combatidas se señala que sólo puede proponer una terna al ayuntamiento para que sea éste quien haga el nombramiento.

Pero independientemente de ello, los preceptos combatidos van en contra de lo que establece la fracción VII del artículo 115 constitucional, porque conforme a ella, la policía municipal estará al mando del Presidente Municipal, lo que comprende no sólo la facultad de nombrar, sino también la de remover libremente a su titular.

Desde luego, los casos del Tesorero Municipal y del Secretario del ayuntamiento, por razón de sus funciones, deben ser necesariamente nombrados por el órgano colegiado, pero tal situación no puede comprender al Titular de la Policía Preventiva, pues el mando de ella le compete al Presidente Municipal, y sólo a éste le corresponde efectuar su nombramiento y, en su caso, su remoción.

Los preceptos combatidos son contrarios también al esquema de seguridad pública contemplado en los artículos 21 constitucional, y 458, 464 y 465 del Código Municipal de Aguascalientes (sic), que le otorgan plenas facultades al Presidente Municipal en cuanto al mando, designación y remoción de los órganos de la Policía Preventiva Municipal.

De lo anterior se desprende que los preceptos combatidos se extralimitan del marco que establece la Constitución Federal al que deben ceñirse, pero además, invaden la esfera de competencia reglamentaria que corresponde única y exclusivamente al Presidente Municipal, pues es él a quien compete el mando de la Policía Preventiva Municipal y quien, por tanto, tiene a su cargo la facultad de nombrar y remover a su titular.

2. El artículo 38, fracción XVIII, que señala que el Presidente Municipal deberá expedir a la Tesorería Municipal las órdenes de pago que sean conforme al presupuesto aprobado, firmando en unión del regidor del ramo respectivo, con responsabilidad penal y pecuniaria de ambos funcionarios si autorizasen algún gasto no previsto en dicho presupuesto, es contrario a lo dispuesto en el inciso a), fracción II, del artículo 115 de la Constitución Federal.

Ello es así porque las disposiciones que tengan que ver con la interacción del encargado de la Administración Municipal con las demás dependencias, no pueden ser determinadas en lo absoluto por el Congreso del Estado, pues será en todo caso más adelante, al fiscalizar el manejo de los recursos económicos que realizan los ayuntamientos, cuando se proceda a la revisión de las cuentas públicas que le corresponde realizar al Poder Legislativo Local.

3. El artículo 46, que establece el régimen de suplencias del Presidente Municipal, de los síndicos y de los regidores, es igualmente violatorio de lo dispuesto en la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello es así porque, contrario a lo que señala el precepto impugnado, las faltas temporales de los miembros del cabildo y, en específico, las del Presidente Municipal, deben ser cubiertas por el suplente respectivo y no por otro funcionario propietario del cabildo, como incorrectamente lo establece dicho precepto.

Esto se confirma con lo que señala la propia Constitución del Estado de Aguascalientes en su artículo 66, el cual dispone que por cada Presidente Municipal, Regidor y Síndico, se elegirá un suplente para que cubra las faltas temporales o absolutas del propietario correspondiente, conforme a lo dispuesto por la Ley Municipal del Estado de Aguascalientes.

En efecto, la deficiente redacción del precepto impugnado resulta violatoria de la fracción I del artículo 115 constitucional, ya que se ignora por el Poder Legislativo demandado, que una de las razones por las cuales dentro de una planilla registrada ante los organismos electorales, y que resulta electa por voto directo, tiene miembros del ayuntamiento propietarios y suplentes, es para que sean estos últimos quienes, en primera instancia, ocupen los cargos que por alguna razón se vean impedidos para desempeñar quienes toman protesta como propietarios.

Aunado a lo anterior, en Municipio de Aguascalientes el Presidente Municipal es a la vez Primer Regidor Propietario, tal y como se acredita con la Constancia de Mayoría que se adjuntó a la demanda de controversia constitucional.

4. Los artículos 55, 61, 62, fracción I, incisos a) y b), y 63, transgreden lo dispuesto en la fracción I, inciso b) (sic) del artículo 115 de la Constitución General de la República porque, contrario a lo que establece esta disposición constitucional, los preceptos impugnados prohíben las donaciones de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, excepto cuando se trate de la realización de obras de beneficio colectivo; establecen las características que debe tener el dictamen de transmisión de propiedad o posesión de un inmueble del municipio; señalan que los ayuntamientos del Estado de Aguascalientes requieren de autorización del Pleno del Poder Legislativo local para enajenar, donar o realizar cualquier acto, contrato o convenio que transmita la propiedad o posesión de los bienes inmuebles del municipio cuando el acto sea a favor de personas físicas o morales de derecho privado, o de personas morales de derecho público cuyo fin o sea de utilidad pública, y por último, disponen que los ayuntamientos deberán enviar la solicitud de autorización para realizar los actos señalados y acompañarse con los documentos y justificaciones necesarios y, en su caso, del dictamen técnico correspondiente.

Lo anterior es así, porque la disposición constitucional citada es suficientemente explícita por cuanto se refiere a la necesidad de obtener el acuerdo de mayoría calificada entre los miembros del ayuntamiento, cuando estos dicten resoluciones que afecten su patrimonio inmobiliario, y es claro que las bases normativas en materia municipal que pueden expedir las Legislaturas de los Estados, no pueden contrariar en modo alguno lo dispuesto por la Norma Fundamental, ni tampoco imponer mayores requisitos que los que la propia Constitución Federal establece.

Bajo las condiciones anteriores, resulta una aberración jurídica el que los ayuntamientos se vean impedidos para realizar actos traslativos de dominio, concretamente donaciones, pues de la manera en que se consignan en la ley impugnada las limitaciones al respecto, se pone de manifiesto la voluntad de la Legislatura de substituirse en las decisiones que válidamente puede tomar el ayuntamiento.

Aunado a lo anterior, resulta violatorio también del orden jurídico local la exigencia de obtener autorización del Congreso del Estado para realizar los actos a que se refiere la norma general impugnada, pues el artículo 68, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, sólo establece el requisito de contar con una mayoría calificada de los miembros del ayuntamiento para tomar decisiones que afecten su patrimonio inmobiliario.

La violación al orden constitucional se hace patente, ya que aparte de imponer la obligación para el ayuntamiento de solicitar autorización para concertar, por ejemplo, arrendamientos o comodatos que transfieran la posesión de bienes municipales a personas físicas o morales, los preceptos impugnados adicionalmente establecen los requisitos que debe contener el dictamen que se remita al órgano demandado para solicitar la autorización correspondiente.

Esto resulta jurídicamente inadmisibles, debido a que el Congreso del Estado, conforme a lo que dispone el artículo 115 constitucional, no puede establecer mayores requisitos que la mayoría calificada del ayuntamiento para realizar tales actos, ni tampoco se encuentra facultado para definir las características que debe contener el dictamen correspondiente para que los propios miembros del ayuntamiento tomen, con la mayoría citada, la decisión correspondiente.

Es necesario precisar que sólo el ayuntamiento, en ejercicio pleno de la facultad reglamentaria, puede definir cuáles son los requisitos que debe contener un dictamen, que sobre disposición de inmuebles, corresponde hacer a su mayoría calificada.

Las normas impugnadas producen también una violación indirecta al artículo 16 de la Constitución Federal, ya que se trata de un acto de molestia que, conforme a lo expuesto, hace que la norma impugnada carezca de la fundamentación y la motivación debidas.

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda, no tienen respaldo constitucional, pues provienen de un órgano legislativo que se irrogó facultades que no le corresponden para expedirla, además de que la materia que pretenden regular no se ajusta a lo que tales normas debieran contemplar de acuerdo con el mandato de la propia Carta Magna, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad.

Violaciones como la que se pone aquí de manifiesto, han quedado superadas a través del pronunciamiento del Alto Tribunal, contenido en la jurisprudencia que lleva por rubro el siguiente: **“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”**.

Por último, debe señalarse que en el caso en cuestión, el Municipio de Aguascalientes expidió, desde el primero de octubre de dos mil uno, el Reglamento del Patrimonio Inmobiliario Municipal, apoyándose en la facultad reglamentaria de la cual se encuentra investido.

Dicho reglamento establece los mecanismos a través de los cuales la mayoría calificada de los miembros del ayuntamiento pueden proceder a la autorización de actos jurídicos respecto de los bienes del municipio; la forma en que se verifica la desincorporación de dichos bienes del dominio público; las características que deben contener los dictámenes que al efecto prepare el área técnica del ayuntamiento para poder someter a éste la adquisición o enajenación de bienes, etcétera.

Todo lo anterior pone de manifiesto que el Congreso del Estado ha violado la Constitución General de la República, la Constitución Política del Estado de Aguascalientes y, como consecuencia directa, se ha entrometido en el ámbito reglamentario del este municipio.

5. Los artículos 62, fracción V y 79, que establecen la obligación de que el ayuntamiento cuente con autorización del Pleno del Poder Legislativo para concesionar los servicios públicos considerados como estratégicos de conformidad con el artículo 150 de la misma ley impugnada, y que asimismo disponen que para concesionar el servicios público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales se tendrá que obtener la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, son igualmente inconstitucionales.

En efecto, no existe base jurídica para imponer al ayuntamiento la obligación de solicitar autorización al Congreso del Estado para concesionar servicios públicos, ni los que se consideren estratégicos o los que reciban otra denominación, pues es un hecho que el artículo 115 constitucional no establece prevención alguna a ese respecto. Para lo que sí debe intervenir el órgano legislativo, es para autorizar la asociación de municipios de un mismo Estado para la prestación de servicios públicos, o de diferentes Estados, pero no para concesionar servicios públicos.

Además, la remisión que hace la fracción V del artículo 62 al diverso artículo 150 de la misma ley, es por demás desafortunada, debido a que esta última disposición no se refiere a los servicios públicos que se consideran como estratégicos, sino que se ocupa de enunciar las bases de carácter general, a las que debe sujetarse el ordenamiento de las concesiones que llegare a otorgar el ayuntamiento.

Aunado a lo anterior, es evidente que la norma que se tilda de inconstitucional, se olvida de considerar que la Seguridad Pública en realidad es una función, y que dentro del orden jurídico constitucional, es competencia exclusiva del municipio desempeñarla, por lo que no existe prevención alguna dentro de la Constitución Federal que sirva de base para que la Legislatura del Estado que se demanda, pueda imponer alguna condición al municipio actor, cuando por la naturaleza de la función está descartado que pudiera transmitirla vía concesión a particulares.

6. El Capítulo Segundo del Título Primero de la Ley Municipal del Estado de Aguascalientes, que se refiere a la suspensión de ayuntamientos, a la declaratoria de que han desaparecido y la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, es igualmente inconstitucional.

Existe incongruencia e inobservancia del orden constitucional tanto local como federal, toda vez que no se establece un procedimiento y causas de procedencia exclusivas para la revocación del mandato de alguno de los miembros del ayuntamiento, siendo que el Congreso del Estado cuenta con la competencia requerida para legislar de manera exhaustiva sobre la materia, sin necesidad de remitir a la Ley de Responsabilidades Administrativas, tal y como se regula en la Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

En efecto, el Congreso del Estado tiene facultad para legislar atendiendo a la naturaleza de las figuras jurídicas de juicio político y de revocación de mandato buscando un sistema adecuado, debido a que también existe como derecho positivo vigente la Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 70 Constitucional, misma que no fue abrogada de manera expresa por alguno de los artículos transitorios de la Ley Municipal impugnada, no obstante que con toda falta de técnica legislativa en el Artículo Tercero Transitorio de la ley que aquí se impugna, se establece que se derogan las disposiciones que se opongan a dicho cuerpo normativo.

Esto es, el Legislador local confunde las causas graves con faltas administrativas, a más de que contradice lo que dispone el artículo 6o. de la Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 70 Constitucional.

Y es que la norma que se impugna no puede establecer como causas para revocar el mandato a alguno de los miembros del ayuntamiento, cuestiones diversas a las que una ley reglamentaria de una disposición de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes ya consigna con claridad.

Se hace notar que los cambios a la Constitución del Estado de Aguascalientes ubican ahora la materia municipal dentro de los artículos 66 a 72, pero el contenido de la norma mencionada se refiere precisamente a la tramitación de los supuestos normativos en los cuales se puede proceder a suspender ayuntamientos, declarar su desaparición, y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por una o varias causas graves que previene dicha ley.

Luego, es evidente que al extralimitarse el órgano demandado en las atribuciones que debiera ejercer respecto a la expedición de una ley estatal en materia municipal, rebasa el límite a que debe contraerse, es decir, a establecer bases generales a través de las cuales debe desarrollarse la administración municipal, e invade con ello la esfera de competencias de los órdenes jurídicos.

**TERCERO.** En la demanda se señalaron como preceptos constitucionales violados, los artículos 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**CUARTO.** Por auto del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de seis de noviembre de dos mil tres, se ordenó formar y registrar el expediente relativo con el número 104/2003 y turnarlo al Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, a quien le correspondió actuar como instructor.

**QUINTO.** Mediante auto de siete de noviembre de dos mil tres, el Ministro Instructor admitió la demanda, mandó emplazar y requerir a las autoridades demandadas a efecto de que contestaran la demanda y se dio la vista correspondiente al Procurador General de la República.

**SEXTO.** El Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes al contestar la demanda, sustancialmente manifestó que:

De la demanda de controversia constitucional se desprende que, en realidad, lo que se reclama del suscrito Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes es la promulgación y la correspondiente publicación de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes.

Son ciertos dichos actos.

No obstante, e independientemente de que sean ciertos los actos impugnados, en nada conculcan los derechos del ayuntamiento actor, ya que tanto la promulgación como la publicación se dan únicamente en acatamiento al sistema jurídico federal y al del propio Estado.

Por último, aun y cuando el artículo 19 in fine, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las causas de improcedencia deberán estudiarse de oficio; con fundamento en el propio artículo 19 y en el diverso artículo 20, fracción II, y en los demás correlativos de dicha ley, desde este momento solicito el análisis de todo lo actuado con el fin de que se determine si existe alguna causa de improcedencia del presente juicio.

**SEPTIMO.** La Legislatura Estatal de Aguascalientes, contestó medularmente que:

Es falso que el Congreso del Estado haya invadido la facultad reglamentaria del municipio actor, en razón de que esta Legislatura sí cuenta con la competencia para legislar en materia de municipios.

La parte actora menciona que la ley emanada del Congreso viola las disposiciones del artículo 16 constitucional, lo cual es falso, en virtud de que la ley impugnada cumplió con los requisitos y formalidades para su elaboración; a más de que es de explorado derecho que una ley no se funda ni motiva de la misma manera como se hace en los demás actos emanados del poder público.

1. Es falso que se vulnere la facultad de mando del Presidente Municipal en relación a la Policía Preventiva Municipal por el hecho de que en la ley emitida por el Congreso del Estado se señale, dentro del artículo 85, un procedimiento para hacer la designación del titular de dicha corporación policiaca, en virtud de que las facultades de mando del Presidente Municipal quedan intactas; únicamente se busca hacer la elección del ciudadano más idóneo para el cargo, en beneficio de la sociedad, además, la terna será elaborada por el primer regidor del ayuntamiento, quedando el mando del cuerpo de policía en manos del Presidente Municipal en términos de la fracción VII del artículo 115 constitucional.

Lo cierto es que la actora confunde la facultad constitucional de mando que tiene el Presidente Municipal respecto de la Policía Preventiva Municipal, con la facultad de nombramiento, siendo que ambas facultades son distintas.

2. Por otro lado, el Congreso del Estado de ninguna manera se excede en sus funciones contraviniendo las bases normativas que establece la Constitución, en lo que respecta al ámbito reglamentario del municipio, ya que lo único que establece la actual Legislatura es la protección al patrimonio municipal, limitando los posibles excesos presupuestales en que pudieran caer las dependencias, lo cual constituiría una afectación directa al Estado y a la sociedad.

En efecto, el municipio, para reglamentar, debe apegarse al contenido de las leyes, pues de otra forma estaríamos en presencia de reglamentos autónomos, lo cual vulneraría la constitucionalidad.

3. Si bien es cierto que el artículo 115, fracción I, constitucional, señala la forma de sustituir a los miembros del ayuntamiento cuando éstos hubieren dejado el cargo por alguna razón, dicha norma establece que serán sustituidos por su suplente o según lo disponga la ley. Por lo tanto, es falsa la aseveración de la actora al decir que el artículo 46 de la ley impugnada vulnera este precepto constitucional, ya que establece el sistema de suplencias para las faltas temporales con apego a una disposición expresa de la Carta Magna.

En efecto, en relación con la forma de suplencia de las faltas de los regidores, es conveniente señalar a la actora, que no existe violación alguna al artículo 115, fracción I, constitucional, ya que este artículo establece expresamente, en su párrafo cuarto, que:

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

En ese sentido, es claro que la propia Constitución faculta a las Legislaturas a establecer los procedimientos para subsanar las faltas temporales de los regidores, con lo cual es claro que sí se respetan las fórmulas electorales que consignan la existencia de un suplente para llenar las ausencias prolongadas del regidor propietario, por las que éste debe entrar en funciones, en la inteligencia de que las faltas mínimas serán subsanadas por los síndicos o los miembros que el ayuntamiento designe.

Por tanto, esta Legislatura actúa en uso de facultades expresas y en congruencia con lo estatuido por nuestra Carta Magna.

4. Es cierto que la ley municipal impugnada señala que el municipio deberá solicitar e informar al Congreso a fin de efectuar las afectaciones a su patrimonio inmobiliario. No obstante, es del todo incorrecta la apreciación de la parte actora relativa a que estas disposiciones afectan su esfera reglamentaria, sosteniendo lo anterior en el hecho de que el Reglamento del Patrimonio Municipal expedido por el propio ayuntamiento actor, es contrario a la nueva ley emitida por el Congreso. Ello porque en virtud de los lineamientos básicos de la jerarquía de las leyes, son los reglamentos los que deben ajustarse al contenido de las leyes que han sido emitidas por el órgano competente, además de que éstas son superiores a cualquier reglamento, pues aquéllas constituyen el fundamento de validez de éstos, y sin la ley los reglamentos no tienen validez alguna.

Aunado a ello, debemos hacer notar que de ninguna manera se vulnera la autonomía municipal, ya que incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la atribución de los Congresos Locales para autorizar los actos de los ayuntamientos que tengan por objeto gravar, enajenar y transmitir los bienes que conforman el Patrimonio Municipal, no contravienen en forma alguna la libre administración de la Hacienda Municipal, sino que, antes bien, constituye sólo un mecanismo de control tendiente a proteger el patrimonio de los municipios, tal y como se sostiene en la Tesis Plenaria que lleva por rubro el siguiente:

***“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FACULTAD OTORGADA AL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE PARA AUTORIZAR A LOS MUNICIPIOS A ENAJERAN, GRAVAR Y TRANSMITIR LA POSESION O DOMINIO DE BIENES INMUEBLES, PARTICIPACIONES, IMPUESTOS, DERECHOS, APROVECHAMIENTOS, CONTRIBUCIONES O CUALQUIER TIPO DE INGRESOS FISCALES QUE INTEGREN LA HACIENDA MUNICIPAL, PREVISTA EN EL ARTICULO 33, FRACCION XVI, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE AQUELLA ENTIDAD FEDERATIVA, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LIBRE ADMINISTRACION DE LA HACIENDA MUNICIPAL”.***

En ese sentido, hay que apuntar que la hacienda municipal se conforma con los recursos económicos con los que cuenta el municipio para cumplir con sus funciones y proporcionar los servicios públicos que tiene a su cargo, en tanto que si analizamos detenidamente el artículo 115 constitucional que establece que dicha hacienda "... se formará del rendimiento de los bienes, que les pertenezcan, así como, de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor...", se percibe claramente que no se incluyen los bienes sobre los cuales ejerce dominio el municipio, sino únicamente sus rendimientos y las contribuciones que les corresponda cobrar.

Por lo tanto, la libre administración de la hacienda municipal que prevé el artículo 115 constitucional a favor de los ayuntamientos, debe entenderse exclusivamente como la facultad de organizar y ordenar económicamente los recursos del municipio disponibles y utilizables para proveer la satisfacción de los intereses y las necesidades sociales, sin que ello pueda entenderse como la realización de actos de dominio sobre ellos.

5. Es cierto que el artículo 62 de la ley municipal impugnada señala que el municipio requiere de autorización del Poder Legislativo para concesionar los servicios públicos considerados como estratégicos; sin embargo, esto no implica una vulneración al orden constitucional, ya que lo que se busca es eficientar la prestación de los servicios públicos en beneficio de la ciudadanía, pues como se afectan intereses no sólo del municipio sin del Estado, debe existir un órgano que regule la concesión de estos rubros estratégicos.

Aunado a ello, la fracción III del artículo 115 de la Ley Suprema establece la facultad para legislar respecto a los servicios públicos, lo cual es nítido, ya que incluso esta fracción señala lo siguiente:

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

Del párrafo transcrito se deduce, primeramente, que el Congreso cuenta con las facultades necesarias para legislar y que el municipio tiene la obligación de acatar lo dispuesto en las leyes, ya que no existen reglamentos autónomos; por otra parte, la atribución para legislar se la otorga la propia Carta Magna a este Congreso, y no solamente se contiene dentro del artículo 115 constitucional, sino que también el propio artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las facultades no otorgadas de manera expresa a los funcionarios federales se encuentran reservadas a los Estados, artículo que, con relación al 27, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, le otorga facultades a este Congreso para legislar en aquellas materias que no sean de la competencia exclusiva de la federación. Esto da fundamento para que esta Legislatura expida leyes en materia municipal, máxime que existe la facultad expresa derivada del propio artículo 115 de la Constitución Federal otorgada a esta soberanía.

6. Por otra parte, la ley municipal impugnada, al contrario de lo que sostiene la parte actora, sí cuenta con un procedimiento para la revocación del mandato de uno de los miembros del ayuntamiento, ya que éste se instituye dentro del artículo 31 de la precitada ley, a más de que también se señalan las causas de procedencia para tal efecto dentro del artículo 34. Por lo tanto, se deduce que la actora no realizó una lectura sistemática de la ley impugnada.

Efectivamente, la parte actora señala que existe incongruencia con el orden constitucional, toda vez que la actual ley municipal no señala procedimiento alguno para declarar la suspensión de un ayuntamiento, lo cual es totalmente erróneo, en virtud de que el Capítulo Segundo denominado ***"De la suspensión de ayuntamientos, declaratoria de que han desaparecido y de la suspensión y revocación del mandato de alguno de sus miembros"***, señala expresamente y de manera clara, dentro del artículo 31, el procedimiento a seguir ante este tipo de supuestos, al establecer que:

***"El procedimiento para declarar la suspensión de un ayuntamiento se sujetará a la forma y términos que prescribe la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes en materia de juicio político".***

En este orden de ideas, es evidente que la ley impugnada establece claramente el procedimiento a seguir para la declaración de suspensión de ayuntamientos, pues señala la supletoriedad de una ley también emitida por este Congreso en uso de las facultades que la propia Constitución le establece.

Esto es, ni la Constitución local ni la Federal prohíben al órgano legislativo local establecer en una ley, la aplicación supletoria de otra, siempre y cuando no se contraponga su esencia y contenido. De esto se desprende que el Congreso actuó conforme a derecho y en uso de sus facultades.

Que se aplique supletoriamente una ley no significa que se vulnere el orden jurídico, como lo aduce erróneamente la actora; lo único que implica es un principio de economía e integración legislativas que evita la reiteración de tales principios, por una parte, así como la consagración de los preceptos especiales en la ley suplida, por la otra.

El municipio actor señala también que la ley impugnada no señala las causas de procedencia para llevar a cabo la revocación del mandato de alguno de los integrantes del ayuntamiento, aseveración que es totalmente falsa puesto que el artículo 34 de la propia Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes las establece claramente.

Cabe decir, asimismo, que el ayuntamiento actor expone que el Congreso, por falta de técnica legislativa, no abrogó la Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 70 Constitucional; sin embargo, lo cierto es que dicha ley ya había sido abrogada por las reformas que sufrió la Constitución local durante el período de ejercicio constitucional de la LVII Legislatura, en las que se derogó el párrafo tercero del artículo 70 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. Por lo tanto, si este artículo se modificó, la consecuencia lógica es la desaparición de la ley reglamentaria en comento, puesto que ya no tiene nada que reglamentar, de tal suerte que si ya había sido abrogada tácitamente la ley reglamentaria aludida por la actora, carecía de necesidad y objeto que la Ley Municipal la abrogara, pues lo anterior ya había sucedido.

**OCTAVO.** El Procurador General de la República, al formular su opinión, manifestó en esencia lo siguiente:

La Suprema Corte de Justicia es competente para conocer de la presente controversia constitucional; el representante de la parte actora goza de la legitimación procesal activa suficiente para promover el presente medio de control constitucional, y la demanda se presentó oportunamente.

En relación con los conceptos de invalidez hechos valer, se estima lo siguiente:

Del análisis del artículo 115 de la Constitución Federal de 1917, se desprende que el Constituyente original no otorgó la facultad reglamentaria a los municipios.

El veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve se publicó en el Diario Oficial de la Federación la décima reforma al citado artículo 115 constitucional, para el efecto de establecer, en su fracción II, que las bases generales de la administración municipal serán establecidas por el Legislativo local. Por tanto, resulta inconcuso que el objetivo es lograr la homogeneidad entre los municipios de un mismo Estado, mediante las disposiciones que dicte el Congreso del Estado.

En efecto, de la interpretación integral de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal se sigue que los ayuntamientos deberán desarrollar la facultad reglamentaria en materia de administración pública municipal, la cual, a juicio del suscrito, se integra por sus elementos esenciales administrativos, funciones, procedimientos y servicios públicos de su competencia, de acuerdo a las leyes municipales que al efecto expidan las Legislaturas, las cuales contendrán las materias a que se refieren los incisos a), b), c), d) y e) de dicha fracción.

En consecuencia, las Legislaturas de los Estados, mediante las leyes municipales que expidan, establecerán la administración municipal a través de las "bases generales de la administración pública municipal"; sin embargo, toda vez que no se especifica el alcance de ese término, se hace necesario desentrañar el sentido del artículo que nos ocupa y establecer el alcance en que los municipios podrán ejercer su facultad reglamentaria para emitir las normas generales específicas que les sean necesarias para la consecución de sus fines, así como delimitar la facultad de los Congresos estatales a fin de que no desborden o invadan la esfera competencial en materia reglamentaria de los ayuntamientos.

El inciso a) de la fracción II del artículo 115 constitucional, señala que las leyes municipales contendrán las "bases generales de la administración pública municipal".

Para que el Estado (comprendida la Federación, entidades federativas y municipios) ejerza la Administración Pública, es necesario que lleve a cabo una serie de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le confiere.

En ese orden de ideas, el municipio, por conducto de su ayuntamiento, tendrá a su cargo la dirección de las actividades que la ley (Constitución Federal, local y leyes municipales) le autoriza, para lograr el fin inmediato estatal: el bien común.

Las principales tareas administrativas que en este sentido corresponderá atender al municipio serán:

- a) Actividades en torno a su organización interna;
- b) Actos tendentes a la prestación adecuada de los servicios públicos que le correspondan;
- c) Atribuciones de carácter financiero;
- d) Sobre las funciones de policía y de seguridad pública;
- e) Asegurar la participación ciudadana y vecinal;
- f) Todas aquéllas que tengan como finalidad el aprovechamiento de los recursos humanos y materiales con los que cuenta.

Cada una de las actividades y atribuciones conferidas a los municipios, deberán llevarse a cabo mediante: el ayuntamiento, las comisiones de gobierno y los auxiliares del gobierno municipal.

En ese contexto, se puede entender que las **“bases generales de administración, son el conjunto de normas contenidas en una ley, que establecen la integración, funcionamiento y atribuciones del ayuntamiento, de sus miembros y de los órganos de gobierno con que cuenta”**.

De lo anterior, se deriva que las bases generales en materia municipal, comprenderán qué órganos de gobierno constituyen este nivel de la administración pública, sus atribuciones, las dependencias encargadas de llevarlas a cabo con el fin de proporcionar los servicios públicos, los titulares de los mismos, su estructura administrativa y operativa y su funcionamiento. Por ello, los Poderes Legislativos de los Estados están autorizados para regular todo lo concerniente a estos aspectos, dejando sólo para el ámbito reglamentario municipal la organización de los elementos mencionados.

Así, del análisis del propio artículo 115, fracción II, es posible determinar la existencia de dos limitantes en la expedición de las leyes municipales:

La primera radica en que las leyes municipales no deben dirigirse a un municipio o municipios en particular.

La segunda limitante es que dichas bases generales deberán emitirse respetando el Orden Jurídico Mexicano establecido en la Norma Suprema, de tal manera que se observen los principios consagrados tanto en la Constitución Federal, como en las de los Estados.

Por lo tanto, es claro que la Ley Fundamental otorga a los ayuntamientos la facultad reglamentaria consistente en expedir toda clase de disposiciones administrativas de observancia general, pero siempre bajo un marco normativo emitido por el Congreso de la entidad a la que pertenezcan.

Ahora bien, por cuestión de método y de acuerdo con los argumentos del actor, a continuación se analizarán las violaciones particulares que manifiesta el municipio actor en su demanda.

**1. Sobre la facultad de nombrar al titular de la Policía Preventiva Municipal y de Tránsito.** El municipio de Aguascalientes confunde la facultad constitucional de mando que tiene el Presidente Municipal sobre la Policía Preventiva, con la facultad de nombramiento del Titular de dicho cuerpo policiaco, pues de acuerdo al texto del artículo 115, fracción VII, constitucional, la Policía Municipal estará al mando del Presidente Municipal en términos del reglamento correspondiente, es decir, únicamente le confiere la atribución de dirigir y controlar dicha agrupación de policía, y no la de designar a dicho funcionario.

**2. Sobre la administración de la Tesorería Municipal o Secretaría de Finanzas.** El hecho de que el artículo 115, fracción II, establezca a favor de los municipios la facultad para que éstos emitan reglamentos relativos a la organización de su administración, no significa que tal organización sea establecida por ellos mismos, toda vez que son los Congresos locales los que la instituyen, dejando para el ámbito reglamentario exclusivamente las cuestiones de operatividad administrativa.

**3. Sobre la regulación de licencias y suplencias de los miembros del ayuntamiento.** El actor confunde la forma en que la Constitución Federal establece la suplencia de los miembros del cabildo cuyo mandato les haya sido revocado o suspendido, con lo cual debe hacerse llamando al suplente, con la ausencia administrativa temporal a que se refiere el precepto impugnado, para lo cual, serán los propios miembros del ayuntamiento las que las cubran. Además, el propio artículo 46 impugnado regula que tratándose de la ausencia definitiva de los regidores, éstos serán cubiertos por el suplente respectivo.

**4. Sobre la libre administración del patrimonio inmobiliario del municipio.** La interpretación armónica del inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional, 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 miembros del ayuntamiento; más no le autoriza para erigirse en una instancia indispensable para la realización o para la validez jurídica de dichos actos de disposición o administración patrimonial. Esto atenta contra el espíritu de la Constitución Federal y los fines perseguidos por esta. En consecuencia, los artículos impugnados que señalan que para que el municipio pueda enajenar algún bien que le pertenezca a su patrimonio inmobiliario, debe contar con la autorización del Congreso local, viola el referido precepto de la Constitución Federal.

**5. Sobre la prestación de los servicios públicos dentro del municipio.** La regulación que hace la ley impugnada sobre la autorización que necesita el ayuntamiento para concesionar los servicios públicos que se consideran estratégicos, no viola la Constitución Federal, ya que el artículo 115, fracción III, último párrafo, señala que sin perjuicio de su competencia constitucional, los municipios al momento de prestar los servicios públicos a su cargo, deberán observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales aplicables. En efecto, los municipios deben ajustar sus actuaciones a los lineamientos estatuidos por el Congreso local en las leyes

que emite éste, a fin de otorgar la concesión de los servicios públicos de su competencia, ya que el simple hecho de autorizar la prestación de servicios a los particulares, repercute directamente en la calidad de vida de la sociedad; por lo tanto, se busca crear un mecanismo para regular la actuación discrecional del ayuntamiento a fin de que se realice un estudio minucioso sobre los beneficios y perjuicios que trae el acto de concesionar los servicios públicos.

**6. Sobre el procedimiento de suspensión del ayuntamiento o suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros.** En primer término, es importante precisar que la ley impugnada no establece procedimiento a seguir para la declaración de suspensión de ayuntamientos y sus miembros, sino que remite para la solución de dichos conflictos a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y señala algunas causas por las cuales se puede suspender o revocar el mandato de alguno de los miembros del citado órgano colegiado. Ahora, tomando en cuenta lo argumentado por el municipio de Aguascalientes, no existe violación alguna al artículo 115 constitucional, ya que éste faculta a los órganos legislativos para solucionar dichos conflictos, de acuerdo con las causas que la ley local prevenga. Esto es, si bien es cierto que los artículos impugnados remiten para la solución de los problemas en estudio a otro ordenamiento jurídico, ello no es motivo para que se consideren violatorios del marco constitucional, en virtud de que la naturaleza de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes es la de establecer las bases generales de integración y organización del territorio, población, gobierno y administración municipal, dejando a otra distinta las particularidades para la suspensión o revocación respectiva. Por otro lado, en relación con el argumento del actor en el sentido de que la Ley impugnada no puede establecer causas distintas para desaparecer o revocar el mandato de alguno de los miembros del ayuntamiento, a las que la Ley de Responsabilidades estatal indica, dicha argumentación es infundada, ya que la Constitución Federal señala que para resolver tal situación, única y exclusivamente, se necesita el acuerdo de las dos terceras partes de la Legislatura correspondiente y que se cumpla con la garantía de audiencia, situación que está comprendida en la citada norma local.

Por lo antes expuesto, es de concluirse que son parcialmente fundados los argumentos del municipio de Aguascalientes y que procede declarar la invalidez únicamente de los artículos 55, 62, fracción I, incisos a) y b), y 63 de la Ley Municipal del Estado de Aguascalientes.

**NOVENO.** Agotado el trámite respectivo, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

#### CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio de Aguascalientes, por conducto de su Ayuntamiento, en contra del Poder Ejecutivo y el Congreso del Estado de Aguascalientes.

**SEGUNDO.** Procede analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente.

El Ayuntamiento del Municipio promovente impugnó el Decreto Número 37, que contiene la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, el cual se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Aguascalientes, el seis de octubre de dos mil tres; y toda vez que de su contenido se advierte que reviste las características de generalidad y abstracción, debe estarse a lo que dispone el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, que precisa el plazo para la promoción de controversias constitucionales tratándose de normas generales, que señala:

**“ARTICULO 21.- El plazo para la interposición de la demanda será: (...)**

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

Del escrito de demanda se desprende que la parte actora impugnó la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes que se contiene en el Decreto precisado, con motivo de su publicación en el Boletín Oficial de la Entidad, la que se llevó a cabo el día seis de octubre de dos mil tres, como se advierte del ejemplar del citado medio informativo que obra en el expediente de las fojas 58 a la 105 vuelta, por lo que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del siete de octubre al diecisiete de noviembre de dos mil tres. Así entonces, si la demanda se presentó el cinco de noviembre del citado año, como se advierte del sello que obra a la foja 31 vuelta del cuaderno principal, es inconcuso que se presentó oportunamente.

**TERCERO.** A continuación se procede a analizar la legitimación de las partes:

a) Por el Municipio actor comparece Enriqueta Elvira Martínez Apolinar, acreditando su cargo con copia certificada de la Constancia de Mayoría y Validez expedida por el Consejo Estatal Electoral, por la que se le designó como Síndico Propietario, que obra a foja 34 del expediente principal y que demuestra que está facultada para acudir en representación del citado Municipio de conformidad con lo dispuesto por el artículo 42, fracción III, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, precepto que no fue objeto de impugnación por la parte promovente y que dispone lo siguiente:

**“Artículo 42. Son facultades y obligaciones de los síndicos de los ayuntamientos:**

**III. La procuración, defensa, promoción y la representación jurídica de los intereses municipales.”**

Aunado a lo anterior, dicho Municipio cuenta con legitimación suficiente para promover el presente medio de control constitucional, de conformidad con el inciso i) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal.

b) Por la parte demandada comparece, en primer término, Felipe González González en su carácter de Gobernador del Estado representando al Poder Ejecutivo de la entidad, quien acredita su cargo con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de fecha dieciocho de octubre de 1998, que obra desde la foja 133 a la 157 vuelta, en el que Consta que el Congreso estatal, erigido en Colegio Electoral, declaró la validez de la elección de Gobernador y que la persona mencionada fue la que obtuvo el triunfo en dicha elección, y que cuenta con la representación necesaria, además de que dicho Poder cuenta con la legitimación pasiva para intervenir en esta controversia por ser quien promulgó y publicó el Decreto impugnado, de conformidad con los artículos 36 y 46, fracción I de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, que señalan:

**“ARTICULO 36.- El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denominará Gobernador del Estado.**

**ARTICULO 46.- Son facultades y obligaciones del Gobernador:**

**I.- Promulgar y ejecutar las Leyes que expida el Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.”**

De igual forma, comparece por la parte demandada, Francisco Javier Martínez Hernández, en representación del Congreso estatal, quien acredita su legitimación con la certificación que obra en la foja 202 del expediente principal, en la que se le designa como Presidente de la Mesa Directiva en funciones para el período que va del quince de noviembre de dos mil tres al quince de marzo de dos mil cuatro.

Las facultades del citado Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Aguascalientes para representar a este órgano, se desprenden del artículo 50, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, que dispone:

**“ARTICULO 50. Quien ocupe el cargo de Presidente de la Mesa Directiva, será a su vez el Presidente del Congreso del Estado durante el periodo de sesiones, tiene las siguientes atribuciones:**

**XVIII.- Representar legalmente al Congreso del Estado y delegar dicha representación en la persona o personas que resulte necesario, para lo cual podrá otorgar y revocar poderes para actos de administración, pleitos y cobranzas a los servidores públicos de las unidades administrativas que por la naturaleza de sus funciones les correspondan.”**

**CUARTO.** Toda vez que ninguna de las partes en el presente juicio argumentó que se surtiese alguna causa de improcedencia, y en atención a que este Tribunal tampoco advierte que se dé alguna, a continuación procede al estudio del fondo del asunto.

No es óbice a lo anterior el que el Gobernador del Estado de Aguascalientes, al emitir su contestación de demanda, haya solicitado, con apoyo en los artículos 19 *in fine* y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el análisis de todo lo actuado con el fin de que se determine si existe alguna causa de improcedencia del presente juicio, toda vez que, por un lado, ello no implica que se esté haciendo valer alguna causa de improcedencia, y por la otra, se insiste, a juicio de este Alto Tribunal en el presente juicio no se advierte ninguna.

**QUINTO.** En los conceptos de invalidez que se hacen valer, la parte actora aduce, esencialmente, que los preceptos de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, son violatorios del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A fin de estar en posibilidad de contestar dichos argumentos, es menester ubicar al municipio dentro del orden jurídico de nuestra nación, pues sólo determinado 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 y, asimismo, que los ayuntamientos tendrán facultades para expedir normas reglamentarias dentro de sus respectivas jurisdicciones.

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 federal; el orden local o estatal; el orden del Distrito Federal y el orden constitucional.

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”***.

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 Gúitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

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:***

***“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.”***

***“Artículo 40. 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.”***

***“Artículo 41. 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...”***

***“Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.”***

***“Artículo 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.”***

***“Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.***

***“No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”***

***“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:***

***“I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:***

***a). La Federación y un Estado o el Distrito Federal;***

***b). La Federación y un municipio;***

***c). El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;***

***d). Un Estado y otro;***

***e). Un Estado y el Distrito Federal;***

***f). El Distrito Federal y un municipio;***

- g). Dos municipios de diversos Estados;*
- h). Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- i). Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- j). Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y*
- k). Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.*

*Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.*

*“En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.”*

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

*I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.*

*Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les 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 hacer los alegatos que a su juicio convengan.*

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

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

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

*Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que 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;*

*III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:*

- a) Agua potable y alcantarillado*
- b) Alumbrado público*

c) Limpia

d) Mercados y centrales de abasto

e) Panteones

f) Rastro

g) Calles, parques y jardines

h) Seguridad pública 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.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

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.

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 locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

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.

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;

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente;

**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.”**

**“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:...”**

**“Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.**

**Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia...”**

**“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”**

**“Artículo 133. 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. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”**

**“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.**

**“Como ejemplo de las situaciones de nexo de relación entre Municipios y su respectivo Estado, en algunos de los aspectos que se describen en el párrafo precedente, aplicables a Morelos, se enumeran las previstas en los artículos 40, fracciones XI y XII, y 41 de la Constitución de dicha entidad federativa:**

**“Artículo 40.- Son facultades del Congreso: XI.- Crear nuevos Municipios dentro de los límites de los existentes, previos los siguientes requisitos:**

**A).- Que en el territorio que pretenda erigirse en Municipio exista una población de más de 30,000 habitantes;**

**B).- Que se pruebe ante el Congreso que dicho territorio integrado por las poblaciones que pretenden formar los Municipios tienen potencialidad económica y capacidad financiera para el mantenimiento del gobierno propio y de los servicios públicos que quedarían a su cargo;**

**C).- Que los Municipios del cual trata de segregarse el territorio del nuevo Municipio, puedan continuar subsistiendo;**

**D).- Que el Ayuntamiento del Municipio que se trata de desmembrar rinda un informe sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección de la nueva entidad municipal; quedando obligado a dar un informe dentro de los 30 días siguientes a aquél en que le fuere pedido;**

**E).- Que igualmente se oiga al Ejecutivo del Estado, quien enviará su informe dentro del término de 10 días contados desde la fecha en que se le remita la comunicación relativa;**

**F).- Que la erección del nuevo Municipio sea aprobada por las dos terceras partes de los Diputados presentes;”**

**“...XII.- Suprimir alguno o algunos de los Municipios existentes, incorporándolos a los más inmediatos, siempre que se demuestre plenamente ante el Congreso que no llenan los requisitos a que se refieren los incisos A) y B) de la fracción anterior, previo informe del Ayuntamiento o Ayuntamientos de los Municipios que se trate de suprimir, y del Ejecutivo del Estado, dentro de los términos señalados en el inciso C) y D), y observándose lo dispuesto en el inciso E) de la misma fracción;”**

**“Artículo 41.- El Congreso del Estado, por acuerdo cuando menos de las dos terceras partes de sus integrantes podrá declarar la desaparición de Ayuntamientos, suspenderlos en su totalidad, suspender a alguno de los integrantes de los propios Municipios, siempre y cuando los afectados hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convenga, en los siguientes casos:...”**

**“...II.- Podrá dictar la suspensión definitiva de un Ayuntamiento en su totalidad, en los siguientes casos:...”**

**“III.- Ordenará la suspensión definitiva de uno de los miembros del Ayuntamiento en lo particular, cuando el Múnicipal de que se trate se coloque en cualquiera de los siguientes supuestos:...”**

**“...IV.- Acordará la revocación del mandato a alguno de los integrantes del Ayuntamiento, en el supuesto de que éste no reúna los requisitos de elegibilidad previstos para el caso.**

**En caso de declararse desaparecido algún Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros cuando no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebrasen nuevas elecciones, el Congreso del Estado designará entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos. Cuando el Congreso se encuentre en receso, la Diputación Permanente lo convocará a fin de verificar que se han cumplido las condiciones establecidas por esta Constitución.”**

*“De esta manera, se observa que existen actos de relación política entre el Estado y sus Municipios que se encuentran previstos en la Constitución Federal y otros que se han encomendado a cada entidad para que, en ejercicio de su autonomía interna, determine a qué autoridad corresponde su conocimiento. Tal es el caso de las facultades señaladas en favor del Congreso por el artículo 41 de la Constitución local transcrito.*

*“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.”*

A raíz de las reformas realizadas a los artículos 115 constitucional en mil novecientos noventa y nueve, y 2o. del mismo ordenamiento en el año dos mil uno, este Tribunal Pleno considera que a los órdenes jurídicos parciales antes mencionados, se debe agregar el orden jurídico municipal.

Resulta importante subrayar que respecto del primero, esto es, el orden municipal, 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.”***

La reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve conlleva a la modificación del criterio vertido, en virtud de que amplió considerablemente las facultades del municipio tanto en lo político y en lo jurídico, como en lo financiero y en lo social, dotándolo de un nuevo marco que consolidó su autonomía y su capacidad de decisión.

En efecto, 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, rodeándolo 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 publicadas en la Novena Epoca, Pleno y Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomos X, septiembre de 1999; VIII, diciembre de 1998; VII, febrero de 1998; XI, febrero de 2000; P./J. 96/99; P. LXXIII/98; 2a. XIII/98; P./J. 10/2000; páginas 790, 705, 337 y 509, respectivamente y son las siguientes:

***“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.*

***“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 Diez, 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.

**“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.

**“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 multicitada 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.

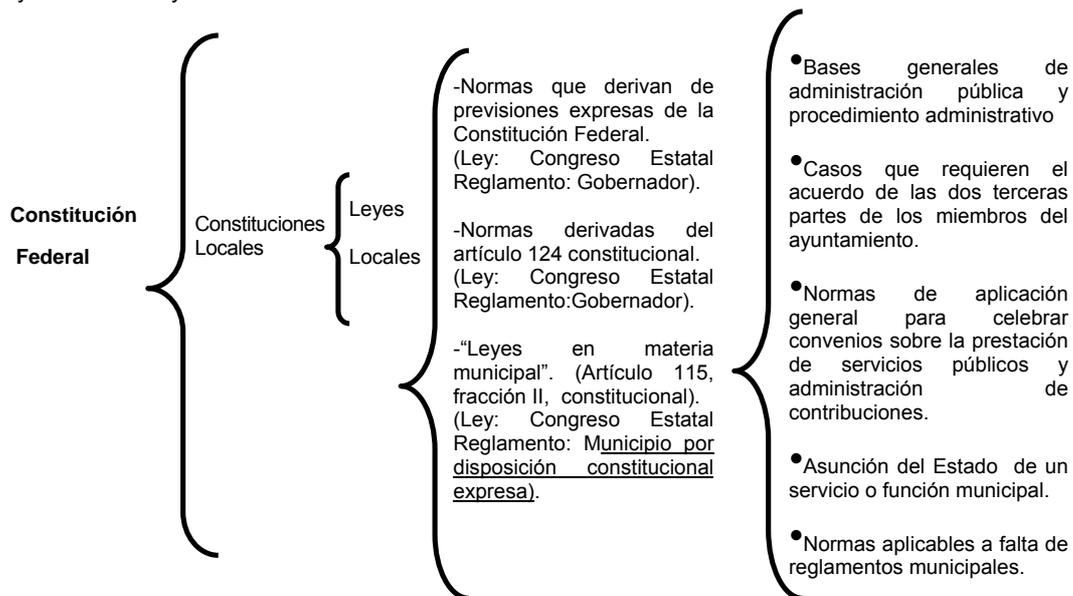
En conclusión la Constitución considera al Municipio libre como un ámbito de gobierno y le atribuye facultades normativas con carácter exclusivo en determinados ámbitos, de lo que deriva su reconocimiento como orden jurídico parcial del Estado Mexicano. Dicho orden se integra por las normas que a continuación 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.
- f) Lo anterior puede esquematizarse de una manera ilustrativa de la manera siguiente:

#### **NORMAS JURIDICAS APLICABLES**

##### **EN EL AMBITO MUNICIPAL**

Leyes Federales y Tratados Internacionales



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 éste 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. Ello 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 Organo 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 Organo 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 Municipal del Estado de Aguascalientes, 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:

- a) 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;
- b) 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

novcientos 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 pormenore 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, rastros, 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.

A la luz del marco jurídico descrito con anterioridad, a continuación se procede al análisis de los conceptos de invalidez específicos.

**SEXTO.** Previamente al examen de constitucionalidad, resulta necesario analizar una de las instituciones procesales del juicio de controversia constitucional, a saber, la suplencia de la deficiencia de la demanda, prevista en el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

Lo anterior es así porque en el asunto a estudio el Municipio actor señaló como acto impugnado a la Ley Municipal del Estado de Aguascalientes del Estado de Aguascalientes, según se advierte de la transcripción de la demanda que obra a foja dos de esta ejecutoria, sin embargo, sólo formuló conceptos de invalidez en relación a preceptos muy específicos de la misma ley.

En efecto, aun cuando es cierto que el Municipio actor en la presente controversia constitucional señaló en el capítulo de actos impugnados de su demanda a la Ley Municipal del Estado de Aguascalientes, también lo es que en el capítulo de conceptos de invalidez sólo enderezó argumentos jurídicos tendentes a demostrar la inconstitucionalidad de los artículos 36, fracción LVIII, 38, fracciones V y XVIII, 46, 55, 61, 62, fracción I, incisos a) y b), y fracción V, 63, 84, 85, 79, así como del Capítulo Segundo del Título Segundo, de la Ley Municipal del Estado de Aguascalientes, por lo que sólo esos preceptos se tendrán como actos impugnados de manera destacada.

De ahí que la primera interrogante por resolver consiste en determinar si en una controversia constitucional, en la que se señala como acto reclamado todo un cuerpo normativo y, posteriormente, en los conceptos de invalidez sólo se combaten expresamente algunos de sus preceptos, la institución de la suplencia en la deficiencia de la queja obliga a este Alto Tribunal a estudiar todos los preceptos de la ley controvertida, o bien, si debe circunscribirse el estudio a aquéllos en relación a los cuales existe una causa de pedir, aunque ésta sea mínima.

Para resolver esta cuestión, conviene precisar, en primer lugar que en la controversia constitucional, a la parte actora le corresponde el inicio del proceso, en términos del artículo 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, y a la parte demandada formular su réplica o contestación.

El referido artículo 10, fracción I, establece lo siguiente:

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

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

**(...)"**.

Conviene mencionar cuáles son los requisitos que deben contener tanto la demanda como la contestación de la controversia constitucional, según lo dispuesto en los artículos 22 y 23 de la ley de la materia, por resultar ampliamente ilustrativos para efectos del presente estudio:

**"ARTICULO 22. El escrito de demanda deberá señalar:**

**I. La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que los represente;**

**II. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio;**

**III. Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere, y sus domicilios;**

**IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado;**

**V. Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados;**

**VI. La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande, y**

**VII. Los conceptos de invalidez.**

**"ARTICULO 23. El escrito de contestación de demanda deberá contener, cuando menos:**

**I. La relación precisa de cada uno de los hechos narrados por la parte actora, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, y**

**II. Las razones o fundamentos jurídicos que se estimen pertinentes para sostener la validez de la norma general o acto de que se trate".**

De la transcripción anterior se desprende que el legislador previó, en su carácter de carga procesal, que el actor iniciara la controversia constitucional y que en su escrito inicial señalara cuáles son los conceptos de invalidez, esto es, los razonamientos jurídicos que estimara pertinentes para sostener la inconstitucionalidad de la norma general o acto impugnado.

Este es un deber del cual no se le puede relevar al actor, por disposición expresa de la ley, lo que permite considerar a la controversia constitucional como un procedimiento dispositivo y no inquisitivo, toda vez que el órgano de control constitucional no puede iniciar de oficio el proceso.

En tal virtud, el órgano de control constitucional debe valorar si los citados conceptos de invalidez, como tales, son o no fundados. Sin embargo, el análisis de tales conceptos no puede realizarse a la luz de un rígido principio de estricto derecho, pues el artículo 40 de la propia ley reglamentaria de la materia establece la figura jurídica de la suplencia de la queja deficiente.

El referido precepto legal dispone lo siguiente:

**"ARTICULO 40. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios".**

Para abordar los alcances de la figura en análisis, conviene remitirse al Dictamen de la Cámara de Diputados, emitido con motivo de la iniciativa presidencial de la Ley Reglamentaria que nos ocupa:

**"En atención al alto interés que se ventila en las controversias constitucionales, que no sólo atañen a los órganos del poder público actuantes, sino que involucran el equilibrio jurídico-político del estado de derecho, se estima conveniente que en la parte relativa a las sentencias, se obligue a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a corregir errores en la cita de los preceptos que se invoquen y a suplir las deficiencias de la demanda, contestación, alegatos y agravios, dado que no se trata de resolver sobre la mayor o menor capacidad y conocimientos de las partes, sino salvaguardar el texto constitucional y los valores que del mismo se desprenden".**

Del texto anterior se desprende que es obligación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación suplir la deficiencia de la demanda, pues el propósito que se persigue es el de salvaguardar el texto de la Constitución y los valores que de ella se desprenden.

Sin embargo, no debe perderse de vista que la suplencia de la queja deficiente en controversia constitucional es una institución procesal que, si bien fue establecida con la finalidad de hacer prevalecer la Constitución como Ley Suprema, tampoco puede ignorar las normas y cargas procesales que permean al litigio constitucional y que se encuentran previstos en el mismo sistema legal, por lo tanto, tal suplencia se encuentra sujeta a ciertos parámetros mínimos que permiten su funcionalidad.

En primer lugar, es necesario puntualizar que la suplencia de la deficiencia de la demanda se entiende referida, básicamente, a los conceptos de invalidez, es decir, a la materia misma del juicio de controversia constitucional, pues tal suplencia se debe traducir, en última instancia, en la salvaguarda del texto constitucional y los valores que de él emanan.

Ahora bien, debido a que el control jurisdiccional se presenta en un juicio en el que el juzgador debe resolver la contienda existente entre las partes, conforme a la litis que se conformó al presentar la demanda y la contestación, el tribunal constitucional debe limitar su estudio a los puntos planteados por las partes, sin poder invocar otros respecto de los cuales la actora no hubiere señalado, en el contexto del proceso, que le asiste algún interés legítimo ni hubiera denunciado su posible transgresión a la Carta Magna.

Esta afirmación armoniza con el texto del artículo 40 de la Ley Reglamentaria, cuando dispone que debe suplirse la *deficiencia* de la demanda, mas no suplir la *ausencia* de queja, de tal modo que no sería papel de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación procurar en la sentencia razonamientos jurídicos ante la completa ausencia de conceptos de invalidez. De no entenderlo así, se estaría transformando el proceso dispositivo de la controversia constitucional en un proceso inquisitivo, en el que la Suprema Corte, como poseedora del control constitucional, no tendría límites en la resolución de los juicios de esta naturaleza, de tal suerte que podría resolver sobre cuestiones no planteadas, escudándose bajo el argumento de la *regularidad*

*constitucional*, lo cual rompería con la naturaleza procesal de este medio de control, pues en ese orden de ideas, de nada serviría emplazar a la autoridad para que contestara la demanda y ofreciera pruebas, ya que con independencia de lo que manifestara y probara, el órgano de control adoptaría la resolución que estimara conveniente.

De ahí entonces que todo análisis constitucional que emprenda este Tribunal, exige de un planteamiento jurídico formulado por la parte actora, introducido por ella como materia de la litis, y con respecto al cual se hubiere formulado algún concepto de invalidez, en términos del artículo 22, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de la materia.

No hay que perder de vista que los conceptos de invalidez formulados por el actor deben constituir, idealmente, un planteamiento lógico jurídico relativo al fondo del asunto, aunque este Alto Tribunal bien pueda admitir como tal todo razonamiento que, cuando menos, contenga la expresión clara de la causa de pedir, a través del cual la parte actora busque acreditar la existencia del interés legítimo que le asiste para interponer el juicio de controversia constitucional, así como para demostrar la inconstitucionalidad de la norma o actos impugnados.

Por lo tanto, en el concepto de invalidez se deberá expresar, cuando menos, cuál es la lesión o agravio que el actor estima le causa el acto o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que este Alto Tribunal pueda estudiarlos, sin que sea necesario que tales conceptos de invalidez guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, pues será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir.

Finalmente, es preciso aludir al contenido del artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la materia, el cual dispone:

**"ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:**

(...)

**"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;**

(...)"

De la interpretación sistemática del citado precepto con los restantes del mismo ordenamiento legal, bien puede concluirse lo siguiente: Cuando un precepto legal que no fue expresamente impugnado en una controversia constitucional pero guarda una relación de interdependencia evidente respecto de otro que sí fue impugnado y respecto de cual ya existe una determinación de inconstitucionalidad por parte de este Alto Tribunal, entonces tal inconstitucionalidad, por congruencia, deberá extenderse al primero.

Tal declaratoria de inconstitucionalidad, admisible en vía de consecuencia lógica, no rompe de modo alguno con las limitaciones de la suplencia de la deficiencia de la demanda antes apuntadas, pues como se ha mencionado, exige como condición suficiente y necesaria que exista un planteamiento de inconstitucionalidad o concepto de invalidez previo con respecto a una norma específica, y que existan otros preceptos que, aunque no específicamente impugnados, contienen normas que resultan una simple especificación, desarrollo de la primera, o respecto de las cuales la primera represente una premisa lógicamente inseparable.

Por tal motivo, la presente controversia constitucional se ocupará única y exclusivamente del análisis de los preceptos de la Ley Municipal del Estado de Aguascalientes, en cita que fueron expresamente impugnados en el capítulo de conceptos de invalidez de la demanda, y con respecto a los cuales se formularon argumentos jurídicos tendentes a demostrar su inconstitucionalidad; en la inteligencia de que si la invalidez de alguno de ellos afecta a algún otro precepto del mismo sistema jurídico estatal, pero que no fue impugnado expresamente por el actor, este Alto Tribunal estará en condiciones de declarar, en vía de consecuencia, su respectiva inconstitucionalidad.

**SEPTIMO.** Como quedó precisado con anterioridad en esta misma ejecutoria, 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 la norma impugnada, se aprecia que el legislador estatal emitió una Ley Municipal del Estado de Aguascalientes en la que no distingue cuáles son bases generales de administración tendentes a establecer un marco normativo homogéneo a los Municipios del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115, fracción II, inciso a), y cuáles son normas de aplicación supletoria por ausencia de reglamento municipal, en términos del artículo 115, fracción II, inciso e), lo que genera graves inconvenientes a los Municipios, toda vez que no se encuentran en posibilidad de determinar cuál es el ámbito en el que sus facultades para regular en materia municipal fueron respetadas y en el que puede emitir reglamentos, bandos, circulares y normas administrativas de carácter municipal. En tal situación la autonomía jurídica del Municipio actor queda afectada puesto que no le es posible distinguir cuáles normas le son imperativas, por constituir bases generales cuya reglamentación es competencia del Estado, y cuáles otras resultan de aplicación únicamente supletoria, en ausencia de sus propios reglamentos.

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 lleve a cabo esa decantación o clasificación de normas 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 38, fracción XVIII de la Ley Municipal del Estado de Aguascalientes, reclamado por el Municipio actor, que establece:

***“Artículo 38.- El Presidente Municipal ejecutará los acuerdos tomados por el Ayuntamiento, y para el cumplimiento de sus funciones tendrá las siguientes facultades y obligaciones:***

***(...)***

***XVIII. Expedir a la Tesorería Municipal las órdenes de pago que sean conforme al presupuesto aprobado, firmado en unión del regidor del ramo respectivo, con responsabilidad penal y pecuniaria de ambos funcionarios, si autorizasen algún gasto no previsto en dicho presupuesto”.***

Empero, la anterior declaración de inconstitucionalidad será sólo para el efecto de que se considere que dicha norma no le es imperativa al municipio actor y que por ello, puede dictar sus propios reglamentos, aun en contra de lo que el precepto reclamado antes señalado establece, pues ante la falta de precisión de la naturaleza de la norma referida, debe declararse que el Municipio actor se encuentra en libertad de decidir aplicarlas 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 del reglamento que pudiera emitir el Municipio, pues en todo caso ello sería objeto de un diverso análisis, tanto a través de una controversia constitucional, o bien, en su caso, 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 artículo 115 de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, emita una nueva ley en la que distinga la calidad de las normas a que se refiere, precisamente, el 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, la norma precisada 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.

Señalado lo anterior, se procede ahora al análisis de los conceptos de invalidez específicos.

**OCTAVO.** En principio, conviene dejar establecido que en la demanda de controversia constitucional, la parte actora hizo valer dos conceptos de invalidez. No obstante, es del primero del ellos del que se desprenden los argumentos concretos que van encaminados a combatir disposiciones específicas de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes.

Partiendo de lo anterior y de los elementos antes apuntados en torno al régimen jurídico establecido en el artículo 115 constitucional a partir de la reforma del año de mil novecientos noventa y nueve, se procede a continuación a dar respuesta a cada uno de los planteamientos específicos formulados por el actor.

En primer término, señala el Municipio de Aguascalientes, parte actora en el presente juicio, que los artículos 36, fracción LVIII, 38, fracción V, 84 y 85, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, van en contra de lo que establece la fracción VII del artículo 115 constitucional, porque conforme a ella, la policía municipal estará al mando del Presidente Municipal, lo que comprende no sólo la facultad de nombrar, sino también la de remover libremente a su titular y, contrario a ello, los artículos impugnados establecen que el Titular de la Policía Preventiva Municipal y de Tránsito será nombrado por el ayuntamiento de entre la terna de candidatos que proponga el Presidente Municipal, y que su remoción es facultad del ayuntamiento, por lo que se extralimitan del marco que establece la Constitución Federal al que deben ceñirse, y además, invaden la esfera de competencia reglamentaria que corresponde única y exclusivamente al Presidente Municipal, pues es a él a quien compete el mando de la Policía Preventiva Municipal y quien, por tanto, tiene a su cargo la facultad de nombrar y remover a su titular.

Señala asimismo el referido municipio, que los preceptos combatidos van también en contra de lo dispuesto en los artículos 38, fracción XIV, y 83, de la propia Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, así como del esquema de seguridad pública contemplado en los artículos 21 constitucional, y 458, 464 y 465 del Código Municipal de Aguascalientes (sic).

Las disposiciones combatidas son del tenor siguiente:

***“Artículo 36.- Los Ayuntamientos tienen como función general el gobierno del Municipio y como atribuciones y facultades, las siguientes:***

*(...)*

***LVIII. Nombrar al titular de la Policía Preventiva Municipal y Tránsito”.***

***“Artículo 38.- El Presidente Municipal ejecutará los acuerdos tomados por el Ayuntamiento, y para el cumplimiento de sus funciones tendrá las siguientes facultades y obligaciones:***

*(...)*

***V. Proponer al Ayuntamiento los nombramientos del Secretario del Ayuntamiento, titular de la Policía Preventiva y de Tránsito, Tesorero Municipal y recaudadores de fondos de la Hacienda Municipal, así como nombrar a los demás funcionarios públicos municipales”.***

***“Artículo 84.- El nombramiento o la remoción del titular de Policía Preventiva y Tránsito Municipal, es facultad del Ayuntamiento”.***

***“Artículo 85.- Para la designación del titular de la Policía Preventiva y Tránsito Municipal, el Presidente Municipal presentará al Ayuntamiento una terna integrada por personas calificadas para ocupar el cargo, de entre las cuales se designará al titular”.***

No le asiste la razón al municipio actor, tal y como a continuación se pasa a demostrar.

El texto de la fracción VII del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, antes de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, era el siguiente:

***“VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente”.***

La actual fracción VII de dicho precepto constitucional, establece que:

***“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 aquéllos 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”.***

Esta disposición se ve complementada, además, con lo que señala el inciso h) de la fracción III del mismo artículo 115 constitucional, el cual es del tenor siguiente:

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

***(...)***

***h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito”.***

Como puede apreciarse de lo anterior, la reforma de mil novecientos noventa y nueve, en este caso concreto, tuvo por objeto dejar claramente precisado, en primer término, que el servicio de seguridad pública le corresponde prestarlo al municipio en los términos en que lo dispone el artículo 21 constitucional en relación con el Sistema Nacional de Coordinación en Materia de Seguridad Pública y, en segundo, que la policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, salvo cuando se esté frente a casos de fuerza mayor o alteración del orden público, en los cuales el Gobernador tendrá a su cargo dicha policía, o bien, cuando el Ejecutivo Federal se encuentre residiendo temporal o permanentemente en el municipio de que se trate, supuesto en el cual dicho funcionario federal será quien tenga a su cargo el mando de la fuerza pública.

Esto es, salvo en esos dos casos de excepción, la policía preventiva municipal, por disposición expresa de la Constitución General de la República, estará al mando del Presidente Municipal quien, consecuentemente, será responsable tanto del correcto desempeño de las funciones de dicha corporación, como de que la seguridad pública de los habitantes del municipio se encuentre garantizada.

Antes de la multicitada reforma al artículo 115 de la Constitución Federal, este Alto Tribunal se pronunció sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales transcritas, señalando que la seguridad pública y el tránsito dentro de los Municipios se encuentran reservados a la autoridad municipal y, asimismo, que sólo por excepción, podrá intervenir la autoridad del Estado. En ese sentido, manifestó este Tribunal que, por tanto, las disposiciones que facultan a un gobernador del Estado a nombrar a los jefes policiales municipales, viola la esfera competencial que la Constitución Federal le reserva a los Municipios.

Dicho criterio se encuentra contenido en la jurisprudencia P./J. 71/96, visible en la página 328 del Tomo IV, Noviembre de 1996, Novena Epoca, Pleno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

***“MUNICIPIOS DEL ESTADO DE TAMAULIPAS. LA FRACCION II DEL ARTICULO 91 DE LA CONSTITUCION POLITICA LOCAL, QUE FACULTA AL GOBERNADOR PARA NOMBRAR Y REMOVER LIBREMENTE A LOS JEFES DE POLICIA MUNICIPALES, VIOLA LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. De las interpretaciones histórica, causal-teleológica y gramatical de la fracción III, inciso h), del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la fracción VII del mismo, se infiere que la seguridad pública y el tránsito dentro de los Municipios se encuentran reservados a la autoridad municipal y sólo por excepción, podrá intervenir la autoridad del Estado, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, o tratándose del Municipio en que habitual o provisionalmente resida el Gobierno Estatal. La regla general se reitera en los artículos 132, fracción XV, de la Constitución Política de Tamaulipas y 170 del Código Municipal, en el que se agrega que el concurso del Gobierno del Estado, sólo podrá realizarse, en materias de seguridad pública y tránsito, a través de los convenios que se formalicen. De lo anterior, se sigue, que el artículo 91 de la Constitución Local que faculta al gobernador del Estado para nombrar a los jefes policiales municipales viola, en perjuicio de los Ayuntamientos, la esfera competencial que les reserva la Constitución Federal”.***

Controversia constitucional 19/95. Ayuntamiento de Río Bravo, Tamaulipas. 1o. de octubre de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

Similar criterio se aprecia en la tesis jurisprudencial P./J. 70/96, consultable en la página 329 del Tomo IV, Noviembre de 1996, Novena Epoca, Pleno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

***“SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO EN LOS MUNICIPIOS. EL NOMBRAMIENTO Y REMOCION DE LOS JEFES DE POLICIA QUEDA COMPRENDIDO DENTRO DE LAS FACULTADES DE LOS AYUNTAMIENTOS. De acuerdo con la lógica sería imposible que los Ayuntamientos municipales pudieran prestar los servicios de seguridad pública y tránsito si no tuvieran la facultad de nombrar y remover a los jefes y***

**oficiales, pues ello constituye un acto de administración y elemento determinante en el desempeño de esas funciones que quedan comprendidas dentro de las prerrogativas constitucionales que constituyen la autonomía constitucional consagrada en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.**

(Controversia constitucional 19/95. Ayuntamiento de Río Bravo, Tamaulipas. 1o. de octubre de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero).

Como se puede ver, incluso antes de la reforma a la que aquí se ha venido haciendo referencia, este Alto Tribunal ya consideraba que la facultad de designar al titular de la policía preventiva municipal no le correspondía a las autoridades del Estado sino al propio municipio, haciéndose notar, sin embargo, que nunca se dijo que por “Municipio”, en estos casos, debería entenderse al Presidente Municipal, en detrimento de las facultades del Ayuntamiento en su integridad, que es lo que propone en este punto la parte actora.

En efecto, lo cierto es que la fracción VII del artículo 115 constitucional antes transcrita, establece claramente que la policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal en los términos del reglamento correspondiente, lo que implica que tanto el nombramiento como la remoción pueden ser del Ayuntamiento, no existiendo obstáculo constitucional alguno para que no lo sea, pues una cosa significa que el titular de la policía municipal estará al mando del Presidente Municipal en lo operativo, y otra muy distinta, a quién corresponde su nombramiento y remoción, que en este caso toca al órgano colegiado en su integridad, esto es, al Ayuntamiento.

Dicho en otros términos, es cierto que el nombramiento directo da un poder de mando, pero no es requisito esencial al mando. De hecho, en la misma fracción VII se dice que la policía municipal obedecerá las órdenes del Gobernador y también se dice que el Presidente de la República tendrá el mando de la fuerza pública donde se encuentre, así sea transitoriamente. En esa virtud, si se sostuviera el criterio de que para que pueda haber un mando efectivo el funcionario tiene que ser nombrado por aquél que lo manda, se daría pie a que, por ejemplo, el Presidente de la República pudiera decir que como él tiene el mando efectivo donde va a residir por tres días, debe removerse al encargado de la seguridad y nombrar al que él desea, a fin de tener una “efectividad de mando” en ese sitio.

Efectivamente, como bien lo manifestaron el Congreso del Estado de Aguascalientes en su contestación de demanda y el Procurador General de la República en su opinión sobre el presente caso, es claro que el municipio actor confunde la facultad constitucional de mando que tiene el Presidente Municipal sobre la policía preventiva con la facultad de nombramiento del titular de dicho cuerpo policiaco, toda vez que el artículo 115, fracción VII, únicamente le confiere al Presidente Municipal la atribución de dirigir y controlar dicha agrupación de policía, pero no así la de designar a su titular.

Por lo tanto, esta Corte estima que el mecanismo el mecanismo que establecen las normas aquí impugnadas, donde el presidente municipal propone una terna, el Ayuntamiento, de esa terna designa, y una vez designado, el Presidente Municipal no puede dar de baja por sí mismo al funcionario, pues tiene que proponer al Ayuntamiento la sustitución, es un mecanismo por demás prudente y que no transgrede la norma constitucional.

Por último, cabe decir que no es necesario pronunciarse sobre los diversos motivos de inconformidad planteados por el municipio actor respecto de las disposiciones en estudio pues lo cierto es que en ellos esencialmente se plantea la contradicción de normas de la misma jerarquía lo que no puede dar lugar a su inconstitucionalidad.

En consecuencia, procede reconocer la validez de los artículos 36, fracción LVIII, 38, fracción V, 84 y 85, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes.

En segundo lugar, manifiesta el municipio actor que el artículo 38, fracción XVIII, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, es contrario a lo dispuesto en el inciso a), fracción II, del artículo 115 de la Constitución Federal. Ello porque, en su opinión, las disposiciones que tengan que ver con la interrelación del encargado de la Administración Municipal con las demás dependencias, no pueden ser determinadas por el Congreso del Estado, pues será en todo caso más adelante, al fiscalizar el manejo de los recursos económicos municipales, cuando la Legislatura del Estado proceda a ejercer las funciones de control e inspección de las finanzas municipales que le confiere la Constitución General de la República.

La disposición impugnada es del tenor siguiente:

**“Artículo 38.- El Presidente Municipal ejecutará los acuerdos tomados por el Ayuntamiento, y para el cumplimiento de sus funciones tendrá las siguientes facultades y obligaciones:**

(...)

**XVIII. Expedir a la Tesorería Municipal las órdenes de pago que sean conforme al presupuesto aprobado, firmado en unión del regidor del ramo respectivo, con responsabilidad penal y pecuniaria de ambos funcionarios, si autorizasen algún gasto no previsto en dicho presupuesto”.**

Sobre estos planteamientos no se abundará más, habida cuenta de que en el Considerando anterior se determinó la invalidez relativa de esta norma, por los argumentos que en ese mismo Considerando se señalaron.

En tercer lugar, manifiesta el municipio actor que el artículo 46 de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, transgrede lo dispuesto en la fracción I del artículo 115 de la Constitución General de la República Política de los Estados Unidos Mexicanos porque, en su opinión, las faltas temporales de los miembros del cabildo y, en específico, las del Presidente Municipal, deben ser cubiertas por el suplente respectivo y no por otro funcionario propietario del cabildo, como incorrectamente lo establece dicho precepto.

Esto es, que la deficiente redacción del precepto impugnado resulta violatoria de la fracción I del artículo 115 constitucional, pues se ignora por el Poder Legislativo demandado que una de las razones por las cuales dentro de una planilla registrada ante los organismos electorales y que resulta electa por voto directo, tiene miembros del ayuntamiento propietarios y suplentes, es para que sean estos últimos quienes, en primera instancia, ocupen los cargos que por alguna razón se vean impedidos para desempeñar quienes toman protesta como propietarios.

Asimismo, el municipio accionante señala que lo anterior se confirma con lo que expresa la propia Constitución del Estado de Aguascalientes en su artículo 66, respecto a que por cada Presidente Municipal, Regidor y Síndico, se elegirá un suplente para que cubra las faltas temporales o absolutas del propietario correspondiente, conforme a lo dispuesto por la Ley Municipal del Estado de Aguascalientes.

Finalmente manifiesta que, aunado a lo anterior, en el Municipio de Aguascalientes el Presidente Municipal es a la vez Primer Regidor Propietario, tal y como lo acredita con la Constancia de Mayoría que adjuntó a su demanda.

Para abordar el análisis del argumento anterior, es necesario traer aquí el contenido del precepto impugnado, esto es, el artículo 46 de la Ley Municipal del Estado de Aguascalientes, el cual establece lo siguiente:

**“Artículo 46.- Las faltas temporales del Presidente Municipal, las cubrirá el primer regidor, y en ausencia de éste, el que le siga en número.**

**Las faltas temporales de los síndicos serán suplidas por el miembro del ayuntamiento que éste designe, cuando sólo haya un síndico; y cuando haya más de uno, la ausencia será cubierta por el otro.**

**Las faltas de los regidores no se cubrirán, cuando no excedan de treinta días y exista el número suficiente de miembros que marca la Ley para que los actos del Ayuntamiento tengan validez; cuando no haya ese número, o las faltas excedieran el plazo indicado, se llamará al suplente respectivo”.**

Como puede apreciarse, dicha disposición, ubicada en el Capítulo Séptimo de la ley en estudio denominado **“De las Licencias y Suplencia de los Miembros del Ayuntamiento”**, establece el régimen de suplencia que debe imperar en los Municipios del Estado de Aguascalientes, conforme al cual:

1. En caso de falta temporal del Presidente Municipal, entrará en funciones el primer regidor.
2. Si este último también está ausente, cubrirá la falta temporal del Presidente Municipal el regidor que le siga en número.
3. En caso de falta temporal de los síndicos:
  - a) Si sólo hay uno, la falta será cubierta por el miembro del ayuntamiento que éste designe;
  - b) Si, por el contrario, hay más de un síndico, la ausencia será cubierta por el otro síndico.
4. Las faltas de los regidores menores a treinta días, cuando exista el número suficiente de miembros del cabildo que marca la Ley para sesionar, no se cubrirán.
5. Cuando no se den estos supuestos, las faltas de los regidores se cubrirán llamando al suplente respectivo.
6. Salvo lo que se dispone en este último supuesto, el precepto no establece cómo deberán cubrirse las faltas definitivas de los miembros del ayuntamiento.

No está por demás precisar que los otros dos artículos que integran el referido Capítulo Séptimo, no se refieren propiamente a la suplencia, sino a las licencias y a la definición del concepto de faltas temporales y absolutas de los miembros del ayuntamiento, por lo que el artículo 46 impugnado es el único precepto de la ley que regula esta institución.

Ahora bien, sobre este particular, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 115, fracción I, párrafo cuarto, dispone lo siguiente:

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

Como puede verse, la Constitución establece un régimen supletorio en relación a la forma en que habrán de ser sustituidos los miembros de un ayuntamiento municipal.

Esto es, en principio las Legislaturas de los Estados Unidos Mexicanos tienen plenas facultades para determinar cómo deben cubrirse las faltas, tanto temporales como definitivas, de los miembros de los ayuntamientos, pero en el caso de que no lo establezcan, opera el régimen de la Constitución Federal, conforme al cual, si alguno de los miembros del cabildo dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente.

En ese sentido, es claro que el artículo 46 de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, no transgrede lo dispuesto en la fracción I, cuarto párrafo, del artículo 115 Constitucional, pues como se puso de manifiesto, la Constitución sí le concede al órgano legislativo estatal la facultad de determinar cómo deben cubrirse las ausencias de los miembros de un ayuntamiento.

No obsta a lo anterior ni implica la inconstitucionalidad del precepto combatido el que éste no determine cómo deben suplirse las faltas absolutas de dichos munícipes y que prácticamente sólo se refiera a las faltas temporales, pues en ese caso, en principio resultaría aplicable directamente el texto de la Constitución Federal.

Independientemente de lo anterior, es fundado el argumento del municipio actor, suplido en su deficiencia en términos del artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a que el artículo 46 de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes vulnera el diverso artículo 66 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Aguascalientes.

En relación con lo anterior, en primer término es menester aclarar que el municipio accionante, aunque en términos muy generales, sí señaló en su demanda que los preceptos de la ley impugnada violaban, entre otros, los artículos 16 de la Constitución Federal y 66 de la Constitución del Estado de Aguascalientes.

Por otro lado, es importante destacar que, tal y como lo ha sostenido este Alto Tribunal, resulta procedente el estudio de conceptos de invalidez en los que se argumente la violación indirecta a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si en él se alega la contravención al artículo 16 de la Constitución Federal en relación con otros ordenamientos, como lo es en el caso la Constitución Local, porque ello es acorde con la finalidad perseguida en el artículo 105 de la Carta Magna, de someter a la decisión judicial el examen integral de validez de los actos impugnados.

En ese sentido, el control de la regularidad constitucional a cargo de esta Suprema Corte de Justicia en una controversia constitucional, autoriza el examen de todo tipo de violaciones a la Constitución Federal.

Los anteriores razonamientos fueron sostenidos primero en la Tesis de Jurisprudencia P./J. 23/97, consultable en la página 134 del Tomo V, Abril de 1997, Novena Epoca, Pleno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, y superados parcialmente de manera posterior en la Tesis de Jurisprudencia P./J. 98/99, visible en la página 703 del Tomo X, Septiembre de 1999, Novena Epoca, Pleno, también del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Dichos criterios jurisprudenciales son del tenor siguiente:

***“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTEN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON EL ACTO O LA LEY RECLAMADOS. Resulta procedente el estudio del concepto de invalidez invocado en una controversia constitucional, si en él se alega contravención al artículo 16 de la Constitución Federal, en relación con otras disposiciones, sean de la Constitución Local o de leyes secundarias, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o la ley reclamados, como sucede en el caso en el que se invocan transgresiones a disposiciones ordinarias y de la Constitución Local dentro del proceso legislativo que culminó con el ordenamiento combatido que, de ser fundadas, lo invalidarían. Lo anterior es acorde con la finalidad perseguida en el artículo 105 de la Carta Magna, de someter a la decisión judicial el examen integral de validez de los actos impugnados”.***

(Controversia constitucional 6/96. Alfonso Vázquez Reyes y Margarito Solano Díaz, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico del Municipio de Asunción Cuyotepeji, Distrito de Huajuapam, del Estado de Oaxaca, contra el Gobernador, Secretario General de Gobierno y Congreso Estatal del propio Estado. 10 de febrero de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz).

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCION FEDERAL. Los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional. La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquélla, lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las que se soslaya el análisis, en controversias constitucionales, de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental, produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control”.**

(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).

Atento a todo lo anterior, procede analizar si el precepto impugnado, esto es, el artículo 46 de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, transgrede lo dispuesto en la Constitución del Estado de Aguascalientes.

Sobre el punto concreto en análisis, la referida Constitución Local, en su artículo 66, párrafo séptimo, establece lo siguiente:

**“Artículo 66.- (...)**

**Los Ayuntamientos se renovarán en su totalidad cada tres años. Se elegirá un suplente por el Presidente Municipal y por cada Regidor y Síndico para que cubra las faltas temporales o absolutas del propietario correspondiente, serán cubiertas conforme a lo dispuesto por la Ley Municipal del Estado de Aguascalientes del Estado (sic)”.**

Como se desprende de lo anterior con meridiana claridad, en los Ayuntamientos del Estado de Aguascalientes, por disposición de la Norma Fundamental de este Estado, tanto las faltas temporales como las absolutas de miembros de cabildo propietarios, deben ser cubiertas por los suplentes que correspondan, y no por otro miembro propietario del cabildo, como incorrectamente lo establece la Ley Municipal para este Estado en el artículo 46 impugnado.

En efecto, si bien es verdad que la redacción anterior no es lo afortunada que se quisiera, lo cierto es que sí puede desprenderse de ella que por cada miembro propietario del ayuntamiento, deberá elegirse a un suplente, y que éste y no otro funcionario, es quien deberá cubrir las ausencias, tanto temporales como absolutas, del propietario que corresponda.

En ese sentido, si bien el artículo 66 en comento señala también que dichas ausencias “... **serán cubiertas conforme a lo dispuesto por la Ley Municipal del Estado de Aguascalientes del Estado**”, esto debe entenderse en el sentido de que el Constituyente Local le otorgó facultades al Legislador ordinario para establecer el procedimiento u otros detalles relativos a la forma en que deberá hacerse esta suplencia, pero no para determinar qué funcionario debe cubrir tal ausencia, pues ello está perfectamente precisado y predeterminado en la referida disposición, a más de que, a diferencia de la disposición análoga de la Constitución General de la República, en este caso el Constituyente Local no empleó la “o” disyuntiva para expresar que tal suplencia podría hacerse conforme ella lo dispone o de acuerdo con lo que estableciera la ley municipal, sino que taxativamente dispuso que las ausencias de los miembros propietarios de un cabildo, deberían ser cubiertas por su suplente.

Consecuentemente, de conformidad con el sistema establecido a este respecto en el Estado de Aguascalientes, el Legislador ordinario puede determinar, por ejemplo, qué procedimiento se debe seguir para llevar a cabo la suplencia, qué se entiende por una falta absoluta, qué debe entenderse por una temporal, cuando una falta temporal se convierte en absoluta, etcétera, pero no así qué funcionario debe cubrir dicha ausencia, pues esto está ya determinado por la Constitución Local y, sin duda alguna, la jerarquía normativa que rige en todo orden jurídico, bien sea el federal, o bien, como en el caso, un orden jurídico estadual, obliga a reconocer que el legislador local no puede contravenir lo que establezca su Constitución.

En tal virtud, la disposición aquí combatida, si bien no va en contra de lo que preceptúa la Constitución Federal, sí transgrede lo que dispone la Constitución Política del Estado de Aguascalientes pues, se insiste, en el caso particular de Aguascalientes, el legislador local ordinario no está facultado para establecer que las faltas temporales de un miembro propietario de un ayuntamiento deben ser suplidas por otro miembro también propietario.

En consecuencia, lo que procede es declarar la inconstitucionalidad del artículo 46 de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, al ser esta norma contraria al artículo 66, párrafo séptimo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes y, por lo mismo, violatoria del artículo 16 constitucional.

En cuarto lugar, el municipio actor manifiesta, en esencia, que los artículos 55, 61, 62, fracción I, incisos a) y b), y 63 de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, transgreden lo dispuesto en la fracción I, inciso b) (sic) del artículo 115 de la Constitución General de la República porque, contrario a lo que establece esta disposición constitucional, los preceptos impugnados prohíben las donaciones de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, excepto cuando se trate de la realización de obras de beneficio colectivo; establecen las características que debe tener el dictamen de transmisión de propiedad o posesión de un inmueble del municipio; señalan que los ayuntamientos del Estado de Aguascalientes requieren de autorización del Pleno del Poder Legislativo local para enajenar, donar o realizar cualquier acto, contrato o convenio que transmita la propiedad o posesión de los bienes inmuebles del municipio cuando el acto sea a favor de personas físicas o morales de derecho privado, o de personas morales de derecho público cuyo fin o sea de utilidad pública, y por último, disponen que los ayuntamientos deberán enviar la solicitud de autorización para realizar los actos señalados y acompañarse con los documentos y justificaciones necesarios y, en su caso, del dictamen técnico correspondiente.

A juicio del actor lo anterior es así, porque la disposición constitucional citada únicamente faculta a las Legislaturas locales para determinar los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes 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, pero no para imponer otras restricciones o mayores gravámenes o exigencias a los municipios en cuanto a la disposición de sus bienes inmobiliarios.

Las disposiciones impugnadas son del tenor siguiente:

**“Artículo 55.- Por ningún motivo los ayuntamientos realizarán donaciones bajo cualquier título, de los bienes muebles e inmuebles propiedad municipal, excepto cuando se trate de la realización de obras de beneficio colectivo en términos de esta Ley”.**

**“Artículo 61.- El dictamen de transmisión de la propiedad o la posesión de un inmueble del Municipio deberá contener los siguientes datos:**

**I. Superficie, medidas, linderos y ubicación exacta del inmueble;**

**II. La documentación que acredite la propiedad del inmueble;**

**III. Valor fiscal y comercial del inmueble, esto último certificado por perito autorizado en la materia;**

**IV. Condiciones de la operación y motivos que se tengan para realizarla;**

**V. Comprobación de que el inmueble no está destinado a un servicio público municipal y que no tiene un valor arqueológico, histórico o artístico, certificado por la autoridad competente; y**

**VI. El destino que se dará a los fondos que se obtengan de la enajenación”.**

**“Artículo 62.- Los ayuntamientos necesitan autorización del Pleno del Poder Legislativo para:**

**I. Enajenar, donar o realizar cualquier acto, contrato o convenio que transmita la propiedad o posesión de los bienes inmuebles del municipio, cuando:**

**a) El acto sea a favor de personas físicas o morales de derecho privado; y**

**b) El acto sea a favor de personas morales de derecho público y cuyo fin no sea de utilidad pública. (...).”**

**“Artículo 63.- Los ayuntamientos deberán enviar la solicitud de autorización para realizar cualquiera de los actos señalados en el artículo que precede al Congreso del Estado y acompañarse con los documentos y justificaciones necesarias y, en su caso, del dictamen técnico correspondiente”.**

Ahora, si bien el municipio actor manifiesta que los preceptos anteriormente transcritos son violatorios de lo dispuesto en la fracción I, inciso b) del artículo 115 constitucional, en realidad se refiere al inciso b) de la fracción II de dicho precepto constitucional; ello porque, por un lado, la fracción I no tiene incisos y, sobre todo, porque de sus argumentos así se advierte. Por tanto, con fundamento en el artículo 39 de la ley reglamentaria de la materia, este Alto Tribunal tiene por corregido de oficio, en los anteriores términos, el error advertido en la cita del precepto invocado.

El texto del referido inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional, es el siguiente:

**“Artículo 115.- (...)**

**II. (...)**

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

**(...)**

**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”.**

Precisado lo anterior, es menester indicar que, como acertadamente lo señala el Procurador General de la República, son fundados los razonamientos del accionante, tal y como se pasa a demostrar a continuación.

En el considerando que antecede, se dejó asentado que el desarrollo legislativo e histórico que presenta el artículo 115 de la Constitución Federal, revela que el Municipio Libre es la base sobre la que se construye la sociedad nacional, tal y como lo demuestran los diversos documentos que integran los procesos legislativos de sus reformas, siendo la del año de mil novecientos noventa y nueve donde aprecia con mayor claridad la decidida voluntad del órgano reformador por consolidar su autonomía, pues lo libera de muchas de las injerencias de los gobiernos estatales y lo configura expresamente como un tercer nivel de gobierno y, consecuentemente, como un orden jurídico parcial con un ámbito de gobierno y competencias propias y exclusivas, más que como una entidad de índole administrativa.

Todo esto conlleva a determinar que la interpretación del texto actual del artículo 115 debe hacer 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 previstas expresamente en la Constitución General de la República 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 de esta forma se permite materializar y consolidar el principio de autonomía reflejado en dicha reforma, y no tornar nugatorio el ejercicio legislativo realizado por el Constituyente Permanente.

Por ello, el inciso citado debe interpretarse en el sentido de que 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, o bien, para imponer otras restricciones o mayores exigencias a los municipios en cuanto a la disposición de sus bienes inmobiliarios, pues ello atenta contra el espíritu de la reforma constitucional y los fines perseguidos por ésta.

Por tanto, cualquier norma que sujete a la aprobación de la Legislatura Local la disposición de los bienes inmuebles de los Municipios, o que imponga mayores requisitos que los expresamente señalados en la fracción citada, al no encontrarse prevista esa facultad en la Constitución Federal, debe declararse inconstitucional.

Lo elementos sustanciales de los anteriores razonamientos se encuentran contenidos en la tesis jurisprudencial P./J. 36/2003, consultable en la página 1251 del Tomo XVIII, Agosto de 2003, Novena Epoca, Pleno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

***“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 órgano 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.”***

(Controversia Constitucional 19/2001.- Humberto González Garibaldi, Trinidad Escobedo Aguilar y Claudia Verónica Solís Ruiz en su carácter de Presidente Municipal, Secretario del Ayuntamiento y Síndico Segundo del Ayuntamiento de Santa Catarina, Nuevo León, respectivamente, representando al Ayuntamiento del Municipio de Santa Catarina del Estado de Nuevo León, contra el Gobernador Constitucional, Congreso, Secretario General de Gobierno, Secretario de Finanzas, Tesorero General y Secretario de Desarrollo Urbano y del Trabajo, todos de la referida entidad. 18 de marzo de 2003. Mayoría de ocho votos; votaron en contra José Vicente Aguinaco Alemán, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza.- Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Encargado del engrose: José de Jesús Gudiño Pelayo.- Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y María Amparo Hernández Chong Cuy).

Así, es claro que por lo que hace a la disposición de los bienes municipales por parte de sus ayuntamientos, de conformidad con el inciso b) de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Congresos de los Estados únicamente están facultados para determinar 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, de lo que se sigue que todas aquéllas normas que sujeten a la aprobación de la Legislatura Local la disposición de los bienes inmuebles de los Municipios, o que imponga mayores requisitos que los expresamente señalados en la fracción citada, debe declararse inconstitucional, tal y como sucede con los artículos impugnados en estudio.

En efecto, los artículos 55, 61, 62, fracción I, incisos a) y b), y 63 de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, transgreden lo dispuesto en la fracción II, inciso b) del artículo 115 de la Constitución General de la República por las razones siguientes.

En primer término, porque contrario a lo que establece esta disposición constitucional, el artículo 55 prohíbe que los municipios efectúen donaciones de sus bienes tanto muebles como inmuebles, excepto en el caso de que se esto se haga para la realización de obras de beneficio colectivo, prohibición que no se encuentra contemplada en la referida norma constitucional y que, por tanto, atenta contra la autonomía que la Constitución General de la República le reserva al ámbito municipal.

En la misma línea de pensamiento, los diversos artículos 61, 62, fracción I, incisos a) y b), y 63 de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes también resultan contrarios al texto constitucional porque, al prever que los ayuntamientos del Estado de Aguascalientes, forzosamente requieran de autorización del Pleno del Poder Legislativo local para enajenar, donar o realizar cualquier acto, contrato o convenio que transmita la propiedad o posesión de los bienes inmuebles del municipio cuando el acto sea a favor de personas físicas o morales de derecho privado, o de personas morales de derecho público cuyo fin o sea de utilidad pública y, asimismo, al señalar que dichos ayuntamientos deberán enviar la solicitud de autorización para realizar los actos señalados acompañada de los documentos y justificaciones necesarios y, en su caso, del dictamen técnico correspondiente, determinando además las características y datos que debe cubrir dicho dictamen, están erigiendo al Pleno de la Legislatura del Estado en una instancia más, exigible e indispensable, para la realización o validez jurídica de dichos actos de disposición, lo cual igualmente atenta contra el espíritu de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve y los fines perseguidos por ésta.

Por tanto, todas estas normas, que llevan la intención de sujetar a la aprobación de la Legislatura local la disposición de los bienes de los Municipios de Aguascalientes e imponer mayores requisitos que lo que prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, traspasan el ámbito de autonomía que la Carta Magna le ha reservado a los municipios de la República y, por ende, deben declararse inconstitucionales.

En consecuencia, lo que procede es declarar la inconstitucionalidad de los artículos 55, 61, 62, fracción I, incisos a) y b), y 63 de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, por ser violatorios de lo dispuesto en la fracción II, inciso b) del artículo 115 de la Constitución General de la República.

Por último, debe señalarse que no es necesario referirse a los demás argumentos expresados por el Municipio actor en torno a los artículos declarados inconstitucionales, habida cuenta de ello no le otorgaría mayores beneficios al municipio actor que los que derivan de los pronunciamientos anteriores.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 100/99, consultable en la página 705 del Tomo X, Septiembre de 1999, Novena Época, Pleno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, antes transcrita, cuyo rubro dice: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ”**.

Ahora bien, en quinto lugar, manifiesta el quejoso que los artículos 62, fracción V y 79, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, son igualmente inconstitucionales, porque, a su juicio, no existe base jurídica para imponer al ayuntamiento la obligación de solicitar autorización al Congreso del Estado para concesionar servicios públicos, ni los que se consideren estratégicos o los que reciban otra denominación, pues es un hecho que el artículo 115 constitucional no establece prevención alguna a ese respecto, en el entendido de que para lo que sí debe intervenir el órgano legislativo, es para autorizar la asociación de municipios de un mismo Estado para la prestación de servicios públicos, o de diferentes Estados, pero no para concesionar servicios públicos.

Además, señala el Municipio actor que la remisión que hace la fracción V del artículo 62 al diverso artículo 150 de la misma ley, es por demás desafortunada, debido a que esta última disposición no se refiere a los servicios públicos que se consideran como estratégicos, sino que se ocupa de enunciar las bases de carácter general a las que debe sujetarse el ordenamiento de las concesiones que llegare a otorgar el Ayuntamiento.

Por último, manifiesta el Municipio de Aguascalientes que resulta evidente que la norma que se tilda de inconstitucional se olvida de considerar que la Seguridad Pública en realidad es una función, y que dentro del orden jurídico constitucional, es competencia exclusiva del Municipio desempeñarla, por lo que no existe prevención alguna dentro de la Constitución Federal que sirva de base para que la Legislatura del Estado pueda imponer alguna condición al municipio actor, cuando por la naturaleza de la función está descartado que pudiera transmitirla vía concesión a particulares.

El texto de los preceptos tildados de inconstitucionales, es el siguiente:

**“Artículo 62.- Los Ayuntamientos necesitan autorización del Pleno del Poder Legislativo para:**

(...)

**V. Concesionar los servicios públicos considerados como estratégicos, de conformidad con el artículo 150 de esta Ley”.**

**“Artículo 79.- Las funciones y servicios públicos que tiendan a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales para la población, serán consideradas como áreas estratégicas y, deberán ser prestadas de manera directa por los municipios.**

**Se considerarán como áreas estratégicas las funciones y servicios públicos siguientes:**

**I. Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución General, policía preventiva municipal y tránsito; y**

**II. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.**

**Para el caso de que se concesione este último, se tendrá que obtener la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado”.**

Por otro lado, el artículo 150 de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, al cual remite la fracción V del artículo 62 antes transcrito, es del tenor siguiente:

**“Artículo 150.- El otorgamiento de una concesión se sujetará a las bases siguientes:**

**I. Acuerdo del Ayuntamiento sobre la imposibilidad de prestar por sí mismo el servicio; en coordinación con otros municipios o con el Estado;**

**II. Determinación del Ayuntamiento sobre la conveniencia social de que lo preste un particular;**

**III. Convocatoria pública en la que se establezcan las bases y condiciones así como los plazos para su otorgamiento;**

**IV. Las condiciones y bases deberán, cuando menos, cubrir los requisitos siguientes:**

**a) Régimen jurídico al que estarán sujetas; su término, las causas de caducidad y revocación y las formas de fiscalizar la prestación del servicio;**

**b) Demostrar capacidad financiera que garantice la generalidad, continuidad, regularidad y suficiencia del servicio;**

**c) Los procedimientos de fiscalización financiera del ayuntamiento al concesionario para evitar que se constituyan gravámenes que afecten la eficaz prestación del servicio;**

**d) Las condiciones bajo las cuales se garanticen la generalidad, continuidad, regularidad y suficiencia del servicio;**

**e) Las formas y condiciones en que se deberán otorgar las garantías para que la prestación del servicio se dé en los términos de Ley y de la concesión; y**

**f) El procedimiento para resolver las demandas por afectación de derechos como consecuencia del otorgamiento de la concesión”.**

Como puede desprenderse de lo anterior, los argumentos de la parte quejosa en el presente juicio, van encaminados a demostrar la inconstitucionalidad de los preceptos aquí combatidos por tres razones fundamentales:

**a)** Porque en su opinión, la legislatura del Estado de Aguascalientes no tiene facultades para obligar a los ayuntamientos a solicitar la autorización de la propia legislatura para concesionar servicios públicos municipales.

**b)** Porque el artículo 62, fracción V, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, adolece de falta de técnica jurídica al remitir al artículo 150 de ese mismo ordenamiento.

**c)** Porque el servicio seguridad pública, en ningún caso puede ser concesionado a los particulares.

El primer motivo de inconformidad resulta infundado, toda vez que la fracción III del artículo 115 de la Constitución General de la República, en su antepenúltimo párrafo, le otorga facultades a las Legislaturas de los Estados para imponer obligaciones y restricciones a los ayuntamientos en materia de concesiones, tales como la obligación de solicitar la autorización del propio Congreso local para concesionar los servicios públicos municipales.

Efectivamente, dicha fracción del artículo 115 constitucional, tras enumerar las funciones y los servicios públicos que tendrán a su cargo los municipios, dentro de los que se encuentran tanto el agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de residuos, como la seguridad pública, establece lo siguiente:

***“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”.***

Cabe decir que este párrafo fue introducido al texto constitucional, precisamente con motivo de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

Lo anterior permite colegir que, si bien las funciones y servicios públicos que enumera la citada fracción III del artículo 115 constitucional, en principio deberán ser prestados por los municipios, sin que tal atribución les pueda ser vedada o restringida por las autoridades estatales, lo cierto es que en el desempeño de tales funciones y servicios los municipios deberán observar lo dispuesto tanto en las leyes federales, como en aquéllas que emitan las Legislaturas de los Estados, de donde se sigue que, contrario a lo que argumenta el municipio accionante, la Legislatura sí se encuentra facultada por la Constitución Federal para obligar a que los municipios que desean concesionar un servicio público, presenten previamente su solicitud a la propia Legislatura y, asimismo, obtengan la autorización correspondiente de este órgano legislativo local.

El segundo motivo de inconformidad, consistente en que el artículo 62, fracción V, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, adolece de falta de técnica jurídica al remitir al artículo 150 de ese mismo ordenamiento, es igualmente infundado, habida cuenta de que basta leer ambos preceptos, mismos que quedaron transcritos en párrafos precedentes, para advertir que tal remisión no es incorrecta ni implica ninguna falta de técnica legislativa, pues la fracción V del artículo 62 de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, al señalar que los ayuntamientos necesitan autorización de la legislatura para concesionar los servicios públicos considerados como estratégicos, de conformidad con el artículo 150 de ese mismo ordenamiento, únicamente quiso decir que para efectos de obtener dicha autorización se deben cubrir los requisitos que establece el artículo 150.

Esto es, resulta incorrecta la premisa de la que parte el municipio actor, al señalar que la remisión correspondiente debería ser para el efecto de que el artículo 150 en cita determinara cuáles son los servicios públicos estratégicos y cuales no lo son, puesto que nada hay en la técnica legislativa que obligue a legislar de esa manera, a más de que, por un lado, la remisión legislativa que aquí se observa es perfectamente clara y en nada afecta al municipio actor, y por el otro, la determinación de los servicios públicos estratégicos está establecida en el artículo 79 de la propia Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes que también quedó transcrito con anterioridad.

Por último, en cuanto al tercer motivo de inconformidad expresado por el municipio actor en contra de los preceptos que aquí se analizan, consistente en que tales preceptos resultan contrarios a la Norma Fundamental porque, a su juicio, el servicio de seguridad pública no puede ser concesionado a particulares, debe señalarse lo siguiente.

En la propia fracción III del artículo 115 constitucional, se establece que la función de seguridad pública deberá ser prestada por los ayuntamientos, siguiendo los lineamientos que al efecto establece el artículo 21 la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este último precepto constitucional es del tenor siguiente:

***“(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O.F. 3 DE JULIO DE 1996)***

***Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.***

***(REFORMADO, D.O.F. 3 DE FEBRERO DE 1983)***

***Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.***

***(REFORMADO, D.O.F. 3 DE FEBRERO DE 1983)***

***Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.***

**(ADICIONADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1994)**

***Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.***

**(ADICIONADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1994)**

**La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.**

**(ADICIONADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1994)**

***La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública”.***

Con base en esta disposición constitucional, el Congreso de la Unión emitió en el año de mil novecientos noventa y cinco, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ahora, si bien es cierto que la Constitución General de la República establece con claridad que la investigación y persecución de los delitos incube sólo al Ministerio Público y, además, que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las competencias que a cada uno le otorga la propia Carta Fundamental, lo cierto es que ello no implica que todas y cada una de las funciones atinentes a la seguridad de los ciudadanos las tengan que realizar forzosamente las autoridades públicas ni, por consecuencia, que esté prohibido concesionar absolutamente todas las funciones que componen el complejo servicio de la seguridad pública a los particulares.

Esto es, todas las funciones que lleva a cabo el Estado y los servicios que presta a través de las diversas autoridades que lo componen, se integran por otras funciones de muy variada y diversa índole; por ejemplo, la limpieza del local en el que se lleve a cabo la función, el mantenimiento de la infraestructura con la que se presta el servicio, la capacitación del personal que lleve a cabo las funciones públicas, la elaboración de estudios encaminados a determinar cómo se debe llevar a cabo la función o qué tan eficientemente se está realizando, la construcción de los edificios que se requieran para tales efectos, la protección, vigilancia o custodia de las personas, lugares o establecimientos, bienes o valores con los que se presta el servicio público, las labores que deben realizarse en situaciones de urgencia o de desastre, en fin, un sinnúmero de actividades que, si bien pueden no constituir propiamente el ejercicio de la función pública, dependiendo de su objeto específico pueden resultar tan importantes para ella que si no se llevaran a cabo el Estado no podría prestar correctamente el servicio público de que se trate.

En ese sentido, si bien existen funciones que expresamente le están conferidas a las autoridades públicas, como podría ser el caso de la investigación y persecución de los delitos que sólo la puede llevar a cabo el Ministerio Público, existen muchas otras actividades que también están relacionadas con la seguridad pública y que, eventualmente, sí podrían ser llevadas a cabo por particulares.

Tan es así que la propia Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece en su título tercero, la forma en que puede participar la comunidad, es decir, los particulares en general, en la prestación del servicio de seguridad pública, y asimismo, en su Título Cuarto, establece los lineamientos generales a los cuales deberán sujetarse los servicios privados de seguridad pública, que si bien no constituyen propiamente un servicio de seguridad pública, sí llevan a cabo actividades que materialmente son muy similares a las que desarrollan los cuerpos públicos de seguridad del Estado.

Por ello, y contrario a lo que argumenta el municipio actor en el presente juicio, no puede afirmarse que la simple mención en la ley municipal impugnada respecto a que el servicio de seguridad pública se puede concesionar, violente el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que habrá que analizar caso por caso si se está frente a una actividad que no puede ser prestada por los particulares, por así disponerlo expresamente la Constitución Federal o alguna otra norma, o por el contrario, se trata de una función que sí es posible que lleven a cabo entidades particulares.

En consecuencia, el tercer motivo de inconstitucionalidad esgrimido por el actor en relación con los artículos 62, fracción V y 79, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, también resulta infundado.

Por último, en sexto lugar, manifiesta el Municipio de Aguascalientes que el Capítulo Segundo del Título Primero de la Ley Municipal del Estado de Aguascalientes es inconstitucional porque, en su opinión, existe incongruencia e inobservancia del orden constitucional, tanto local como federal, toda vez que no se establece un procedimiento y causas de procedencia exclusivas para la revocación del mandato de alguno de los miembros del ayuntamiento, siendo que el Congreso del Estado cuenta con la competencia requerida para legislar de manera exhaustiva sobre la materia, sin necesidad de remitir a la Ley de Responsabilidades Administrativas, tal y como se regula en la Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

Manifiesta que el Congreso del Estado tiene facultad para legislar atendiendo a la naturaleza de las figuras jurídicas de juicio político y de revocación de mandato buscando un sistema adecuado, debido a que también existe como derecho positivo vigente la Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 70 Constitucional, misma que no fue abrogada de manera expresa por alguno de los artículos transitorios de la Ley Municipal impugnada, no obstante que con toda falta de técnica legislativa en el Artículo Tercero Transitorio de la ley que aquí se impugna, se establece que se derogan las disposiciones que se opongan a dicho cuerpo normativo.

Esto es, dice que el Legislador local confunde las causas graves con faltas administrativas, a más de que contradice lo que dispone el artículo 6o. de la Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 70 Constitucional.

Y es que, en su opinión, la norma que se impugna no puede establecer como causas para revocar el mandato a alguno de los miembros del ayuntamiento, cuestiones diversas a las que una ley reglamentaria de una disposición de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes ya consigna con claridad.

Asimismo, hace notar que los cambios a la Constitución del Estado de Aguascalientes ubican ahora la materia municipal dentro de los artículos 66 a 72, pero el contenido de la ley mencionada se refiere precisamente a la tramitación de los supuestos normativos en los cuales se puede proceder a suspender ayuntamientos, declarar su desaparición, y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por una o varias causas graves que previene dicha ley.

Luego, en su concepto es evidente que al extralimitarse el órgano demandado en las atribuciones que debiera ejercer respecto a la expedición de una ley estatal en materia municipal, rebasa el límite a que debe contraerse, es decir, a establecer bases generales a través de las cuales debe desarrollarse la administración municipal, e invade con ello la esfera de competencias de los órdenes jurídicos.

Ahora bien, lo primero que es menester señalar es que, en realidad, el municipio actor impugna el Capítulo Segundo del Título Segundo de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, y no el Capítulo Segundo del Título Primero de dicho ordenamiento como lo afirma, pues así se desprende tanto de las transcripciones que realiza en su escrito de demanda, como de los argumentos que, sobre el particular, vierte en la misma.

Por tanto, con fundamento en el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Alto Tribunal tiene por corregido de oficio, en los anteriores términos, el error advertido.

El Capítulo impugnado de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, es del tenor siguiente:

#### **"CAPITULO SEGUNDO**

##### ***De la Suspensión de Ayuntamientos, Declaratoria de que han Desaparecido y de la Suspensión o Revocación del Mandato de Alguno de sus Miembros.***

***Artículo 29.- El Congreso del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.***

***Artículo 30.- Son causas graves que motivan se declare la suspensión de un Ayuntamiento, las siguientes:***

***I. La infracción a la Constitución General o Local, o las leyes emanadas de éstas, cuando causen perjuicios graves al municipio o a la sociedad;***

***II. Atacar a las instituciones públicas, a la forma de gobierno constitucionalmente establecida, violando los principios del municipio libre basados en la autonomía política, jurídica y económica;***

***III. Cuando ataquen la libertad del sufragio o a las instituciones democráticas;***

**IV. La violación sistemática a planes, programas y presupuestos de la administración pública y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos municipales, y las de participaciones federales y estatales, y que causen perjuicios graves al municipio y a la sociedad;**

**V. Realizar actos arbitrarios o sin las formalidades de la ley, que afecten sustancialmente el patrimonio del municipio, la prestación de servicios públicos o la función administrativa municipal;**

**VI. Realizar cualquier acto u omisión que altere sustancialmente el orden público, la tranquilidad y la paz social de los habitantes del municipio, o que afecte derechos o intereses de la colectividad; y**

**VII. La existencia entre los miembros de un ayuntamiento, de conflictos que hagan imposible el cumplimiento de los fines del mismo o el ejercicio de sus competencias y atribuciones.**

**Artículo 31.- El procedimiento para declarar la suspensión de un Ayuntamiento, se sujetará a la forma y términos que prescribe la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, en materia de juicio político. En caso de proceder la suspensión del Ayuntamiento, el Congreso del Estado nombrará un Consejo Municipal que lo sustituya para terminar el período respectivo, en términos del segundo párrafo del artículo 20 de esta Ley.**

**Artículo 32.- Se considerará que existe causa grave que motive se declare que ha desaparecido un ayuntamiento, cuando:**

**I. La mayoría de sus miembros propietarios y suplentes por causa de fuerza mayor o caso fortuito, estén impedidos física o legalmente para el desempeño de su encargo; y**

**II. La totalidad o mayoría de sus miembros abandonen el ejercicio de sus funciones.**

**Artículo 33.- A efecto de que el Congreso del Estado declare que ha desaparecido un Ayuntamiento, una vez que tenga conocimiento de los hechos, dentro de un término no mayor de quince días, se debe acreditar plenamente los supuestos establecidos en el artículo anterior, obsequiando en su caso, la garantía de audiencia.**

**Artículo 34.- A los miembros de los ayuntamientos se les podrá suspender o revocar su mandato por:**

**I. Ocasionar daños y perjuicios a la hacienda pública municipal, por el indebido manejo de sus recursos.**

**II. Atacar a las instituciones públicas, al funcionamiento normal de las mismas, a la forma de gobierno, a las garantías individuales o sociales, y a la libertad de sufragio;**

**III. Infringir la Constitución Política General o Local, ordenamientos legales que causen perjuicio grave al Municipio o a la colectividad (sic);**

**IV. Realizar actos que impliquen violaciones sistemáticas a los planes y programas o perjuicio a los recursos de la administración pública del Municipio, así como aquellos que no le sean permitidos por la Ley o que requieran de formalidades específicas;**

**V. Propiciar entre los miembros del Ayuntamiento conflictos que obstaculicen el cumplimiento de sus fines o el ejercicio de sus respectivas competencias;**

**VI. Usurpar funciones y atribuciones públicas;**

**VII. Utilizar su autoridad o influencia oficial para hacer que los votos en las elecciones recaigan en determinada persona o personas;**

**VIII. Ordenar la privación de la libertad de las personas fuera de los casos previstos en la Ley; y**

**IX. Por inasistencia a cinco sesiones de Cabildo, aún cuando no sean consecutivas, sin causa justificada.**

**Artículo 35.- El procedimiento que seguirá el Congreso del Estado, se estará a lo dispuesto en el Artículo 31 de esta Ley (sic)".**

Por principio, debe precisarse que los motivos de inconformidad expresados por el municipio actor en contra de los preceptos antes transcritos, en esencia, son los siguientes:

- a) Fundamentalmente, se duele de que la Ley Municipal remite a la Ley de Responsabilidades para efectos de los procedimientos de suspensión y desaparición del Ayuntamiento o suspensión y revocación del mandato de sus miembros;
- b) Además, expresa que la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes contradice lo que señala sobre el particular la Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del artículo 70 Constitucional, misma que, a su juicio, todavía está vigente.
- c) Y por último, dice que los referidos preceptos de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes son inconstitucionales porque no contemplan las causas de revocación del mandato de los miembros de un ayuntamiento.

Los conceptos de invalidez antes reseñados, son infundados.

Como bien lo hacen notar tanto el Procurador General de la República, como el Congreso del Estado de Aguascalientes, el hecho de que una ley remita a otra, no hace que la primera, por ese sólo hecho, sea inconstitucional.

En efecto, si bien es verdad que conforme a lo que señalan los artículos 31 y 35 de la Ley Municipal del Estado de Aguascalientes, los procedimientos de suspensión y desaparición de ayuntamientos, o suspensión y revocación del mandato de sus miembros, se realizará conforme lo determina la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, ello, por sí mismo, no hace que la Ley Municipal de esta entidad federativa resulte inconstitucional, pues tal y como se señaló en líneas precedentes, la remisión de un texto legislativo a otro es una técnica legislativa cotidianamente utilizada por los órganos legislativos tanto locales como federales, que no conlleva en sí misma ninguna trasgresión a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que la citada Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, misma que fue publicada en la Sección Segunda del Periódico Oficial de este Estado el día doce de noviembre del dos mil uno, en su artículo 1o., expresa el objeto de dicho ordenamiento en los siguientes términos:

***“Artículo 1o.- Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Capítulo XVI de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, en materia de:***

***I.- Responsabilidad de los servidores públicos del Estado y de los Municipios;***

***II.- Obligaciones en el servicio público estatal y municipal;***

***III.- Responsabilidades y sus sanciones tanto las de naturaleza administrativa, disciplinarias y resarcitorias, como las que deban resolverse mediante Juicio Político;***

***IV.- Autoridades competentes y los procedimientos para determinar las responsabilidades y aplicar las sanciones;***

***V.- Autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del enjuiciamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero constitucional; y***

***VI.- Registro patrimonial de los servidores públicos del Estado y los Municipios”.***

De ello se sigue que esta ley no se encarga sólo de regular lo relativo a la responsabilidad administrativa y disciplinaria de los servidores públicos, sino que también reglamenta la responsabilidad política, lo que sin duda alguna lleva a concluir que la remisión que a dicho ordenamiento lleva a cabo la Ley Municipal del Estado de Aguascalientes, no es en sí misma inconstitucional.

Igualmente resulta infundado el argumento del actor relativo a que la Ley Municipal en estudio va en contra de lo dispuesto en la Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 70 Constitucional, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el veinticuatro de marzo de mil novecientos ochenta y cinco.

Ello tanto porque el hecho de que una ley contradiga a otra no conlleva un problema de constitucionalidad, supuesto que la inconstitucionalidad de una norma se deriva de su contradicción con la Constitución y no con otro ordenamiento de la misma jerarquía, tanto porque la Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 70 Constitucional, del Estado de Aguascalientes, contrario a lo que sostiene la parte actora, en la actualidad es un ordenamiento abrogado.

Efectivamente, como bien lo señala el Congreso del Estado de Aguascalientes, tal ordenamiento fue derogado al ser modificado el contenido del artículo 70 de la Constitución del Estado de Aguascalientes, pero si ello no hubiere sido así, lo cierto es que las disposiciones transitorias de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, mismas que no fueron impugnadas en el presente juicio, tendrían ese efecto, pues en el artículo tercero transitorio de este ordenamiento textualmente se dispone lo siguiente:

**“Tercero.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan a la presente Ley”.**

Por tanto, no le asiste la razón al municipio actor en este punto, sobre todo porque, se insiste, contrario a lo que él señala, la Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 70 Constitucional, del Estado de Aguascalientes, ya no se encuentra en vigor.

Por último, tampoco tiene razón el actor al manifestar que la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, en el capítulo impugnado antes referido, es inconstitucional porque no contemplan las causas de revocación del mandato de los miembros de un ayuntamiento.

Ello porque de la simple lectura de los preceptos antes transcritos se advierte con toda claridad que tales causas de revocación de mandato se encuentran contenidas en el artículo 34 de la ley en estudio.

A mayor abundamiento de todo lo señalado, conviene precisar que no todo lo relativo a la materia municipal tiene que estar en la Ley Municipal, sino que puede regularse en distintos ordenamientos.

Como consecuencia de todo lo señalado en esta ejecutoria, lo que procede es reconocer la constitucionalidad de los artículos 36, fracción LVIII, 38, fracción V, 62, fracción V, 79, 84 y 85 así como del Capítulo Segundo del Título Segundo de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, asimismo, declarar la invalidez relativa del artículo 38, fracción XVIII de este mismo ordenamiento legal, y por último, declarar la inconstitucionalidad de los artículos 46, 55, 61, 62, fracción I, incisos a) y b) y 63 de la misma Ley Municipal del Estado de Aguascalientes, precisándose que la inconstitucionalidad decretada únicamente tendrá efectos entre las partes.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Aguascalientes, Estado de Aguascalientes.

**SEGUNDO.** Se reconoce la validez de los artículos 36, fracción LVIII, 38, fracción V, 62, fracción V, 79, 84 y 85 así como del Capítulo Segundo del Título Segundo de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes.

**TERCERO.** Se declara la invalidez relativa del artículo 38, fracción XVIII de la Ley Municipal del Estado de Aguascalientes.

**CUARTO.** Se declara la invalidez de los artículos 46, 55, 61, 62, fracción I, incisos a) y b) y 63 de la Ley Municipal del Estado de Aguascalientes.

**QUINTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese;** haciéndolo por oficio a las partes, y en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.

Así, lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de ocho votos se aprobaron los resolutivos Segundo y Cuarto; 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 Quinto; el señor Ministro Silva Meza votó en contra, porque se declarara infundada la controversia, se reconociera la validez del artículo 38, fracción XVIII, de la Ley Municipal del Estado de Aguascalientes impugnada y, consecuentemente, se publicara la resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. El señor Ministro Cossío Díaz reservó su derecho de formular voto concurrente.

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.

Fue ponente el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

Firman el señor Ministro Presidente en funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.- El Presidente en Funciones, Ministro **Genaro David Góngora Pimentel.**- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **José Javier Aguilar Domínguez.**- Rúbrica.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 104/2003  
PROMOVENTE: MUNICIPIO DE  
AGUASCALIENTES, ESTADO DE  
AGUASCALIENTES**

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSE RAMON COSSIO DIAZ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NUMERO 104/2003, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE AGUASCALIENTES, ESTADO DE AGUASCALIENTES, FALLADA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE EN SU SESION PUBLICA DE 11 DE JULIO DE 2005**

Deseo expresar en este voto las razones por las cuales comparto la conclusión de que el artículo 46 de la Ley Municipal del Estado de Aguascalientes resulta inconstitucional, aun con no compartir en su integridad el entendimiento que la mayoría de este Pleno tiene respecto a la noción de violaciones indirectas a la Constitución.

Como he tenido oportunidad de expresar en alguna ocasión, en mi opinión, y tal como esta Suprema Corte estableció al resolver la controversia constitucional 31/97, interpuesta por el Ayuntamiento de Temixco, la vía de las controversias constitucionales autoriza a este cuerpo jurisdiccional el examen de todo tipo de violaciones a la Constitución Federal, con independencia de que se relacionen de manera mediata o inmediata con la norma fundamental, y con independencia de que tengan que ver con la parte orgánica o dogmática de la misma.

Sin embargo, también he venido subrayando que, a mi juicio, esta jurisprudencia no debe ni puede interpretarse como un elemento que diluya toda diferencia apreciable entre legalidad y constitucionalidad, ni podría en ningún caso transformar la competencia constitucionalmente atribuida a esta Suprema Corte para equipararla, siempre que las partes en una controversia tengan a bien invocar violaciones a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, a un tribunal de mera legalidad.

Aunque comparto la idea de que este Tribunal no podría dejar de analizar ciertos argumentos por el simple hecho de que los mismos relacionen violaciones a la Constitución Federal con violaciones a normas de rango inferior, ello no significa, en mi opinión, que debamos invalidar los actos o las normas impugnadas en una controversia constitucional por meras violaciones a normas legales o reglamentarias que no se traducen en violaciones a preceptos de la Constitución Federal.

No se trata, pues, de convertir las controversias constitucionales en un vía totalmente ajena e impermeable al análisis de legalidad, sino de tener presente que existen violaciones a la legalidad vigente que producen, por vía de consecuencia, violaciones a preceptos constitucionales, pero hay otras que no, y que para determinar si se da un caso u otro es necesario cambiar la perspectiva desde la cual el análisis de la legalidad resulta constitucionalmente relevante.

En particular, para determinar si el acto o la norma impugnados en una controversia contravienen los artículos 14 o 16 de la Constitución Federal, esta Suprema Corte debe analizar cómo las normas legales (o, en su caso, las normas de las constituciones locales) han sido emitidas o aplicadas en un caso concreto a la luz de los elementos definitorios de las garantías y derechos protegidos por dichos artículos constitucionales. La perspectiva desde la que debe abordarse el análisis del cumplimiento de la ley es únicamente la que parte del contenido constitucionalmente garantizado por los artículos 14 y 16 en sus diferentes dimensiones (u otros artículos de la llamada parte dogmática de la Constitución); más allá de ello, la legalidad constituye un ámbito sobre el que despliegan sus competencias órganos y autoridades distintas a esta Suprema Corte por la vía de las controversias constitucionales.

En el presente asunto, considero que nos encontramos ante un artículo legal —el artículo 46 de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes— que sí incurre en una violación indirecta al artículo 16 de la Constitución Federal, y ello porque el principio de legalidad contenido en este último precepto exige el respeto a las determinaciones de la Constitución local del Estado cuando la misma se avoca con la regularidad requerida a disciplinar materias que caen bajo el ámbito estatal de competencia.

En el marco jurídico que resulta relevante para la resolución de esta controversia, el artículo 66 de la Constitución de Aguascalientes puede legítimamente establecer el sistema de suplencias de los funcionarios municipales porque el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, dispone que si alguno de los miembros del Ayuntamiento dejare de desempeñar su cargo, "será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley", concepto este último que tiene un sentido amplio y genérico en el que queda incluida la Constitución local. Si el artículo 66 de la mencionada Constitución establece reglas acerca de una cuestión que la Constitución Federal le permite regular, y un artículo de una ley de ese mismo Estado contradice dichas reglas, este último puede ser declarado inconstitucional por desconocer el sistema de fuentes de derecho a cuyo respeto fundamental se refieren los principios derivados del artículo 16 de la Constitución Federal.

El artículo 46 de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, en conclusión, incurre en una violación indirecta a la Constitución Federal en los términos en los que esta noción debe, en mi opinión, entenderse, al decidir en el marco de una controversia constitucional, lo cual justifica su declaratoria de invalidez.

Ministro **José Ramón Cossío Díaz**.- 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 veintiuna fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que obra en el expediente relativo a la controversia constitucional 104/2003, promovida por el Municipio de Aguascalientes, Estado de Aguascalientes, en contra del Congreso y del Gobernador, ambos del Estado de Aguascalientes, se certifica para efectos de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en términos de lo dispuesto en el párrafo Segundo del artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Punto Quinto Resolutivo de su sentencia dictada en la sesión pública celebrada el once de julio del año en curso.- México, Distrito Federal, a veintiséis de septiembre de dos mil cinco.- Conste.- Rúbrica.