

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

**SENTENCIA**, votos de minoría y voto particular, relativos a la Controversia Constitucional 12/2001, promovida por el Municipio de Tulancingo de Bravo, Estado de Hidalgo, en contra del Congreso, del Gobernador y del Director del Periódico Oficial, todos del Estado de Hidalgo.

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 12/2001.**

**ACTOR: MUNICIPIO DE TULANCINGO DE BRAVO,  
ESTADO DE HIDALGO.**

**MINISTRA PONENTE: OLGA SANCHEZ CORDERO DE GARCIA VILLEGAS**

**SECRETARIAS: MARIANA MUREDDU GILABERT**

**CARMINA CORTES RODRIGUEZ**

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

**VISTOS; Y  
RESULTANDO:**

**PRIMERO.-** Mediante oficio presentado el dieciséis de mayo del año dos mil uno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Guillermo Alejandro Islas Alva, quien se ostentó con el carácter de Síndico Procurador del Ayuntamiento del Municipio de Tulancingo de Bravo, Estado de Hidalgo, en representación de éste, promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez de la norma que a continuación se indica, emitida por las autoridades que más adelante se señalan:

***“NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMENTE (sic), Y EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE HUBIERA PUBLICADO: Lo es la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo; publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo, el día 16 dieciséis de abril de 2001 dos mil uno (sic), mediante decreto 213.***

***NOMBRE Y DOMICILIO DEL DEMANDADO: A) H. Legislatura del Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, con domicilio conocido en sector primario ubicado en carretera México-Pachuca; en la Ciudad de Pachuca de Soto, Hidalgo. --- B) C. Gobernador Constitucional del Estado Libre Soberano de Hidalgo, con domicilio conocido en el Palacio de Gobierno del Estado, ubicado en Avenida Juárez Esquina con Avenida Francisco I. Madero en la Ciudad de Pachuca de Soto, Hidalgo. --- C) C. Director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo, con domicilio conocido en el Palacio de Gobierno del Estado, ubicado en Avenida Juárez Esquina con Avenida Francisco I. Madero en la Ciudad de Pachuca de Soto Hidalgo”.***

**SEGUNDO.-** Los antecedentes que expresa la parte actora son los siguientes:

***“A) El 16 dieciséis de abril del año 2001 dos mil uno (sic), se publicó en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, mediante decreto número 213, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, la cual entró en vigencia al día siguiente de su publicación tal y como lo dispone el artículo Primero transitorio de la ley comentada. --- B) Las autoridades demandadas H. Legislatura del Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, el C. Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, y el C. Director del Periódico Oficial del Estado de Hidalgo; mediante la Ley Orgánica Municipal en sus artículos de los que solicito se declare su invalidez vulneran la autonomía del Municipio de Tulancingo de Bravo Hidalgo; en virtud de que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra en su régimen interior de las Entidades Federativas reconoce como base de su división territorial y organización política y administrativa el Municipio libre; cuyo Gobierno es autónomo investido de personalidad jurídica propia y tiene las facultades de manejar su patrimonio; por conducto de un ayuntamiento y dictar todos los ordenamientos que regulen la***

*organización administrativa municipal. --- Al efecto la Legislatura del H. Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Hidalgo aprobó la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, sancionada por el Gobernador Constitucional y publicada mediante decreto 213 de fecha 16 dieciséis de abril del año en curso, la que contiene diversas disposiciones legales que considero contravienen lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- Es por ello, y al existir vulnerabilidad por parte del Congreso Estatal, del Gobernador Constitucional en cuanto a la aprobación, sanción y publicación de la Ley Orgánica Municipal”.*

**TERCERO.-** Los conceptos de invalidez que aduce la parte actora, son los siguientes:

*“Primero.- El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones: I, II, IV, inciso c), último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le otorgaron atribuciones a los Ayuntamientos: Para gobernar a su respectivo Municipio, entre otros aspectos, para manejar o administrar su patrimonio de manera autónoma e independiente para aprobar su presupuesto de egresos y para ejercer en forma directa los recursos de la Hacienda Municipal y para expedir las disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la Administración Pública Municipal, entre otros aspectos, para manejar y administrar su patrimonio de manera autónoma y libre. --- En efecto, los preceptos constitucionales mencionados regulan literalmente lo siguiente: --- Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: --- I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento... --- La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva ... --- II.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. --- Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados,... --- los reglamentos,... y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal,... --- III.- ... --- 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).-... --- b).-... --- c).-... --- 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; --- De acuerdo con lo expuesto, si bien resulta cierto, que las legislaturas de los Estados, con fundamento en el artículo 115, fracción II, incisos a), b), c), d) y e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen atribuciones para expedir una Ley Estatal que regule los siguientes aspectos: --- a) Las bases generales de la Administración Pública Municipal y del Procedimiento Administrativo, para dirimir las controversias entre los particulares y la Administración Pública Municipal. --- 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 período del Ayuntamiento. --- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios de asociación de Municipios para la prestación de servicios públicos y los 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, que regulan los artículos 115, en su fracción III. Así mismo, los convenios que pueden celebrar los Municipios con el Estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con las contribuciones que reciben los Municipios, sobre: propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles, que se regulan en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- Por último, los convenios que pueden celebrar los Municipios con el*

*Estado, cuando estos a su vez hayan celebrado convenios con la Federación para la asunción de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario, que regulan el artículo 116 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- También resulta cierto que el artículo 115, fracción II, incisos a), b), c), d) y e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no facultan al Congreso del Estado de Hidalgo, para aprobar en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, los Artículos 46, 47, 95, 96, 97, 98 y 125. --- Estos preceptos literalmente regulan lo siguiente: --- Artículo 46.- Los Ayuntamientos, solventarán los gastos que eroguen las Juntas de Acción Cívica y Cultural, con los fondos que se destinen para ese objeto y con los que se arbitren por aportaciones públicas, sin que puedan dar inversión distinta a los fondos así recaudados, salvo el caso en que los Ayuntamientos de acuerdo con las Juntas de Acción Cívica, los apliquen en la construcción de obras materiales o la prestación de un servicio de notorio beneficio para el Municipio. --- Artículo 47.- El Tesorero de la Junta, administrará los fondos de ésta, rendirá en los meses de Junio y Diciembre de cada año un informe al Ayuntamiento, que contenga la lista de los donantes y el monto de lo recaudado por medio distinto, los gastos erogados, así como la declaración de que quedan los comprobantes a la vista del público para su examen. --- Artículo 95.- La Tesorería Municipal, es el único órgano de recaudación de los recursos financieros municipales, con las excepciones expresamente señaladas por la Ley. --- Esta dependencia, estará a cargo de un Tesorero Municipal que será designado por el Presidente. --- Artículo 96.- Para ser Tesorero Municipal, se requiere: --- I.- Ser ciudadano en pleno goce de sus derechos políticos y civiles; --- II.- Tener conocimiento y la capacidad técnica suficiente para desempeñar el cargo; --- III.- Ser de reconocida honorabilidad y honradez; --- IV.- No haber sido condenado por delitos intencionales; --- V.- Caucionar el manejo de los fondos y cumplir con los requisitos que señalen otras Leyes protectoras de la Hacienda Municipal y --- VI.- No ser ministro de algún culto religioso. --- Artículo 97.- Los Tesoreros Municipales, tomarán posesión de su cargo, previo el corte de caja y auditoría que se practique, el cual será revisado por el Presidente Municipal y el Síndico del Ayuntamiento y firmado por quien entregue y por quien reciba la Tesorería Municipal. En la misma diligencia, se entregarán y recibirán, respectivamente y por inventario, el archivo, los muebles, los útiles de la dependencia, los libros de registro anotados al día y la relación de deudores de todos los ramos de ingresos, así como la relación de obras en proceso, considerando el avance fisco y financiero. --- El acta, la auditoría, los cortes de caja e inventarios que con tal motivo se levanten, se formularán por quintuplicado, para distribuir los respectivos ejemplares en la siguiente forma: Archivo de la Tesorería, uno a las personas que entreguen, uno al Tesorero que reciba, uno al Presidente Municipal y uno al Síndico. --- Para el desempeño de sus funciones, el Tesorero Municipal estará asistido por una Unidad Técnica de Finanzas y Contabilidad, cuya responsabilidad deberá recaer en un profesionista o pasante de las carreras de economía, administración o contaduría, que acredite satisfactoriamente sus estudios, cuyo nombramiento deberá ser autorizado por la mayoría de los integrantes del ayuntamiento; el responsable del área referida, refrendará con su firma los documentos oficiales suscritos por el titular de la Tesorería Municipal. --- Artículo 98.- El Tesorero Municipal, tendrá como facultades y obligaciones, las siguientes: --- I.- Verificar, por sí mismo o por medio de sus subalternos, la recaudación de las contribuciones y toda clase de ingresos municipales, cobrar los créditos que correspondan a la Administración Pública Municipal, de acuerdo con las disposiciones legales; --- II.- Cuidar, que se haga con puntualidad el cobro de los créditos fiscales municipales, con exactitud las liquidaciones, con prontitud el despacho de los asuntos de su competencia, en orden y debida comprobación las cuentas de ingresos y egresos; --- III.- Tener al día los libros de caja, diario, cuentas corrientes y los auxiliares y de registro que sean necesarios para la debida comprobación de los ingresos y egresos; --- IV.- Llevar, por sí mismo, la caja de la Tesorería, cuyos valores estarán siempre bajo su inmediato cuidado y exclusiva responsabilidad; --- V.- Activar el cobro de los adeudos a favor del Municipio, con la debida eficiencia y cuidar que los rezagos no aumenten; --- VI.- Proporcionar oportunamente al Ayuntamiento, todos los datos e informes que sean necesarios para*

*la formulación del proyecto de Ley de Ingresos Municipales y del Presupuesto de Egresos, así como vigilar que dichos ordenamientos se ajusten a las disposiciones de esta Ley; --- VII.- Verificar, que las multas impuestas por las Autoridades Municipales, ingresen a la Tesorería Municipal; --- VIII.- Solicitar se hagan a la Tesorería Municipal, visitas de inspección o auditoria; --- IX.- Glosar oportunamente las cuentas del Ayuntamiento; --- X.- Proponer al Ayuntamiento, las medidas o disposiciones que tiendan a sanear y aumentar la Hacienda Pública del Municipio; --- XI.- Dar pronto y exacto cumplimiento a los acuerdos, órdenes y disposiciones del Ayuntamiento y del Presidente Municipal, que le sean comunicados en los términos de esta Ley. --- Cuando el Ayuntamiento o el presidente municipal, ordene algún gasto que no reúna los requisitos legales, el Tesorero se abstendrá de pagarlo, fundando y motivando por escrito su abstención. Si aquellos insistieren en la orden, también por escrito, el Tesorero hará el pago bajo la responsabilidad del que dicte dicha orden; --- XII.- Realizar junto con el Síndico, las gestiones oportunas en los asuntos en los que tenga interés el erario Municipal; --- XIII.- Remitir a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado, las cuentas, informes contables y financieros mensuales dentro de los primeros quince días del mes siguiente; --- XIV.- Presentar mensualmente al Ayuntamiento, el corte de caja de la Tesorería Municipal con el visto bueno del Síndico; --- XV.- Contestar oportunamente, las observaciones que haga la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado, en los términos de la Ley respectiva; --- XVI.- Cuidar que el despacho de la oficina, se haga el día y hora fijada por el reglamento interior o señalados por el Ayuntamiento o el presidente municipal; --- XVII.- Comunicar al presidente municipal, las faltas oficiales en que incurran los empleados de su dependencia; --- XVIII.- Cuidar bajo su responsabilidad el Estado y conservación de inmuebles, muebles, archivos, mobiliario, equipo de oficina, de computo y parque vehicular; --- XIX.- Expedir copias certificadas de los documentos a su cuidado, en los términos y condiciones que señale el acuerdo expreso del Ayuntamiento, o del presidente municipal; --- XX.- Informar oportunamente al Ayuntamiento y al Presidente Municipal, sobre las partidas que estén próximas a agotarse, para los efectos que procedan; --- XXI.- Realizar el padrón de contribuyentes municipales; --- XXII.- Informar al Ayuntamiento y al Presidente Municipal, de los datos que le pidan y respecto de los arbitrios que tienen; --- XXIII.- Comparecer ante el Ayuntamiento, cuando sea requerido; --- XXIV.- Practicar, diariamente, corte de caja de primera operación en el libro respectivo e informar al presidente municipal; --- XXV.- Emplear la facultad económico coactiva, para hacer efectivo los créditos fiscales y --- XXVI.- Las demás que le asignen las leyes y reglamentos. --- Artículo 125.- La Administración Municipal, en el sector central o paramunicipal, contará con una unidad encargada de prestar los servicios de asistencia social con la denominación de Junta Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia. Para financiar su operación, el Ayuntamiento establecerá, conforme a sus recursos, la partida presupuestal correspondiente, no podrá ser ésta de un monto menor al 3% del total del Presupuesto de Egresos, independientemente de los recursos federales y estatales que se le transfieran. --- La Junta Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia, estará regida por un Patronato, presidido por la persona que designe el presidente municipal y una Dirección, con las unidades administrativas o dependencias que establezca el Acuerdo o Reglamento correspondiente o sus propios requerimientos. --- El Titular del Desarrollo Integral de la Familia Municipal, deberá contar con el apoyo de una Unidad Técnica, cuyo responsable deberá ser un profesionista o técnico con conocimientos en las materias de derecho, administración o ramas afines a éstas, que acredite satisfactoriamente sus estudios ante el Ayuntamiento. El responsable de la Unidad referida, refrendará con su firma los documentos oficiales suscritos por el titular del Desarrollo Integral de la Familia Municipal. --- En efecto, el artículo 115, fracción II incisos a), b),c) y e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no faculta al Congreso del Estado de Hidalgo, para aprobar normas que: obliguen a los Ayuntamientos a solventar los gastos que eroguen la Junta de Acción Cívica y Cultural, que obliguen al Ayuntamiento a permitir que el tesorero de la Junta de Acción Cívica y Cultural administre los fondos de ésta, que obliguen al Ayuntamiento para que dentro de la Administración Municipal, exista un órgano que se denomine Tesorería Municipal, que intervengan en la administración del Erario Municipal, realizando las siguientes*

*atribuciones: llevar los libros de caja, diario, cuentas corrientes y los auxiliares y de registro que serán necesarios para la debida comprobación de egresos, tener bajo su custodia la caja de Tesorería, tener los datos para formulación del proyecto de presupuesto de egresos, glosar oportunamente las cuentas del Ayuntamiento, revisar que los gastos que ordene el Ayuntamiento o el presidente municipal reúnan los requisitos legales, llevar el control de los gastos del Municipio, para realizar un corte de caja mensual, llevar el control de las partidas del presupuesto Municipal y de los gastos, para informarlo al Ayuntamiento y al Presidente Municipal y llevar el libro de gastos del Erario Municipal para hacer el corte de caja de primera operación e informarle al presidente municipal y para obligar al Ayuntamiento para financiar la operación de un órgano de asistencia, denominado Junta Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia y obligarle a aprobarle un presupuesto que no puede ser menor al 3% del total del Presupuesto de Egresos. --- Por lo anterior el Congreso del Estado, carece de esas atribuciones porque todas estas normas violan la facultad que tiene los Ayuntamientos para administrar libremente su patrimonio y para resolver que órgano de la Administración Municipal, va a llevar el control de sus gastos. --- No se está diciendo que estas normas afecten o dañen la administración del Erario Municipal, lo que se está diciendo que estas normas deben ser aprobadas por los Ayuntamientos y de ninguna forma por el Congreso del Estado. --- SEGUNDO.- El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le otorgan atribuciones a los Ayuntamientos; para gobernar a su respectivo Municipio, entre otros aspectos, para expedir las disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la Administración Pública Municipal, entre otros aspectos, para decidir que funcionarios deben integrarla, que requisitos deben cumplir para ser designados, quien debe designarlos, que funcionarios deben realizar y en que tipo de responsabilidades administrativas pueden incurrir y qué órgano es el que debe aplicar las sanciones. --- El precepto constitucional mencionado, regula literalmente lo siguiente: --- Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: --- I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento... --- La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva ... --- II.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. --- Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados,... --- los reglamentos,... y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal,... --- De acuerdo con lo expuesto, si bien resulta cierto, que las legislaturas de los Estados, con fundamento en el artículo 115, fracción II, incisos a), b), c), d) y e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen atribuciones para expedir una Ley Estatal que regule los siguientes aspectos: --- a) Las bases generales de la Administración Pública Municipal y del Procedimiento Administrativo, para dirimir las controversias entre los particulares y la Administración Pública Municipal. --- 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 período del Ayuntamiento. --- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios de asociación de Municipios para la prestación de servicios públicos y los 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 por el propio Municipio, que regulan los artículos 115, en su fracción III. Así mismo, los convenios que pueden celebrar lo Municipios con el Estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con las contribuciones que reciben los Municipios, sobre: propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles, que se regulan en el artículo 115, fracción IV de la*

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** --- También resulta cierto que el artículo 115, fracción II, incisos a), b), c), d) y e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no faculta al Congreso del Estado de Hidalgo para aprobar en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, los artículos 43, 44, 45, 46, 52, 55, 60, 61, 70, 74, 75, 76, 91, 92, 93, 94, 95, 97 párrafo último, 102, 103, 113, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125 y 155. --- Estos preceptos regulan literalmente lo siguiente: --- Artículo 43.- En cada Municipio se integrará una Junta de Acción Cívica y Cultural, que tendrá como objetivos fundamentales los de organizar actos cívicos en las fechas históricas tradicionales y desarrollar eventos o actividades que tiendan a fomentar la educación cívica y la superación cultural de sus habitantes. --- Artículo 44.- La Junta de Acción Cívica y Cultural, se integrará por el presidente municipal, dos Secretarios Vocales, un Tesorero y sus respectivos Suplentes. --- Artículo 45.- Los Secretarios Vocales, el Tesorero y los Suplentes, serán designados por el Ayuntamiento en el mes de Enero de cada año, a propuesta del Presidente Municipal. Para su designación, preferentemente se tomará en cuenta su vinculación con el sector educativo o su pertenencia a las asociaciones o colegios de profesionistas y técnicos. --- Artículo 46.- Los ayuntamientos, solventarán los gastos que eroguen las Juntas de Acción Cívica y Cultural, con los fondos que se destinen para ese objeto y con los que se arbitren por aportaciones públicas, sin que puedan dar inversión distinta a los fondos así recaudados, salvo el caso en que los ayuntamientos de acuerdo con las Juntas de Acción Cívica, los apliquen en la construcción de obras materiales o la prestación de un servicio de notorio beneficio para el Municipio. --- Artículo 52.- Son facultades y obligaciones de los presidentes municipales, las siguientes: --- I.- Sancionar y ordenar la publicación de bandos y reglamentos aprobados por el Ayuntamiento, así como publicar las leyes y reglamentos que se le encomienden. Para la sanción de los bandos y reglamentos, podrá convocar a Referéndum en los términos previstos por los artículos 21 y 22 de ésta Ley; --- II.- Convocar y presidir las sesiones del Ayuntamiento, conforme a ésta Ley; --- III.- Dentro de su competencia, cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales; así como los acuerdos del Ayuntamiento; --- IV.- Rendir al Ayuntamiento, en sesión pública, Informe Anual sobre la Administración Pública Municipal y las labores realizadas, el 16 de enero de cada año; cuando por causas de fuerza mayor no fuera posible en esta fecha se hará en otra, previo acuerdo de la mayoría del propio Ayuntamiento, en el que se señalará fecha y hora para este acto, sin que exceda del día 31 de enero en los términos previstos en la Constitución Política del Estado de Hidalgo. --- En el caso de haberse designado Consejo Municipal, en los términos previstos en ésta Ley, el Presidente del mismo, tendrá la representación del Consejo y la obligación de rendir a éste, el Informe Anual sobre la Administración Pública Municipal y las labores realizadas; --- V.- Nombrar y remover al Secretario General Municipal, Tesorero y demás funcionarios que se requieran, para el eficaz desempeño de la Administración Municipal; --- VI.- Extender los nombramientos y tomar protesta a los Delegados y Subdelegados, electos por los pueblos, comunidades, colonias, fraccionamientos y barrios; así como suspenderlos por incumplimiento de sus funciones o por la comisión de delitos de los fueros común o federal y separarlos en definitiva cuando fueren encontrados responsables. Cuando faltare el Delegado o Subdelegado, solicitará a los vecinos una nueva elección. --- Nombrar y remover a los alcaides y al personal de seguridad y administrativo de acuerdo con las disposiciones aplicables, así como cuidar que las dependencias y oficinas municipales se integren y funcionen con eficiencia; --- VII.- Vigilar la recaudación en todas las ramas de la Hacienda Municipal y que la inversión de los fondos municipales se apliquen con estricto apego al Presupuesto; --- VIII.- Autorizar a la Tesorería Municipal, en unión del Secretario General, las órdenes de pago que sean, conforme al Presupuesto; --- IX.- Constituir el Comité de Planeación del Desarrollo Municipal, con la participación de representantes de los sectores público, social y privado, y de profesionistas y técnicos, que residan dentro de su territorio; así como el Comité de Desarrollo Urbano Municipal, en los mismos términos; --- X.- Cumplir con el Plan Estatal de Desarrollo, el del Municipio y los programas sectoriales, regionales y especiales aprobados, respecto a lo que se refiere a su Municipio. A más tardar, noventa días después de tomar posesión de su cargo, el presidente municipal deberá presentar un Plan de Desarrollo Municipal

*congruente con el Plan Estatal; --- XI.- Visitar los poblados del Municipio, a fin de supervisar la obra pública y los servicios, así como para conocer su problemática e informar al Ayuntamiento o Concejo para que sean tomadas las resoluciones y providencias correspondientes; --- XII.- Auxiliar a las Autoridades Federales en la aplicación y cumplimiento de las disposiciones previstas en los artículos 27 y 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; --- XIII.- Vigilar que los funcionarios y comisiones encargadas de los diferentes servicios municipales, cumplan puntualmente con su cometido; --- XIV.- Recabar la autorización de la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento, para el nombramiento del Conciliador Municipal y los titulares de las unidades técnicas de la administración municipal; --- XV.- Mandar fijar las placas distintivas en las calles, jardines, plazas y paseos públicos, cuya nomenclatura haya sido aprobada por el Ayuntamiento; --- XVI.- Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad para la conservación del orden público, con excepción de las facultades que se reservan al Presidente de la República y al Gobernador del Estado, conforme a lo establecido por la fracción VII del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; --- XVII.- Solicitar la autorización del Ayuntamiento para ausentarse del Municipio por más de quince días, si el plazo excediere de treinta días conocerá y resolverá el Congreso del Estado; --- XVIII.- Enviar a las autoridades municipales y estatales, así como a las bibliotecas del Municipio, los ejemplares que contengan las leyes y reglamentos y demás disposiciones vigentes en materia municipal, con la debida oportunidad; --- Promover lo necesario para que los oficiales y funcionarios por delegación del Registro del Estado Familiar, desempeñen en el Municipio los servicios que les competen, en los términos establecidos en la Constitución Política del Estado y demás leyes de la materia y vigilar su cumplimiento; --- XX.- Obligar crediticiamente al Municipio en forma mancomunada con el Secretario General y el Tesorero Municipal. Cuando el pago de estas obligaciones vaya más allá del período de su ejercicio, el Acuerdo deberá ser aprobado por las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento; --- XXI.- Crear, o en su caso, modificar y suprimir las dependencias necesarias para el desempeño de los asuntos del orden administrativo y para la eficaz prestación de los servicios públicos municipales, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del Reglamento correspondiente; --- XXII.- Proponer al Ayuntamiento, la división administrativa del territorio municipal en Delegaciones, Subdelegaciones, Sectores, Secciones y Manzanas o la modificación de la existente, así como reconocer la denominación política de las poblaciones y solicitar la declaratoria de nuevas categorías políticas al Congreso del Estado; --- XXIII.- Solicitar, con el acuerdo de la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento, la expropiación de bienes por causa de utilidad pública, como lo previene la Constitución Política del Estado de Hidalgo; --- XXIV.- Formular anualmente la iniciativa de la Ley de Ingresos y remitirla al Congreso del Estado para su aprobación, previa autorización acordada por la mayoría del Ayuntamiento, a más tardar en la primera quincena del mes de Noviembre; --- XXV.- Formular anualmente el Presupuesto de Egresos y someterlo a la aprobación del Ayuntamiento; --- XXVI.- Publicar mensualmente, en el Diario o Periódico de mayor circulación local o en los estrados de la Presidencia Municipal, el balance de los ingresos y egresos del Ayuntamiento; --- XXVII.- Otorgar o denegar, en su ámbito de competencia, licencias y permisos de uso del suelo, construcción y alineamiento, con observancia de los ordenamientos respectivos; --- XXVIII.- Vigilar y fijar, en su caso, las condiciones que deban reunir todos los establecimientos industriales, comerciales y de servicios cuyo inadecuado funcionamiento pueda ocasionar daños o molestias a la comunidad y dar cuenta a la Autoridad competente cuando corresponda; --- Autorizar, denegar o suspender, con el acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento, los establecimientos donde se consuman bebidas alcohólicas y aquellos cuyas características coincidan con las referidas en el párrafo anterior y ajustar sus actos a lo establecido por la fracción XXVII del Artículo 49 de ésta Ley; --- XXIX.- Otorgar o denegar permisos para el establecimiento de mercados, tianguis y ferias, conforme a la normatividad vigente; --- XXX.- Otorgar o denegar permisos, de acuerdo a la normatividad en vigor, para la realización de actividades mercantiles en la vía pública y designar su ubicación; --- XXXI.- Proporcionar los servicios de seguridad a la población en general y mantener el orden en espectáculos, festividades, paseos y lugares públicos; ---*

**XXXII.- Conceder licencias y autorizar los precios a las empresas que promuevan espectáculos públicos y vigilar que en ellas se desarrollen los programas anunciados y autorizados conforme a las leyes y reglamentos de la materia; --- XXXIII.- Ejercitar, por medio del Síndico o apoderados especiales las acciones judiciales que competan al Municipio; --- XXXIV.- Destinar los bienes del Ayuntamiento a aquellos fines que sean más adecuados para la buena administración municipal, previa autorización del mismo; --- XXXV.- Nombrar representante jurídico en negocios judiciales que atañen al Municipio, cuando el Síndico esté impedido legalmente para ello, o no la asuma por cualquier causa; --- XXXVI.- Proveer en la esfera administrativa todo lo necesario, para la creación y sostenimiento de los servicios municipales; --- XXXVII.- Disponer las transferencias de partidas que reclamen los servicios municipales, previa autorización de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento, y observar las prioridades del desarrollo social y las leyes de Planeación y la de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano; --- XXXVIII.- Conceder licencias y autorizaciones municipales para el funcionamiento de giros industriales, comerciales, turísticos y de servicios profesionales, con observancia de los ordenamientos respectivos, así como cancelarlas temporal o definitivamente por mal uso de ellas, o por violar las disposiciones reglamentarias; --- XXXIX.- Informar al Ayuntamiento en forma oral o por escrito cuando fuese requerido para ello, independientemente del Informe Anual, sobre las labores realizadas durante el transcurso del año y del Estado que guarde la Hacienda Municipal; --- XL.- Admitir o rechazar renunciaciones o licencias de los funcionarios y empleados municipales; --- XLI.- Imponer administrativamente a los empleados y funcionarios de la Administración Municipal, las sanciones que correspondan de acuerdo con el Reglamento Interno de la Administración Municipal y la Ley de la materia o lo dispuesto por las condiciones generales de trabajo; --- XLII.- Ejercer las funciones del Registro del Estado Familiar o delegarlas en el funcionario idóneo que designe; --- XLIII.- Proponer al Ayuntamiento las medidas que estime pertinentes para realizar las obras necesarias en el Municipio, en la inteligencia de que antes de principiar cualquier obra nueva, deberá terminar o continuar las que haya recibido de la administración anterior como inconclusas o iniciadas, salvo que por circunstancias especiales fundadas o motivadas, se estime conveniente que dichas obras no se terminen o continúen; en cuyo caso, es necesario Acuerdo expreso de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento, previo Dictamen de la Unidad de Obras Públicas Municipales; --- XLIV.- Ejercer las funciones de Presidente de la Junta Municipal de Reclutamiento y proceder a la inscripción de los jóvenes en edad militar, organizar el sorteo correspondiente y entregar el personal a las autoridades militares el primer domingo del mes de Enero, de acuerdo con la Ley del Servicio Militar Nacional; --- XLV.- Elaborar en coordinación con el Síndico y por conducto del personal responsable, inventario minucioso de todos los bienes municipales, muebles e inmuebles. Este inventario se hará en un libro especial y en el mes de Enero de cada año se revisará, para hacer constar las modificaciones que haya habido en el curso del año anterior; --- XLVI.- Cuidar de la conservación del orden público, para lo cual dictará las medidas que a su juicio requieran las circunstancias; --- XLVII.- Reunir oportunamente los datos estadísticos del Municipio; --- XLVIII.- Cuidar de la conservación y eficacia de los servicios públicos y dictar las medidas que el caso amerite; --- XLIX.- Exigir de los funcionarios y empleados municipales, el cumplimiento de sus obligaciones; --- L.- Calificar las infracciones cometidas a las leyes, reglamentos y disposiciones municipales de observancia general y resolver sobre el recurso de revocación; --- LI.- Expedir constancias de vecindad; --- LII.- Conceder permisos para manifestaciones públicas, siempre y cuando se llenen los requisitos que para éste efecto señala el Artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; --- LIII.- Celebrar contratos con particulares o Instituciones Oficiales en los términos señalados por la Constitución Política del Estado de Hidalgo, ésta Ley y las demás relativas; --- LIV.- Someter a Plebiscito los proyectos para la concesión de servicios públicos a cargo del Municipio, conforme a lo dispuesto en ésta Ley; --- LV.- Resolver los recursos interpuestos en contra de sus acuerdos y resoluciones; --- LVI.- Proponer al Ayuntamiento, la integración de Comisiones de Gobierno y Administración; --- LVII.- Presentar ante la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado, su Declaración Patrimonial inicial, dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la**

toma de posesión; de modificación anual, durante el mes de mayo de cada año; y de conclusión de encargo, dentro de los treinta días hábiles siguiente a ésta y --- LVIII.- Las demás que le señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Hidalgo, ésta Ley y los demás ordenamientos de la materia. --- Artículo 55.- Los Presidentes Municipales, se encuentran impedidos para: --- I.- Aplicar los fondos, valores y bienes municipales a fines distintos a los que están destinados y excederse en el ejercicio del Presupuesto de Egresos. --- La transferencia de partidas, sólo podrá realizarse con la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento; --- II.- Imponer contribución o sanción alguna que no esté señalada en las leyes, reglamentos y otras disposiciones legales vigentes; --- III.- Ausentarse del Municipio por más de quince días sin licencia del Ayuntamiento; --- IV.- Cobrar personalmente o por interpósita persona o empleado que no se encuentre facultado, multa o arbitrio alguno; --- V.- Consentir o autorizar que alguna oficina distinta de la Tesorería Municipal, conserve o retenga fondos municipales; --- VI.- Residir habitualmente durante su gestión fuera del territorio municipal que representa y --- VII.- Abstenerse, con excepción de su esposa que podrá fungir como Presidenta y Directora del Desarrollo Integral de la Familia Municipal, de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación contratación, o promoción de familiares o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles. --- Artículo 60.- Los Síndicos de los ayuntamientos, tendrán las siguientes facultades y obligaciones: --- I.- La procuración, defensa y promoción de los intereses Municipales; --- II.- La representación jurídica del Ayuntamiento, en los litigios en que éste fuera parte; --- III.- Cuidar que se observen escrupulosamente las disposiciones de ésta Ley, para el efecto de sancionar cualquier infracción que se cometa; --- IV.- Presidir la Comisión de Hacienda Municipal, revisar y firmar la cuenta pública que mensualmente deberá remitirse al Congreso del Estado e informar por escrito al Ayuntamiento; --- Vigilar y preservar el acceso a la información, que sea requerida por los miembros del Ayuntamiento; --- V.- Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería Municipal, y cuidar que la aplicación de los gastos, se haga con todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo; --- VI.- Intervenir en la formación del inventario general de los bienes que integran el patrimonio del Municipio, a que se refiere el Artículo 87 de ésta Ley; --- VII.- Legalizar la propiedad de los bienes municipales; --- VIII.- Demandar ante las autoridades competentes la responsabilidad en que incurran en el desempeño de sus cargos, los funcionarios y empleados del Municipio; --- IX.- Vigilar los negocios del Municipio, a fin de evitar que se venzan los términos legales y hacer las promociones o gestiones que el caso amerite; --- X.- Intervenir en la formulación y actualización del inventario general de bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio y hacer que se inscriban en un libro especial con expresión de sus valores y características de identificación, así como el destino de los mismos; --- XI.- Vigilar que las multas que impongan las Autoridades Municipales, se haga de acuerdo a las tarifas establecidas e ingresen a la Tesorería previo el comprobante que debe expedirse en cada caso; --- XII.- Asistir a los remates públicos que se verifiquen, en los que tenga interés el Municipio, para procurar que se finquen al mejor postor y que se cumplan los términos y demás formalidades prevenidas por la Ley; --- XIII.- Tramitar las expropiaciones que por causa de utilidad pública fueren necesarias, por los medios que estime convenientes y previa autorización del Ayuntamiento; --- XIV.- Dar cuenta al Presidente y al Ayuntamiento del arreglo definitivo que se hubiese logrado en los asuntos, del Estado que guarden los mismos, a fin de dictar las providencias necesarias y --- XV.- Las demás que le concedan o le impongan la Ley, los Reglamentos y acuerdos del Ayuntamiento. --- Los Síndicos, concurrirán a las sesiones del Ayuntamiento, con voz y voto; percibirán su dieta de asistencia que señale el presupuesto de egresos del Municipio y no podrán, en ningún caso, desempeñar cargos, empleos o comisiones remuneradas en la Administración Pública Municipal. --- Artículo 61.- Los Síndicos están impedidos para desistirse, transigir, comprometer en arbitrajes, hacer cesión de bienes o arbitrios, salvo autorización expresa que en cada caso le otorguen las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento. --- Artículo 70.- Las faltas temporales de los Delegados municipales, serán suplidas por el Subdelegado; las que tengan el carácter de definitivas serán suplidas a elección de los vecinos. --- Artículo 74.- Para los efectos

de ésta Ley, son autoridades auxiliares municipales, los Delegados y Subdelegados. -- Para ser Delegado o Subdelegado Municipal, se requiere ser ciudadano de la comunidad, saber leer y escribir, tener como mínimo dieciocho años de edad, cumplidos al día de su elección, no pertenecer al Estado eclesiástico y tener un modo honesto de vivir. --- Artículo 75.- Las autoridades auxiliares municipales, actuarán en sus respectivas jurisdicciones, como Delegados de los Ayuntamientos y tendrán las atribuciones siguientes: --- I.- Cuidar el orden, la seguridad y la sanidad básica de los vecinos del lugar y reportar ante los cuerpos de seguridad o los titulares de servicios públicos y de salud las acciones que requieren de su intervención; --- II.- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias que expida el Ayuntamiento y reportar, ante el órgano administrativo correspondiente, las violaciones a los mismos; --- III.- Elaborar, revisar y tener actualizado el censo de población de la demarcación correspondiente; --- IV.- Gestionar ante el presidente municipal, la satisfacción de los requerimientos fundamentales de la comunidad; --- V.- Organizar el trabajo comunitario; --- VI.- Auxiliar en todo lo que requiera el Presidente Municipal para el mejor cumplimiento de sus funciones, salvo en los asuntos político-electorales, por no ser competencia de estos y --- VII.- Las demás que le otorguen los reglamentos respectivos. --- Artículo 76.- Los Delegados y Subdelegados, serán electos por los vecinos de la localidad en el primer mes de cada año, durarán en su cargo un año y podrán ser removidos por causa justificada, a consideración de los vecinos de la comunidad. El nombramiento y remoción de Delegados y Subdelegados, se ajustará a lo previsto por las disposiciones legales vigentes y pueden ser ratificados por una sola ocasión. --- Artículo 91.- En cada Ayuntamiento, para auxiliar en sus funciones al presidente municipal, se tendrá una Secretaría General Municipal. --- La Secretaría General Municipal, estará encomendada a un Secretario que no será miembro del Ayuntamiento y su designación la hará el presidente municipal. --- Artículo 92.- Para ser Secretario General Municipal, se requiere: --- I.- Ser Hidalguense en pleno uso de sus derechos Políticos y Civiles; --- II.- Ser vecino del Municipio, con residencia efectiva por lo menos de un año; --- III.- Tener la formación académica o experiencia administrativa necesaria, así como capacidad y honestidad reconocidas; --- IV.- Ser de reconocida honorabilidad; --- V.- No haber sido condenado en proceso penal, por delito intencional y --- VI.- No ser Ministro de ningún culto religioso. --- Artículo 93.- Son facultades y obligaciones del Secretario General Municipal: --- I.- Tener a su cargo el cuidado y dirección de la Oficina y el Archivo del Ayuntamiento; --- II.- Controlar la correspondencia oficial y dar cuenta diaria de los asuntos al Presidente para acordar el trámite; --- III.- Estar presente en todas las sesiones del Ayuntamiento con voz informativa; --- IV.- Expedir las copias, credenciales y demás certificaciones y documentos que acuerde el presidente municipal; --- V.- Refrendar con su firma todos los documentos oficiales emanados del Presidente Municipal; --- VI.- Formular y presentar al presidente municipal, relación mensual de expedientes que se hayan resuelto en dicho lapso en la Presidencia, o se encuentren pendientes de resolución, con mención sucinta del asunto en cada caso; --- VII.- Con la intervención del Síndico, elaborar el inventario general y registro en libros especiales de los bienes muebles e inmuebles, propiedad del Municipio, de dominio público y de dominio privado, expresando todos los datos de identificación, valor y destino de los mismos; --- VIII.- Formar y conservar actualizada una colección de Leyes, Decretos, Reglamentos, Circulares, Periódico Oficial del Gobierno del Estado, y en general de todas las disposiciones legales de aplicación en el Municipio y en el Estado; --- IX.- Desempeñar la función de Secretario de la Junta Municipal de reclutamiento; --- X.- Suplir las faltas del presidente municipal, en los términos de ésta Ley; --- XI.- Distribuir entre los empleados de la Secretaría a su cargo, las labores que deban desempeñar; --- XII.- Desempeñar los cargos y comisiones oficiales, que le confiere el Presidente; --- XIII.- Cuidar que los empleados municipales, concurren a las horas de despacho y que desempeñen sus labores con prontitud, exactitud y eficacia; --- XIV.- Cumplir y hacer cumplir en la esfera de su competencia, los Bandos de Gobierno y de Policía, el Reglamento Interior de la Administración y los Reglamentos de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, el de Protección Civil y todas las normas legales establecidas y los asuntos que le encomiende el presidente municipal, para la conservación del orden, la protección de la población y el pronto y eficaz despacho de los asuntos administrativos municipales y --- XV.- Comparecer ante el

*Ayuntamiento, cuando se le requiera. --- Para el desempeño de sus funciones y el desahogo de los asuntos legales, el Secretario General Municipal, estará asistido de una Unidad Técnica Jurídica a cargo de un profesionista o pasante de la licenciatura en derecho, que acredite satisfactoriamente sus estudios y cuyo nombramiento deberá ser autorizado por la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento. --- Artículo 94.- El Secretario General Municipal, será suplido por la persona que designe el Presidente Municipal. --- Artículo 95.- La Tesorería Municipal, es el único órgano de recaudación de los recursos financieros municipales, con las excepciones expresamente señaladas por la Ley. --- Esta dependencia, estará a cargo de un Tesorero Municipal que será designado por el Presidente. --- Artículo 97.- ... Para el desempeño de sus funciones, el Tesorero Municipal estará asistido por una Unidad Técnica de Finanzas y Contabilidad, cuya responsabilidad deberá recaer en un profesionista o pasante de las carreras de economía, administración o contaduría, que acredite satisfactoriamente sus estudios, cuyo nombramiento deberá ser autorizado por la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento; el responsable del área referida, refrendará con su firma los documentos oficiales suscritos por el titular de la Tesorería Municipal. --- Artículo 102.- En cada Ayuntamiento, habrá una Contraloría que tendrá por objeto la vigilancia y evaluación del desempeño de las distintas áreas de la administración municipal, para promover la productividad, eficiencia y eficacia, a través de la implantación de sistemas de control interno, adecuado a las circunstancias, así como vigilar, en su ámbito, el cumplimiento de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos. --- Artículo 103.- La Contraloría, tendrá las siguientes facultades y obligaciones: --- I.- Vigilar el exacto cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que regulen las funciones del Ayuntamiento; --- II.- Vigilar la observancia de los procedimientos establecidos para el control interno del Ayuntamiento; --- III.- Vigilar, en su ámbito, el cumplimiento de las normas establecidas por los organismos de control del Estado, como son: la Secretaría de Contraloría del Gobierno del Estado de Hidalgo y la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del mismo; --- IV.- Coordinar las auditorías generales o especiales, que deban realizarse por acuerdo del Presidente Municipal, en todas las áreas de la Administración Pública Municipal; --- V.- Estudiar y proponer, conjuntamente con el Secretario General Municipal, a las diversas dependencias de la Administración Pública Municipal, mejoras a los sistemas de administración y control, que se consideren convenientes; --- VI.- Dar seguimiento a programas de Gobierno Municipal; --- VII.- Investigar cualquier situación de orden administrativo, que le solicite el Presidente Municipal; --- VIII.- Rendir informe de sus actividades al presidente municipal; --- IX.- Recabar las declaraciones patrimoniales de los Servidores Públicos que deban presentarla, de conformidad con la Ley de la Materia y --- X.- Las demás que le señalen la leyes, reglamentos y acuerdos del Ayuntamiento, e instrucciones del Presidente Municipal. --- El Titular de la Contraloría, deberá contar con estudios de educación media superior o su equivalente en la rama Contable Administrativa, como mínimo, debidamente acreditados ante el Ayuntamiento. --- Artículo 113.- Al Titular de Obras Públicas, le corresponde: --- I.- Llevar a cabo la planeación y programación de las obras que deba realizar el Ayuntamiento y su ejecución, cuando no deban ser sometidas a concurso; --- II.- Hacer los estudios y presupuestos de las obras a cargo del Municipio; --- III.- Intervenir en la forma en que el presidente municipal le indique, en las obras que el Municipio realice con participación del Estado o la Federación o en coordinación o asociación con otros Municipios; --- IV.- Autorizar el uso del suelo y licencias de fraccionamiento que deba extender el Presidente Municipal, en los términos de las leyes federales y estatales en la materia; para ello, deberá observar las disposiciones correspondientes al desarrollo regional; así como expedir permisos para la construcción, ampliación o remodelación de casas, edificios, banquetas, bardas, conexiones de drenaje, etcétera y cuidar que los interesados observen los requisitos señalados por las leyes y reglamentos correspondientes, así como de que se cubran las contribuciones que se causen; --- V.- Sancionar a las personas que sin permiso o sin observar los demás requisitos se encuentren con obras en construcción; --- VI.- Realizar avalúos; --- VII.- Expedir constancia de alineamiento y números oficiales; --- VIII.- Responder, personalmente, por las deficiencias que tengan las obras municipales que bajo su dirección se lleven a cabo; --- IX.- Intervenir en la elaboración de los estudios y*

*proyectos para el establecimiento y administración de las reservas territoriales del Municipio; --- X.- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana y preservar el entorno ecológico, en las obras que se realicen; --- XI.- Elaborar la propuesta de valores unitarios a que se refiere el último párrafo del Artículo 50 de ésta Ley; --- XII.- Comparecer ante el Ayuntamiento, cuando sea requerido y --- XIII.- Asistir al presidente municipal, en las funciones técnicas del Comité de Planeación del Desarrollo Municipal. --- El Titular de Obras Públicas de los Municipios, deberá ser un profesionista o técnico en la materia o, en su caso, deberá contar con el apoyo de una Unidad Técnica de Diseño, Cálculo y Ejecución de Obras, cuyo responsable acredite satisfactoriamente sus estudios y, en éste caso, su nombramiento deberá ser autorizado por la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento; el responsable de la Unidad referida, refrendará con su firma los documentos oficiales, suscritos por el Titular de Obras Públicas. --- Artículo 115.- El Titular de Planeación y Urbanización, tendrá las siguientes facultades y obligaciones: --- I.- Presentar propuestas al Ayuntamiento para la elaboración de planes y programas de urbanismo y formular la zonificación y el plan de desarrollo urbano, en su ámbito de competencia, conforme a la Ley de la materia; --- II.- Participar en la formulación de planes de desarrollo urbano y regional sustentables, en los que intervenga la Federación, el Estado u otros Municipios, en concordancia con los planes generales de la materia; --- III.- Formular recomendaciones al Ayuntamiento para mejorar la Administración Municipal o la prestación de servicios públicos municipales; --- IV.- Realizar estudios y aceptar información y opiniones de los grupos sociales que integren la comunidad, respecto a la elaboración de los planes municipales sobre asentamientos humanos; --- V.- Comparecer ante el Ayuntamiento, cuando sea requerido; --- VI.- Gestionar, ante el Ayuntamiento, la expedición de los reglamentos y las disposiciones administrativas tendientes a regular el funcionamiento de su dependencia y dar operatividad a los planes de desarrollo municipal, en concordancia con la legislación federal y estatal en la materia y --- VII.- Asistir al Presidente Municipal y al Titular de Obras Públicas, en las funciones técnicas del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal. --- El Titular de Planeación y Urbanización, deberá ser profesionista o técnico con conocimientos en la materia, que acredite satisfactoriamente sus estudios y su nombramiento deberá ser autorizado por la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento; el responsable del área referida, refrendará con su firma los documentos oficiales suscritos por el Titular de Obras Públicas. --- Cuando un Ayuntamiento no cuente con esta dependencia, las funciones correspondientes serán asumidas por la Unidad de Obras Públicas --- Artículo 116.- El Titular de Comercio y Mercados, funcionará de acuerdo con el reglamento correspondiente y tendrá a su cargo el control de la actividad mercantil de su competencia. --- Artículo 117.- El Titular de Limpia y Transporte, tendrá como función: --- I.- Mantener en Estado de limpieza y buena presentación las calles, plazas, jardines y establecimientos públicos de la ciudad; --- II.- Conservar en buen Estado los camiones recolectores de basura, que deberán pasar en forma periódica en todas las calles, para la prestación del servicio; --- III.- Proponer en coordinación con el Titular de Obras Públicas, los lugares apropiados para plantas tratadoras, rellenos sanitarios y basureros y --- IV.- Las demás que le impongan las leyes y los reglamentos correspondientes. --- Artículo 118.- Corresponde al Titular del Rastro Municipal, procurar que la matanza del ganado y aves se realice bajo su control, con observancia de las disposiciones sanitarias, vigilar que se paguen las contribuciones y se ponga el sello correspondiente para la circulación de carnes. Vigilar el adecuado funcionamiento de los rastros operados por particulares y procurar que se cumpla con la Hacienda Municipal y las demás disposiciones vigentes. --- Artículo 119.- El Jefe de la Oficina de Alumbrado Público, deberá conservar en buen Estado las redes de distribución, realizar los estudios para las ampliaciones y mejoras correspondientes, cuidar que en su oportunidad se repongan las lámparas fundidas, prender y apagar a la hora indicada el alumbrado público, llevar un minucioso registro del consumo de energía eléctrica y comunicar al Tesorero Municipal o al Titular de Obras Públicas, las tomas clandestinas que afecten las redes a cargo del Municipio. --- Artículo 120.- Al Jefe de Parques y Jardines, le corresponde la vigilancia, conservación y equipamiento de los parques y lugares públicos de recreo, así como procurar que estos lugares sean un*

ornato atractivo para la población. --- Artículo 121.- El Titular de la Unidad de Reglamentos, tendrá a su cargo, la aplicación y observancia de los reglamentos municipales expedidos por el Ayuntamiento y las leyes que expida la Legislatura del Estado y levantar las infracciones que correspondan. --- Artículo 122.- Al Titular de Sanidad Municipal, le compete vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Código en la materia y su reglamento, para crear nuevas y mejores condiciones de higiene y salud para los habitantes del Municipio. --- Artículo 123.- El Jefe de Espectáculos, tendrá como función, vigilar que en los lugares donde se desarrollen todo tipo de espectáculos o diversiones, no se falte a la moral y las buenas costumbres; así mismo, le corresponde autorizar los permisos y cuidar que se paguen las contribuciones respectivas al Municipio. --- Artículo 124.- El responsable del Panteón Municipal, tendrá a su cargo la administración del mismo, el control y vigilancia de la inhumación y exhumación de cadáveres, siempre y cuando se cumplan los requisitos legales correspondientes. --- Artículo 125.- La Administración Municipal, en el sector central o paramunicipal, contará con una unidad encargada de prestar los servicios de asistencia social con la denominación de Junta Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia. Para financiar su operación, el Ayuntamiento establecerá, conforme a sus recursos, la partida presupuestal correspondiente, no podrá ser ésta de un monto menor al 3% del total del Presupuesto de Egresos, independientemente de los recursos federales y estatales que se le transfieran. --- La Junta Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia, estará regida por un Patronato, presidido por la persona que designe el presidente municipal y una Dirección, con las unidades administrativas o dependencias que establezca el Acuerdo o Reglamento correspondiente o sus propios requerimientos. --- El Titular del Desarrollo Integral de la Familia Municipal, deberá contar con el apoyo de una Unidad Técnica, cuyo responsable deberá ser un profesionista o técnico con conocimientos en las materias de derecho, administración o ramas afines a éstas, que acredite satisfactoriamente sus estudios ante el Ayuntamiento. El responsable de la Unidad referida, refrendará con su firma los documentos oficiales suscritos por el titular del Desarrollo Integral de la Familia Municipal. --- Artículo 155.- La justicia en los Municipios del Estado, será de orden administrativo y se impartirá a través de los Conciliadores Municipales, que serán electos por el Ayuntamiento, de una terna propuesta por el presidente municipal, en los primeros treinta días del ejercicio. La elección se sujetará a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado y será calificada por la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento. --- De acuerdo con lo expuesto, el artículo 115, fracción II incisos a), b), c) y e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no faculta al Congreso del Estado de Hidalgo, para aprobar normas que obliguen a los Ayuntamientos a organizar su administración Pública Municipal de la siguiente forma: --- I.- Con una Junta de Acción Cívica y Cultural que tenga como funciones organizar actos cívicos en las fechas históricas tradicionales y que fomenten la educación cívica y la superación cultural de sus habitantes; a que esa junta se integre por el presidente municipal, Dos Secretarios Vocales, Un Tesorero y sus respectivos suplentes y que esos integrantes sean designados por el Ayuntamiento a propuesta del presidente municipal. --- II.- A que los Presidentes Municipales tengan las facultades y obligaciones que determinó el Congreso en el artículo 52 de la Ley Orgánica Municipal. --- III.- A que los Presidentes Municipales se abstengan de realizar los hechos que determinó el Congreso en el artículo 55 de la Ley Orgánica Municipal. --- IV.- A que los Síndicos tengan las facultades y obligaciones que determinó el Congreso en el artículo 60 de la Ley Orgánica Municipal. --- V.- A que los Síndicos se abstengan de realizar los hechos que determinó el Congreso en el artículo 61 de la Ley Orgánica Municipal. --- VI.- A que las faltas temporales de los Delegados Municipales sean suplidas en los términos que resolvió el Congreso del Estado en el artículo 70 de la Ley Orgánica Municipal. --- VII.- Que las autoridades auxiliares municipales sean los Delegados y Subdelegados y que deban cumplir los requisitos que determinó el Congreso del Estado en el artículo 74 de la Ley Orgánica Municipal. --- VIII.- Que las autoridades auxiliares municipales tengan las atribuciones que resolvió el Congreso del Estado en el artículo 75 de la Ley Orgánica Municipal. --- IX.- Que los Delegados y Subdelegados sean electos en la forma en que determinó el Congreso del Estado en el artículo 76 de la Ley Orgánica Municipal. --- X.- A que el presidente municipal sea auxiliado en sus funciones por una

*Secretaría General Municipal. --- XI.- A que la Secretaría General Municipal deba cumplir con los requisitos que determinó el Congreso del Estado en el artículo 92 de la Ley Orgánica Municipal. --- XII.- Que el Secretario General Municipal tenga las atribuciones que determinó el Congreso del Estado en el artículo 93 de la Ley Orgánica Municipal. --- XIII.- A que la Administración Pública Municipal se encuentre integrada por un Tesorero. --- XIV.- A que el Tesorero Municipal sea designado por el presidente municipal. --- XV.- A que el Tesorero Municipal cumpla con los requisitos que determinó el Congreso del Estado de Hidalgo en el artículo 96 de la Ley Orgánica Municipal. --- XVI.- A que el Tesorero Municipal tenga las atribuciones que determinó el Congreso del Estado en el artículo 98 de la Ley Orgánica Municipal. --- XVII.- A que el Tesorero Municipal este asistido por una unidad técnica de finanzas y contabilidad. --- XVIII.- Que la Administración Pública Municipal esta integrada por una Contraloría Interna que tenga como función la vigilancia y evaluación del desempeño de las áreas de la Administración Pública Municipal. --- XIX.- Que la contraloría tenga las atribuciones que determinó el Congreso del Estado en el artículo 103 de la Ley Orgánica Municipal. --- XX.- Que la Administración Pública Municipal esté integrada por un titular de Obras Públicas que tenga como atribuciones las que determinó el Congreso del Estado en el artículo 113 de la Ley Orgánica Municipal. --- XXI.- A que la Administración Pública Municipal este integrada por un titular de Planeación y Urbanización que tenga las atribuciones que determinó el Congreso del Estado en el artículo 115 de la Ley Orgánica Municipal. --- XXII.- Que la Administración Pública Municipal este integrada por un titular de Comercio y Mercados y que tenga las atribuciones que determinó el Congreso del Estado en el artículo 116 de la Ley Orgánica Municipal. --- XXIII.- Que la Administración Pública Municipal este integrada por un titular de Limpia y Transporte y que tenga las atribuciones que determinó el Congreso del Estado en el Artículo 117 de la Ley Orgánica Municipal. --- XXIV.- Que la Administración Pública Municipal este integrada por un titular del Rastro Municipal y que tenga las atribuciones que determinó el Congreso del Estado en el Artículo 118 de la Ley Orgánica Municipal. --- XXV.- Que la Administración Pública Municipal este integrada por el Jefe de la Oficina de Alumbrado Público y que tenga las atribuciones que determinó el Congreso del Estado en el Artículo 119 de la Ley Orgánica Municipal. --- XXVI.- Que la Administración Pública Municipal este integrada por el Jefe de Parques y Jardines y que tenga las atribuciones que determinó el Congreso del Estado en el Artículo 120 de la Ley Orgánica Municipal. --- XXVII.- Que la Administración Pública Municipal este integrada por un titular de la Unidad de Reglamentos y que tenga las atribuciones que determinó el Congreso del Estado en el Artículo 121 de la Ley Orgánica Municipal. --- XXVIII.- Que la administración Pública Municipal este integrada por un titular de Sanidad Municipal y que tenga las atribuciones que determinó el Congreso del Estado en el Artículo 122 de la Ley Orgánica Municipal. --- - XXIX.- Que la Administración Pública Municipal este integrada por el Jefe de Espectáculos y que tenga las atribuciones que determinó el Congreso del Estado en el Artículo 123 de la Ley Orgánica Municipal. --- XXX.- A que la Administración Pública Municipal este integrada por una Junta Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia que tenga las atribuciones que determinó el Congreso del Estado en el Artículo 125 de la Ley Orgánica Municipal. --- XXXI.- Que la Junta Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia que este administrada por un patronato. --- Por lo anterior, todas las normas descritas de la Ley Orgánica Municipal violan la facultad que tienen los ayuntamientos para gobernar los Municipios, para desarrollar esta función de manera exclusiva y para aprobar todas las disposiciones administrativas que organicen la Administración Pública Municipal. --- TERCERO: Las autoridades señaladas como demandadas H. Legislatura de Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, el C. Gobernador Constitucional, y el C. Director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo; vulneran la autonomía del Municipio de Tulancingo de Bravo Hidalgo, a través de la aprobación sanción y publicación de la Ley Orgánica Municipal mediante decreto 213 de fecha 16 dieciséis de abril del año en curso, en virtud de que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concede la facultad a las Legislaturas de los Estados de expedir las Leyes en materia Municipal, como es este caso de la Ley Orgánica Municipal; Ley que deberá ajustarse exclusivamente a diversas bases como son: --- a) El de la administración Pública Municipal y procedimientos administrativos*

*en los que se incluya los medios de impugnación para dirimir las controversias de la Administración Municipal con los particulares; b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento para dictar resoluciones que afecten su patrimonio inmobiliario Municipal para celebrar actos o convenios; c) Los convenios que se celebren con el Gobierno del Estado; d) El procedimiento y condiciones para que el Gobierno Estatal asuma una función o servicio Municipal cuando el Municipio este imposibilitado para brindarlo y e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con Bandos y Reglamentos correspondientes; de lo que debemos de entender que exclusivamente las autoridades demandadas se debieron ajustar a estas bases para la expedición de la Ley Orgánica Municipal, ya que los preceptos legales que excedan estas bases deberán ser declarados invalidados. --- Es el caso, que la Ley Orgánica Municipal en su artículo 21, establece las figuras de iniciativa popular plebiscito y referéndum; con la finalidad de concederle la participación ciudadana en cuanto a la creación de reformas, adiciones o derogaciones de los Bandos de Policía y Gobierno y demás reglamentos de observancia general; con la finalidad de que propongan estos aspectos con exposición de motivos, teniendo el derecho los promoventes de nombrar un representante para que participe con voz en las sesiones del Ayuntamiento que tenga por objeto analizarlas; el derecho de que se consulte a los ciudadanos a fin de que expresen su aprobación o rechazo para los actos de los Ayuntamientos que sean considerados como trascendentes para la vida del Municipio; y el derecho a los ciudadanos para que manifiesten su aprobación o desaprobación respecto a los bandos y reglamentos Municipales. --- Como podrá apreciar esta Autoridad Federal en el dispositivo legal de la Ley antes mencionada; se le conceden facultades a la ciudadanía para participar con voz en el análisis y aprobación de los Bandos de Policía y Gobierno y demás reglamentos de observancia general, así como también del derecho para la aprobación y desaprobación de dichos ordenamientos legales; resultando ser inconstitucional este precepto legal en virtud de que, el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece; que es facultad de los Ayuntamientos el aprobar los Bandos de Policía y Gobierno, reglamentos, circulares, y demás disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, de lo que se consagra la facultad exclusiva a los Ayuntamientos de aprobarlos, pero en este no se establece el derecho a la ciudadanía de participar en la aprobación de los Bandos de Policía y Gobierno y demás reglamentos, en cuanto tengan la facultad de alegar en dicha aprobación, así como también no se establece el derecho constitucional de la ciudadanía para aprobar o desaprobar los Bandos de Policía y demás reglamentos, para que éstos en su momento pudieran tener validez. -- - Pues al efecto, si en dicho artículo de la Ley Orgánica Municipal consagra el derecho de los ciudadanos para intervenir en cuanto a la aprobación o desaprobación de los bandos de Policía y Gobierno y demás reglamentos, así como también la facultad de decidir en el momento de su aprobación; y si el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no confiere esta facultad a la ciudadanía, o sea requisito formal para que dichos ordenamientos legales administrativos puedan tener validez; este precepto legal es por ende inconstitucional, pues le restringe de la facultad exclusiva que le confiere el artículo 115 constitucional a los Ayuntamientos, para que sean sus propios miembros quienes aprueben dichos ordenamientos legales; en consecuencia este artículo 21 de la Ley Orgánica Municipal que instituye las figuras administrativas en cuanto a la participación de la ciudadanía para la aprobación o desaprobación, creación, reforma, adición o derogación de los Bandos de Policía y Gobierno y demás reglamentos de observancia general, este precepto legal debe ser declarado invalidado por esta autoridad federal, ya que contraviene con las facultades exclusivas que consagra el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los Ayuntamientos para aprobar dichos ordenamientos legales. --- CUARTO.- Las autoridades señaladas como demandadas H. Legislatura de Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, el C. Gobernador Constitucional, y el C. Director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo; vulneran la autonomía del Municipio de Tulancingo de Bravo Hidalgo, a través de la aprobación sanción y publicación de la Ley Orgánica Municipal mediante decreto 213 de fecha 16 dieciséis de abril del año en curso, en virtud de que*

*el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concede la facultad a las Legislaturas de los Estados de expedir las Leyes en materia Municipal, como es este caso de la Ley Orgánica Municipal; Ley que deberá ajustarse exclusivamente a diversas bases como son: --- a) El de la administración Pública Municipal y procedimientos administrativos en los que se incluya los medios de impugnación para dirimir las controversias de la Administración Municipal con los particulares; b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento para dictar resoluciones que afecten su patrimonio inmobiliario Municipal para celebrar actos o convenios; c) Los convenios que se celebren con el Gobierno del Estado; d) El procedimiento y condiciones para que el Gobierno Estatal asuma una función o servicios Municipal cuando el Municipio este imposibilitado para brindarlo y e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con Bandos y Reglamentos correspondientes; de lo que debemos de entender que exclusivamente las autoridades demandadas se debieron ajustar a estas bases para la expedición de la Ley Orgánica Municipal, ya que los preceptos legales que excedan estas bases deberán ser declarados invalidados. --- Es el caso, que el artículo 29 de la Ley Orgánica Municipal establece, que se considera desintegrado un Ayuntamiento cuando por cualquier causa, aunque sea temporal, falten todos los regidores propietarios y suplentes quedando sin Gobierno el Municipio, y si quedan algunos regidores pero no son suficientes para constituir mayoría, se llaman a los suplentes y si tampoco integran la mayoría, el Congreso del Estado hará la declaratoria de la desaparición del Ayuntamiento; este precepto legal contraviene lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en este se establece como únicos supuestos para que las legislaturas de los Estados declaren desaparecido un Ayuntamiento, se requiere la renuncia o falta absoluta de la mayoría de los miembros de dicho Ayuntamiento: --- Pues, como así podrá apreciar esta Autoridad Federal este precepto de la Ley Orgánica Municipal contraviene lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ya que en este se le están confiriendo facultades a la Legislatura del Estado de poder declarar la desaparición de los Ayuntamientos por la desintegración de éstos, debido a la falta TEMPORAL de la mayoría de los regidores propietarios o suplentes; ya que reitero el artículo 115 constitucional establece como únicos supuestos para declarar la desaparición de un Ayuntamiento como son: por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros; esto es, el precepto constitucional aludido establece la falta absoluta de la mayoría de los miembros de un Ayuntamiento y nunca la falta temporal; pues inconstitucionalmente dicho precepto legal de la Ley Orgánica Municipal, le confiere facultades a la legislatura del Estado para declarar la desaparición de un Ayuntamiento, estableciendo ilegalmente otro supuesto como es la falta temporal de la mayoría de sus miembros. --- Por lo que he de solicitar a esta autoridad Federal declare la invalidez del artículo 29 de la Ley Orgánica Municipal vigente en el Estado de Hidalgo, debido a que ilegalmente este precepto legal establece otro supuesto para la Legislatura del Estado pueda declarar la desaparición de un Ayuntamiento; como es la falta temporal de todos los Regidores propietarios y suplentes del Ayuntamiento; cuando exclusivamente el artículo 115 constitucional establece como únicos supuestos el de la renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros del Ayuntamiento. --- QUINTO.- Las autoridades señaladas como demandadas H. Legislatura de Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, el C. Gobernador Constitucional, y el C. Director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo; vulneran la autonomía del Municipio de Tulancingo de Bravo Hidalgo, a través de la aprobación sanción y publicación de la Ley Orgánica Municipal mediante decreto 213 de fecha 16 dieciséis de abril del año en curso, en virtud de que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concede la facultad a las Legislaturas de los Estados de expedir las Leyes en materia Municipal, como es este caso de la Ley Orgánica Municipal; Ley que deberá ajustarse exclusivamente a diversas bases como son: --- a) El de la administración Pública Municipal y procedimientos administrativos en los que se incluya los medios de impugnación para dirimir las controversias de la Administración Municipal con los particulares; b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento para dictar resoluciones que afecten su patrimonio*

*inmobiliario Municipal para celebrar actos o convenios; c) Los convenios que se celebren con el Gobierno del Estado; d) El procedimiento y condiciones para que el Gobierno Estatal asuma una función o servicios Municipal cuando el Municipio este imposibilitado para brindarlo y e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con Bandos y Reglamentos correspondientes; de lo que debemos de entender que exclusivamente las autoridades demandadas se debieron ajustar a estas bases para la expedición de la Ley Orgánica Municipal, ya que los preceptos legales que excedan estas bases deberán ser declarados invalidados. --- Es el caso, que el artículo 49 fracción XXI de la Ley Orgánica Municipal vigente en el Estado de Hidalgo, la cual hoy se combate, concede la facultad a los Ayuntamientos para suspender a sus miembros en caso de un proceso que se siga en su contra, por responsabilidad proveniente de faltas o delitos oficiales en tanto se defina su situación jurídica; resultando ser este dispositivo legal también inconstitucional, en virtud de que, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos únicamente faculta a las legislaturas de los Estados para que mediante acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender alguno de los miembros de los Ayuntamientos por alguna causa grave que la Ley Local prevé, siempre y cuando haya tenido la oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. --- De este precepto constitucional se desprenden diversos requisitos para que los miembros de un Ayuntamiento puedan ser suspendidos, como son: a) Que la suspensión se realice exclusivamente por la Legislatura Local por acuerdos de las dos terceras partes de sus integrantes b) Que la suspensión sea debido a alguna causa grave que las leyes locales prevean y; c) Que se le instruya un procedimiento en su contra en el que tenga oportunidad de defensa, siendo estos requisitos los esenciales para que algún miembro de los Ayuntamientos pueda ser suspendidos de su encargo. --- De lo que podrá apreciar esta Autoridad Federal, el artículo de la Ley Orgánica Municipal antes mencionado, es inconstitucional en virtud de que, se le concede facultades a los Ayuntamientos para poder suspender a sus miembros de su encargo cuando esta facultad es exclusiva de las Legislaturas de los Estados cumpliendo con los presupuestos antes mencionados, pues reitero ilegalmente en este artículo de la Ley Orgánica Municipal se le conceden facultades a los Ayuntamientos para poder suspender a sus miembros, siendo que constitucionalmente para llevar a efecto dicha suspensión corresponde a otra autoridad como lo es la Legislatura del Estado. --- Por lo anterior, he de solicitar a esta autoridad federal declare la invalidez de la fracción XXI del artículo 49 de la Ley Orgánica Municipal vigente en el Estado de Hidalgo, por ser este inconstitucional. --- SEXTO.- Las autoridades señaladas como demandadas H. Legislatura de Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, el C. Gobernador Constitucional, y el C. Director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo; vulneran la autonomía del Municipio de Tulancingo de Bravo Hidalgo, a través de la aprobación sanción y publicación de la Ley Orgánica Municipal mediante decreto 213 de fecha 16 dieciséis de abril del año en curso, en virtud de que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concede la facultad a las Legislaturas de los Estados de expedir las Leyes en materia Municipal, como es este caso de la Ley Orgánica Municipal; Ley que deberá ajustarse exclusivamente a diversas bases como son: --- a) El de la administración Pública Municipal y procedimientos administrativos en los que se incluya los medios de impugnación para dirimir las controversias de la Administración Municipal con los particulares; b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento para dictar resoluciones que afecten su patrimonio inmobiliario Municipal para celebrar actos o convenios; c) Los convenios que se celebren con el Gobierno del Estado; d) El procedimiento y condiciones para que el Gobierno Estatal asuma una función o servicios Municipal cuando el Municipio este imposibilitado para brindarlo y e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con Bandos y Reglamentos correspondientes; de lo que debemos de entender que exclusivamente las autoridades demandadas se debieron ajustar a estas bases para la expedición de la Ley Orgánica Municipal, ya que los preceptos legales que excedan estas bases deberán ser declarados invalidados. --- Es el caso, que el artículo 64 fracción I último párrafo de la Ley Orgánica Municipal vigente en el Estado de Hidalgo establece que la comisión de Hacienda Municipal deberá estar*

*integrada por el Síndico y por al menos de un Regidor de cada Fracción; artículo que es inconstitucional pues el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los recursos que integran Hacienda Municipal será ejercida en forma directa por los Ayuntamientos o bien por quien ellos autoricen conforme a la Ley. --- El artículo 145 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, establece que es facultad del Síndico Procurador vigilar la Hacienda Pública Municipal y presidir la comisión de Hacienda Municipal y revisar las cuentas de tesorería; y el artículo 146 de la misma constitución Política de Estado Libre y Soberano de Hidalgo establece las facultades de los regidores de los Ayuntamientos; y en este no se especifica que sea facultad de ellos el de integrar la comisión de Hacienda Municipal; siendo que es facultad exclusiva del Síndico Procurador; por lo que considero que es inconstitucional el referido artículo de la Ley Orgánica Municipal, ya que establece que la comisión de Hacienda Municipal deberá estar integrada por cuando menos de un Regidor de cada fracción; y si tomamos en cuenta la jerarquía de leyes; obviamente al expedirse la Ley Orgánica Municipal, el Congreso del Estado de Hidalgo, lo debió de hacer en base a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo por ser estas Leyes supremas en la nación y en nuestra entidad federativa; por lo que reitero sí en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado de Hidalgo; no le conceden facultades a los Regidores para que estos puedan formar parte de la comisión de Hacienda Municipal, la Ley Orgánica Municipal no les debió haber concedido tal facultad, con lo que se contraviene a la Constitución y en consecuencia este artículo debe ser declarado invalidado. --- SEPTIMO.- Las autoridades señaladas como demandadas H. Legislatura de Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, el C. Gobernador Constitucional, y el C. Director del Periódico Oficial de Gobierno del Estado de Hidalgo; vulneran la autonomía del Municipio de Tulancingo de Bravo Hidalgo, a través de la aprobación, sanción y publicación de la Ley Orgánica Municipal mediante decreto 213 de fecha 16 dieciséis de abril del año en curso, en virtud de que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concede la facultad a las Legislaturas de los Estados de expedir las Leyes en materia Municipal, como es este caso de la Ley Orgánica Municipal; Ley que deberá ajustarse exclusivamente a diversas bases como son: a) El de la administración Pública Municipal y procedimientos administrativos en los que se incluya los medios de impugnación para dirimir las controversias de la Administración Municipal con los particulares; b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento para dictar resoluciones que afecten su patrimonio inmobiliario Municipal para celebrar actos o convenios; c) Los convenios que se celebren con el Gobierno del Estado; d) El procedimiento y condiciones para que el Gobierno Estatal asuma una función o servicio Municipal cuando el Municipio este imposibilitado para brindarlo y e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con Bandos y Reglamentos correspondientes; de lo que debemos de entender que exclusivamente las Autoridades demandadas se debieron ajustar a estas bases para la expedición de la Ley Orgánica Municipal, ya que los preceptos legales que excedan estas bases deberán ser declarados invalidados. --- Es el caso que los artículos 97 párrafo tercero, 113 último párrafo, 115 último párrafo, 155, de la Ley Orgánica Municipal; se restringen las facultades del presidente municipal de Tulancingo de Bravo Hidalgo, en consecuencia resultan ser estos artículos inconstitucionales pues el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su primer fracción que cada Municipio será Gobernado por un Ayuntamiento; y el artículo 143 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, establece que la representación del Gobierno Municipal será a cargo del presidente municipal y el artículo 144 refiere las facultades del presidente municipal, en el que en su fracción VIII se establece la facultad del presidente municipal para nombrar y remover libremente a los Directores de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Municipal a los Delegados y Subdelegados y personal Administrativo; facultades que le han sido restringidas a través de los preceptos legales de la Ley Orgánica Municipal vigente en el Estado; toda vez que, dichos artículos establecen: --- Artículo 97 párrafo tercero: para el desempeño de sus funciones el Tesorero*

*Municipal estará asistido por una unidad técnica de finanzas y contabilidad la cual será nombrado por la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento. --- Artículo 113 último párrafo el Titular de Obras Públicas de los Municipios, deberá contar con el apoyo de una Unidad técnica de diseño, cálculo y ejecución de obras los cuales serán nombrados por la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento. --- Artículo 115 último párrafo el Titular de Planeación y Urbanización, deberá ser nombrado por la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento. --- Artículo 155 los Conciliadores Municipales deberán ser electos por el Ayuntamiento de una terna propuesta por el presidente municipal. --- Como podrá apreciar esta autoridad Federal en los Artículos de la Ley Orgánica Municipal vigente en el Estado; se desprende, que tanto los conciliadores Municipales como el titular de planeación y Urbanización de los Municipios deberán ser nombrados por la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento; así como también éstos deberán de nombrar a las unidades técnicas de apoyo tanto en la tesorería Municipal como en la Dirección de Obras Públicas, por lo que consideramos que dichos artículos son inconstitucionales, pues restringen las facultades del presidente municipal de Tulancingo de Bravo, Hidalgo, facultades que le han conferido el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 143 y 144 fracción VIII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, ya que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los Municipios serán Gobernados por los Ayuntamientos y el artículo 143 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo establece que el presidente municipal tendrá a cargo la representación del Gobierno del Municipio; y el artículo 144 establece las facultades del presidente municipal en el que en su fracción VIII se faculta al presidente municipal para nombrar y remover libremente a los Directores de las Dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, Delegados y Subdelegados y demás personal administrativo. --- En efecto y como así podrá apreciar esta autoridad Federal los Artículos antes mencionados de la Ley Orgánica Municipal le restringen facultades al presidente municipal de Tulancingo de Bravo Hidalgo, en cuanto a la designación de todos los Directores y personal Administrativo que laboren en la Presidencia Municipal; condicionándolo a únicamente proponer ante el Ayuntamiento Municipal para que éstos designen a los Directores que realicen las funciones técnicas, al conciliador Municipal, y demás personal técnico que sirva como apoyo en la Tesorería Municipal y Obras Públicas. --- De lo que podemos entender; si el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Municipios serán Gobernados por los Ayuntamientos; y si los artículos 143 que le otorga la facultad al presidente municipal para representar el Gobierno Municipal y el artículo 144 fracción VIII, le confiere la facultad al presidente municipal para nombrar y remover a los Directores de las Dependencias y demás personal Administrativo; esta debe ser por ende facultad exclusiva del presidente municipal de Tulancingo de Bravo Hidalgo, sin tomar en cuenta la opinión de los demás miembros del Ayuntamiento pues, la designación de los Directores y demás personal administrativo no debe estar condicionada a la aprobación de los miembros del Ayuntamiento; y máxime que estos preceptos legales les confieran las facultades a los miembros del Ayuntamiento para designarlos. --- Pues como podrá apreciar esta autoridad federal los Artículos de la Ley Orgánica Municipal vigente en el Estado antes mencionados, son inconstitucionales en virtud de que, se le concede facultades a los miembros de los Ayuntamientos para designar tanto al conciliador Municipal como al Director de Planeación y Urbanización del Municipio, pues esta es facultad exclusiva del presidente municipal. --- De lo que solicito a esta autoridad Federal declare la invalidez de los Artículos antes mencionados en virtud de ser estos inconstitucionales, pues en estos se les restringe facultades al presidente municipal de Tulancingo de Bravo Hidalgo, las que constitucionalmente se le han conferido con plenitud. --- OCTAVO.- El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones: I, II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le otorgaron atribuciones a los Ayuntamientos: Para gobernar a su respectivo Municipio, entre otros aspectos, para expedir las disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la Administración Pública Municipal, para asegurar la participación ciudadana y vecinal. --- En efecto, los preceptos constitucionales mencionados*

regulan literalmente lo siguiente: --- Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: --- I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento... --- La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva ... --- II.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. --- Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados,... --- los reglamentos,... y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal,... --- De acuerdo con lo expuesto, si bien resulta cierto, que las legislaturas de los Estados, con fundamento en el artículo 115, fracción II, incisos a), b), c), d) y e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen atribuciones para expedir una Ley Estatal que regule los siguientes aspectos: --- a) Las bases generales de la Administración Pública Municipal y del Procedimiento Administrativo, para dirimir las controversias entre los particulares y la Administración Pública Municipal. --- 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 período del Ayuntamiento. --- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios de asociación de Municipios para la prestación de servicios públicos y los 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 por el propio Municipio, que regulan los artículos 115, en su fracción III. Así mismo, los convenios que pueden celebrar lo Municipios con el Estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con las contribuciones que reciben los Municipios, sobre: propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles, que se regulan en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- Por último, los convenios que pueden celebrar los Municipios con el Estado, cuando estos a su vez hayan celebrado convenios con la Federación para la asunción de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario, que regulan el artículo 116 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- También resulta cierto que el artículo 115, fracción II, incisos a), b), c), d) y e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no facultan al Congreso del Estado de Hidalgo, para aprobar en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, los Artículos 77, 78, 79, 80, 81, 82. --- Esos preceptos literalmente regulan lo siguiente: --- Artículo 77.- En cada Municipio, funcionará uno o varios Consejos de Colaboración Municipal, según lo acuerde el Ayuntamiento. --- El Presidente Municipal, con el acuerdo de la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento, convocará públicamente a los vecinos del pueblo, comunidad, zona, demarcación, colonia, fraccionamiento o barrio, para la integración de los Consejos de Colaboración Municipal. Las organizaciones y agrupaciones representativas de los principales sectores sociales de la comunidad, podrán acreditar a su representante dentro de los Consejos. --- Los Delegados y Subdelegados, están facultados para presidir los Consejos de Colaboración Municipal, si así lo aprueba la mayoría de los vecinos del pueblo, comunidad, zona, demarcación, colonia, fraccionamiento o barrio, en primera convocatoria pública, ó los que asistan, en segunda convocatoria. --- En la organización, funcionamiento y supervisión de los Consejos de Colaboración Municipal, sólo podrá intervenir el Ayuntamiento. --- Artículo 78.- Los Consejos de Colaboración Municipal, serán órganos de participación social y podrán cumplir funciones de consulta, promoción y gestoría, los que tendrán a su cargo las siguientes facultades y obligaciones: --- I.- Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes, programas, acciones y servicios municipales; --- II.- Promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos, en todos los aspectos de beneficio social; --- III.- Presentar propuestas al Ayuntamiento, para fijar las bases de

*los planes y programas municipales o para modificarlos en su caso y --- IV.- Realizar funciones de contraloría social respecto de obras, acciones o servicios a cargo de la comunidad, en la forma y procedimientos que establezca la ley o reglamento correspondiente. --- Artículo 79.- Los Consejos de Colaboración Municipal, se integrarán con vecinos del Municipio en la forma y términos que determine el Reglamento Interior del Ayuntamiento. --- Artículo 80.- Los Consejos de Colaboración Municipal, tendrán la obligación de informar oportunamente al Ayuntamiento sobre sus actividades. --- Artículo 81.- El Presidente Municipal, con el visto bueno del síndico, podrá autorizar a los Consejos de Colaboración, la recepción de aportaciones económicas de la comunidad, para la realización de sus fines sociales. --- En éste caso, los recibos serán autorizados y controlados por la Tesorería Municipal y sus fondos, se aplicarán al cumplimiento del fin acordado. --- Artículo 82.- Cuando uno o más de los miembros del Consejo de Colaboración Municipal, no cumplan con sus obligaciones y tengan suplentes, serán substituidos por éstos; en caso contrario, el presidente municipal podrá solicitar a los vecinos, a las organizaciones sociales o agrupaciones civiles la designación de los sustitutos. --- En efecto, el artículo 115, fracción II incisos a), b), c), d) y e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no faculta al Congreso del Estado de Hidalgo, para aprobar las normas que: obliguen a los ayuntamientos para que aseguren la participación ciudadana y vecinal a través de consejos de colaboración municipal que se organicen a través de convocatorias que formule el presidente municipal con el acuerdo de la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento. Así mismo para obligar a los Ayuntamientos que los consejos de colaboración municipal se convoquen por una demarcación territorial, que pueda ser por colonia, fraccionamiento o barrio. Tampoco el congreso del Estado se encuentra facultado para obligar a los Municipios para que los delegados y subdelegados deban presidir los consejos de colaboración municipal, si así lo aprueba la mayoría de vecinos del lugar donde se convoque. Tampoco pueden obligar a los ayuntamientos a que la organización, funcionamiento y supervisión sólo puede intervenir el ayuntamiento. Así mismo, no se puede obligar a los ayuntamientos a que los consejos de colaboración ciudadana únicamente tengan funciones de consulta, promoción y gestoría, porque pudieran existir otras funciones donde los consejos de colaboración municipal pudieran participar sin invadir las atribuciones de las autoridades que integran la organización administrativa municipal. A mayor abundamiento, no se puede obligar a los Ayuntamientos a que los consejos de colaboración ciudadana tengan como atribuciones las que resolvió el Congreso del Estado en el artículo 78 de la Ley Orgánica Municipal por ultimo no se puede obligar a los Ayuntamientos para que los consejos de colaboración municipal, con la autorización del presidente municipal y el visto bueno del Síndico puedan autorizar a los consejos de colaboración ciudadana para la recepción de aportaciones económicas de la comunidad para la realización de sus fines sociales. Además no se puede obligar a los Ayuntamientos para que los miembros de los consejos de colaboración municipal, sean substituidos en los términos que decidió el Congreso del Estado en el artículo 82 de la Ley Orgánica Municipal. --- Por lo anteriormente expuesto, el Congreso del Estado, carece de atribuciones para aprobar normas que regulen la forma como en los Municipios se va asegurar la participación ciudadana y vecinal, porque violarían la facultad que tiene los Ayuntamientos para gobernarse a sí mismos y para probar las normas de carácter general que organicen la administración pública municipal y aseguren la participación ciudadana y vecinal; en concreto, es de exclusividad de los Ayuntamientos en regir la participación ciudadana y vecinal, que deberán de asentarse en sus propios ordenamientos. --- No se esta diciendo que estas normas afecten o dañen la participación ciudadana y vecinal, lo que se esta diciendo que estas normas deben ser aprobadas por los Ayuntamientos y de ninguna forma por el Congreso del Estado. --- En conclusión el Congreso del Estado de Hidalgo, en los artículos 77, 78, 79, 80, 81 y 82 de la Ley Orgánica Municipal, esta violando la facultad que tienen los Ayuntamientos para aprobar ordenamientos que aseguren la participación ciudadana y vecinal en los Municipios, es por ello que se vulneran la autonomía del Municipio de Tulancingo Hgo., al aprobar, sancionar y publicar la Ley Orgánica Municipal que contiene las disposiciones antes mencionadas, que no tiene otro objeto mas que regular facultades que son exclusivas de los Ayuntamientos. --- NOVENO: El artículo 115 de la Constitución Política de los*

Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones: I, II, III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le otorgaron atribuciones a los Ayuntamientos: Para gobernar a su respectivo Municipio, entre otros aspectos, para expedir las disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la Administración Pública Municipal, con relación a los servicios públicos que le corresponde prestar. --- En efecto, los preceptos constitucionales mencionados regulan literalmente lo siguiente: --- Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: --- I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento... --- La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva ... --- II.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. --- Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados,... los reglamentos,... y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal,... --- III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: --- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; --- b).- Alumbrado público. --- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; --- d).- Mercados y centrales de abasto; --- e).- Panteones; --- f).- Rastro; --- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; --- h) Seguridad pública... --- De acuerdo con lo expuesto, si bien resulta cierto, que las legislaturas de los Estados, con fundamento en el artículo 115, fracción II, incisos a), b), c), d) y e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen atribuciones para expedir una Ley Estatal que regule los siguientes aspectos: --- a) Las bases generales de la Administración Pública Municipal y del Procedimiento Administrativo, para dirimir las controversias entre los particulares y la Administración Pública Municipal. --- 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 período del Ayuntamiento. --- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios de asociación de Municipios para la prestación de servicios públicos y los 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 por el propio Municipio, que regulan los artículos 115, en su fracción III. Así mismo, los convenios que pueden celebrar lo Municipios con el Estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con las contribuciones que reciben los Municipios, sobre: propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles, que se regulan en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos --- Por último, los convenios que pueden celebrar los Municipios con el Estado, cuando estos a su vez hayan celebrado convenios con la Federación para la asunción de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario, que regulan el artículo 116 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- También resulta cierto que el artículo 115, fracción II, incisos a), b), c), d) y e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no facultan al Congreso del Estado de Hidalgo, para aprobar en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, los Artículos 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153 y 154; de los cuales no se transcriben por economía procesal mas sin embargo de dichos preceptos se encuentran plasmados en la Ley Orgánica Municipal cuya inconstitucionalidad se combate en esta controversia constitucional de la cual se anexa al presente, y así mismo se tengan por reproducidos para todos los términos legales a que haya lugar. --- En efecto, el artículo 115, fracción II incisos a), b), c) y e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no faculta al Congreso del Estado de Hidalgo, para aprobar normas que: obliguen a los Ayuntamientos para

que se otorguen concesiones de los servicios públicos que le compete otorgar a los Municipios, exigiendo como requisito la aprobación de los ciudadanos residentes en el Municipio, mediante la celebración de un plebiscito y a través de una convocatoria. Así mismo la legislatura del Estado no se encuentra facultada para exigirle a los Ayuntamientos que no puedan otorgar concesiones a las personas que el congreso del Estado determinó en el artículo 147 de la Ley Orgánica Municipal que se combate. A mayor abundamiento, el congreso del Estado no se encuentra facultado para exigirle a los ayuntamientos que solamente puedan otorgar concesiones de los servicios públicos que les corresponde prestar, exigiendo los requisitos y con las condiciones que el congreso del Estado determinó en el artículo 149 de la Ley Orgánica Municipal que se impugna. Por último la legislatura del Estado no se encuentra facultada para obligar a los Ayuntamientos que puedan cancelar o caducar las concesiones que otorgan sobre sus servicios públicos en los casos y con las condiciones que el congreso del Estado determinó en los artículos 150, 151, 152, 153, 154, de la Ley Orgánica Municipal que se combate en esta demanda de controversia constitucional. --- Por lo anteriormente expuesto, el Congreso del Estado, carece de atribuciones para aprobar normas que regulen la forma como los Ayuntamientos pueden otorgar concesiones sobre los servicios públicos que les corresponde prestar. Asimismo, el Congreso del Estado, carece de atribuciones para aprobar normas que regulen la forma como los Ayuntamientos pueden cancelar, caducar o renovar las concesiones que otorguen sobre esos servicios públicos. --- No se está diciendo que estas normas afecten o dañen el otorgamiento de concesiones en los Municipios, lo que se está diciendo que estas normas deben ser aprobadas por los Ayuntamientos y de ninguna forma por el Congreso del Estado. --- En conclusión el Congreso del Estado de Hidalgo, en los artículos 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157 y 158 de la Ley Orgánica Municipal que se ataca, está violando la facultad que tienen los Ayuntamientos para aprobar ordenamientos que regulen el otorgamiento, cancelación y caducidad de las concesiones que otorguen sobre los servicios públicos que les corresponde prestar, es por ello que se vulnera la autonomía del Municipio de Tulancingo Hidalgo, al aprobar, sancionar y publicar la Ley Orgánica Municipal que contiene las disposiciones antes mencionadas, que no tiene otro objeto más que regular facultades que son exclusivas de los Ayuntamientos. --- DECIMO.- El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones: I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le otorgaron atribuciones a los Ayuntamientos: Para gobernar a su respectivo Municipio, entre otros aspectos, para expedir las disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la Administración Pública Municipal. Por esta razón, los Ayuntamientos se encuentran facultados para aprobar el reglamento interno que regule su propio funcionamiento. --- En efecto, los preceptos constitucionales mencionados regulan literalmente lo siguiente: --- Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: --- I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento... --- La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva ... --- II.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. --- Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados,... los reglamentos,... y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal,... --- De acuerdo con lo expuesto, si bien resulta cierto, que las legislaturas de los Estados, con fundamento en el artículo 115, fracción II, incisos a), b), c), d) y e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen atribuciones para expedir una Ley Estatal que regule los siguientes aspectos: --- a) Las bases generales de la Administración Pública Municipal y del Procedimiento Administrativo, para dirimir las controversias entre los particulares y la Administración Pública Municipal. --- 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 período del Ayuntamiento. --- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios de asociación de Municipios para la prestación de servicios públicos y los 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 por el propio Municipio, que regulan los artículos 115, en su fracción III. Así mismo, los convenios que pueden celebrar lo Municipios con el Estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con las contribuciones que reciben los Municipios, sobre: propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles, que se regulan en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos --- De acuerdo con lo expuesto, si bien resulta cierto, que las legislaturas de los Estados, con fundamento en el artículo 115, fracción II, incisos a), b), c), d) y e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen atribuciones para expedir una Ley Estatal que regule los siguientes aspectos: --- a) Las bases generales de la Administración Pública Municipal y del Procedimiento Administrativo, para dirimir las controversias entre los particulares y la Administración Pública Municipal. --- 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 convenios de asociación de Municipios para la prestación de servicios públicos y los 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, que regulan los artículos 115, en su fracción III. Así mismo, los convenios que pueden celebrar los Municipios con el Estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con las contribuciones que reciben los Municipios, sobre: propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles, que se regulan en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- Por último, los convenios que pueden celebrar los Municipios con el Estado, cuando estos a su vez hayan celebrado convenios con la Federación para la asunción de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario, que regulan el artículo 116 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- También resulta cierto que el artículo 115, fracción II, incisos a), b), c), d) y e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no facultan al Congreso del Estado de Hidalgo, para aprobar en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, los artículos 62, 63, 64, 65 y 66; de los cuales no se transcriben por economía procesal más sin embargo de dichos preceptos se encuentran plasmados en la Ley Orgánica Municipal cuya inconstitucionalidad se combate en esta controversia constitucional de la cual se anexa al presente, y así mismo se tengan por reproducidos para todos los términos legales a que haya lugar. --- En efecto, el artículo 115, fracción II incisos a), b), c) y e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no faculta al Congreso del Estado de Hidalgo, para aprobar normas que: obliguen a los Ayuntamientos para que organicen su funcionamiento y las atribuciones de sus regidores en los términos como lo resolvió el Congreso del Estado en los artículos 62, 63, 64, 65 y 66 de la Ley Orgánica Municipal que se combate. En efecto, el Congreso del Estado carece de atribuciones para regular las facultades y obligaciones de los regidores que integran los Ayuntamientos. Así mismo el Congreso del Estado no tiene facultades para determinar las comisiones que puede o no integrar el Ayuntamiento para estudiar, examinar y elaborar proyectos en relación con la competencia del propio Ayuntamiento, así mismo el Congreso del Estado no tiene atribuciones para determinar cuáles deben ser las comisiones que integre el Ayuntamiento y cuales de éstas deben ser permanentes o especiales. Por último, el Congreso del Estado, no tiene facultades para resolver cuales son las atribuciones y los nombres de las

***comisiones que el Ayuntamiento puede resolver integrar o no para analizar o elaborar proyectos de los asuntos que son de su competencia. --- Por lo anteriormente expuesto, el Congreso del Estado, carece de atribuciones para aprobar normas que regulen la forma como los Ayuntamientos pueden organizarse en comisiones para analizar y elaborar proyectos de los asuntos de su competencia. Así mismo para aprobar normas que regulen las facultades y atribuciones de los regidores que integran el Ayuntamiento. --- No se está diciendo que estas normas afecten o dañen el funcionamiento interno del Ayuntamiento, lo que se está diciendo es que estas normas deben ser aprobadas por los Ayuntamientos y de ninguna forma por el Congreso del Estado. --- En conclusión el Congreso del Estado de Hidalgo, en los artículos 62, 63, 64, 65 y 66 de la Ley Orgánica Municipal que se ataca, está violando la facultad que tienen los Ayuntamientos para aprobar ordenamientos que regulen el funcionamiento interno de los propios Municipios, es por ello que se vulnera la autonomía del Municipio de Tulancingo de Bravo, Hidalgo, al aprobar, sancionar y publicar la Ley Orgánica Municipal que contiene las disposiciones antes mencionadas, que no tiene otro objeto mas que regular facultades que son exclusivas de los Ayuntamientos”.***

**CUARTO.-** La parte actora considera violado en su perjuicio el artículo 115, fracciones I, II, incisos a), b), c), d) y e), III y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**QUINTO.-** Por acuerdo de dieciocho de mayo del año dos mil uno, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional número 12/2001 y, por razón de turno, designó como instructora a la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas.

Mediante auto de veintiuno de mayo de dos mil uno, la Ministra instructora tuvo por admitida la demanda de controversia constitucional, ordenó emplazar a las autoridades demandadas, sin tener con tal calidad al Director del Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, por tratarse de un órgano subordinado jerárquicamente al titular de la Secretaría de Gobierno y éste a su vez al Gobernador Constitucional de la Entidad, para la formulación de su respectiva contestación y correr traslado al Procurador General de la República para que manifestara lo que su derecho conviniera.

**SEXTO.-** Por lo que respecta a la autoridad demandada, Gobernador del Estado de Hidalgo, por auto de seis de agosto de dos mil uno, la Ministra Instructora tuvo por precluido su derecho para formular su respectiva contestación.

El Congreso del Estado de Hidalgo, al contestar la demanda, manifestó, en esencia, lo siguiente:

**a)** Que el Congreso de la Entidad discutió, aprobó y expidió la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, la cual fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo, el dieciséis de abril de dos mil uno.

**b)** Que los artículos 46, 47, 95, 96, 97, 98 y 125 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, de ninguna manera contravienen lo dispuesto por el artículo 115, fracción II, incisos a), b), c), d) y e) de la Constitución Federal, toda vez que dicho precepto prevé la facultad de los ayuntamientos para aprobar sus bandos de policía y gobierno, y demás disposiciones que regirán en sus jurisdicciones, lo cual deberá realizarse de acuerdo a las leyes que en materia municipal deberán expedir las Legislaturas de los Estados, en el caso particular, el Congreso del Estado de Hidalgo; que dichas leyes, entre otras cosas, establecerán las bases generales de la administración pública municipal, y ésta comprende, de manera general, los órganos estatales que van a desarrollar la función administrativa con la finalidad de satisfacer las necesidades de la colectividad.

**c)** Que los artículos 43, 44, 45, 46, 52, 55, 60, 61, 70, 74, 75, 76, 91, 92, 93, 94, 95, 97, párrafo último, 102, 103, 113, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125 y 155, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, regulan diversos organismos que integran la Administración Pública Municipal, sin que ello signifique que exista una violación al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dicho precepto señala, que el objeto de las leyes que expedirán las Legislaturas Locales, en el caso particular, el Congreso del Estado del Hidalgo, será establecer las bases generales de la Administración Pública Municipal, por lo que, ese órgano legislativo, al expedir la Ley Orgánica Municipal, específicamente los artículos en comento, lo hizo apegado a derecho.

**d)** Que se sostiene la validez del Artículo 21 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, porque en dicho artículo se introducen las figuras de iniciativa popular, plebiscito y referéndum, los cuales pretenden fomentar el interés y la participación ciudadana en los asuntos del Municipio y, consecuentemente, un mejor y mayor acercamiento entre los habitantes y sus autoridades; dejando subsistente la facultad que tienen los ayuntamientos de aprobar sus propios bandos y demás disposiciones, destacándose que en la Constitución Política del Estado de Hidalgo, se otorga el derecho a los ciudadanos, por conducto de los ayuntamientos, para que inicien leyes o decretos ante el Congreso del Estado; luego, si a nivel local ya se consagra esa facultad para los ciudadanos, en nada afecta otorgarla a los de un Municipio, siendo que finalmente quien va a aprobar los bandos y demás disposiciones municipales son, precisamente, los ayuntamientos.

**e)** Que el hecho de que en el artículo 29 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, se establezca el supuesto de “falta temporal”, entendiéndose por esto, el caso de que falten todos los Regidores propietarios y suplentes, quedando así el Municipio sin gobierno, no implica que sea violatorio del artículo 115 de la Constitución Federal, en razón de que los supuestos descritos en este último numeral, se complementan con lo establecido por la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, en el artículo 29 impugnado, y la fracción I, del artículo 115 mencionado que señala que el ayuntamiento está integrado por un presidente municipal y el número de Regidores y Síndicos que la ley determine.

**f)** Que el artículo 49, fracción XXI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo no es inconstitucional, por disponer que los ayuntamientos están facultados para suspender a sus miembros en caso de proceso por responsabilidad proveniente de faltas o delitos oficiales, en tanto se defina su situación jurídica, toda vez que el artículo 56, fracción XVIII, de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, faculta al Congreso del Estado para que, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes y por alguna causa grave, suspenda el mandato a alguno de los miembros del ayuntamiento, señalándose en dicha Constitución las bases del procedimiento a seguir para tal suspensión y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Hidalgo el cómo desarrollar tal procedimiento; por ello, en el supuesto de que un integrante del ayuntamiento cometiera una falta o delito, quien conocería de la suspensión sería la Legislatura Local y, en todo caso, el ayuntamiento sería quien aplicaría la resolución respectiva.

**g)** Que el hecho de que en el artículo 64, fracción I, último párrafo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, se señale de qué forma estará integrada la Comisión de Hacienda Municipal, de ninguna manera es violatorio del artículo 115 de la Constitución Federal, puesto que, precisamente, es en la Ley Orgánica Municipal donde se establecen las bases bajo las cuales deberán desarrollarse los trabajos del ayuntamiento y, con mayor razón, si la misma Constitución local habla de una “Comisión de Hacienda”, debe entenderse que será la Ley Orgánica Municipal quien establecerá la forma como se integrará, por lo que se respeta la facultad de los ayuntamientos de ejercer directamente sus recursos; además de que el artículo 115 constitucional, al hablar de “ayuntamientos”, comprende no solamente a los Síndicos, sino también a los presidentes municipales y a los Regidores.

**h)** Que los artículos 97, párrafo tercero; 113, último párrafo; 115, último párrafo, y 155, todos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, señalan la posibilidad de que en el nombramiento de la persona que tendrá bajo su responsabilidad a la Unidad Técnica que asistirá al Tesorero Municipal, así como de los Titulares de Obras Públicas, de Planeación y Urbanización y a los Conciliadores Municipales, respectivamente, tengan participación los demás miembros del ayuntamiento; sin embargo, esto no contraviene la facultad de este órgano para gobernar a los Municipios, porque el artículo 115 constitucional, en su fracción I, prevé que cada Municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular, integrado por un presidente municipal, Regidores y Síndicos; por tanto, no es facultad exclusiva del presidente municipal gobernar al Municipio, sino del ayuntamiento en general.

**i)** Que de conformidad con el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, los ayuntamientos tienen facultad para aprobar sus bandos de policía y gobierno y demás disposiciones administrativas dentro del Municipio, que, entre otras cosas, organicen la administración pública municipal y aseguren la participación ciudadana y vecinal; pero dichos bandos y disposiciones se aprobarán de acuerdo con las leyes que en materia municipal deberán expedir las Legislaturas de los Estados; por tanto, debe declararse la validez de los artículos 77, 78, 79, 80, 81 y 82 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, que regulan lo relativo a la participación ciudadana.

**j)** Que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no faculta expresamente a la Legislatura local para regular lo relacionado con las concesiones de Servicios Públicos Municipales, sino únicamente establece las bases del Municipio, dejando a los Congresos Locales, a través de leyes secundarias, que regulen a fondo las cuestiones municipales, por lo que si la Ley Orgánica Municipal regula lo relacionado con las concesiones de dichos servicios públicos, es por virtud de que la propia Constitución Federal autoriza a las Legislaturas de los Estados a regular los aspectos de la Administración Pública y, dentro de ésta, están contempladas las concesiones.

**k)** Que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en el penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 115, que sin perjuicio de la competencia constitucional que tengan los Municipios en el desempeño de sus funciones o en la prestación de los servicios a su cargo, aquellos observarán lo que al respecto dispongan las leyes federales y estatales; por tanto, debe declararse la validez de los artículos 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157 y 158 de la Ley Orgánica Municipal, que regulan lo relativo a las concesiones de los servicios públicos que tienen a su cargo los Municipios.

**l)** Que si los artículos 62, 63, 64, 65 y 66 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, mencionan las facultades de los regidores y lo referente a las comisiones que puede integrar el ayuntamiento, es por virtud de que la propia Constitución Política del Estado de Hidalgo, en el artículo 146, regula las facultades que corresponden a los Regidores.

**m)** Que el artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la facultad para que las Legislaturas Locales expidan, entre otras, leyes en materia municipal, que establezcan las bases generales de la Administración Pública de los Municipios; por tanto, los artículos 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157 y 158, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, que regulan lo relacionado con las comisiones que puede integrar el ayuntamiento, no son inconstitucionales.

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

**1)** Que se actualiza la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para substanciar y resolver la presente controversia constitucional.

**2)** Que el Síndico del Ayuntamiento de Tulancingo de Bravo, Estado de Hidalgo, está legitimado para representar al órgano municipal en el presente juicio, en términos de lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia.

**3)** Que la presente controversia constitucional se promovió oportunamente.

**4)** Que en el artículo 115, fracción II, primer párrafo, inciso a), de la Constitución Federal, se advierte que las legislaturas locales están facultadas para expedir las leyes municipales que contengan aspectos sobre administración pública, servicios públicos y participación ciudadana, por lo que de conformidad con los incisos a), b), c), d) y e) de la fracción mencionada, los ayuntamientos deberán desarrollar la facultad reglamentaria en materia de administración municipal, la cual se integra por su organización administrativa, las materias otorgadas por la Ley Suprema, los procedimientos, funciones, servicios públicos de su competencia y la participación ciudadana y vecinal.

**5)** Que las bases generales de la administración pública municipal, son el conjunto de normas contenidas en una ley que establecen la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de los Municipios. Por tanto, las bases que emitan las legislaturas de los Estados, contenidas en la ley que expida, comprenderán los órganos de gobierno que 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, sin que sea óbice a lo anterior que ni el Poder Reformador de la Constitución ni la propia Constitución Federal determinen expresamente el alcance de las bases mencionadas, ya que el alcance de éstas es un acto de soberanía estatal, que será determinado por las mismas legislaturas.

**6)** Que el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal establece como primera limitante a las facultades legislativas de las legislaturas en materia municipal, que las bases generales de las leyes no se dirijan a un Municipio o Municipios de manera particular o legislar aspectos específicos y particulares de su administración y la segunda limitante consiste en que dichas bases deberán emitirse respetando el orden jurídico mexicano establecido en la Norma Suprema, de tal manera que observe los principios consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la local de la entidad a la que pertenezcan.

**7)** Que el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal emplea dos términos distintos en contenido y alcance: establecer y organizar. El término "establecer", que la Constitución Federal atribuye a las Legislaturas, va enderezado a facultarlas para crear, determinar o instituir los elementos que integran la administración pública municipal y el término "organizar", que se atribuye a los Municipios, debe entenderse no como una facultad de crear, determinar o instituir la administración pública, sino de dar orden a lo establecido por la Legislatura local, en cuanto se refiere, por supuesto, a la administración pública.

**8)** Que los artículos 43 al 47, 77 al 82 y 125, todos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, prevén que los Municipios del Estado contarán con Juntas de Acción Cívica y Cultural, que persiguen encauzar y fomentar la cooperación de los particulares en lo cívico y cultural; Juntas para el Desarrollo Integral de la Familia, que se encargarán de prestar los servicios de asistencia social y Consejos de Colaboración, que serán órganos de participación social y podrán cumplir funciones de consulta, promoción y gestoría, en beneficio de los habitantes de los ayuntamientos que integran la entidad, lo cual, indudablemente, forma parte de la administración pública municipal y, por ende, constituyen bases generales para desempeñar la función del Ayuntamiento. Consecuentemente, no se transgrede ningún principio fundamental consagrado en el artículo 115 de la Constitución Federal.

**9)** Que el artículo 47 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo no vulnera el artículo 115, fracciones II, primer párrafo, y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el sostenimiento de las Juntas de Acción Cívica y Cultural será a cargo de los Municipios, por lo que la ley les deja la libertad de destinar los fondos que consideren convenientes, lo que de ninguna manera incide en la hacienda pública municipal, toda vez que los fines y objetivos de tales organismos redundan en el beneficio propio de cada uno de los ayuntamientos, sin que lo anterior sea óbice para que la Legislatura del Estado de Hidalgo, al emitir las leyes de ingresos de los Municipios, prevean los gastos que implica la creación de estas Juntas de Acción Cívica y Cultural.

**10)** Que otra forma de mantener a las Juntas de Acción Cívica y Cultural, es por medio de aportaciones públicas, las que serán destinadas únicamente para su sostenimiento o para la construcción de obras materiales o prestación de un servicio con notorio beneficio para el Municipio, sin embargo, las mismas no son ingresos a los que se refiere el artículo 115, fracción VI, de la Constitución Federal, toda vez que no se trata de bienes, contribuciones ni ingresos establecidos por la Legislatura a favor del ayuntamiento, por tanto, no son parte de su hacienda, ya que tales entradas son una ayuda que tiene fines específicos, por lo que de ninguna manera entran a las arcas municipales.

**11)** Que el artículo 125 impugnado, al establecer que las Juntas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia con las que cuente cada Municipio, serán financiadas por el ayuntamiento, el que, para tal efecto, deberá aprobar un presupuesto que no puede ser menor del 3% del total del Presupuesto de Egresos, dispone y predetermina parte del presupuesto de egresos de los Municipios, lo cual vulnera el principio constitucional de libre ejercicio de la hacienda pública consagrado a favor de los Municipios; consecuentemente, se vulnera el artículo 115, fracciones II, primer párrafo, y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**12)** Que los artículos 52 y 55 y 60 a 66 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, señalan que el presidente municipal, los Síndicos y los Regidores de cada uno de los Municipios de la Entidad, tienen a su cargo la facultad de administrar el Municipio al que pertenezcan, y los órganos auxiliares del Municipio, coadyuvan en la realización de la función administrativa, por lo que el Congreso de la entidad emitió las normas contenidas en dichos numerales, en el ejercicio de la potestad soberana que le confiere la Constitución Federal, en específico, la de emitir leyes en materia municipal, sin que del texto mismo de los preceptos se infiera la violación a algún principio consagrado en la Constitución Federal.

**13)** Sobre la administración pública municipal y el otorgamiento o negativa de concesiones de los servicios públicos, los artículos 91 a 94, 95 a 98, 102 y 103, 113, 115 al 124, 146 al 154, todos de la Ley Orgánica Municipal, no invaden la facultad reglamentaria que el artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a los Municipios, toda vez que el Congreso de la entidad emitió tales disposiciones en materia municipal, con el fin de sentar las bases de la administración pública de los Municipios, es decir, determinar bajo un marco normativo la organización y funcionamiento de las dependencias que tengan a su cargo prestar los servicios públicos municipales, sin que violenten algún principio consagrado en la Constitución Federal.

**14)** Que resulta inexacta la aseveración de la actora en el sentido de que con la expedición de la Ley Orgánica Municipal de la entidad se vulnera la autonomía municipal, toda vez que por disposición constitucional corresponde al Congreso del Estado de Hidalgo expedir las leyes que contengan cuestiones generales sustantivas y adjetivas, que le den un marco normativo homogéneo a los Municipios de la entidad, en consecuencia los artículos 43 al 47, 52, 55, 60 al 66, 79, 74, al 82, 91 al 97 último párrafo, 98, 102, 103, 113, 115 al 124 y del 146 al 155 impugnados, no violentan la facultad reglamentaria de los ayuntamientos prevista en el artículo 115, fracción II, párrafo segundo, incisos a), b), c), d) y e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**15)** Que la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito, se ejercen cuando se asegura la participación ciudadana y vecinal y cuando expresan su voluntad en los actos de gobierno o en la expedición de sus normas, por tanto, el artículo 21 de la Ley Orgánica Municipal, fuera de pugnar con la Constitución Federal, tiene como finalidad cumplir con lo que establece el artículo 115, fracción II, párrafo primero, de dicha Constitución, en cuanto a las facultades reglamentarias de las Legislaturas de los Estados y de los Municipios, para expedir bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, a fin de que aseguren, dentro de sus respectivas jurisdicciones, el derecho que la Constitución Federal otorga a la población.

**16)** Que el artículo 21 impugnado, únicamente les da el derecho a los ciudadanos de hacer propuestas o, en su caso, aprobar o desaprobar un acto, un bando o reglamento, pero no impone a los ayuntamientos la obligación de adoptar el sentido en que la ciudadanía se pronuncie al hacer efectivas las figuras de participación ciudadana, por lo que el numeral a estudio se ajusta a lo señalado por el párrafo segundo, in fine, de la fracción II, del artículo 115 de la Constitución Federal, en cuanto prevé que los ayuntamientos tienen la facultad de emitir normas de carácter general, mediante las cuales aseguren la participación ciudadana y vecinal, de acuerdo con la ley que en materia municipal expida la Legislatura del Estado.

**17)** Que la declaración de desaparición de ayuntamientos por la falta temporal de los regidores, prevista en el artículo 29 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, nada tiene que ver con la renuncia o falta absoluta de la mayoría de los integrantes del ayuntamiento, que prevé el artículo 115 de la Constitución Federal, pues se trata de dos supuestos normativos en los que llevará a cabo el mismo procedimiento para la solución de cada uno de los conflictos, por lo que el precepto impugnado, lejos de apartarse del mandato constitucional estatuido en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Federal, se ajusta plenamente a él.

**18)** Que el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Federal, cuando se refiere a la suspensión o revocación, se refiere a la sanción que en su caso imponga la legislatura de que se trate, por haberse comprobado que el servidor público municipal incurrió en alguna causa grave prevista en la ley, por lo que contiene una medida preventiva y no una sanción, ya que se trata de una interrupción en el desempeño de una función administrativa que tenga a su cargo el servidor público, que durará solamente durante el tiempo que se realice la investigación correspondiente. Por tanto, si la suspensión en comento es una facultad reservada a la Legislatura de la Entidad, la fracción XXI del artículo 49 que se pretende invalidar, se ajusta en forma plena a la Constitución Federal.

**19)** Que el artículo 64, fracción I, impugnado, no invade la atribución que se les concede a los Municipios en el artículo 115, fracción IV, primero y último párrafos, de la Constitución Federal, porque no existe intervención del Estado de Hidalgo en el manejo de los recursos públicos municipales, ya que los Regidores son parte del ayuntamiento, y lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, primero y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene como propósito que en el libre ejercicio de la hacienda pública municipal, los ayuntamientos se encuentren en la potestad de disponer y aplicar sus recursos y satisfacer sus necesidades, eliminando la injerencia de autoridades federales o estatales en ejecución, planeación y administración, sin que se establezca modo alguno por el cual el Municipio deba realizar tal actividad.

**20)** Que los artículos 145 y 146 de la Constitución local se establece la existencia de la Comisión de Hacienda Municipal sin determinar quiénes deben integrarla, pero de los preceptos respectivos se desprende que no es una comisión unipersonal, puesto que dispone que sea el Síndico quien la presida. En consecuencia, la integración de dicho organismo debe ser regulada por la ley secundaria, que en este caso es la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, que en su artículo 64 dispone, que la Comisión de Hacienda Municipal se formará con el Síndico y por lo menos un Regidor de cada fracción, lo cual, en nada contraviene a la Constitución local.

**21)** Que los artículos 97, párrafo tercero, 113, último párrafo, 115, último párrafo, y 155, todos de la Ley combatida, no vulneran el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque éste precepto constitucional prevé que cada Municipio será gobernado por un ayuntamiento y estará integrado por un presidente municipal, Regidores y Síndicos que la ley determine; por tanto, cada uno de sus integrantes tiene a su cargo el gobierno del Municipio, facultades y obligaciones de manera específica, sin que lo anterior sea óbice para que al ayuntamiento se le otorguen facultades como órgano colegiado al otorgar facultades al ayuntamiento para nombrar a diversos empleados del Municipio, puesto que el precepto de la Constitución Federal citado no prevé tal prohibición, sino que el Municipio será gobernado por el ayuntamiento, entendido éste como el grupo de funcionarios municipales que lo componen.

**22)** Que los requisitos y procedimiento establecidos en los artículos impugnados, señalados en el párrafo anterior, son para asegurar que quienes desempeñen los puestos sean personas de reconocida capacidad en su especialidad y con su firma refrenden los documentos que en ejercicio de su función se expidan, con el fin de asegurar el buen desarrollo de la administración pública municipal.

**23)** Que el Ayuntamiento es el órgano supremo que puede asumir facultades de designación cuando la ley así lo permita, por lo que a través de los preceptos impugnados en comento, no se restringe la facultad del presidente municipal para hacer los nombramientos de los empleados públicos de la administración, otorgada por el artículo 144, fracción VIII, de la Constitución local.

**24)** Que los artículos 97, 113 y 115 impugnados, únicamente establecen que el Ayuntamiento aprobará la designación hecha por el presidente municipal con el fin de que tenga plena validez, por lo que la designación la hace dicho servidor público. El artículo 155 mencionado, señala que es al presidente municipal a quien le corresponde presentar la terna en la que proponga el nombramiento de conciliadores municipales, y si bien es cierto que la Constitución local lo faculta para hacer nombramientos de funcionarios y empleados del ayuntamiento, ello no impide que la Ley Orgánica Municipal pueda establecer casos de excepción en que se autorice al ayuntamiento a aprobar las designaciones que haga el presidente municipal o en que sujete a las mismas a la elección del ayuntamiento de una terna que proponga el propio titular del Municipio, por lo que el artículo impugnado no es inconstitucional.

**OCTAVO.-** Agotado el trámite respectivo, de conformidad con los artículos 29 y 34 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, se celebró la audiencia respectiva, en la que se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos de las partes y, agotado el trámite respectivo, se puso el expediente en Estado de resolución.

**NOVENO.-** En sesión previa de siete de febrero de dos mil dos, se sometió a la consideración del Tribunal Pleno el proyecto de resolución elaborado por la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, el cual fue retirado para elaborar nuevo proyecto.

#### **CONSIDERANDO:**

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

**SEGUNDO.-** Por ser de estudio preferente, procede analizar, en primer lugar, si la demanda de controversia constitucional fue interpuesta oportunamente.

La parte actora en su oficio de demanda, impugna, esencialmente, la expedición y publicación de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo.

El artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, 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, y...”.***

De acuerdo con lo dispuesto por la fracción II del artículo 21 transcrito, tratándose de normas generales, el plazo para la interposición de la demanda de controversia constitucional será de treinta días, contados a partir del día siguiente:

- a) A la fecha de su publicación, o
- b) Al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

En estas circunstancias, si la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo se publicó en el Diario Oficial de dicho Estado el dieciséis de abril de dos mil uno, como se advierte de la documental que obra agregada a fojas sesenta y cinco a ciento nueve de este expediente, en atención a lo dispuesto por el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia transcrito, el plazo de treinta días hábiles para promover dicha demanda transcurrió a partir del martes diecisiete de abril al martes veintinueve de mayo del citado año, debiéndose descontar del cómputo respectivo los sábados veintiuno y veintiocho de abril cinco, doce, diecinueve y veintiséis de mayo, los domingos veintidós y veintinueve de abril, seis, trece, veinte y veintisiete de mayo, así como el martes primero de mayo, por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por lo anterior, al haberse presentado la demanda de controversia constitucional a estudio, el dieciséis de mayo de dos mil uno, como se advierte del sello que obra estampado al reverso de la última foja del oficio de demanda, esto es, al vigésimo primer día hábil, debe concluirse que fue promovida oportunamente.

**TERCERO.-** Enseguida, se analiza la legitimación de quien promueve la presente controversia constitucional.

El estudio de la legitimación de la parte promovente deberá realizarse conforme lo dispone el artículo 11, primer párrafo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, que prevé:

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

De lo transcrito se desprende, que este órgano jurisdiccional debe analizar, primeramente, si la representación de quien promueve a nombre de la entidad, poder u órgano, se encuentra consignada en ley; en caso contrario, podrá presumirse dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario.

En el presente caso, quien promueve la controversia constitucional es Guillermo Alejandro Islas Alva, ostentándose con el carácter de Síndico Procurador del Ayuntamiento del Municipio de Tulancingo de Bravo, Estado de Hidalgo, y como representante legal de ese ayuntamiento.

El promovente acredita tal carácter con la copia certificada de la constancia de mayoría relativa de la elección de ayuntamientos, de fecha diecisiete de noviembre de mil novecientos noventa y nueve, expedida por el Presidente del Consejo Municipal Electoral de Tulancingo de Bravo, Estado de Hidalgo, que obra agregada a fojas sesenta y tres de este expediente.

Toda vez que la norma materia de impugnación en esta controversia es la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo vigente, al caso resulta aplicable lo dispuesto por la Ley abrogada, que en su artículo 49, fracción II, disponía:

***“ARTICULO 49.- El Síndico del Ayuntamiento, tendrá las siguientes facultades y obligaciones:***

...

***II. La representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste fuere parte;”***

De lo anterior se advierte, que corresponde al Síndico la representación jurídica de los ayuntamientos.

En estas circunstancias, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia, el Síndico promovente está legitimado para acudir a la presente controversia constitucional en representación del Municipio actor.

**CUARTO.-** A continuación se estudia la legitimación pasiva, condición necesaria para la procedencia de la acción, ya que la parte demandada debe ser la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

Las autoridades demandadas en la presente controversia constitucional, son el Congreso y el Gobernador del Estado de Hidalgo.

En representación del Congreso del Estado de Hidalgo, comparece Pedro Molano Badillo, en su carácter de Diputado Presidente de la Mesa Directiva de ese Organismo Legislativo, lo cual acredita con la copia certificada del acta de sesión ordinaria celebrada por la Quincuagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado de Hidalgo, el treinta y uno de mayo de dos mil uno, que aparece agregada a fojas doscientos tres a doscientos veinte de este expediente.

De un análisis integral de la Constitución Política y de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, ambas del Estado de Hidalgo, en cuanto regulan la actividad y facultades de dicho Poder y de sus integrantes, se advierte que no prevén quién ejerce la representación legal de ese Organismo Legislativo; por tanto, en términos del primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe presumirse que quien comparece contestando la demanda goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, al no existir en autos prueba en contrario que impida dicha presunción.

En las circunstancias anotadas, el referido Congreso cuenta con legitimación pasiva para comparecer a la presente controversia constitucional, máxime que fue quien expidió la norma impugnada, como se advierte de la documental que obra agregada a fojas sesenta y cinco a ciento veintidós de este expediente.

No obstante que respecto del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo, por auto de seis de agosto de dos mil uno se tuvo por precluido su derecho para contestar la demanda de controversia constitucional, debe analizarse si esta autoridad es la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

Del oficio de demanda se aprecia que al referido Poder Ejecutivo se le imputa la publicación de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo.

El artículo 61 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, dispone:

***“ARTICULO 61.- Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un ciudadano que se denominará Gobernador Constitucional del Estado de Hidalgo, quien durará en su encargo 6 años, debiendo tomar posesión el 1o. de abril del año correspondiente y nunca podrá ser reelecto”.***

De lo anterior se advierte, que el ejercicio del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo se deposita en el Gobernador de la Entidad, por tanto, dicha autoridad tiene legitimación pasiva para intervenir en la presente controversia constitucional, máxime que fue quien ordenó la publicación de la Ley impugnada, como se advierte de la documental que obra agregada a fojas sesenta y cinco a ciento veintidós de este expediente.

**QUINTO.-** Por virtud de que las partes en la presente controversia constitucional no hacen valer ninguna causal de improcedencia o sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que en el presente caso se actualice alguna de las señaladas en los artículos 19 y 20 de la Ley Reglamentaria de la materia, se procede al análisis de los conceptos de invalidez expuestos en la demanda de controversia constitucional.

**SEXTO.-** En los conceptos de invalidez que se hacen valer, la parte actora aduce, esencialmente, que los preceptos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo impugnados, son violatorios del artículo 115, fracciones I, II, incisos a), b), c), d) y e), III y IV 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 determinando su lugar en dicho sistema normativo, será posible definir con claridad las normas jurídicas que afectan la vida municipal, las facultades que les corresponden a cada uno de los niveles de gobierno en éste ámbito, así como proporcionar un criterio de delimitación entre las facultades de creación normativa de las legislaturas y las que competen a los ayuntamientos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El criterio anterior se sustentó en las siguientes consideraciones:

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*(...)*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

***Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.***

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

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

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;**
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;**
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;**
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y**
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.**

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

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

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

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

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

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;**
- b).- Alumbrado público.**
- (REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)**
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;**
- d).- Mercados y centrales de abasto.**
- e).- Panteones.**
- f).- Rastro.**

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

**g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;**

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

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

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

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

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

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

***Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio;***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;**
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;**
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;**
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;**
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;**
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;**
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;**
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e**
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.**

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

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

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

**VII.- La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

***“2) La reforma judicial de mil novecientos noventa y cuatro, ejercicio legislativo que, si bien dedicado a lo judicial federal, llegó trastocar la vida jurídico institucional del Municipio en tanto le reconoció expresamente legitimación activa para acudir en***

**defensa jurisdiccional de sus facultades y ámbito competencial ante esta propia Suprema Corte en vía de controversia constitucional. De alguna manera, parece advertirse que el legislador ponderó la situación de indefensión municipal advertida y superada por el criterio antes referido, pues el poder reformador recogió y superó todo aquello puesto en evidencia con aquella interpretación judicial. Esta reforma ha sido de suma importancia para el Municipio, básicamente por motivos:**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las tesis referidas son las siguientes:

***"Novena Epoca***

***Instancia: Pleno***

***Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta***

***Tomo: X, Septiembre de 1999***

***Tesis: P./J. 96/99***

***Página: 705***

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

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

**"Novena Epoca**

**Instancia: Pleno**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**

**Tomo: VIII, Diciembre de 1998**

**Tesis: P. LXXIII/98**

**Página: 790**

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

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

**"Novena Epoca**

**Instancia: Segunda Sala**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**

**Tomo: VII, Febrero de 1998**

**Tesis: 2a. XIII/98**

**Página: 337**

**"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL ANALISIS PARA RESOLVER EL CONFLICTO SUSCITADO ENTRE DOS NIVELES DE GOBIERNO IMPLICA EL ESTUDIO TANTO DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RELATIVOS, COMO DE LA MOTIVACION Y CAUSA GENERADORA QUE LLEVO AL LEGISLADOR A ELEVARLOS A RANGO CONSTITUCIONAL. Acorde con su propia y especial naturaleza, las controversias constitucionales constituyen una acción cuyo objetivo esencial es**

permitir la impugnación de los actos y disposiciones generales que afecten las respectivas facultades de cualquiera de los diferentes niveles de gobierno, o que de alguna manera se traduzcan en una invasión a su ámbito competencial provocada por otro nivel de gobierno; todo esto con el fin de que se respeten las facultades y atribuciones que a cada uno corresponde, de tal manera que cada nivel de gobierno esté en aptitud de llevar a cabo y agotar en sus términos, todas aquellas que el propio sistema federal le otorga a través de la Carta Magna. Con este propósito, al resolver el fondo, se tendrán que analizar los principios rectores elevados a rango constitucional, que determinan los respectivos ámbitos de competencia de cada nivel de gobierno y en los que se precisan las facultades y atribuciones de cada uno de éstos, lo cual debe hacerse también considerando la propia motivación y causa generadora que llevó al legislador a la inclusión de dichos principios e instituciones fundamentales como lineamientos de nuestro sistema federal, de tal manera que se aprecie en forma cierta el sentido y teleología de éstos para una correcta interpretación y aplicación de los mismos en beneficio de la sociedad”.

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

**"Novena Epoca**

**Instancia: Pleno**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**

**Tomo: XI, Febrero de 2000**

**Tesis: P./J. 10/2000**

**Página: 509**

**“AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACION DE LA FRACCION I DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION FEDERAL. El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno”.**

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

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

- A partir de la reforma constitucional que se gestó en el año de mil novecientos ochenta y tres, los Municipios asistieron a un progresivo desarrollo y consolidación de varias de sus facultades, como la de emitir su propia normatividad, a través de bandos y reglamentos, aun cuando estaba limitada al mero desarrollo de las bases normativas establecidas por los Estados.

- Asimismo, como consecuencia de la reforma de mil novecientos noventa y cuatro del artículo 105 de la Constitución Federal, se le otorgó al Municipio la facultad de acudir a un medio de control constitucional (la controversia constitucional), a fin de defender una esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas.
- Por último, la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve trajo consigo, entre otras innovaciones, la sustitución, en el primer párrafo de la fracción I del artículo 115 constitucional, de la frase "**cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa**", por la que dice "**cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa**", lo que no es otra cosa sino el reconocimiento expreso de una evolución que ha venido sufriendo el Municipio desde las reformas constitucionales de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y cuatro.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

***Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.***

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

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

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;**
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento;**
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;**
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y**
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*(...)*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**I. (...)**

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

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

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

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

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

**“ARTICULO 115.- (...)****II. (...)*****El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer: (...)******e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.”***

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

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

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

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

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

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

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

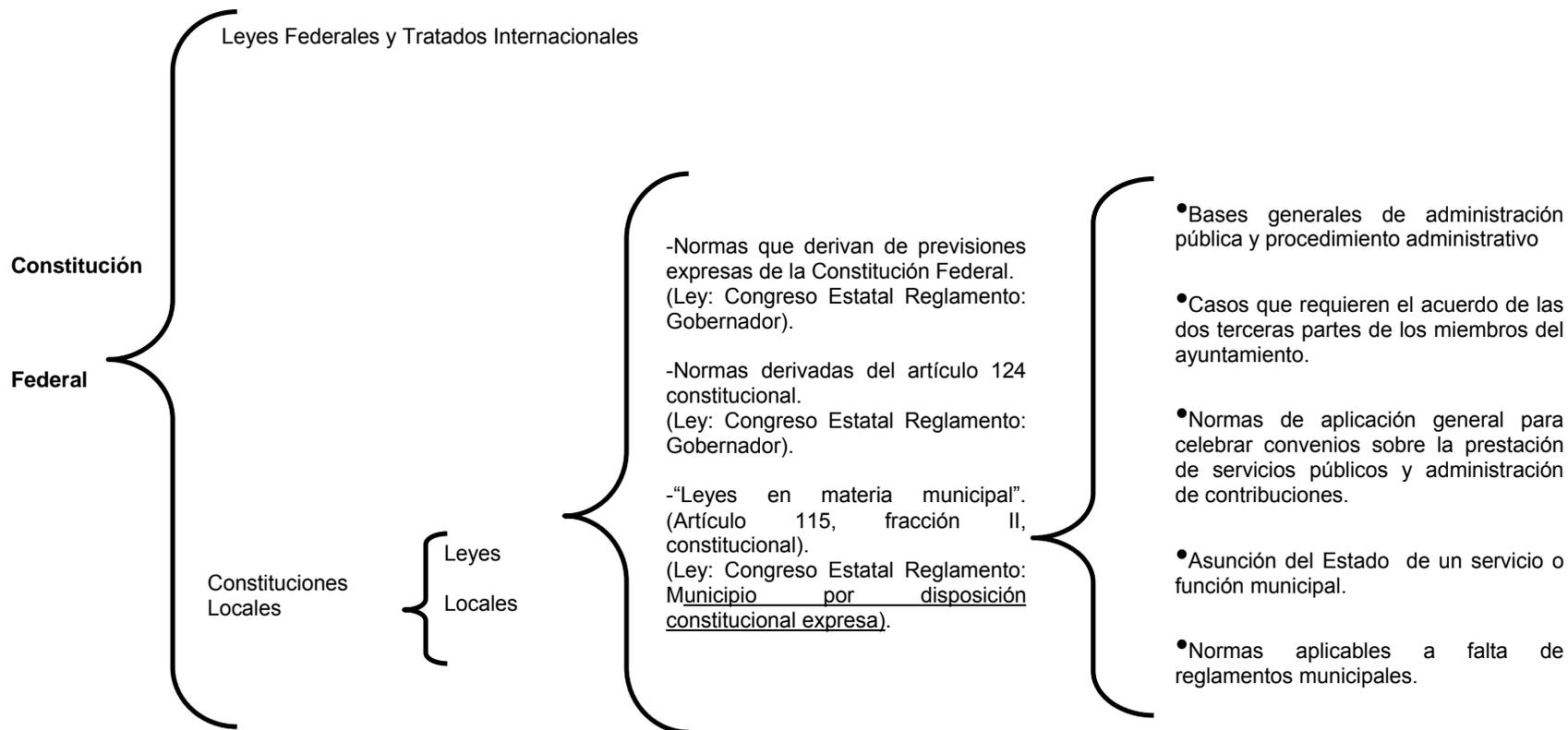
Este reconocimiento a un orden jurídico propio del Municipio, de ninguna manera soslaya su relación con los otros órdenes jurídicos, lo que significa que el Municipio está sujeto al orden nacional, es decir, debe respetar la Constitución Federal, los tratados internacionales, y las leyes federales, así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

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

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

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

NORMAS JURIDICAS APLICABLES  
EN EL AMBITO MUNICIPAL



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 aquellas 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 tesis, 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 que a la letra indica:

"Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVIII, Agosto de 2003

Tesis: P./J. 36/2003

Página: 1251

***"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 Organó 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. Disidentes: 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".**

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 contarán 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 Orgánica Municipal, en la que precisara cuáles son las normas que constituyen la ley marco y cuáles son aplicables supletoriamente por los Municipios que no tengan su reglamentación específica.

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

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

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

#### **Reglamentos municipales.**

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

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

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

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

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

Como ha quedado señalado con anterioridad, es necesario recordar que desde mil novecientos ochenta y tres se había reconocido constitucionalmente al Municipio una facultad reglamentaria; sin embargo, su ejercicio se supeditaba a desarrollar las bases normativas que debían establecer las Legislaturas de los Estados, sin que los Municipios pudieran emitir reglamentos susceptibles de ajustarse a sus respectivas particularidades, pues sólo actuaban como reglamentos para detallar la ley. La reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, amplió la esfera de competencia del Municipio en lo referente a su facultad reglamentaria en los temas a que se refiere el párrafo segundo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, esto es, “bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”.

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

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

**"Novena Epoca**

**Instancia: Pleno**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**

**Tomo: XV, Enero de 2002**

**Tesis: P./J. 137/2001**

**Página: 1044**

**"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 INVADIRIA 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".**

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

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.

**SEPTIMO.** 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 Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, 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 Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, también lo es que en el capítulo de conceptos de invalidez sólo enderezó argumentos jurídicos tendentes a demostrar la inconstitucionalidad de los artículos 21, 29, 43, 44, 45, 46, 47, 49, fracción XXI, 52, 55, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 70, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 102, 103, 113, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157 y 158 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, 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 Orgánica Municipal 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.

**OCTAVO.-** Como quedó precisado en el considerando sexto de esta 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 orgánica municipal 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 sexto, 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 de los artículos 21, 43, 44, 45, 46, 47, 52, fracciones I, II, IV, V, VI, primer párrafo, VII, VIII, IX, XI, XII, XIII, XVII, XVIII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVIII, XXIX, XXX, XXXII, XXXIII, XXXIV, XXXV, XXXVI, XXXVII, XXXVIII, XXXIX, XL, XLIII, XLV, XLVII, XLVIII, L, LI, LII, LIII, LIV, LV, LVI, LVIII; 55, fracciones I, III, IV, V, VI y VII; 60, fracciones I, II, IV, V, VI VII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV; 62, fracciones I, II, III, V, a excepción del inciso h), VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV; 63, 64, 65, 66, 70, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 103, último párrafo, 113, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153 y 154 de la Ley Orgánica Municipal del

Estado de Hidalgo reclamados por el municipio actor, sólo para el efecto de que se considere que no le son imperativos y que por ello puede dictar sus propios reglamentos, aun en contra de lo que los preceptos reclamados antes reseñados establezcan, pues ante la falta de precisión de la naturaleza de las normas impugnadas referidas, debe declararse que el Municipio actor se encuentra en plena 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, a través de una controversia constitucional, o bien, del juicio de amparo.

Por último, cabe reiterar que lo anterior no afecta en modo alguno la facultad de la legislatura estatal para que, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del Decreto por el cual se reformó el 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, las normas precisadas en este considerando se declaran inconstitucionales, 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 serán obligatorias para el Municipio actor.

**NOVENO.-** A continuación se procede al estudio de los preceptos impugnados expresamente por el Municipio actor, los cuales, contrariamente a lo señalado en los conceptos de invalidez, se estima que no son violatorios de la Constitución Federal, como a continuación se pasa a demostrar.

El Municipio actor aduce que a través del artículo 29 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo se le confieren facultades a la Legislatura del Estado para declarar la desaparición de los ayuntamientos debido a la falta temporal de la mayoría de los regidores propietarios o suplentes; con lo que se contraviene lo dispuesto por la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal, que prevé como únicos supuestos para que las legislaturas de los Estados declaren desaparecido un ayuntamiento, la renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros.

El artículo 29 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, tachado de inconstitucional, prevé:

**"ARTICULO 29.- Se considera desintegrado un Ayuntamiento, cuando por cualquier causa aunque sea temporal, falten todos los regidores propietarios y suplentes, quedando sin gobierno el Municipio; si quedan algunos regidores pero no los suficientes para constituir mayoría, se llamará a los suplentes y si así tampoco integran mayoría, el Congreso del Estado hará la declaratoria de desaparición y se estará a lo dispuesto en el artículo anterior".**

De lo anterior se advierte que el precepto transcrito prevé como supuestos para considerar desintegrado un ayuntamiento el que por cualquier causa, aunque sea temporal, falten todos los regidores propietarios y suplentes, así como cuando no se integre la mayoría de tales regidores, aun cuando se hubiese llamado a los respectivos suplentes; y que dicha desintegración dará lugar a la declaratoria de desaparición del ayuntamiento respectivo, en cuyo caso se estará a lo dispuesto por el artículo 28 del propio ordenamiento.

En primer lugar, debe quedar sentado que la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal, prevé el procedimiento general al que deberán sujetarse las Legislaturas locales para suspender ayuntamientos, declarar la desaparición de estos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros; el cual consiste, fundamentalmente, en que sólo las legislaturas locales, por acuerdo de cuando menos dos terceras

partes de sus integrantes, podrán emitir tales actos, **por alguna de las causas graves que la ley local prevenga**, y siempre y cuando sus integrantes hayan tenido oportunidad suficiente para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio sean convenientes.

Por último, la fracción I en comento dispone que en el supuesto de que cumplidos los requisitos anotados, los congresos locales declaren desaparecidos los ayuntamientos, sea por renuncia o por falta absoluta de sus integrantes, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones, dichas legislaturas locales designarán a los vecinos que integrarán los concejos municipales para concluir los periodos correspondientes.

Respecto de la desaparición y suspensión de ayuntamientos, resulta necesario señalar que mediante la reforma de mil novecientos ochenta y tres, al artículo 115 de la Constitución Federal, se incorporaron los párrafos tercero y quinto, que se refieren a las atribuciones de las legislaturas en la suspensión y desaparición de ayuntamientos, ya sea en lo general o en la revocación del mandato a algunos de sus miembros, pero siempre y cuando estos **"hayan tenido oportunidad para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan."** Para tales decisiones se exigen además una mayoría calificada, consistente en el acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura.

La garantía de audiencia para los ayuntamientos fue conveniente incorporarla a la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal, debido a que los gobernadores y las legislaturas de los Estados destituían sin mayor obstáculo a los miembros de los ayuntamientos, mientras que éstos no poseían ni la oportunidad de rendir la más mínima prueba o alegato ante el órgano legislativo local.

Como se señaló con anterioridad, el numeral 29 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo impugnado, contempla la hipótesis de la **desintegración** de un ayuntamiento, la cual, a consideración de este Alto Tribunal, es sinónimo de desaparición, concepto al cual hace referencia expresa la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal; lo anterior porque los efectos de la "desintegración" de un ayuntamiento son los mismos que contempla la Constitución Federal bajo la figura de la desaparición de un ayuntamiento, esto es, que todos los miembros del ayuntamiento cesen en sus funciones.

Ahora bien, el precepto reclamado no se considera violatorio del contenido del artículo 115, fracción I de la Constitución Federal, toda vez que el supuesto que regula consistente en la falta absoluta de los integrantes del ayuntamiento lo que implica que el Municipio ha quedado sin gobierno, lo cual a todas luces es una causa grave aunque sea temporal, por lo que se justifica que se declare la desaparición del ayuntamiento pues se puede dar un vacío de poder o ausencia de gobierno en una entidad política.

Asimismo debe decirse que el artículo 27 de la propia ley reclamada establece:

***"ARTICULO 27.- El Congreso del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes podrá suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno o algunos de sus miembros, por causas graves, tales como las que señalan la Constitución Política del Estado de Hidalgo y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan"-***

De lo preceptuado por el artículo antes transcrito se aprecia que previamente a la declaratoria de desaparición o desaparición del ayuntamiento, o bien de revocación del mandato, el Congreso deberá otorgar a los integrantes del gobierno municipal la oportunidad de rendir sus pruebas y hacer valer los alegatos que a su juicio convenga, por lo que en ese sentido se cumple con lo que dispone el tercer párrafo de la fracción I del 115 constitucional, donde se refiere expresamente a que: *"Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras parte 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 convenga"*.

Asimismo, como se logra desprender de la porción normativa antes referida, ésta establece tres requisitos para que el Congreso local pueda declarar la desaparición o suspensión de los ayuntamientos o bien la revocación o suspensión del mandato de alguno de sus miembros. Estas son por un lado la votación calificada, la gravedad del hecho y por último la garantía de audiencia.

En este sentido, se tiene que el precepto reclamado cumple con los tres requisitos a pesar de que se trata de una situación de carácter negativo que es precisamente la ausencia absoluta de los integrantes del ayuntamiento aunque sea de forma temporal, lo cual como quedó asentado, por un lado se trata de una falta grave pues se puede generar un vacío de poder y por el otro éstos tendrán la oportunidad de justificar los motivos que los llevaron a ausentarse del gobierno municipal, por lo que tampoco por ese lado pudiera decirse que la norma impugnada transgrede el precepto constitucional en cita.

Por otro lado, la parte actora señala en sus conceptos de invalidez que son inconstitucionales los artículos 52 y 55 de la ley impugnada, porque su contenido viola la facultad que tienen los ayuntamientos para gobernar los Municipios, para desarrollar esta función de manera exclusiva y para aprobar todas las disposiciones que organicen la administración pública municipal.

El artículo 52 dispone lo siguiente:

***“ARTICULO 52.- Son facultades y obligaciones de los presidentes municipales, las siguientes:***

***I.- Sancionar y ordenar la publicación de bandos y reglamentos aprobados por el ayuntamiento, así como publicar las leyes y reglamentos que se le encomienden. Para la sanción de los bandos y reglamentos, podrá convocar a Referéndum en los términos previstos por los artículos 21 y 22 de ésta Ley;***

***II.- Convocar y presidir las sesiones del ayuntamiento, conforme a ésta Ley;***

***III.- Dentro de su competencia, cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales; así como los acuerdos del ayuntamiento;***

***IV.- Rendir al ayuntamiento, en sesión pública, Informe Anual sobre la Administración Pública Municipal y las labores realizadas, el 16 de enero de cada año; cuando por causas de fuerza mayor no fuera posible en esta fecha se hará en otra, previo acuerdo de la mayoría del propio ayuntamiento, en el que se señalará fecha y hora para este acto, sin que exceda del día 31 de enero en los términos previstos en la Constitución Política del Estado de Hidalgo.***

***En el caso de haberse designado Concejo Municipal, en los términos previstos en ésta Ley, el Presidente del mismo, tendrá la representación del Concejo y la obligación de rendir a éste, el Informe Anual sobre la Administración Pública Municipal y las labores realizadas;***

***V.- Nombrar y remover al Secretario General Municipal, Tesorero y demás funcionarios que se requieran, para el eficaz desempeño de la Administración Municipal;***

***VI.- Extender los nombramientos y tomar protesta a los Delegados y Subdelegados, electos por los pueblos, comunidades, colonias, fraccionamientos y barrios; así como suspenderlos por incumplimiento de sus funciones o por la comisión de delitos de los fueros común o federal y separarlos en definitiva cuando fueren encontrados responsables. Cuando faltare el Delegado o Subdelegado, solicitará a los vecinos una nueva elección.***

***Nombrar y remover a los alcaldes y al personal de seguridad y administrativo de acuerdo con las disposiciones aplicables, así como cuidar que las dependencias y oficinas municipales se integren y funcionen con eficiencia;***

**VII.- Vigilar la recaudación en todas las ramas de la Hacienda Municipal y que la inversión de los fondos municipales se apliquen con estricto apego al Presupuesto;**

**VIII.- Autorizar a la Tesorería Municipal, en unión del Secretario General, las órdenes de pago que sean, conforme al Presupuesto;**

**IX.- Constituir el Comité de Planeación del Desarrollo Municipal, con la participación de representantes de los sectores público, social y privado, y de profesionistas y técnicos, que residan dentro de su territorio; así como el Comité de Desarrollo Urbano Municipal, en los mismos términos;**

**X.- Cumplir con el Plan Estatal de Desarrollo, el del Municipio y los programas sectoriales, regionales y especiales aprobados, respecto a lo que se refiere a su Municipio. A más tardar, noventa días después de tomar posesión de su cargo, el presidente municipal deberá presentar un Plan de Desarrollo Municipal congruente con el Plan Estatal;**

**XI.- Visitar los poblados del Municipio, a fin de supervisar la obra pública y los servicios, así como para conocer su problemática e informar al Ayuntamiento o Concejo para que sean tomadas las resoluciones y providencias correspondientes;**

**XII.- Auxiliar a las Autoridades Federales en la aplicación y cumplimiento de las disposiciones previstas en los artículos 27 y 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;**

**XIII.- Vigilar que los funcionarios y comisiones encargadas de los diferentes servicios municipales, cumplan puntualmente con su cometido;**

**XIV.- Recabar la autorización de la mayoría de los integrantes del ayuntamiento, para el nombramiento del Conciliador Municipal y los titulares de las unidades técnicas de la administración municipal;**

**XV.- Mandar fijar las placas distintivas en las calles, jardines, plazas y paseos públicos, cuya nomenclatura haya sido aprobada por el ayuntamiento;**

**XVI.- Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad para la conservación del orden público, con excepción de las facultades que se reservan al Presidente de la República y al Gobernador del Estado, conforme a lo establecido por la fracción VII del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;**

**XVII.- Solicitar la autorización del Ayuntamiento para ausentarse del Municipio por más de quince días, si el plazo excediere de treinta días conocerá y resolverá el Congreso del Estado;**

**XVIII.- Enviar a las autoridades municipales y estatales, así como a las bibliotecas del Municipio, los ejemplares que contengan las leyes y reglamentos y demás disposiciones vigentes en materia municipal, con la debida oportunidad;**

**XIX.- Promover lo necesario para que los oficiales y funcionarios por delegación del Registro del Estado Familiar, desempeñen en el Municipio los servicios que les competen, en los términos establecidos en la Constitución Política del Estado y demás leyes de la materia y vigilar su cumplimiento;**

**XX.- Obligar crediticiamente al Municipio en forma mancomunada con el Secretario General y el Tesorero Municipal. Cuando el pago de estas obligaciones vaya más allá del período de su ejercicio, el Acuerdo deberá ser aprobado por las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento;**

**XXI.- Crear, o en su caso, modificar y suprimir las dependencias necesarias para el desempeño de los asuntos del orden administrativo y para la eficaz prestación de los servicios públicos municipales, previo acuerdo del ayuntamiento y en los términos del Reglamento correspondiente;**

**XXII.- Proponer al ayuntamiento, la división administrativa del territorio municipal en Delegaciones, Subdelegaciones, Sectores, Secciones y Manzanas o la modificación de la existente, así como reconocer la denominación política de las poblaciones y solicitar la declaratoria de nuevas categorías políticas al Congreso del Estado;**

**XXIII.- Solicitar, con el acuerdo de la mayoría de los integrantes del ayuntamiento, la expropiación de bienes por causa de utilidad pública, como lo previene la Constitución Política del Estado de Hidalgo;**

**XXIV.- Formular anualmente la iniciativa de la Ley de Ingresos y remitirla al Congreso del Estado para su aprobación, previa autorización acordada por la mayoría del ayuntamiento, a más tardar en la primera quincena del mes de Noviembre;**

**XXV.- Formular anualmente el Presupuesto de Egresos y someterlo a la aprobación del ayuntamiento;**

**XXVI.- Publicar mensualmente, en el Diario o Periódico de mayor circulación local o en los estrados de la Presidencia Municipal, el balance de los ingresos y egresos del ayuntamiento;**

**XXVII.- Otorgar o denegar, en su ámbito de competencia, licencias y permisos de uso del suelo, construcción y alineamiento, con observancia de los ordenamientos respectivos;**

**XXVIII.- Vigilar y fijar, en su caso, las condiciones que deban reunir todos los establecimientos industriales, comerciales y de servicios cuyo inadecuado funcionamiento pueda ocasionar daños o molestias a la comunidad y dar cuenta a la Autoridad competente cuando corresponda;**

**Autorizar, denegar o suspender, con el acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento, los establecimientos donde se consuman bebidas alcohólicas y aquellos cuyas características coincidan con las referidas en el párrafo anterior y ajustar sus actos a lo establecido por la fracción XXVII del Artículo 49 de ésta Ley;**

**XXIX.- Otorgar o denegar permisos para el establecimiento de mercados, tianguis y ferias, conforme a la normatividad vigente;**

**XXX.- Otorgar o denegar permisos, de acuerdo a la normatividad en vigor, para la realización de actividades mercantiles en la vía pública y designar su ubicación;**

**XXXI.- Proporcionar los servicios de seguridad a la población en general y mantener el orden en espectáculos, festividades, paseos y lugares públicos;**

**XXXII.- Conceder licencias y autorizar los precios a las empresas que promuevan espectáculos públicos y vigilar que en ellas se desarrollen los programas anunciados y autorizados conforme a las leyes y reglamentos de la materia;**

**XXXIII.- Ejercitar, por medio del Síndico o apoderados especiales las acciones judiciales que competan al Municipio;**

**XXXIV.- Destinar los bienes del ayuntamiento a aquellos fines que sean más adecuados para la buena administración municipal, previa autorización del mismo;**

**XXXV.- Nombrar representante jurídico en negocios judiciales que atañen al Municipio, cuando el Síndico esté impedido legalmente para ello, o no la asuma por cualquier causa;**

**XXXVI.- Proveer en la esfera administrativa todo lo necesario, para la creación y sostenimiento de los servicios municipales;**

**XXXVII.- Disponer las transferencias de partidas que reclamen los servicios municipales, previa autorización de las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento, y observar las prioridades del desarrollo social y las leyes de Planeación y la de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano;**

**XXXVIII.- Conceder licencias y autorizaciones municipales para el funcionamiento de giros industriales, comerciales, turísticos y de servicios profesionales, con observancia de los ordenamientos respectivos, así como cancelarlas temporal o definitivamente por mal uso de ellas, o por violar las disposiciones reglamentarias;**

**XXXIX.- Informar al ayuntamiento en forma oral o por escrito cuando fuese requerido para ello, independientemente del Informe Anual, sobre las labores realizadas durante el transcurso del año y del Estado que guarde la Hacienda Municipal;**

**XL.- Admitir o rechazar renunciaciones o licencias de los funcionarios y empleados municipales;**

**XLI.- Imponer administrativamente a los empleados y funcionarios de la Administración Municipal, las sanciones que correspondan de acuerdo con el Reglamento Interno de la Administración Municipal y la Ley de la materia o lo dispuesto por las condiciones generales de trabajo;**

**XLII.- Ejercer las funciones del Registro del Estado Familiar o delegarlas en el funcionario idóneo que designe;**

**XLIII.- Proponer al ayuntamiento las medidas que estime pertinentes para realizar las obras necesarias en el Municipio, en la inteligencia de que antes de principiar cualquier obra nueva, deberá terminar o continuar las que haya recibido de la administración anterior como inconclusas o iniciadas, salvo que por circunstancias especiales fundadas o motivadas, se estime conveniente que dichas obras no se terminen o continúen; en cuyo caso, es necesario Acuerdo expreso de las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento, previo Dictamen de la Unidad de Obras Públicas Municipales;**

**XLIV.- Ejercer las funciones de Presidente de la Junta Municipal de Reclutamiento y proceder a la inscripción de los jóvenes en edad militar, organizar el sorteo correspondiente y entregar el personal a las autoridades militares el primer domingo del mes de Enero, de acuerdo con la Ley del Servicio Militar Nacional;**

**XLV.- Elaborar en coordinación con el Síndico y por conducto del personal responsable, inventario minucioso de todos los bienes municipales, muebles e inmuebles. Este inventario se hará en un libro especial y en el mes de Enero de cada año se revisará, para hacer constar las modificaciones que haya habido en el curso del año anterior;**

**XLVI.- Cuidar de la conservación del orden público, para lo cual dictará las medidas que a su juicio requieran las circunstancias;**

**XLVII.- Reunir oportunamente los datos estadísticos del Municipio;**

**XLVIII.- Cuidar de la conservación y eficacia de los servicios públicos y dictar las medidas que el caso amerite;**

**XLIX.- Exigir de los funcionarios y empleados municipales, el cumplimiento de sus obligaciones;**

**L.- Calificar las infracciones cometidas a las leyes, reglamentos y disposiciones municipales de observancia general y resolver sobre el recurso de revocación;**

**LI.- Expedir constancias de vecindad;**

**LII.- Conceder permisos para manifestaciones públicas, siempre y cuando se llenen los requisitos que para éste efecto señala el Artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;**

**LIII.- Celebrar contratos con particulares o Instituciones Oficiales en los términos señalados por la Constitución Política del Estado de Hidalgo, ésta Ley y las demás relativas;**

**LIV.- Someter a Plebiscito los proyectos para la concesión de servicios públicos a cargo del Municipio, conforme a lo dispuesto en ésta Ley;**

**LV.- Resolver los recursos interpuestos en contra de sus acuerdos y resoluciones;**

**LVI.- Proponer al ayuntamiento, la integración de Comisiones de Gobierno y Administración;**

**LVII.- Presentar ante la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado, su Declaración Patrimonial inicial, dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la toma de posesión; de modificación anual, durante el mes de mayo de cada año; y de conclusión de encargo, dentro de los treinta días hábiles siguiente a ésta y**

**LVIII.- Las demás que le señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Hidalgo, ésta Ley y los demás ordenamientos de la materia”.**

Para analizar la constitucionalidad de un precepto tan amplio, por referirse a las facultades y obligaciones de los presidentes municipales, a continuación se procede a agrupar aquéllas fracciones que guardan una naturaleza jurídica similar entre sí.

Conviene ahora referirse a la naturaleza jurídica de las fracciones III, VI, segundo párrafo, X, XV, XVI, XIX, XX, XXXI, XLI, XLII, XLIV, XLVI, XLIX y LVII del artículo 52 impugnado, pues todas ellas, como se pasará a demostrar a continuación, constituyen normas derivadas de diversos preceptos de la Constitución Federal y que, por ende, no la contrarían.

La fracción III establece la facultad y obligación del Presidente municipal de aplicar las normas federales, estatales y municipales, así como los acuerdos del ayuntamiento. Dicha facultad encuentra apoyo directo en el artículo 128 constitucional, el cual dispone lo siguiente:

**“Artículo 128. Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”.**

Por lo tanto, el referido precepto es una norma derivada de la Constitución Federal y en nada invade la autonomía municipal.

Por su parte, las fracciones X, XIX y XLII, encuentran su apoyo en el artículo 124 de la Constitución Federal, el cual dispone lo siguiente:

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

En efecto, la fracción X que establece que es obligación del Presidente municipal cumplir con los planes de desarrollo aplicables a su Municipio, así como elaborar su propio plan de desarrollo, es una norma derivada del artículo 124 y del artículo 115, fracción V, constitucional porque la Norma Suprema reserva a las legislaturas estatales expedir las normas relativas a la planeación del desarrollo estatal y faculta a los Municipios para establecer su plan de desarrollo municipal.

No sobra decir que las entidades federativas deben garantizar la participación del Municipio en la formulación de planes de desarrollo regional, en términos del artículo 115, fracción V, inciso c), de la Constitución Federal, el cual establece lo siguiente:

**“Artículo 115 (...)**

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

**(...)**

**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”.**

Por lo que se refiere a la fracción XIX, que establece como facultad del presidente municipal promover lo necesario para que los funcionarios del Registro del Estado Familiar desempeñen sus funciones en el Municipio y a la fracción XLII, que faculta a dicho funcionario para ejercer las funciones del Registro del Estado Familiar y delegarlas en el funcionario que designe, debe decirse que también son normas derivadas del artículo 124 constitucional, porque el Registro Civil es una función esencialmente estatal, como se desprende del propio artículo 121, fracción IV, de la Constitución Federal:

**“Art. 121.- En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:**

...

**IV. Los actos del Estado civil ajustados a las leyes de un Estado tendrán validez en los otros, y...”**

De ahí que si las funciones del registro civil son competencia de las entidades federativas, estas últimas pueden delegarlas en los Municipios y establecer las condiciones en las que se deberán desempeñar, sin que ello sea inconstitucional o vulnere la esfera de competencia originariamente asignada a los Municipios, pues ello también coincide con el contenido del artículo 115, fracción, inciso i), de la Constitución Federal.

En resumen, del contenido de las fracciones X, XIX y XLII del artículo 52 impugnado, se advierte que se trata de funciones que originariamente les corresponden a los Estados, mismas que de alguna manera delegan total o parcialmente en los Municipios. Por lo tanto, si su ejercicio es estatal, no puede decirse que con ellas se viola la facultad que tiene el ayuntamiento actor para gobernar, para desarrollar esta función de manera exclusiva o para aprobar todas las disposiciones administrativas que organicen la administración pública municipal, como lo aduce en su demanda, sino que por el contrario, se está ampliando su esfera de atribuciones con funciones que constitucionalmente no les son reconocidas, pero que por un acto de autonomía del Estado, les son atribuidas mediante un ordenamiento emanado de la legislatura local; en consecuencia, tales fracciones tampoco son inconstitucionales y resultan infundados los conceptos de invalidez que tienen como propósito acreditarlo.

Con respecto al contenido de la fracción XV, que establece la facultad de mandar fijar las placas distintivas en las calles, jardines, plazas y paseos, debe decirse que se trata de la aplicación directa del artículo 115, fracción III, inciso g), de la Constitución Federal, el cual dispone que:

**“Artículo 115.- ....**

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

...

**g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.”**

De donde se advierte que si el legislador estatal estableció una facultad relacionada con las calles, plazas y jardines, sólo está llevando al detalle el contenido del artículo constitucional antes transcrito; razón por la cual no resulta invasor de la esfera competencial que tiene el Municipio para gobernarse.

Por lo que respecta a la fracción VI, segundo párrafo, que otorga al presidente municipal la facultad de nombrar y remover a los alcaldes y al personal de seguridad; la fracción XVI, que se refiere a la facultad para tener bajo su mando los cuerpos de seguridad; la fracción XXXI, que le otorga las atribuciones necesarias para proporcionar los servicios de seguridad a la población, y la fracción XLVI, que autoriza a dicho funcionario para llevar a cabo medidas tendentes a conservar el orden público, debe decirse que se trata de la aplicación directa del artículo 115 constitucional, fracción VII, de la Constitución Federal, el cual dispone lo siguiente:

**“Artículo 115.-(...)**

**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”.**

Como deriva de lo anterior, las fracciones referidas no son más que la aplicación de la facultad constitucional que tienen los presidentes municipales de tener a su cargo la policía preventiva y, por tanto, asumir la función de preservar el orden público y proveer sobre la seguridad de la población municipal, de ahí que igualmente deban considerarse acordes con el texto constitucional.

Por cuanto hace a la fracción XLI, que faculta al presidente municipal a sancionar administrativamente a los empleados y funcionarios de la administración pública municipal; la fracción XLIX, que faculta a dicho Presidente a exigir a esos mismos funcionarios y empleados el cumplimiento de sus obligaciones, y la fracción LVII, que obliga a dicho municipio a presentar sus declaraciones patrimoniales ante la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado, se trata de normas cuyo contenido se haya inscrito en el marco de los artículos 109, primer párrafo, fracción III, y 113 constitucionales, mismos que disponen en sus términos lo siguiente:

***“Art. 109. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:***

....

***III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.”***

***“Art. 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.”***

Es decir, a través de las fracciones impugnadas, la legislatura local está legislando en materia de responsabilidades de los servidores públicos y, en uso de esa misma facultad, otorga al presidente municipal la potestad de sancionar administrativamente tanto a los funcionarios como a los empleados municipales. Por su parte, el presidente municipal está obligado a presentar sus declaraciones patrimoniales, a través de las cuales podría advertirse un enriquecimiento injustificado o un beneficio económico a costa del erario público, en abierta transgresión a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones.

Bajo ese esquema, puede concluirse que las fracciones XLI, XLIX y LVII del artículo 52 impugnado, son preceptos que encuentran apoyo directo en los artículos 109 y 113 constitucionales, razón por la cual no invaden la esfera de competencia del Municipio para gobernarse y aprobar las disposiciones administrativas que organicen la administración pública municipal.

Por lo que respecta a las normas de esta naturaleza, debe decirse que la fracción XLIV del mencionado artículo 52 también es una norma que desarrolla de manera directa el contenido de la Constitución Federal, en este caso, el artículo 31, fracción II de la Carta Magna. En efecto, la fracción impugnada faculta al presidente municipal a ejercer las funciones de presidente de la junta municipal de reclutamiento y proceder a la inscripción de los jóvenes de edad militar; por su parte, el precepto constitucional dispone lo siguiente:

***“Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:***

...

***II. Asistir en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadanos, diestros en el manejo de las armas y concededores de la disciplina militar.”***

De donde se advierte que si bien es cierto que los ayuntamientos del Estado de Hidalgo deberán constituir su junta municipal de reclutamiento, en estricta consonancia con el precepto constitucional antes citado, la labor de inscripción y reclutamiento se llevará a cabo a través del presidente municipal, todo lo cual encuentra sustento en la Norma Suprema y, por ende, no puede ser tildado de inconstitucional.

En cuanto se refiere a las fracciones XXI, XXII y XXVII, relativas a la facultad de los presidentes municipales para organizar y dividir política, administrativa y territorialmente al Municipio, éstas constituyen el reconocimiento, por parte de la legislatura, de la facultad de los ayuntamientos para organizar su administración pública municipal, lo que conlleva la posibilidad de crear las dependencias, entidades u organismos que estimen necesarios para su adecuado funcionamiento, justamente en cumplimiento del contenido de la fracción II del artículo 115 constitucional, por lo cual no se puede considerar que con el contenido de dichas fracciones se esté vulnerando la esfera competencial del Municipio.

Por último, por lo que hace a la fracción XX, del artículo 52, debe decirse que se trata de una norma de derivada del artículo 117, fracción VIII, constitucional, en cuanto a que prevé que es facultad de los Municipios contraer obligaciones o empréstitos cuando se destinen a inversiones públicas productivas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas.

En efecto, resulta conveniente señalar que el empréstito como fuente de financiamiento del gasto del ayuntamiento, surge como una alternativa, ante la insuficiencia financiera de los Municipios y, por el otro lado, la responsabilidad de atender, entre otras cuestiones, la prestación de los servicios públicos municipales y el desarrollo de sus comunidades.

A raíz de la insuficiencia de los ingresos percibidos en el municipio, tanto por la vía de sus contribuciones, como de las participaciones y aportaciones federales y estatales, se generan reacciones diversas en la población municipal, que perciben la incapacidad del Municipio de proporcionar los servicios públicos más indispensables o bien de impulsar desarrollo en sus comunidades, hasta el riesgo latente de estallido social por insatisfacción de sus necesidades primarias.

Las alternativas de solución resultan ser cada vez más escasas, y entre ellas, una de las más válidas desde el punto de vista jurídico y social, consiste en las obtención de recursos a través de empréstitos que los Municipios puedan obtener valiéndose de los organismos oficiales creados con esa finalidad o de aquellas instituciones o grupos con posibilidad de ofrecer financiamiento ventajoso para las obras municipales.

Esta situación ha sido recogida en nuestra Constitución Federal, en el artículo 117, fracción VIII, que regula lo siguiente:

***“ARTICULO 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:***

***(...)***

***VIII.- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.***

***Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive de los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública”.***

Del texto anterior se desprende que los Municipios podrán acceder al crédito, siempre y cuando cumplan con las bases que establezca la ley y, además, dichos recursos se destinen a inversiones públicas productivas, por lo cual no puede considerarse inconstitucional la fracción en comento.

Además, la exigencia que prevé el numeral en cuestión, consistente en exigir el acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento cuando el pago de esas obligaciones vaya más allá del periodo del presidente municipal, tiene su fundamento en el artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal.

Conviene referirse ahora al contenido del artículo 55, únicamente por lo que hace a la fracción II, de la ley impugnada, pues respecto a las restantes fracciones que lo integran ya se formuló un pronunciamiento de invalidez relativa, en términos del considerando noveno de la presente ejecutoria.

El referido precepto establece, en la fracción II, lo siguiente:

***“ARTICULO 55.- Los Presidentes Municipales, se encuentran impedidos para:***

*(...)*

***II.- Imponer contribución o sanción alguna que no esté señalada en las leyes, reglamentos y otras disposiciones legales vigentes;***

*(...)*

La fracción mencionada impide al presidente municipal imponer contribución o sanción alguna que no esté señalada en las leyes, reglamentos u otras disposiciones vigentes. En dicha disposición se consigna el principio de legalidad previsto en los artículos 14 y 31, fracción IV, constitucionales, pues toda contribución o sanción debe fundarse en una ley en sentido formal y material, más no en un acto unilateral que no tenga apoyo en esta última. Por tal motivo, la norma en comento no es inconstitucional, sino que deriva inmediatamente de la Carta Magna y, por lo tanto, no vulnera la autonomía municipal, por lo que en ese aspecto es infundado el concepto de invalidez que se hace valer.

En su concepto de invalidez el Municipio actor señala que el artículo 60, fracciones III y VIII, así como el 61, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, inserto dentro del capítulo relativo a los síndicos, es inconstitucional, toda vez que invade la esfera competencial del Municipio prevista en el artículo 115, fracción II, constitucional, que lo faculta para auto gobernarse, desarrollar esta función de manera exclusiva y para aprobar todas las disposiciones que organicen la administración pública municipal.

El artículo 60, en lo conducente, dispone lo siguiente:

***“ARTICULO 60.- Los Síndicos de los ayuntamientos, tendrán las siguientes facultades y obligaciones:***

*...*

***III.- Cuidar que se observen escrupulosamente las disposiciones de ésta Ley, para el efecto de sancionar cualquier infracción que se cometa;***

*(...)*

***VIII.- Demandar ante las autoridades competentes la responsabilidad en que incurran en el desempeño de sus cargos, los funcionarios y empleados del Municipio;***

*(...)*

Las fracciones de referencia se refieren a la facultad del síndico para vigilar que se observen las disposiciones de la Ley Orgánica que ahora se combate, así como demandar ante las autoridades competentes la responsabilidad en que incurran en el desempeño de sus cargos, los funcionarios y empleados del Municipio. La circunstancia de que la legislatura del Estado haya establecido tales atribuciones a favor del síndico municipal, no constituyen mas que una aplicación directa de los artículos 109 y 113 de la Constitución Federal, en los cuales se establece que será facultad de las entidades federativas determinar a través de la ley cuál será el régimen de responsabilidad al que se sujetarán los servidores públicos del propio Estado y, por supuesto, del Municipio, según se advierte de la siguiente transcripción:

***“Art. 109. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:***

*(...)*

**III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.**

**“Art. 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados”.**

Por lo tanto, la circunstancia de que la legislatura estatal previera que el síndico se convierta en un vigilante y denunciante del incumplimiento de la norma, así como de los principios que rigen el ejercicio de la función pública, en nada atenta a la capacidad de autogobierno del Municipio, pues la propia Constitución Federal faculta a la legislatura para ello. Por lo anterior, en este aspecto, resulta infundado el concepto de invalidez que plantea el ayuntamiento actor.

A continuación, se hace referencia al artículo 61 impugnado, el cual establece lo siguiente:

**“ARTICULO 61.- Los Síndicos están impedidos para desistirse, transigir, comprometer en arbitrajes, hacer cesión de bienes o arbitrios, salvo autorización expresa que en cada caso le otorguen las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento”.**

El artículo transcrito es una ley en materia municipal derivada de la fracción II, inciso b), del artículo 115 constitucional, que establece uno de los casos en que se requiere el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento para afectar el patrimonio inmobiliario municipal, o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al del periodo del ayuntamiento, sin embargo, de una interpretación conforme con el precepto constitucional citado, la aplicación de esta norma se encuentra limitada solamente a estos casos. La norma en cuestión encuentra plena acogida en el propio texto de la Constitución Federal, quien establece a favor de la legislatura estatal la facultad de fijar en algunos casos una mayoría calificada de los miembros del ayuntamiento, por lo que no puede argumentarse que viola el principio de autonomía municipal y su facultad de autoorganización, debiéndose declarar infundado el concepto de invalidez en el que se plantean tales violaciones.

En su concepto de invalidez, el Municipio actor señala que el artículo 62, fracción IV, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, inserto dentro del capítulo relativo a las facultades y obligaciones de los regidores es inconstitucional, toda vez que invade la esfera competencial del Municipio prevista en el artículo 115, fracción II, constitucional, que lo faculta para auto gobernarse, desarrollar esta función de manera exclusiva y para aprobar todas las disposiciones que organicen la administración pública municipal. Asimismo, la parte actora invocó como argumento el relativo a que en materia de mayorías calificadas del ayuntamiento, éstas sólo son posibles de establecerse en una ley, tratándose de la disposición de bienes inmuebles o de la celebración de actos jurídicos que obliguen al ayuntamiento más allá de su periodo de gobierno.

El texto del artículo 62, fracción IV, es el siguiente:

**“ARTICULO 62.- Son facultades y obligaciones de los Regidores, las siguientes:**

(...)

**IV.- Vigilar que los actos de la Administración Municipal, se desarrollen en apego a lo dispuesto por las leyes y normas de observancia municipal;**

(...)

Dicha fracción establece la obligación de los regidores de vigilar que los actos de la administración municipal se desarrollen con apego a lo dispuesto por las leyes y normas de observancia general, cabe decir que también se trata de una norma derivada de los artículos 109 y 113 de la Constitución Federal, los cuales establecen que las leyes de los Estados determinarán el régimen de responsabilidad de los servidores públicos. Es decir, a través de la fracción impugnada, el Estado de Hidalgo está legislando en materia de responsabilidades de los servidores públicos y, en uso de esa misma facultad, otorga al regidor, a través de una ley, la potestad de vigilar que los actos de la administración se apeguen a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que exige la Constitución.

Bajo ese esquema, puede concluirse que la fracción IV encuentra apoyo directo en los artículos 109 y 113 constitucionales, razón por la cual no invade la esfera de competencia del Municipio.

La parte actora señala que el artículo 88 de la ley impugnada es violatorio del artículo 115 constitucional, toda vez que invade la esfera de competencia de los Municipios al transgredir la facultad que tienen los ayuntamientos para autogobernarse y para desarrollar esta función de manera exclusiva.

El artículo impugnado es del tenor literal siguiente:

***“ARTICULO 88.- Los bienes de dominio público, son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no están sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, mientras no varíe su situación jurídica.***

***“Los bienes de dominio privado, podrán ser enajenados mediante acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento, previo avalúo que presente la Unidad de Obras Públicas, en términos de lo previsto por la Ley de Bienes del Estado de Hidalgo”-***

Por cuanto se refiere al primer párrafo, tenemos que es una norma derivada de la fracción II, primer párrafo, del artículo 115 de la Constitución Federal, que indica:

***“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:***

***(...)***

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

Ciertamente, en términos de la norma constitucional citada, corresponde a las legislaturas locales la determinación del régimen patrimonial de los bienes del Municipio, sin embargo, no podrá intervenir en la administración y decisiones que el ayuntamiento tome con respecto al destino de esos bienes, pues la Constitución limita sus atribuciones en el inciso b) de la fracción II del artículo 115, que circunscribe el objeto de las leyes, en materia municipal, al establecimiento de los casos en los que se requiera la votación de las dos terceras partes del ayuntamiento para la afectación del patrimonio inmobiliario municipal.

En efecto, en el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados en el punto 4.2.2 se señaló lo siguiente:

***“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”.***

Ahora bien, por cuanto se refiere al segundo párrafo del precepto en estudio, mismo que establece la necesidad de una votación calificada para la enajenación de los bienes de dominio privado, debe realizarse una interpretación conforme con el inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional, en virtud de que ésta se refiere a que la legislatura podrá establecer que se requiera la mayoría calificada de los miembros del cabildo únicamente tratándose de la afectación de bienes inmuebles.

En consecuencia, el segundo párrafo del presente artículo debe interpretarse en el sentido de que al referirse a bienes de dominio privado, lo hace únicamente respecto a los inmuebles.

Bajo este tenor, y toda vez que la norma que se impugna es conforme con la Constitución Federal, el concepto de invalidez respectivo deviene en infundado.

En diverso concepto de invalidez el Municipio actor señala que la legislatura estatal invade su esfera de competencias al obligar a los ayuntamientos a contar con una contraloría municipal.

Los artículos 102 y 103 que prevén lo relativo a la Contraloría Municipal, señalan lo siguiente:

**“ARTICULO 102.- En cada Ayuntamiento, habrá una Contraloría que tendrá por objeto la vigilancia y evaluación del desempeño de las distintas áreas de la administración municipal, para promover la productividad, eficiencia y eficacia, a través de la implantación de sistemas de control interno, adecuado a las circunstancias, así como vigilar, en su ámbito, el cumplimiento de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos”.**

**“ARTICULO 103.- La Contraloría, tendrá las siguientes facultades y obligaciones:**

**I.- Vigilar el exacto cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que regulen las funciones del Ayuntamiento;**

**II.- Vigilar la observancia de los procedimientos establecidos para el control interno del Ayuntamiento;**

**III.- Vigilar, en su ámbito, el cumplimiento de las normas establecidas por los organismos de control del Estado, como son: la Secretaría de Contraloría del Gobierno del Estado de Hidalgo y la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del mismo;**

**IV.- Coordinar las auditorías generales o especiales, que deban realizarse por acuerdo del Presidente Municipal, en todas las áreas de la Administración Pública Municipal;**

**V.- Estudiar y proponer, conjuntamente con el Secretario General Municipal, a las diversas dependencias de la Administración Pública Municipal, mejoras a los sistemas de administración y control, que se consideren convenientes;**

**VI.- Dar seguimiento a programas de Gobierno Municipal;**

**VII.- Investigar cualquier situación de orden administrativo, que le solicite el Presidente Municipal;**

**VIII.- Rendir informe de sus actividades al Presidente Municipal;**

**IX.- Recabar las declaraciones patrimoniales de los Servidores Públicos que deban presentarla, de conformidad con la Ley de la Materia y**

**X.- Las demás que le señalen las leyes, reglamentos y acuerdos del Ayuntamiento, e instrucciones del Presidente Municipal.**

**El Titular de la Contraloría, deberá contar con estudios de educación media superior o su equivalente en la rama Contable Administrativa, como mínimo, debidamente acreditados ante el Ayuntamiento”.**

Los citados preceptos establecen la obligación de que en cada ayuntamiento exista una contraloría que se encargue de la vigilancia y evaluación de la administración pública municipal, así como del cumplimiento de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos, además, prevé lo relativo a las facultades y obligaciones de dicho órgano y su último párrafo establece los requisitos para ocupar el cargo de contralor.

Ahora bien, el Título Cuarto de la Constitución Federal, aborda lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, facultando en los artículos 108, 109 y 113 de la misma a que las legislaturas locales regulen dicha materia. Para mayor claridad, se transcriben de nueva cuenta los preceptos citados:

**"(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O.F. 22 DE AGOSTO DE 1996)**

**"Art. 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.**

**(REFORMADO, D.O.F. 28 DE DICIEMBRE DE 1982)**

**El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.**

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

**Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.**

**(REFORMADO, D.O.F. 28 DE DICIEMBRE DE 1982)**

**Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios".**

**"Art. 109.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:**

**I.- Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.**

**No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.**

**II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y**

**III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.**

**Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.**

**Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.**

***Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo”.***

***“Art. 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.***

***(ADICIONADO, D.O.F. 14 DE JUNIO DE 2002)***

***La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”.***

De la lectura de las invocadas disposiciones de la Carta Magna, se advierte, en primer lugar, la intención del Constituyente de regular a ese alto rango la vigilancia de todos los servidores públicos a fin de garantizar la transparencia de su conducta en el ejercicio de sus funciones, dejando claramente definida la necesidad de responsabilizarlos mediante los lineamientos generales cuyo desarrollo y especificación encomienda a las Constituciones locales y a las leyes, tanto federales como estatales.

También se advierte que la Constitución General de la República prevé, en los artículos transcritos, tres distintas formas de responsabilidad: una política, cuando en el ejercicio de sus funciones, los servidores públicos adopten conductas que perjudiquen los intereses públicos básicos o el buen despacho de los asuntos respectivos; otra de carácter penal, por los delitos perpetrados por dichos servidores; y una más de índole administrativa, por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que los servidores públicos deben cumplir en sus cargos; estas responsabilidades como ya se indicó, son reglamentadas en las leyes secundarias, siendo importante destacar para efectos de este asunto, que los funcionarios públicos al servicio del Municipio, sin excepción, están sujetos a dichas responsabilidades políticas, penales y administrativas y, asimismo, que el propio artículo 108 constitucional ordena a los Constituyentes y Legislaturas Locales la expedición de las normas relativas, tanto en relación con los servidores del Estado, como en lo atinente a los de los Municipios.

En este tenor, si la Constitución Federal faculta a las legislaturas estatales para regular lo relativo a las responsabilidades públicas tanto de los servidores públicos del Estado como los de los Municipios, así como los procedimientos y autoridades encargadas de la aplicación de éstas normas, es claro que se trata del desarrollo de los artículos 108, 109 y 113 de la Constitución Federal y, consecuentemente, la creación de la contraloría y el establecimiento de sus facultades deben ser consideradas como normas derivadas de aquélla, a excepción del último párrafo del artículo 103, y, por lo tanto, no pueden ser invasoras de la esfera de competencia del Municipio, por lo que los respectivos argumentos de invalidez deben considerarse infundados.

Resulta aplicable, por analogía, la jurisprudencia de este Tribunal Pleno, que a la letra indica:

**"Novena Epoca**

**Instancia: Pleno**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**

**Tomo: XI, Abril de 2000**

**Tesis: P./J. 33/2000**

**Página: 819**

**"MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LOS MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS RESPONDEN CONSTITUCIONALMENTE DEL EJERCICIO INDEBIDO DE SU ENCARGO. La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Nuevo León, reformada en 1991, impone a los funcionarios municipales electos popularmente la obligación de formular sus declaraciones patrimoniales ante la Contraloría del Estado, pero es infundada la pretensión de que, con ello, se invada la esfera de competencia que el artículo 115 de la Constitución Federal reserva a los Municipios, ya que, por lo contrario, el establecimiento de dicho régimen responde al sistema constitucional de responsabilidades. Así, de los artículos 108, 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte la intención del Constituyente de regular a ese alto rango las funciones de vigilancia de todos los servidores públicos, a fin de garantizar la transparencia en el ejercicio de la función pública y definir la necesidad de fincar responsabilidades cuando esta función se ejerza en forma indebida; tales disposiciones de la Carta Magna, estatuyen la responsabilidad: política, cuando en el ejercicio de sus funciones, los servidores públicos adopten conductas que perjudiquen los intereses públicos básicos o el buen despacho de los asuntos de su legal competencia; la de carácter penal, por los delitos perpetrados por dichos servidores; y la de índole administrativa, por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia inherentes al ejercicio del encargo. Cuando estas responsabilidades son del fuero local, de acuerdo con el artículo 108 constitucional, son materia de las Constituciones Locales y deben ser desarrolladas por las leyes secundarias que al efecto expidan las Legislaturas Locales, tanto en relación con los servidores de los Estados, como de los Municipios. En el Estado de Nuevo León, las normas correspondientes se encuentran plasmadas en los artículos 63, fracción V, 105, 107, 110, 112 y 115 de su Constitución Política, así como en los artículos 2o. y 24, fracciones VII y XIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, 26, inciso a), fracción VII, 160 y 161 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado, y 2o., 3o., 41, 45 y 46 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Nuevo León, de cuya relación concordante se infiere que el régimen de las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores del Estado de Nuevo León y de sus Municipios, se apegan al sistema constitucional".**

**"Controversia constitucional 3/93. Ayuntamiento de San Pedro Garza García. 6 de noviembre de 1995. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Carenzo Rivas".**

Por lo que respecta a los requisitos para ser contralor contenidos en el último párrafo del artículo 103, este Alto Tribunal ya se pronunció en el considerando noveno de esta ejecutoria, sobre la invalidez relativa de dicha porción normativa, por no precisar si se trata de una base general de administración pública municipal o una norma por ausencia de reglamento, en términos del artículo 115, fracción II, inciso e) constitucional, por lo que no es necesario hacer referencia a ella en este apartado.

El Municipio actor manifiesta que la legislatura estatal carece de facultades para emitir normas como la contenida en el artículo 125 de la ley impugnada y que, por lo tanto, al hacerlo invade su esfera de competencias.

(Continúa en la Segunda Sección)