

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada en la Controversia Constitucional 24/2006, promovida por el Municipio de Cunduacán, Estado de Tabasco, en contra de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y del Secretario de Gobierno de la Entidad.

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 24/2006.

ACTOR: MUNICIPIO DE CUNDUACAN, ESTADO DE TABASCO.

PONENTE: MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.

SECRETARIOS: MARTHA ELBA HURTADO FERRER.

ISRAEL FLORES RODRIGUEZ.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día cuatro de diciembre del año dos mil seis

VISTOS; Y

RESULTANDO:

PRIMERO. Por oficio 007331 presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el nueve de febrero de dos mil seis, Anicasio Hidalgo Zamudio, en representación del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Cunduacán, Estado de Tabasco, promovió controversia constitucional y demandó de las autoridades que a continuación se señalan la invalidez de los actos que más adelante se precisan:

"...II. ENTIDAD, PODER U ORGANO DEMANDADO: - - - A. El Poder Legislativo del Estado de Tabasco, depositado en el Congreso del Estado de Tabasco, integrado por la Quincuagésima Octava Legislatura; - - - B. El Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, depositado en el Gobernador del Estado; - - - C. El Secretario de Gobierno del Estado; y, - - - D. El Organo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, a través de su titular, como Organo Auxiliar Técnico del Congreso del Estado. - - - IV.- NORMA GENERAL Y ACTOS CUYA INVALIDEZ SE DEMANDAN: - - - 1. Del Congreso del Estado de Tabasco, lo siguiente: - - - a) La norma de carácter general contenida en el segundo párrafo del artículo 73, contenido en el capítulo único, del título quinto, denominado De la Administración Directa de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas del Estado de Tabasco, la cual expidió y aprobó mediante DECRETO 007, publicada en el Suplemento 6426, del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco, el 07 de abril del año 2004. - - - Invalidez que se demanda, a través de su primer acto de aplicación, que fue el DECRETO 096, publicado en el suplemento 6606 G, del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco, el 28 de diciembre del año 2005, el cual en sus párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y último del considerando sexto y párrafo segundo de su artículo único, cita, observa y ordena diversos actos derivados de la aplicación de la norma general impugnada. - - - b) Como consecuencia directa de la invalidez solicitada en el punto anterior y atendiendo al alcance de las sentencias dictadas en tratándose de normas generales, se tienen carácter de extensivas, en términos del artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria, se demanda la invalidez del acto contenido en los párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y último del considerando sexto y los efectos que éstos tuvieron en el párrafo segundo del artículo único del Decreto 096, publicado en el suplemento 6606 G, del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco, el 28 de diciembre del año 2005. - - - 2. Del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, depositado (sic) en el Gobernador del Estado, con motivo de las funciones que ejerce en términos de los artículos 35 y 51, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco. - - - a) La promulgación y publicación en el suplemento 6426, del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco, el 07 de abril del año 2004, de la norma de carácter general contenida en el segundo párrafo, del artículo 73, del capítulo único, título quinto, denominado De la Administración Directa, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas del Estado de Tabasco, expedida y aprobada por el Congreso del Estado, mediante

DECRETO 007. - - - b) *La promulgación y publicación en el suplemento 6606 G, del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco, el 28 de diciembre del año 2005, del acto contenido en los párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y último del considerando sexto y párrafo segundo del artículo único del DECRETO 096, emitido por el Congreso del Estado de Tabasco.* - - - 3. *Del Secretario de Gobierno del Estado, con motivo de las funciones que ejerce en términos de los artículos 27, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, 9, fracciones XVI y XVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Tabasco y 12 del Reglamento para la Impresión, Publicación, Distribución y Resguardo del Periódico Oficial del Estado de Tabasco.* - - - a) *La publicación y refrendo en el suplemento 6426, del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco, el 07 de abril del año 2004, de la norma de carácter general contenida en el segundo párrafo, del artículo 73, del capítulo único, título quinto, denominado De la Administración Directa, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas del Estado de Tabasco (en lo sucesivo la Ley de Obras Públicas), expedida y aprobada por el Congreso del Estado, mediante DECRETO 007.* - - - b) *La publicación y refrendo en el suplemento 6606 G, del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco, el 28 de diciembre del año 2005, del acto contenido en los párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y último del considerando sexto y párrafo segundo del artículo único del DECRETO 096, emitido por el Congreso del Estado de Tabasco.* - - - 4. *Del Organo Superior de Fiscalización, derivado de lo ordenado en el párrafo segundo del artículo único del DECRETO 096, emitido por el Congreso del Estado de Tabasco, publicado en el suplemento 6606 G, del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco, el 28 de diciembre del año 2005.* - - - a) *El acuerdo contenido en el oficio HCE/OSFE/DFEG/0263/2006, de fecha 12 de enero de 2006, signado por el Fiscal Superior del Estado, únicamente en lo que respecta al cumplimiento que se le pretende dar a los párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y último del considerando sexto y los efectos que éstos tuvieron en el párrafo segundo del artículo único del DECRETO 096, publicado en el suplemento 6606 G, del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco, el 28 de diciembre del año 2005.”*

SEGUNDO. En la demanda se señalaron como antecedentes de la norma general y de los actos cuya invalidez se demandan, los siguientes:

“1. El 07 de abril de 2004, se publicó en el suplemento 6426, del Periódico Oficial del Estado, Organo de Difusión Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tabasco, el DECRETO 007, mediante el cual el Congreso del Estado de Tabasco, expidió y aprobó la Ley de Obras Públicas, que abroga la que anteriormente regulaba la materia. - - - Dentro de las reformas contenidas en la vigente Ley de Obras Públicas, se encuentra la preceptuada en el párrafo segundo, del artículo 73, el cual dispone: - - - “Artículo 73.” (se transcribe). - - - Esta restricción, es justificada por el Congreso del Estado de Tabasco, con base en los motivos expuestos en el considerando décimo segundo de la propia Ley de Obras Públicas, en el que de forma textual se asentó: (se transcribe). - - - Debe señalarse que los Ayuntamientos del Estado de Tabasco, se encuentran sometidos al imperio de la citada Ley de Obras Públicas, por disposición de su artículo 1º, que señala en su parte conducente que su objeto es regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de las obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas que realicen los Ayuntamientos, cuando ejecuten obras con cargo parcial o total a fondos del Gobierno del Estado, a sus recursos propios o de aquellos provenientes de aportaciones federales, transferencia de fondos, en los términos del artículo 10 del mismo cuerpo normativo. - - - 2. Mediante DECRETO 096, publicado el 28 de diciembre de 2005, en el suplemento 6606 G, del Periódico Oficial del Estado, Organo de Difusión Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tabasco, el Congreso del Estado aprobó en lo general la cuenta pública del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Cunduacán, Tabasco, correspondiente al ejercicio del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004. - - - El Decreto en mención, aun cuando aprobó en lo general la cuenta pública del Municipio de Cunduacán, Tabasco, en los párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y último de su considerando sexto, determinó diversas observaciones y acciones, derivadas de la aplicación del segundo párrafo, del artículo 73 de la Ley de Obras Públicas, párrafos que se transcriben para su mejor apreciación: (se transcriben). - - - Consideraciones que tuvieron efectos en el

párrafo segundo, del artículo único, del Decreto en cuestión, al disponer: “DECRETO 096. ARTICULO UNICO.” (se transcribe). - - - Las precisiones transcritas, contenidas en el acto (DECRETO 096), emitido por el Congreso del Estado de Tabasco, constituyen el primer acto de aplicación de la norma de carácter general que se impugna por esta vía de control constitucional, y que por ser este acto del Legislativo del Estado, efecto y consecuencia de un dispositivo legal inconstitucional, deviene en consecuencia su invalidez, en los términos solicitados.”

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

“PRIMERO. EL CONGRESO DEL ESTADO DE TABASCO, AL DISPONER EN EL ARTICULO 73, SEGUNDO PARRAFO DE LA LEY DE OBRAS PUBLICAS, LA RESTRICION DE REALIZAR TRABAJOS POR ADMINISTRACION DIRECTA, SOLO HASTA UN 5% (CINCO POR CIENTO) DE LA INVERSION FISICA TOTAL AUTORIZADA PARA OBRAS PUBLICAS O DEL MONTO ANUAL DESTINADO A LOS SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS EN CADA EJERCICIO PRESUPUESTAL, VIOLA EL ARTICULO 115, EN SUS FRACCIONES II, III Y IV DE LA CONSTITUCION FEDERAL Y EN CONSECUENCIA VULNERA EL REGIMEN FEDERAL. - - - Por principio, me permito destacar el contenido de la porción normativa del artículo 115 constitucional, que estimamos se viola, para proceder seguidamente al alcance de las últimas reformas y adiciones que ha sufrido el citado numeral.- - - “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. - - - Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. - - - El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer: - - - a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; - - - 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 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. - - - 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. - - - 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.- - - Calles, parques y jardines y su equipamiento; - - - 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 determinan según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. - - - 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. - - - 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. Asimismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio. - - - 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. - - - 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 a 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. - - - 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. - - - Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. - - - Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley; ...” - - - **1. El artículo 115, fracción II, constitucional, establece el alcance de las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados. - - - El texto constitucional transcrito es el resultado de un proceso legislativo que ha pretendido otorgar a los Municipios la libertad y autonomía de su administración, en especial la llamada reforma municipal de diciembre de 1999 (publicada en el Diario Oficial el 23 de diciembre de 1999), ha logrado hacer valer el municipio libre, que sólo figuraba en nuestra Carta Magna como una disposición retórica, que ante la falta de la delimitación de sus atribuciones y de su vulnerable situación jurídica, se reducía al Municipio a un ente administrativo o simple administrador de los servicios públicos, ya que había un condicionamiento de los actos del Ayuntamiento a lo que dispusieran las órdenes de gobierno federal y estatal. - - - Sin embargo, el proceso histórico y las circunstancias fácticas que ha vivido nuestro país ha revelado que el municipio libre es en el estado mexicano la piedra angular sobre la cual se construye la sociedad nacional, en tanto que es la primera organización estatal en estar en contacto con el núcleo social, que percibe de primera mano sus necesidades e inquietudes. Es a la autoridad municipal, a quien el ciudadano acude primero para demandar la adecuada prestación de los servicios públicos y para plantear problemas de otra índole, que aun siendo competencia de otro nivel de gobierno deben ser atendidos por razón de la naturaleza final de toda autoridad, por lo que además se cumple con la función de gestoría y representación de los sectores sociales. - - - Por ello, esta Corte ha establecido que la resolución de las controversias constitucionales tiene como fondo salvaguardar el bienestar de las personas, porque el imperio de la Constitución sobre los entes y órganos del Estado buscan el bienestar general del pueblo y sus integrantes, en respeto pleno al orden primario. - - - Se cita la siguiente tesis aplicable a lo argumentado: - - - “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION INCLUYE TAMBIEN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ORGANOS DE PODER.” (se transcribe). - - - El Ayuntamiento es pues legítimo representante de la comunidad y**

con tal carácter, debe defender los intereses de las mismas buscando la vigencia de nuestra norma fundamental. - - - Retomando lo que este tribunal constitucional ha considerado en cuanto a la evolución del municipio libre, se destacan momentos determinantes que ha logrado su concepción actual, como fueron las reformas al artículo 115 constitucional, ocurridas en febrero de 1983 (publicadas en el Diario Oficial el 03 de febrero de 1983), sobre las que incluso se pronunció la Corte considerando que estas reformas tuvieron la intención de fortalecer al Municipio, reconociendo en él a un poder del Estado, considerado por el derecho administrativo como un nivel de gobierno. - - - Un segundo momento de singular trascendencia en la construcción de la libertad y autonomía municipal aconteció en 1994, en donde el poder reformador reconoció la legitimación activa de los Municipios para acudir en defensa de sus facultades y ámbito competencial ante la propia Corte, a través de las controversias constitucionales. - - - Reformas que sólo se pueden entender desde la óptica de un reconocimiento de la situación vulnerable que atravesaban los Municipios, ante la ausencia de una disposición expresa que lo facultara en la defensa de sus atribuciones que le confería la Constitución Federal. - - - Por último, pero visto de nuestra trinchera como la más importante, se encuentran la reforma municipal de 1999, con la que se fortaleció de manera contundente el principio del municipio libre, colocándolo en definitiva como un orden de gobierno autónomo, derivado del Sistema Federal de nuestro Estado Mexicano, con las únicas restricciones que la propia norma fundamental le estableció. - - - Es indiscutible que estos procesos reformadores de la concepción del municipio libre, tienen por objeto su fortalecimiento y el respeto a la distribución de atribuciones que confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que también se puede concluir del proceso de gestación de las citadas reformas y del contenido de los debates que se sostuvieron en las cámaras respecto al alcance e intención, en específico de las reformas de 1999. - - - Sentado lo anterior, se procede al análisis en torno a las consideraciones expuestas del alcance del supuesto jurídico consagrado en el artículo 73, segundo párrafo, de la vigente Ley de Obras Públicas, que señala que tanto las dependencias como entidades (encontrándose dentro de esta última categoría los Ayuntamientos, en términos de los artículos 1 y 2 de la misma ley) sólo podrán realizar trabajos por administración directa hasta por un 5% (cinco por ciento), de la inversión física total autorizada para obras públicas o del monto anual destinado a los servicios relacionados con las mismas en cada ejercicio presupuestal, según sea el caso. - - - Se advierte de este dispositivo legal, que el Congreso del Estado se extralimitó en las atribuciones que le confiere la norma fundamental, suprimiendo el orden previsto por ella y trasgrediendo a la vez el sistema federal de gobierno. - - - En efecto, lo preceptuado en el artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas, implica un ejercicio excesivo de las atribuciones constitucionales que tiene nuestro Congreso del Estado en materia municipal, porque la fracción II, del artículo 115, constitucional, es clara al disponer que los Municipios investidos de personalidad jurídica, manejarán su patrimonio conforme a las leyes, éstas lógicamente expedidas por el Poder Legislativo del Estado, pero que no pueden ser ilimitadas, es decir, no pueden regular cualquier materia y mucho menos ser expedidas bajo criterios económicos. - - - Por el contrario, las leyes que se expidan en lo que respecta a los Municipios deben constreñirse exclusivamente al alcance que otorgan los incisos a), b), c), d) y e), de la fracción II, del artículo 115 constitucional y en ninguno de los supuestos contenidos en los incisos precisados se faculta al poder reformador estatal, para disponer de qué forma y en qué medida deben los Ayuntamientos utilizar y administrar su material humano e infraestructura. - - - En términos de la Constitución Federal, las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados, deben estar acotadas a establecer únicamente hasta donde les permite la fracción II, del artículo 115, constitucional. - - - Así pues, el inciso a), se refiere a la administración pública municipal, y a regular la materia administrativa municipal que incluye la salvaguarda de las garantías de audiencia y legalidad, con base en los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. - - - El inciso b), refiere los requisitos para que los Ayuntamientos afecten su patrimonio inmobiliario municipal y lo atinente a los actos o convenios celebrados por un plazo mayor al período de gestión. - - - Por su parte, el inciso c) regula los convenios que se celebren y tengan por materia la ejecución y operación de obras, la prestación de los servicios públicos y la administración hacendaria. - - - En el inciso d), se previene lo referente a los mecanismos para que el Gobierno Estatal asuma los servicios municipales y a la

regulación de las situaciones en las que el Municipio no esté en condiciones de prestarlos. - - - Por último, en el inciso e) se contemplan las disposiciones aplicables en los casos en que no exista ordenamiento municipal. - - - Queda claro, que las leyes que expidan las Legislaturas Estatales, sólo pueden regular las materias precisadas con los alcances establecidos en el texto constitucional, y necesariamente siguiendo el propósito de las últimas reformas constitucionales en materia municipal, que evidencian lograr la autonomía municipal, misma que no se procura y que esta lejos de respetarse, cuando a través de la Ley de Obras Públicas, el Congreso de nuestro Estado, restringe al Municipio el medio por el cual se deben realizar las obras públicas, faltando al espíritu e intención de las últimas reformas y adiciones al artículo 115 constitucional de diciembre de 1999. Se sustentan los anteriores argumentos en la siguiente interpretación de la Corte: - - - “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.” (se transcribe). - - - En este contexto, el Poder Legislativo del Estado al aprobar leyes que tengan ingerencias en la vida municipal, no sólo debe estarse a la literalidad de la norma fundamental contenida en el artículo 115 constitucional, sino además y sobre todo debe atender el espíritu del Poder Reformador, para así encontrar la verdadera intención de las reformas sufridas, situación que no atendió nuestro Congreso Local al insertar en la vigente Ley de Obras Públicas, el supuesto normativo contenido en su artículo 73, párrafo segundo. - - - Este tribunal, debe tener en cuenta que al menos en nuestro Estado los Municipios cuentan con unidades administrativas específicas, destinadas exclusivamente a la realización de las obras y servicios públicos y que además cuentan con una infraestructura que les permite ejecutar directamente y a bajo costo, tanto obras como los servicios públicos. - - - Se cuenta de tal forma con maquinaria y equipo especializado, por ejemplo, para la construcción y rehabilitación de caminos, edificación de estructuras de ingeniería civil, mantenimiento de edificios e instalaciones públicas, personal especializado en la operación de maquinaria y en la ejecución de trabajos específicos de obras y servicios públicos, los cuales se han adquirido y estructurado a lo largo del desempeño administrativo municipal y que no es propio de la actual administración pública, sino de muchas de las que nos han antecedido, necesarias ante la escasa capacidad económica y presupuestal en general de los Municipios de nuestro país, y que tiene por objeto reducir los gastos en la ejecución de las obras, lo que a la vez ha implicado erogaciones considerables con cargo al presupuesto municipal. - - - Esta situación es imperante en los Municipios atendiendo a que por obiedad le resulta mas barato a los Ayuntamientos ejecutar de forma directa las obras y los servicios públicos, partiendo de que ya se cuenta con la maquinaria y el personal capacitado, que contratarlas con terceros, porque en este último caso se adhieren a los gastos de construcción o material utilizado y mano de obra, el dividendo que necesariamente debe ir incluido en el costo de la obra. - - - Por citar un ejemplo, la construcción de un camino a base de mezcla asfáltica con una longitud de un kilómetro, tendrá un costo muy distinto si se realiza con personal y equipo del Ayuntamiento, al costo que resultaría si con las mismas características lo ejecuta un contratista. - - - Pero atendiendo a la justificación que el Congreso del Estado encuentra para restringir el porcentaje de obra ejecutada por administración directa, pareciera que su intención es que el presupuesto municipal que no es de ellos ni de quienes administramos el Ayuntamiento, sino del pueblo, debe dilapidarse con la intención de provocar una derrama económica en el Estado. - - - Esto se dice, porque en la parte considerativa de la Ley de Obras Públicas, específicamente en el punto décimo segundo, se argumenta que se limita la ejecución de obras por administración directa para provocar un aumento en la derrama económica del sector de la construcción en beneficio de la economía estatal. - - - Para su mejor apreciación, me permito transcribir de forma íntegra el punto citado: - - - “DECIMO SEGUNDO. Que en el Título Quinto, de la Administración Directa, se limita el importe de los recursos que se podrán ejercer bajo esta modalidad, al 5% de la inversión física total autorizada a la Dependencia o Entidad, lo que permitirá que se logren licitar una cantidad mayor de obras y servicios, provocando un aumento en la derrama económica del sector de la construcción en beneficio de la economía estatal. Las obras que se quieran someter a este esquema de ejecución, deberán de ser autorizadas por el Comité

de la Obra Pública respectivo, una vez que se cuenten con los proyectos, planos, especificaciones, programas de ejecución y suministro y el presupuesto correspondiente, los cuales deberán estar firmados por el responsable del proyecto. - - - **Resulta insuficiente la justificación que el Congreso del Estado encuentra para limitar el importe de los recursos que se pueden administrar de forma directa por los Ayuntamientos, porque la lógica que aplican se entiende partiendo de que se debe sacrificar los recursos públicos a costa de beneficiar a un sector determinado de la población, que por cierto es muy reducido.**

Situación	A Presupuesto ejercido en obras. (según decreto 096)	B Monto ejercido por Administración Directa.	C Monto ejercido por modalidad distinta a la Administración Municipal (Contrato) (A-B)	D Costos Indirectos Incluidos en las obras por contrato Financiamiento 25% Utilidad 9.75% Indirectos 20%.	E Recurso neto destinado a la obra pública (A-D)
-----------	-------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------

Real	\$16'180,104.48	\$6'062,674.81	\$10'117,429.67	\$5'539,292.74	\$10'640,811.74
------	-----------------	----------------	-----------------	----------------	-----------------

Respetando el artículo 73, segundo párrafo de la Ley de Obras Públicas y Servicios. Relacionados con las mismas del Estado de Tabasco.	\$16'180,104.48	\$809,005.22	\$15'371,099.26	\$8'415,676.84	\$7'764,427.64
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------	--------------	-----------------	----------------	----------------

De lo anterior, es visible que al acatar lo establecido en el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas del Estado de Tabasco, el Municipio de Cunduacán, Tabasco, dejaría de invertir directamente en la obra pública una cantidad de \$2'876,384.10 (dos millones ochocientos setenta y seis mil trescientos ochenta y cuatro pesos 10/100 M.N.), pues se destinaría al pago de gastos indirectos de las contratistas. - - - Aducimos que se sacrifican los recursos públicos, porque de observar el 5% (cinco por ciento) propuesto por el Congreso del Estado implicaría llegar al supuesto de que una vez alcanzado este porcentaje, el personal, la maquinaria y en general la infraestructura con que cuentan los Ayuntamientos quedarían paralizados, para que en su lugar se incrementaran los costos en la ejecución de obras a favor del sector de la construcción, lo que a todas luces no es sólo violatorio del principio del municipio libre, sino es además de consecuencias lamentables, porque obviamente inmovilizar toda una estructura administrativa (maquinaria y personal), genera gastos innecesarios, como sería el pago de personal que por una disposición normativa estaría imposibilitado para desempeñar su trabajo y el mantenimiento que requeriría la maquinaria especializada con que se cuenta ante el desuso de la misma. - - - Debe dejarse claro, que el Municipio no pretende excluir al sector de la construcción de las obras públicas, mas bien la intención es la optimización de los recursos, pues es una realidad que tanto en el Municipio de Cunduacán, como en muchos Municipios no se cuenta con infraestructura necesaria para la ejecución de obras magnas o de aquellas que requiere un conocimiento especializado, casos en los que la contratación de la obra es necesaria y que contribuyen a la derrama económica a favor del sector de la construcción, pero en obras de menor magnitud, el Ayuntamiento cuenta con los medios necesarios para su ejecución que además de economizar recursos, resulta expedita su ejecución, pues se evita el trámite que debe realizar para contratación de obras, sea licitación o adjudicación. - - - De lo anterior se colige, que el Congreso del Estado al incluir en la vigente Ley de Obras Públicas, el supuesto normativo que

consagra el artículo 73, párrafo segundo, restringe el manejo del patrimonio con que cuenta el Municipio, pues dentro de éste se encuentran comprendidos los bienes no sólo inmuebles sino también muebles como son la maquinaria y equipo que se tiene para la ejecución de obras, atentando contra la autonomía municipal consagrada en el artículo 115 constitucional. - - - La restricción fijada por el Congreso del Estado, a los Municipios respecto al porcentaje que deben ejercer por administración directa vulnera el principio del municipio libre, porque si bien se le ocurrió (expresión que se utiliza dado que no estableció el criterio con base al cual llegó al 5% que señala) fijar un 5%, se corre el riesgo que en posteriores reformas determine establecer un 1%, para incrementar aun más la derrama económica. - - - Se violenta, de esta forma el manejo propio del patrimonio municipal, porque se restringe a que parte de éste sólo se aplique hasta llegar al porcentaje que señala el dispositivo legal citado, con lo que el legislador excede el ámbito de sus atribuciones con graves perjuicios de tipo patrimonial al Municipio. - - - De tal suerte, se afecta la esfera competencial del Municipio con el supuesto normativo contenido en el artículo 73, párrafo segundo, de la multicitada Ley de Obras Públicas, violentándose el sistema federal de gobierno, que previene un reparto específico de atribuciones para cada nivel de gobierno, señalados por la norma fundamental. - - - Por consiguiente, se acude a esta vía atendiendo a que la tutela jurídica de las controversias no es-sólo la protección del ámbito de atribuciones establecidos para el sistema de división de poderes, sino también de los órganos del Estado derivados del sistema federal, que son Federación, Estados y Municipios. - - - En consecuencia, se demanda la invalidez del párrafo segundo, del artículo 73, de la Ley de Obras Públicas, el cual atenta contra la esfera de competencias asignadas por la Constitución Federal al Municipio y en específico las que refiere el artículo 115, fracción II, constitucional con el objeto de salvaguardar la autonomía de nuestro Municipio. - - - La restricción contenida en el artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas, lleva implícito una restricción en el manejo del patrimonio que corresponden a los Municipios, porque al excederse el porcentaje que se establece (5%), de obras realizadas por administración directa necesariamente el Ayuntamiento se vería obligado a no hacer uso de la maquinaria y equipo con que cuenta, restringiéndose la autonomía y libertad de la que gozan los Municipios para la disposición de su patrimonio. - - - Apelamos a que este tribunal constitucional valore los efectos y consecuencias de la restricción en cuanto a la ejecución de las obras por administración directa que impone el Congreso del Estado pues además de analizar si es constitucional o no el establecimiento de este tipo de restricciones también se debe considerar los efectos que conlleva la observación de la restricción, que es lo que sostenemos altera el régimen constitucional de la libre administración patrimonial que señala la fracción II, del artículo 115 constitucional. - - - 2. El artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas, limita la función del Municipio de prestar los servicios públicos que señala el artículo 115, fracción III, constitucional. - - - La fracción III, del artículo 115 constitucional, establece en forma enunciativa pero no limitativa las funciones y servicios públicos a cargo de los Municipios y que consisten en agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines y su equipamiento, seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito y los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. - - - La prestación de los servicios públicos señalados, no sólo comprende las obras tendientes al mantenimiento en general de la infraestructura existente, que permita el adecuado desempeño de estos servicios, sino también abarca todas las obras que se deben realizar para garantizar su prestación. - - - Como parte de esta carga que corresponde a los Municipios, dentro de la estructura administrativa se cuenta con personal y maquinaria especializada para la ejecución de las obras que exigen la presentación del propio servicio, por ello la administración municipal realiza como parte de su quehacer la instalación de redes de alumbrado público, obras de ingeniería para el acondicionamiento de calles, parques, jardines y su equipamiento y en algunos casos cuando se trata de obras de poca dimensión se instalan y proporcionan mantenimiento a las redes de agua potable drenaje y alcantarillado. - - - Es lógico, que para la prestación de los servicios públicos que corresponden garantizar al

Ayuntamiento, sea necesaria la ejecución de obras que propicien la infraestructura necesaria para tal fin, y que son consideradas como obras públicas sujetas a la Ley de Obras Públicas, en términos de su artículo 3º, que dispone: - - - "Artículo 3º." (se transcribe). - - - Por otra parte, el mismo cuerpo de leyes entiende por servicios relacionados con las obras públicas, los incluidos en su artículo 4º que preceptúa lo siguiente: - - - "Artículo 4o." (se transcribe). - - - En término de los artículos transcritos, al llegar al 5% de las obras públicas realizadas por administración directa, la Dirección de Obras, Asentamientos y Servicios Municipales de los Ayuntamientos, se verían prácticamente paralizadas, porque esta unidad administrativa esta integrada de diferentes áreas destinadas exclusivamente a realizar proyectos técnicos, análisis de precios unitarios, bacheos, rehabilitación y reconstrucción de caminos, mantenimientos de los sistemas de alcantarillado, supervisión y esto se debe precisamente a que esta Dirección, tiene por objeto todo lo concerniente a la prestación de los servicios públicos entre otras atribuciones pero en términos de la Ley de Obras Públicas, se debe paralizar la operación de las mayorías de las áreas que comprende la Dirección de Obras, para no exceder el 5% que establece el artículo 73, párrafo segundo de la citada ley. - - - De tal forma resulta evidente, que el dispositivo legal que se impugna en esta vía de control constitucional limita las responsabilidades que a los Municipios confiere el artículo 115, fracción III, de nuestra Carta Magna. - - - A lo anterior se suma, que los servicios públicos que se prestan a la ciudadanía se reduzcan, porque como se estableció en comentarios anteriores, es mas caro la ejecución de obras por terceros (contratistas) que si éstas fueran realizadas por administración directa. - - - Bajo esta lógica resulta insostenible el fundamento que el Congreso de nuestro Estado, encuentra para limitar a los Municipios la ejecución de obras por administración directa, que se señalan en el CONSIDERANDO DECIMO SEGUNDO, de la Ley de Obras Públicas, atender los motivos en los que se soporta la limitación de la realización de obras por administración directa, sería como sacrificar a la sociedad en el disfrute de los edificios públicos, a cambio de provocar el aumento en la derrama económica del sector de la construcción en beneficio de la economía estatal. - - - El planteamiento en este sentido del Congreso de nuestro Estado es beneficiar a un sector minoritario y privilegiado de la sociedad, a costa del perjuicio de la mayoría. - - - La demanda que se plantea, es obligada para nuestro Municipio, pues nos corresponde velar por los intereses de nuestros habitantes que son el fin primordial de todo estado de derecho. - - - Es de recalcar y de retomar lo aducido en cuanto al motivo que originó las reformas y adiciones al artículo 115, constitucional en mil novecientos noventa y nueve, lo que se encuentra en las consideraciones que la comisión que propuso en el texto reformador asentó y que se retomaron en la parte que nos interesa. Así, se reconoció que diversas circunstancias de orden político y económico han propiciado que los Municipios presenten carencias de tipo financiero, así como debilidad política y jurídica en relación con los órganos federales y entidades federativas, que han impedido su funcionamiento autónomo y libre. También coincidieron como parte del compromiso de la renovación del federalismo sostenido por el Ejecutivo Federal que era necesario la promoción del Municipio como espacio de gobierno, vinculado a las necesidades cotidianas de la población, señalando que los Municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuentes de mayores gobiernos. - - - Se sostuvo también, la necesidad de fortalecer el ámbito de competencia municipal y las facultades de su órgano de gobierno, para lo cual era conveniente delimitar el objeto y alcance de las leyes en el quehacer municipal. Se afirma que la competencia reglamentaria que se le otorga al Municipio implica de forma exclusiva, los aspectos fundamentales para su desarrollo. - - - Estas consideraciones que contienen el verdadero espíritu que el legislador quiso establecer con las reformas al artículo 115, constitucional, se ven contrariadas con lo que pretende nuestro órgano legislativo estatal, quien prioriza beneficiar al sector de la construcción que fortalecer el principio del Municipio libre con lo que además del perjuicio que causa al órgano administrativo municipal, daña gravemente de forma indignante a la sociedad a la cual limita la prestación de los servicios públicos. - - - 3. El artículo 115, fracción IV, constitucional, contiene el principio de libre administración pública hacendaria municipal. - - - La concepción de municipio libre y autónomo en su régimen interior no podría entenderse si existiera supeditación hacendaria de los Ayuntamientos algún órgano de gobierno. - - - El proceso histórico de la construcción de un Municipio Libre, se cristalizó con el nuevo texto constitucional contenido en la fracción IV, del

artículo 115, constitucional, que establece que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones de otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor. - - - El concepto específico de hacienda municipal se contiene en el artículo 106, de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, que señala lo siguiente: - - - "Artículo 106." (se transcribe). - - - A pesar de que el artículo antes transcrito contiene elementos no señalados en la fracción IV, del artículo 11, constitucional, la descripción de este último precepto, debe entenderse de manera enunciativa, atendiendo a la conceptualización tan amplia que existe de la palabra hacienda, por tanto, es pertinente remitirnos a la ley que regula a los Municipios del Estado de Tabasco, por ser más amplia y específica en cuanto determina que comprende la hacienda municipal, esto tiene sustento en la tesis jurisprudencial siguiente: - - - "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL REGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA (ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL)." (se transcribe). - - - De tal modo, que en términos de la Constitución Federal y del espíritu reformador se colige que los Municipios se encuentran facultados para disponer de forma autónoma la forma y el destino en que se van a aplicar no solamente los recursos que les son ministrados y los que resulten como producto de los rendimientos que le generen la prestación de los servicios públicos, sino también sus bienes muebles e inmuebles, porque estos al formar parte de su hacienda municipal quedan comprendidos dentro de la fracción IV, del citado artículo 115, constitucional. - - - La libertad de hacienda implica en consecuencia un ejercicio exclusivo de los recursos por parte de los Ayuntamientos, tan es así que la reforma municipal de mil novecientos noventa y nueve, tuvo a bien adicionar un párrafo a la mencionada fracción IV, del artículo 115, constitucional, que vino a integrarse como último párrafo del mismo y que dispone que los recursos que integra la hacienda municipal serán ejercidos de forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quienes ellos autoricen conforme a la ley. - - - Con esto se promueve la exclusividad municipal en materia de libertad hacendaria de los Municipios, limitando las ingerencias que en esta materia pudieran tener otro orden de gobierno o poder. - - - En esta tesis el contenido del artículo 73, segundo párrafo de la Ley de Obras Públicas, trasciende de manera tal, que se vulnera el texto constitucional, porque al limitarse a un 5% las obras públicas realizadas por administración directa, trae como consecuencia que no se pueda disponer libremente la maquinaria y equipo con que cuenta el Ayuntamiento, para la realización de cualquier obra comprendida dentro de los servicios públicos, porque como ya se vio la misma Ley de Obras Públicas, enmarca como obra pública y servicios relacionada con las mismas, tanto los proyectos, estudios, rehabilitación, y en general toda obra pública dirigida a garantizar un servicio público. - - - Sostener que los Municipios no tienen esta exclusividad para decidir cómo y cuándo disponer de los bienes muebles de su propiedad, hace nugatorio el principio de autonomía constitucional que garantiza nuestra norma fundamental. - - - Y en este orden de ideas, se solicita la invalidez de la norma general que contempla en su artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas, por ser inconstitucional, al violentar el ámbito de atribuciones consagrado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e infringiendo el régimen federal que impera en nuestro Estado Mexicano. - - - Los efectos del dispositivo legal contenido en el artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas, aprobado por el Congreso del Estado de Tabasco, suprime el orden previsto por la norma suprema, que de forma específica determina cuál es el ámbito de competencia que corresponde a cada orden de gobierno y el alcance de los poderes que la integran, pues con el contenido de la norma impugnada se restringe el adecuado ejercicio de los Ayuntamientos que integran el Estado de Tabasco, de las atribuciones señaladas en el artículo 115 constitucional. - - - Esta alteración del orden constitucional, atenta contra el respeto de observarse a nuestra norma fundamental, en cuanto que es el ordenamiento base del que se debe partir para el reconocimiento de las instituciones de nuestro país. La Constitución Federal, al ser la norma de la que derivan las demás disposiciones reglamentarias, exige una observancia tal, que no permite que sea rebasada por una norma jerárquicamente inferior, so pena de poner en riesgo nuestro régimen de gobierno que gira en torno a lo permitido por una Ley Suprema. - - - El actuar del Congreso del Estado de Tabasco, implica una contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque su régimen supremo, implica un acatamiento y sometimiento a sus disposiciones,

partiendo del principio de supremacía que contempla en su artículo 133, en que se dispone que la 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. - - - Partiendo de este principio, las leyes emitidas por los Congresos Locales, no pueden suprimir el reparto de atribuciones que la Carta Magna consigna, sino por el contrario sólo podrán regular las materias que son de su competencia, asignadas por la misma Constitución Federal, con los alcances que ésta les permite o en su defecto siguiendo el espíritu del legislador federal. - - - Lo que no ocurrió en el caso particular, en donde el Congreso de nuestro Estado, afectó la esfera competencial del Municipio, aprobando una disposición de carácter general cuyos efectos limitan el ejercicio libre y autónomo del mismo. - - - [SEGUNDO]. AL SER INCONSTITUCIONAL EL ARTICULO 73, PARRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE OBRAS PUBLICAS, RESULTA INVALIDO SU PRIMER ACTO DE APLICACION, CONTENIDO EN LOS PARRAFOS SEGUNDO, TERCERO, CUARTO, QUINTO Y ULTIMO DEL CONSIDERANDO SEXTO Y PARRAFO SEGUNDO DEL ARTICULO UNICO, DEL DECRETO 096, EMITIDO POR EL PROPIO CONGRESO LOCAL Y EL ACUERDO EMITIDO POR EL ORGANO SUPERIOR DE FISCALIZACION DEL ESTADO DE TABASCO, CONTENIDO EN EL OFICIO HCE/OSFE/DFEG/0263/2006, DE FECHA 12 DE ENERO DEL 2006, DIRIGIDO AL TITULAR DEL AYUNTAMIENTO DE CUNDUACÁN. - - - Una vez establecidas en el concepto de invalidez que antecede, las consideraciones que a nuestro juicio hacen inconstitucional el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Obras Públicas, por la limitación que ésta impone y por los alcances que implican su observancia, que restringen el libre y autónomo quehacer municipal, se procede en consecuencia a plantear por lógica necesaria la invalidez de lo que constituye el primer acto de aplicación de la norma impugnada en los términos siguientes: - - - Es necesario establecer por principio de cuenta, lo que este tribunal constitucional ha considerado como primer acto de aplicación, que se desprendió de la interpretación jurídica del concepto aplicación, concatenado a lo que señala el artículo 21 de la ley reglamentaria. - - - Así, por primer acto de aplicación debe entenderse el acto necesario y específico que materializa, individualiza, concreta o actualiza por primera ocasión disposiciones o normas generales previas y que ubica de manera real, actual y efectiva al afectado en la aplicación de dichas normas. - - - Soportan el concepto a que se llegó, los siguientes criterios emitidos por el Tribunal Pleno. - - - “LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCION BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACION INCONDICIONADA.” y “LEYES HETEROAPLICATIVAS, AMPARO CONTRA. PROCEDE CON MOTIVO DE SU PRIMER ACTO DE APLICACION.” (se transcriben). - - - En el caso que nos ocupa, partiendo de que la revisión de la cuenta pública contenida en el Decreto 096, emitido por el Congreso del Estado de Tabasco (publicada el 28 de diciembre de 2005), se trata de un acuerdo o resolución a través de la cual se revisó y calificó la cuenta pública del Municipio de Cunduacán, Tabasco, correspondiente al ejercicio fiscal 2005 (que comprende del 1 de enero al 31 de diciembre), fue el acto a través del cual se materializó y actualizó el supuesto normativo contenido en el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Obras Públicas, ya que específicamente en sus párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y último del considerando sexto y párrafo segundo de su artículo único, se cita, observa y ordena diversos de la aplicación del contenido normativo contenido en el citado artículo 73, segundo párrafo. - - - Ciertamente en los párrafos descritos el Congreso del Estado hace un análisis de la inobservancia de la limitante en porcentaje que establece la Ley de Obras Públicas, en su artículo 73, párrafo segundo, determinando que el Ayuntamiento de Cunduacán, Tabasco, excedió el CINCO POR CIENTO de obras ejecutadas por administración directa, por lo que en consecuencia, ordena (invadiendo competencia y violando principios elementales como son el de audiencia y legalidad contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, que será materia de impugnación en controversia planteada por separado) a la Contraloría Municipal, sancionar al titular de la Dirección de Obras, Asentamientos y Servicios Municipales del Ayuntamiento de Cunduacán, en los términos de los artículos 47, 53 fracción IV y 54 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, instruyendo a la vez al órgano superior de fiscalización del Estado, para que sancione a los servidores públicos que por su encargo o jerarquía hubieren intervenido en el proceso de aplicación del gasto relativo a las violaciones que señala. - - - Me permito transcribir de forma íntegra los párrafos en los que el Congreso del Estado de Tabasco, aplicó la

norma impugnada. (Se transcribe). - - - *Es indiscutible que en los párrafos transcritos, se aplica de forma categórica la norma que se impugna en esta vía constitucional, y constituye además el primer acto en el que el Congreso del Estado de Tabasco, aplicó y determinó consecuencias derivadas de la norma general contenida en el artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas, en lo que respecta al Municipio de Cunduacán, Tabasco, por lo que en consecuencia, deviene que se trata del primer acto de aplicación de la norma impugnada.* - - - *Por lo anterior, tomando en cuenta que el acto de que se trata, tiene sustento en una norma general que se entiende inconstitucional como se dejó ver en el primer punto de este capítulo, relativo a los conceptos de invalidez, en consecuencia necesaria se debe declarar la invalidez de los párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y último del considerando sexto y párrafo segundo del artículo único, del decreto 096, emitido por el Congreso del Estado de Tabasco, el cual fue publicado el 28 de diciembre de 2005, por resultar dichos párrafos igualmente inconstitucionales e inválidos y vulnerar el ámbito de atribuciones que el texto constitucional confiere a los Municipios en el artículo 115.* - - - *Amén, que atendiendo al alcance de las resoluciones que se dictan en este tipo de juicios, que en términos del artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria, tiene carácter de extensivas a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma inválida.* - - - *Por lo que al declararse inválido el supuesto normativo contenido en el artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas, serán igualmente inválidos los actos que se emitan con base en esta norma, pues aun cuando la mencionada fracción IV, del artículo 41, señala únicamente a normas que dependen de la propia norma impugnada, atendiendo al principio que previene que el que puede lo más, puede lo menos, si son inválidas las normas, mucho más los actos que no tiene carácter de generalidad y abstracción.* - - - *En el mismo tenor resulta inválido el acuerdo dictado por el Organismo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, contenido en el oficio HCE/OSFE/DFEG/0263/2006, de fecha 12 de enero de 2006, el cual fue dirigido al Presidente Municipal del Ayuntamiento constitucional de Cunduacán, Tabasco, ya que como se advierte del contenido del propio oficio, los actos de ejecución que pretende realizar el fiscal superior, en acatamiento a lo que le fue ordenado en el último párrafo del considerando sexto y segundo párrafo del artículo único del Decreto 096, emitido por la Legislatura Local, a que nos hemos referido.* - - - *Se tiene de tal forma que el oficio en cuestión reza lo siguiente: (se transcribe).* - - - *El acuerdo emitido por el titular del Organismo Superior de Fiscalización tiende de forma categórica a dar cumplimiento al acto emitido por el Congreso del Estado de Tabasco, contenido en el Decreto 096, en el que se hace valer la norma de carácter general que se impugna en esta vía, cuyo objeto último es la aplicación de una sanción derivada de la no observancia del artículo 73, párrafo segundo de la Ley de Obras Públicas, la cual resulta inconstitucional.* - - - *Al ser el acuerdo emitido por el Organismo Superior de Fiscalización, efecto y consecuencia de la norma impugnada, se debe determinar su invalidez únicamente en lo que respecta a la aplicación de dicha norma.* - - - **TERCERO. LA PROMULGACION, PUBLICACION Y REFRENDO, POR PARTE DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO Y EL SECRETARIO DE GOBIERNO, AMBOS DEL ESTADO DE TABASCO, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY DE OBRAS PUBLICAS Y EL DECRETO 096, RELATIVO A LA REVISION Y CALIFICACION DE LA CUENTA PUBLICA DEL AYUNTAMIENTO DE CUNDUACAN, TRANSGREDEN LOS ARTICULOS 128 Y 133 DE LA CONSTITUCION FEDERAL.** - - - *El titular del Poder Ejecutivo del Estado, al promulgar y mandar a publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el Decreto 007, mediante el cual el Congreso del Estado expidió y aprobó la vigente Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas del Estado de Tabasco, faltó a la obligación que tiene de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos de lo señalado por el artículo 128 de la propia norma fundamental, principio que se encuentra acogido por nuestra Constitución Local, en el artículo 46 y a lo que está obligado el Ejecutivo del Estado por haber tomado protesta del cargo que ostenta.* - - - *Por lo que aun cuando el dispositivo 51, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, lo faculta y obliga a promulgar y ejecutar las leyes y decretos dados por el Poder Legislativo del Estado, este mandato se encuentra supeditado a que en caso de observar que alguna normatividad que le sea remitida para ese efecto, contrarie el texto constitucional, como acontece con el artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas, tiene a su alcance la posibilidad de formular las observaciones pertinentes, como parte del sistema de creación de leyes estatales que*

contempla el artículo 35 de nuestra Constitución Local. - - - Observaciones que en ningún momento formuló el Ejecutivo del Estado, pues sólo se limitó a promulgar y publicar la Ley de Obras Públicas, como un mero acto de trámite, que es un desmérito a la función que ejerce de supervisor y garante del cumplimiento de la norma fundamental. - - - Misma situación ocurrió con el acto realizado por el Secretario de Gobierno del Estado de Tabasco, quien sólo se avocó a realizar lo que señalan los artículos 27, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, 9, fracciones XVI y XVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Tabasco y 12 del Reglamento para la Impresión, Publicación, Distribución y Resguardo del Periódico Oficial del Estado de Tabasco, pero con tal acto se estaba violentando el orden constitucional, cuya observancia esta obligado a cuidar en su carácter de funcionario público. - - - Razones éstas, por las que se solicita la invalidez de los actos de promulgación, publicación y refrendo, realizados por el titular del Poder Ejecutivo y el Secretario de Gobierno, ambos del Estado de Tabasco.”

CUARTO. El actor considera que los actos cuya invalidez demanda son violatorios de los artículos: 115, fracciones II, III y IV, 120 y 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO. Por acuerdo de diez de febrero de dos mil seis el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, la cual por razón de turno correspondió conocer al Ministro Juan Díaz Romero, como instructor del procedimiento.

Por auto de quince de febrero de dos mil seis, el Ministro Instructor admitió a trámite la demanda, reconoció el carácter de demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al Organismo Superior de Fiscalización, todos del Estado de Tabasco, no así al Secretario de Gobierno de la entidad, en virtud de encontrarse subordinado al Gobernador Estatal, a los que ordenó emplazar para que formularan su contestación y dio vista al Procurador General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

En el mismo proveído, el Ministro instructor requirió al Poder Legislativo del Estado de Tabasco para que, al dar contestación a la demanda, remitiera a la Suprema Corte de Justicia de la Nación copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada y ordenó formar el cuaderno incidental relativo a la solicitud de suspensión.

SEXTO. Al contestar la demanda el Gobernador del Estado de Tabasco manifestó, en síntesis, lo siguiente:

- Es cierto que sancionó y ordenó la publicación en el Periódico Oficial de la entidad, del Decreto 096 impugnado, con fundamento en los artículos 28, 35 y 51, fracción I, de la Constitución estatal, que establecen la obligación del Ejecutivo del Estado de promulgar las leyes, decretos y acuerdos que le sean enviados por la Legislatura del Estado para su validez.
- El Ejecutivo estatal, al no tener observaciones al decreto 096, relativo a la cuenta pública del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Cunduacán, Tabasco, para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro, sobre la base de que para su emisión se cumplieron los requisitos formales del proceso legislativo y que no era contrario a las disposiciones de la Constitución Federal, procedió a sancionarlo y promulgarlo, previo refrendo del Secretario de Gobierno, el cual se publicó en el suplemento “G” del Periódico Oficial número 6606 de veintiocho de diciembre de dos mil cinco.
- Asimismo, al no tener observaciones el Poder Ejecutivo, al decreto 007, relativo a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, que le remitió el Congreso del Estado de Tabasco, para su promulgación, procedió a sancionarlo y a promulgarlo, previo refrendo del Secretario de Gobierno.
- El artículo 73, párrafo segundo, de la ley citada, es una disposición autoaplicativa, siendo su primer acto de aplicación la primera obra pública realizada por el Ayuntamiento actor.

SEPTIMO. El Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Tabasco, al contestar la demanda en representación del citado Congreso señaló, en síntesis, lo siguiente:

- Es cierto que expidió la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco.
- Es cierto que el Decreto 096, correspondiente a la calificación de la cuenta pública del ejercicio dos mil cuatro del Ayuntamiento Constitucional de Cunduacán, Tabasco, fue aprobado por el pleno de los Diputados de la Quincuagésima Octava Legislatura en su sesión de trece de diciembre de dos mil cinco y remitido al Ejecutivo del Estado para su publicación, lo que se realizó el veintiocho de diciembre de dos mil cinco.

- Es incorrecto que a través del mencionado decreto se haya producido el primer acto de aplicación de la norma general impugnada, ya que esto ocurrió desde la entrada en vigor de la propia ley y derivado de las actividades del órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco.
- El artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, no resulta violatorio de la autonomía municipal, en tanto que su objetivo es regular el gasto público que ejercen los municipios del Estado de Tabasco, bajo criterios de eficiencia, racionalidad, equidad y promoción al desarrollo del Estado de Tabasco.
- La autonomía municipal no implica libertad absoluta ni una facultad ilimitada en la administración de sus recursos, ya que ello debe hacerse con sujeción a las normas estatales que para tal efecto se expidan.
- La administración libre de la hacienda municipal no debe entenderse como la no sujeción del Municipio al régimen jurídico del Estado, pues ello provocaría una situación de anarquía absoluta y total arbitrariedad, sino que la autonomía municipal se encuentra sujeta siempre al orden jurídico nacional y local y debe respetar las facultades que las Constituciones Federal y Local confieren expresamente a los Poderes del Estado.
- La autonomía hacendaria significa que el Municipio está en libertad de administrar su hacienda sin la injerencia de otros poderes en las decisiones particulares, pero con apego a las leyes.
- La libertad hacendaria se traduce en el hecho de que los municipios pueden destinar los recursos para las obras o inversiones que estimen pertinentes, sobre lo cual no puede existir imposición ni mandamiento alguno de parte de las legislaturas locales para establecer en qué debe gastarse el presupuesto asignado.
- La disposición legal impugnada no está determinando en qué deberán invertirse los recursos destinados para los municipios, sino únicamente se están dando lineamientos generales que tienen como objetivo asegurar el correcto manejo de esos fondos y fomentar la participación privada dentro de la obra pública; no podría pensarse en una legislatura local con facultades de revisión de cuentas públicas y aprobación de presupuestos anuales, sin que existan parámetros generales que sirvan como pauta a los municipios para conducirse dentro de un marco económico y legal a fin de transparentar la ejecución de la obra pública, cuyo objeto es el favorecimiento del desarrollo económico y social de toda la entidad.
- No debe perderse de vista que el artículo 115 constitucional, en su fracción IV, establece que toda esa autonomía municipal debe desenvolverse dentro de los lineamientos que para tal efecto la ley señale.
- La disposición legal impugnada establece una medida compatible con la Constitución Federal, tendente a evitar el abuso de poder y procurar la conservación del equilibrio y equidad presupuestal de los municipios de la entidad, tomando en consideración que los municipios son autónomos dentro de la Constitución Federal, pero no soberanos, máxime que dicha medida no vulnera su economía ni invade la esfera que les corresponde; tampoco restringe la libre administración de la hacienda pública municipal ni limita u obstaculiza su actividad financiera.
- El aludido precepto legal de ningún modo restringe la libre hacienda a que se refiere el artículo 115 constitucional, pues la Legislatura local no está asumiendo atribuciones que impidan actuar a los municipios en forma independiente, unilateral y con decisión que obstruyan u obstaculicen el sano desarrollo de la entidad actora, pues de ningún modo se está incurriendo en intromisión al garantizar la distribución del ejercicio de la obra pública, ya que únicamente se están fijando los montos porcentajes de cuánto puede hacerse mediante el ejercicio de la obra directa, lo que significa que en la aplicación de los recursos debe darse intervención a la iniciativa privada, por lo que dicho dispositivo tiende a garantizar ese acceso de los particulares a fin de mejorar la calidad de la obra pública y buscar mejores precios.
- La Ley impugnada sólo busca que los municipios logren licitar una mayor cantidad de obras y servicios, provocando un aumento en la derrama económica del sector privado en beneficio de la economía estatal lo que es congruente con lo dispuesto por el artículo 134 constitucional, que en relación con el último párrafo de la Constitución Federal y 76, séptimo párrafo, de la Constitución local, garantiza la participación del sector privado e indican con precisión los criterios con los cuales se deben administrar los recursos públicos, como son la eficiencia, eficacia y honradez, los cuales se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública, a fin de asegurar las mejores condiciones posibles en canto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.
- Tal disposición en nada afecta a la actora, pues no impide al municipio la realización de sus planes y programa operativo anual, lo que podrá seguir realizando libremente, determinando a su conveniencia las obras y conforme a sus recursos económicos, lo que puede acreditarse de la simple lectura de la ley, que no impide a aquellos el ejercicio de sus facultades constitucionales de libre manejo de su hacienda pública.

- Contrario a lo argumentado por la actora, no existe en modo alguno la invasión a la esfera de competencia del orden municipal, ya que las actuaciones de los órganos legislativos que intervinieron en el proceso legislativo que concluyó con la aprobación del Decreto 096, así como el que dio origen a la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, fueron realizadas con las facultades y esfera competencial del Congreso de la entidad.
- Resulta inexacto que el primer acto de aplicación de la disposición legal impugnada se haya dado hasta la publicación del Decreto legislativo 096, relacionado con la fiscalización y aprobación de la cuenta pública del Municipio de Cunduacán, Estado de Tabasco, ya que desde la entrada en vigor del cuerpo normativo señalado, se establecieron diversas obligaciones para los entes públicos de los órdenes de gobierno involucrados: estatal y municipal, entre otras la no realización de actos o contratos en contravención a lo dispuesto en materia de obras; por ejemplo, conforme al artículo 7 de la ley, a partir de su entrada en vigor, la Contraloría del Estado estableció e inició la operación del padrón de contratistas y fijó los criterios y procedimientos para clasificar a las personas inscritas en él, de acuerdo a su especialidad, capacidad técnica y económica y su domicilio fiscal en el Estado, haciéndolo del conocimiento de las Dependencias, entidades y del público general; consecuentes con lo anterior, las dependencias y entidades, entre ellos los ayuntamientos, iniciaron la celebración de contratos de obra pública o servicios relacionados con las mismas con las personas cuyo registro se encontrase vigente.
- El ordenamiento legal impugnado, desde su entrada en vigor, tuvo naturaleza autoaplicativa.
- No debe soslayarse que durante el procedimiento de revisión y fiscalización efectuado en las evaluaciones parciales llevadas a cabo por el órgano superior de fiscalización, se realizaron actos concretos de aplicación, no sólo de la Ley de Obras Públicas sino de todas las leyes que deben observar en el ejercicio presupuestal municipal.
- Las irregularidades que pudieron darse en el proceso de revisión y fiscalización de la cuenta pública del municipio actor, debieron hacerse valer oportunamente ante el propio ente fiscalizador a través del recurso de reconsideración que prevé el artículo 60 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco y no en vía de controversia constitucional.

OCTAVO. El Titular del Organismo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, en su escrito de contestación a la demanda, manifestó, en síntesis, lo siguiente:

- Con fundamento en los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, debe sobreseer la presente controversia constitucional, en virtud de que únicamente se hacen valer cuestiones de legalidad y no de constitucionalidad.
- Los antecedentes precisados en los puntos 1 y 2 de la demanda ni se afirman ni se niegan por no ser propios.
- No existe invasión de competencia por parte del Poder Legislativo del Estado de Tabasco, con motivo de la emisión del párrafo segundo del artículo 73 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, ya que el Congreso estatal ejerció la facultad que le confiere el artículo 36, fracción I, de la Constitución Federal respecto a la expedición de leyes con el objeto de mejorar la administración del Estado.
- El artículo 115, fracciones I, III y IV de la Constitución Federal establece la facultad del municipio para manejar su patrimonio pero condicionada a que el manejo del patrimonio se realice conforme a la ley, es decir, dicha atribución no es discrecional sino que resulta una facultad reglada, porque el Ayuntamiento Municipal no tiene opción para elegir si cumple o no con las leyes en materia municipal o que tengan que ver con el municipio, sino que por ley tiene que acatar lo previsto en las distintas normas legales que rigen la materia municipal.
- Por tanto, al prever la disposición legal impugnada un porcentaje del 5% en la inversión física total autorizada para obras públicas o del monto anual destinado a los servicios relacionados con las mismas en cada ejercicio presupuestal, éste debe cumplir con el supuesto previsto en la norma, sin que ello se traduzca en intromisión en las facultades del municipio, ya que dicha norma no limita la facultad de dicha entidad para destinar un presupuesto a la inversión en obra pública y servicios relacionados con las mismas, sino únicamente establece un parámetro en el tipo de obra pública y servicios relacionados con las mismas, que el municipio puede realizar mediante administración directa.
- El legislador estatal al expedir la norma materia de la litis toma en cuenta la naturaleza del municipio y su función primordial, que por definición del artículo 3 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco es permitir al gobierno democrático para el constante mejoramiento económico, social u cultural de sus habitantes, mediante la prestación de los servicios públicos, y no como lo expone el municipio actor que **“se erige como si fuera empresa constructora con equipo y personal exclusivamente para realizar obra pública”**; adoptar esa postura, llevaría a la ingobernabilidad pues los municipios se convertirían de facto en un estado dentro de otro estado al no tener límites en su actuar o en su forma de gobernar, sin tener la obligación de cumplir leyes locales o federales, relacionadas con los municipios.

NOVENO. El Procurador General de la República respecto de la demanda de controversia constitucional, en síntesis, señaló:

Respecto de la competencia de este Alto Tribunal.

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto de conformidad con lo previsto en la fracción I, inciso i), del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se plantea un conflicto entre el Municipio de Cuauacán Estado de Tabasco y los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Entidad.

Respecto de la Legitimación de la parte actora.

- El Síndico de Municipio de Cuauacán Estado de Tabasco, se encuentra legitimado para promover la presente controversia constitucional de conformidad con lo dispuesto en el 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 y el artículo 63, fracción II, de la Ley Orgánica de los Municipios de Tabasco.

Respecto de la oportunidad de la demanda.

- La presentación de la demanda es oportuna respecto de los de los actos y normas cuya invalidez se reclama.

Respecto de las causas de improcedencia.

- Es infundada la causa de improcedencia que hace valer el Organismo Superior de Fiscalización del Congreso de Tabasco en el sentido de que debe sobreseerse el presente asunto porque la parte actora aduce violaciones a la garantía de legalidad y autonomía municipal previstas en los artículos 16 y 115 de la Carta Magna; toda vez que este Alto Tribunal es competente para conocer de todo tipo de violaciones a la Constitución Federal como se advierte de la jurisprudencia **P./J.98/99**.

- Es infundada la causa de improcedencia referente a la extemporaneidad de la demanda en que el Gobernador, el Secretario de Gobierno y el Congreso del Estado de Tabasco aducen que el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 73, de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas para el Estado de Tabasco es una norma autoaplicativa y que el primer acto de aplicación no es el decreto 096, sino la primera obra pública realizada por el Ayuntamiento actor, toda vez que el Procurador considera que los efectos de dicha porción normativa se dan cuando la autoridad competente advierte su incumplimiento y sanciona a los funcionarios responsables, lo que aconteció en el decreto 096, por lo que es evidente que se trata del primer acto de aplicación de la norma.

Respecto de los conceptos de invalidez.

Realizó el planteamiento de tres temas que consideró relevantes para el análisis de constitucionalidad del precepto y los actos cuya invalidez se reclama:

a) Hacienda Municipal y libre administración tributaria.

- El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula la vida jurídica del Municipio, lo concerniente a la hacienda pública y su libre autodeterminación. Señala que los Municipios administrarán libremente su Hacienda Pública la cual se integra por los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que establezcan a su favor las Legislaturas de los Estados.

- Ahora bien, aun cuando la libre administración hacendaria es un régimen que estableció el legislador para fortalecer la autonomía y autosuficiencia de los Municipios con fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de los recursos, sin que se vean afectados por los intereses o cuestiones ajenas que los obliguen a ejercer dichos recursos en rubros no prioritarios o distintos a sus necesidades reales. No debe pasar inadvertido que este Alto Tribunal ha sostenido que la libre administración tributaria comprende únicamente los ingresos que forman parte de la hacienda pública municipal de conformidad con las jurisprudencias **5/2000** y **6/2000**, con los rubros: **"HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL"** y **"HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL REGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL."**

b) Obra pública.

- La Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas para el Estado de Tabasco establece que por obra pública debe entenderse la construcción, reconstrucción, modificación, remodelación, conservación, mantenimiento, instalación, restauración o demolición de bienes inmuebles e infraestructura que sean destinados, a un servicio público o al uso común; ejecutar trabajos que tengan por objeto la explotación, conservación y desarrollo de los recursos naturales; realizar obras de infraestructura agropecuaria y aquellas que estén relacionadas con la incorporación de bienes muebles a un inmueble.

- El artículo 26 de la ley en cita establece que las obras públicas podrán realizarse mediante contrato, o por **administración directa**, éstas últimas mediante aprobación del Comité de Obra Pública siempre que los Ayuntamientos posean la capacidad técnica y los elementos necesarios para tal efecto, consistentes en maquinaria, equipo de construcción y el personal técnico que se requiera para el desarrollo de los trabajos

respectivos pudiendo utilizar mano de obra local, arrendar la maquinaria y equipo de construcción complementario, utilizar los servicios de fletes y acarreos complementarios considerando en primer lugar a empresas que tengan su domicilio fiscal en el Estado y utilizar preferentemente los materiales de la región.

c) Naturaleza jurídica de los montos destinados a la obra pública.

- El artículo 1o. de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas para el Estado de Tabasco señala que los montos destinados por los Ayuntamientos para la realización de obras públicas podrán ser con cargo total o parcial de los fondos del Gobierno del Estado, de sus propios recursos, o bien, con cargo a las aportaciones federales y con transferencia de fondos.

- Aunado a lo anterior, en términos de la fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si los recursos propios pertenecen exclusivamente al Municipio a través del Ayuntamiento, e integran la Hacienda Pública Municipal, el Municipio tendrá la libre administración sobre ellos; de ahí **que el Congreso del Estado de Tabasco esté impedido para establecer disposición alguna que determine a los Municipios el destino de esos recursos y, la forma de ejercerlos**, por lo que los Ayuntamientos tienen la plena libertad de utilizarlos de conformidad con sus necesidades, tal como lo sostuvo el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su actual conformación, en la jurisprudencia 53/2002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVII, enero de 2003, página 1393, cuyo rubro literalmente dispone: **“HACIENDA MUNICIPAL. LAS CONTRIBUCIONES QUE ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA SE ENCUENTRAN TUTELADAS BAJO EL REGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA, POR LO QUE ESOS RECURSOS PERTENECEN EXCLUSIVAMENTE A LOS MUNICIPIOS Y NO AL GOBIERNO DEL ESTADO (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 1º, FRACCION I, DE LA ‘LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2002’ DEL ESTADO DE SONORA.”**

- Si la inversión física total autorizada para obras públicas se integra por ingresos propios del Municipio, aportaciones federales, transferencia de fondos, limitar su gasto al 5% en la modalidad de administración directa, es inconstitucional toda vez que algunos de los montos ejercidos para la inversión gozan de libre hacienda, máxime si el párrafo segundo de la fracción IV, del artículo 73 de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, no hace excepción alguna sobre cuales rubros se limita y cuales no, es de entenderse que comprende todos los recursos que integran la inversión física total.

- La única limitante que tienen los Municipios para ejercer su gasto público se encuentra en el Presupuesto de Egresos aprobado para el ejercicio fiscal correspondiente, por lo tanto, si la norma impugnada limita el ejercicio del gasto público, vulnera la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En consecuencia es evidente que el Congreso de Tabasco, al emitir el segundo párrafo de la fracción IV, del artículo 73 de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, restringe las facultades del Municipio actor de establecer la forma de ejecutar los montos de su hacienda pública, lo cual limita su desarrollo e independencia vulnerando las facultades del Municipio de Cunduacán, Tabasco, de administrar libremente su hacienda municipal.

- En vía de consecuencia se actualiza una violación al principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la invasión a la esfera competencial del Municipio de Cunduacán, Tabasco por parte del Congreso de la Entidad.

- Al resultar inconstitucional el párrafo segundo, de la fracción IV, del artículo 73 de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas para el Estado de Tabasco debe declararse la invalidez de los actos que se emitieron con fundamento en el citado precepto.

- Al ser fundado el concepto de invalidez en que se adujeron violaciones al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta innecesario que este Alto Tribunal examine los argumentos formulados por el Municipio actor respecto de la transgresión a los artículos 120 y 128 de la Constitución Federal.

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

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, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio de Cunduacán, Estado de Tabasco, y el propio Estado, a través de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

SEGUNDO. Procede analizar si la demanda de controversia constitucional se promovió oportunamente, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente.

De la lectura integral de la demanda se desprende que la parte actora impugna:

- a) El artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, publicado en el suplemento 6426 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el siete de abril de dos mil cuatro.
- b) El acto de aplicación del inciso a), consistente en el Decreto 096 publicado en el suplemento 6606 G del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco, el veintiocho de diciembre de dos mil cinco, relativo a la aprobación, en lo general, de la Cuenta Pública del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Cunduacán, Tabasco, correspondiente al ejercicio del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil cuatro.
- c) El acuerdo del doce de enero de dos mil seis, contenido en el oficio HCE/OSFE/DFEG/0263/2006 del Organismo Superior de Fiscalización del Congreso del Estado de Tabasco.

El acto precisado en el inciso a) –artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco- constituye una norma general, porque cuenta con los elementos de generalidad y abstracción, ya que es aplicable para todo supuesto que se coloque en la hipótesis normativa, no se encuentra dirigida a un caso en particular y no se agota al momento de su aplicación.

Respecto de los precisados en los incisos b) y c) -Decreto 096 publicado en el suplemento 6606 G del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco y acuerdo del doce de enero de dos mil seis, contenido en el oficio HCE/OSFE/DFEG/0263/2006-, constituyen actos en estricto sentido por referirse a una situación particular y concreta.

De lo anterior se advierte que el Municipio actor impugna el artículo 73, párrafo segundo (antepenúltimo), de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas en el Estado de Tabasco, con motivo de lo que estima el primer acto de aplicación de la norma general, consistente en el Decreto 096, publicado en el suplemento 6606 G del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco el **veintiocho de diciembre de dos mil cinco**.

Dicho precepto, en la parte impugnada dice:

“ARTICULO 73.

(...)

La suma de las operaciones que se realicen al amparo de este artículo, no podrá exceder del cinco por ciento de la inversión física total autorizada para Obras Públicas o del monto anual destinado a los servicios relacionados con las mismas en cada ejercicio presupuestal, según sea el caso.

(...)”.

Ahora bien, el artículo 21, fracciones I y II, de la Ley Reglamentaria de la materia, prevén:

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

I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

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 ...”.

El numeral transcrito dispone que el plazo de treinta días para la presentación de la demanda deberá computarse, tratándose de actos, a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación del acto conforme a la ley que lo rige; al en que se haya tenido conocimiento de éste por el actor, o en que este último se ostente sabedor; y tratándose de normas generales, 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.

Por tanto, si en el caso la norma se impugna con motivo de su primer acto de aplicación, el término para la presentación de la demanda debe computarse a partir del día siguiente al en que se produjo el primer acto de aplicación de la norma que dio lugar a la controversia, entendiéndose como primer acto de aplicación el momento en que la autoridad desplegó su actuación aplicando el numeral impugnado o cuando el actor se acogió al supuesto de la norma.

A fin de determinar si el Decreto 096 impugnado efectivamente constituye un acto de aplicación del artículo 73, párrafo segundo, de la citada ley, es conveniente transcribirlo en lo conducente:

“...SEXTO. De la revisión a proyectos de inversión en obra pública que se seleccionaron como muestra, se determinan las siguientes observaciones: - - - De la revisión documental que la Tercera Comisión Inspectora de Hacienda efectuó del informe de resultados correspondiente al Ayuntamiento del Municipio de Cunduacán,

se observó que de 230 acciones de obras públicas que se realizaron durante el ejercicio 2004, 192 fueron ejecutadas por administración directa. - - - En números absolutos, el Ayuntamiento del Municipio de Cunduacán, ejerció un presupuesto de \$16'180,104.48 (dieciséis millones ciento ochenta mil ciento cuatro pesos 48/100 M.N.) en obras, de ese total \$6'062,674.81 (seis millones sesenta y dos mil seiscientos setenta y cuatro pesos 81/100 M.N.) se ejecutaron directamente por el Ayuntamiento. - - - De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 73 segundo párrafo la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas: "la suma de las operaciones que se realicen al amparo de este artículo no podrán exceder del cinco por ciento de la inversión física total autorizada para las obras públicas..." - - - Como podrá observarse los servidores públicos del Ayuntamiento del Municipio de Cunduacán, de manera reiterada con la ejecución de 184 acciones, infringieron la disposición recién invocada al exceder 32% lo permitido por la ley, para obras por administración directa en lo que a recursos económicos se refiere. Es de advertirse que el monto observado corresponde al período que comprende del 7 de junio al 31 de diciembre del 2004.- - - ...A efectos de evitar incrementos en los pasivos provenientes de laudos laborales ejecutoriados pendientes de pago, éstos deberán registrarse y liquidarse de inmediato de acuerdo a lo establecido en el Título SEXTO CAPITULO UNICO artículo 109 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, a partir de la publicación del Decreto correspondiente de calificación de cuenta pública del ejercicio 2004, con recursos del presupuesto de egresos que corresponda. En consecuencia el órgano de control interno del Ayuntamiento del Municipio de Cunduacán, Tabasco, deberá efectuar las acciones pertinentes a efecto de deslindar para fincarse las responsabilidades administrativas que resulten procedentes. - - - ...Por lo que se emite el siguiente: DECRETO 096. - - - ARTICULO UNICO. Se aprueba en lo general la cuenta pública del AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DE CUNDUACAN, TABASCO, correspondiente al ejercicio de 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2004, al haberse verificado que las cantidades percibidas y gastadas, se destinaron a los fines para los que se autorizaron y están de acuerdo con las partidas presupuestales respectivas. - - - Con la finalidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en los considerandos QUINTO y SEXTO, el Organismo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, deberá llevar a cabo las acciones legales, trámites, gestiones, diligencias y trabajos que sean necesarios para que las irregularidades que acrediten la existencia de hechos y conductas que produzcan daños o perjuicios a la Hacienda Municipal y aquellas que por su naturaleza de orden administrativo deriven en conductas indebidas de los servidores públicos encargados de la vigilancia y aplicación de los recursos, sean fundamento para el fincamiento de responsabilidades y sanciones correspondientes así como en su caso el reintegro de los recursos, en atención a sus facultades conferidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco y los demás ordenamientos legales aplicables, debiendo informar en un plazo no mayor de 45 días a partir de la entrada en vigor del correspondiente decreto, a la Tercera Comisión Inspectora de Hacienda y al Congreso del Estado a través de la Junta de Coordinación Política. - - - La aprobación de la Cuenta Pública a que se contrae este Decreto, no exime de responsabilidad, en caso de irregularidades que se llegaran a determinar con posterioridad a quien o quienes hubieran tenido el manejo directo de los recursos, en términos del párrafo cuarto del artículo 39 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo..."

De lo anterior deriva que el citado decreto, en sus párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y último del **Considerando Sexto** y párrafo segundo de su **Artículo Unico**, precisa que los servidores públicos del Ayuntamiento del Municipio de Cunduacán, con la ejecución de ciento ochenta y cuatro acciones, infringieron de manera reiterada lo dispuesto en el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, al exceder 32% lo permitido por la Ley, para obras por administración directa en lo que a recursos económicos se refiere; por tal motivo, se ordena efectuar las acciones pertinentes a efecto de deslindar y fincar las responsabilidades administrativas que resulten procedentes y, en su caso, el reintegro de los recursos.

Lo anterior pone de manifiesto que el Decreto 096 impugnado sí constituye un acto de aplicación de la norma impugnada, en tanto que en él el Organismo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco determinó que el Municipio actor infringió dicho dispositivo legal y ordenó realizar las acciones pertinentes a efecto de deslindar y fincar las responsabilidades administrativas que resulten procedentes y, en su caso, el reintegro de los recursos.

Precisado lo anterior, debe determinarse si el decreto en comento constituye el primer acto de aplicación de la norma impugnada.

Al respecto, las autoridades demandadas aducen que la demanda es extemporánea y, por ende, el juicio es improcedente, porque el Decreto impugnado no es el primer acto de aplicación de la norma general impugnada en perjuicio del actor, ya que esto ocurrió cuando entró en vigor la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como **“derivado de las actividades del órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco”**, y cuando el Ayuntamiento realizó la primera obra.

Lo anterior es infundado porque, como ya quedó precisado en párrafos precedentes, el Ayuntamiento actor optó por demandar la invalidez de la norma legal impugnada a partir de que se produjo el primer acto de aplicación en su perjuicio (no a partir de su publicación), para lo cual se requiere, entre otros posibles supuestos, la emisión de un acto que tenga su fundamento en el dispositivo impugnado o que en dicho acto se materialice el presupuesto normativo que contiene la disposición legal, así como la existencia de un principio de agravio, siendo dicha afectación la que legitima a las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, para demandar, a través de la controversia constitucional, la invalidez de una disposición general o acto que vulnere su esfera de atribuciones, en términos de las tesis de jurisprudencia que a continuación se transcriben:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Julio de 2001

Tesis: P./J. 83/2001

Página: 875

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

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Septiembre de 2001

Tesis: P./J. 112/2001

Página: 881

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCION LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCION FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASION DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE. Si bien el medio de control de la constitucionalidad denominado controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal, debe tomarse en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución Federal y, por ende, cuando a través de dicho medio de control constitucional se combate una norma general emitida por una autoridad considerada incompetente para ello, por estimar que corresponde a otro órgano regular los aspectos que se contienen en la misma de acuerdo con el ámbito de atribuciones que la Ley Fundamental establece, las transgresiones invocadas también están sujetas a ese medio de control constitucional, siempre y cuando exista un principio de afectación.”

Similar consideración vertió este Tribunal Pleno al resolver en sesión de veintinueve de junio de dos mil cuatro, por unanimidad de votos, la controversia constitucional 33/2002 promovida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Por tanto, resulta infundado el argumento consistente en que el primer acto de aplicación de la norma general impugnada se dio cuando ésta entró en vigor, en virtud de que ello sólo presupone la obligatoriedad que adquiere la norma con motivo de su vigencia y no su aplicación en un acto concreto y particular en perjuicio de la actora, a partir del cual, como se ha señalado, se puede impugnar también la norma conforme a lo dispuesto en el artículo 21, fracción II, última parte, de la Ley Reglamentaria de la materia.

En cuanto a lo argumentado en el sentido de que la mencionada disposición legal se aplicó en perjuicio del actor con motivo de las actividades del Organismo Superior de Fiscalización, resulta ineficaz en virtud de que ni de la demanda ni de las constancias de autos se advierte que con anterioridad a que se produjera el decreto impugnado, existiera algún acto de aplicación de la norma combatida en perjuicio del actor, que se hubiera hecho de su conocimiento.

Por otra parte, el hecho de que el Municipio actor se hubiera colocado en el supuesto de la prohibición antes de que se produjera el Decreto 096 impugnado, no implica la aplicación de la norma en su perjuicio, ya que es inconcuso que si desacató lo prescrito por ella al rebasar el porcentaje establecido como tope máximo para la realización de obra pública por administración directa, consecuentemente, no se acogió a sus supuestos; por tanto, el primer acto de aplicación del artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas se dio cuando la autoridad desplegó su actuación determinando la infracción a este dispositivo legal, esto es, al momento en que calificó la cuenta pública del municipio actor, sin que en autos exista constancia alguna que demuestre que la aplicación del numeral impugnado se dio con anterioridad a ese acto.

En las circunstancias anotadas, si ese acto de aplicación de la disposición general impugnada en perjuicio de la actora, es el primero del que tiene noticias este Alto Tribunal, y se produjo el veintiocho de diciembre de dos mil cinco, en que se publicó en el Diario Oficial del Gobierno Estatal el Decreto 096, debe estimarse que el plazo de treinta días hábiles para promover la demanda transcurrió del jueves veintinueve de diciembre de dos mil cinco al viernes diez de febrero de dos mil seis, porque al respecto deben descontarse los días treinta y uno de diciembre de dos mil cinco, uno, siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de enero, y cuatro y cinco de febrero de dos mil seis, que fueron inhábiles por corresponder a sábados y domingos, conforme a los artículos 2o. de la Ley Reglamentaria de la materia y 3o. y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como el cinco de enero y seis de febrero de dos mil seis, en virtud de que en las fechas señaladas se suspendieron las labores en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente, por acuerdos del Tribunal Pleno de dos y treinta de enero de dos mil seis.

Por lo anterior, al haberse presentado la demanda de controversia constitucional el nueve de febrero de dos mil seis, debe concluirse que respecto de la norma impugnada y su primer acto de aplicación fue promovida oportunamente.

Asimismo, debe estimarse oportuna la impugnación del oficio HCE/OSFE/DFEG/0263/2006, emitido por el Organismo Superior de Fiscalización del Congreso del Estado, cuyo tenor es el siguiente:

“En virtud que con fecha 28 de diciembre de 2005, se publicó en el Periódico Oficial del Estado Suplemento 6606 G, el Decreto 096 relacionado con la calificación de la Cuenta Pública del Ejercicio Fiscal 2004 del H. Ayuntamiento de Cunduacán, Tabasco, en el cual se observa en el Considerando Quinto y Sexto y el correlativo en el Artículo Único, párrafo segundo, la siguiente determinación: - - - Se le concede un plazo de 45 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para que ese H. Ayuntamiento informe a ésta a mi cargo las acciones legales, trámites, gestiones, diligencias y trabajos que sean necesarios para el cumplimiento de este mandato. - - - En razón de lo anterior, el Gobierno Municipal que usted preside, como lo establece el Decreto 096 deberá informar a este Organismo Superior de Fiscalización, las actuaciones realizadas en el plazo a que se refiere el mismo. (Se anexa copia del Periódico Oficial del Estado para su conocimiento). - - - Sin otro asunto, le saludo cordialmente. Atentamente El Fiscal Superior del Estado Lic. Francisco José Rullán Silva (Rúbrica).”

El aludido oficio se notificó al Municipio actor el diecisiete de enero de dos mil seis, según sello de recibido que obra en el propio documento; por ende, el plazo de treinta días hábiles para promover la demanda transcurrió del dieciocho de enero al uno de marzo de dos mil seis, ya descontados los días veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de enero y cuatro, cinco, seis, once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de febrero, del citado año, que fueron inhábiles.

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

En representación del Ayuntamiento actor comparece Anicasio Hidalgo Zamudio, quien se ostentó como Primer Síndico de Hacienda del Ayuntamiento Constitucional de Cunduacán, Tabasco, carácter que acredita con la constancia de mayoría y validez de la elección de Presidente Municipal y Regidores, expedida por el Consejo Electoral Municipal de Cunduacán, Tabasco, de fecha veintitrés de octubre de dos mil tres, y el testimonio de la escritura pública número once mil doscientos setenta y dos, pasada ante la fe del licenciado Heberto Taracena Ruiz, Notario Público, relativa a la protocolización del acta número uno de fecha primero de enero de dos mil cuatro, relativa a la instalación del Ayuntamiento Constitucional de Cunduacán, Tabasco.

Los artículos 10, fracción I y 11, primer párrafo, ambos de la Ley Reglamentaria de la Materia, disponen:

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

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

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

Conforme a las disposiciones transcritas tendrá el carácter de actor en las controversias constitucionales la entidad, poder u órgano que promueva la controversia y que podrán comparecer a juicio los funcionarios que, en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representar a los órganos correspondientes.

El artículo 36 de la Ley Orgánica de los Municipios de Tabasco, establece:

"ARTICULO 36. El síndico del Ayuntamiento tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

...

II. La representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éstos fueren parte y en la gestión de las negociaciones de la Hacienda Municipal;

..."

De lo anterior, se desprende que el Síndico tiene la facultad de representar jurídicamente al Ayuntamiento en las controversias o litigios donde éste fuere parte y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, se concluye que el Síndico promovente se encuentra legalmente legitimado para representar al Ayuntamiento de Cunduacán, Estado de Tabasco y, por ende, para ejercitar en su nombre esta acción.

CUARTO. A continuación se procede al análisis de la legitimación de las partes demandadas, en atención a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley para satisfacer la exigencia de la demanda, en caso de que resultare fundada.

Es importante resaltar que las autoridades demandadas en esta vía son los Poderes Legislativo y Ejecutivo y el Organismo Superior de Fiscalización, todos del Estado de Tabasco.

Los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la Materia, establecen:

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

...

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia..."

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

De estos preceptos destaca, en lo que interesa, que en las controversias constitucionales tendrá el carácter de parte demandada, la entidad, poder u órgano que haya emitido y promulgado la norma general, así como que el demandado deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen estén facultados para representarlo.

Precisado lo anterior se procederá a analizar la legitimación de las partes demandadas:

Del Congreso del Estado de Tabasco:

Suscribe la contestación de la demanda en representación del Congreso de esa entidad, el diputado Javier Díaz Hernández, en su carácter de Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Quincuagésima Octava Legislatura del aludido Congreso, lo que acredita con la copia certificada del acta de sesión plenaria ordinaria del veintinueve de abril de dos mil cinco, en la que aparece que el signante fue electo en el cargo citado para fungir en el período comprendido (fojas 314 a 335 del expediente de la acción de inconstitucionalidad).

El artículo 56, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco, prevé:

“ARTICULO 56. Corresponden al Presidente de la Junta de Coordinación Política las atribuciones siguientes:

...

VIII. Tener la representación legal del Congreso, quedando facultado para otorgar, sustituir o revocar poderes y mandatos, incluso aquellos que requieran cláusula especial; y

...”

De acuerdo con la disposición transcrita, la representación legal del Congreso del Estado de Tabasco recae en el Presidente de la Junta de Coordinación Política.

Asimismo, el Poder Legislativo del Estado de Tabasco cuenta con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que se le imputa la emisión de la norma cuya invalidez se demanda, aunado a que es un órgano de los contemplados en la Ley Reglamentaria de la Materia para intervenir como tal en las controversias constitucionales.

Del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco:

Contestó la demanda a nombre del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, Manuel Andrade Díaz, Gobernador Constitucional de esa entidad, quien acreditó su personalidad con el Decreto 040 relativo al Bando Solemne para dar a conocer en todo el Estado de Tabasco, la declaración de Gobernador del Estado, publicado en el Diario Oficial de la entidad número 6182 de cinco de diciembre de dos mil uno.

El artículo 42 de la Constitución Local, establece:

“ARTICULO 42. Se deposita el Poder Ejecutivo en un ciudadano que se denominará Gobernador del Estado Libre y Soberano de Tabasco.”

Por tanto, si el Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco se deposita en el Gobernador, es evidente que éste se encuentra legitimado para intervenir en la presente controversia en representación de aquél.

Además, el Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, cuenta con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que promulgó y publicó la norma general impugnada y el Decreto 096 controvertido.

Del Organo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco:

En representación de dicho órgano de fiscalización contestó la demanda Francisco José Rullán Silva, en su carácter de Fiscal Superior del Estado, quien acreditó su personalidad con la copia certificada del nombramiento relativo, expedida por el Presidente de la Comisión Permanente del Congreso del Estado de Tabasco el veintisiete de diciembre de dos mil tres.

El aludido fiscal se encuentra facultado para representar al citado Organo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, en términos de lo dispuesto por el artículo 76, fracción I, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco, que a la letra dice:

“ARTICULO 76. El Fiscal Superior del Estado, tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

- 1. Representar al Organo Superior de Fiscalización del Estado ante las entidades fiscalizadas, autoridades federales y locales, entidades federativas, municipios y demás personas físicas o jurídicas colectivas, en los asuntos competencia del mismo...”***

El órgano de fiscalización mencionado tiene legitimación pasiva para intervenir en el presente juicio, en virtud de que emitió el oficio HCE/0SFE/DEFEG/0263/2006 del doce de enero de dos mil seis, en que se sustentan los párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y último del considerando sexto, y párrafo segundo del Artículo Unico del Decreto 096 emitido por el Congreso del Estado de Tabasco.

Además, conviene señalar que los artículos 29, 40, fracción IV, 72 y 76, fracción XVI, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco, prevén:

"ARTICULO 29.- El Organismo Superior de "Fiscalización del Estado, en el Informe de "Resultados, dará cuenta al Congreso del Estado, "de los pliegos de observaciones que en su caso, "se hubieren fincado, de los plazos concedidos "para efectuar las solventaciones o cumplir las "recomendaciones correspondientes, de los "procedimientos iniciados para el fincamiento de "responsabilidades económicas y de la "determinación legal para que en los términos "legales haya lugar a la imposición de las "sanciones respectivas, así como de la promoción "de otro tipo de responsabilidades y denuncias o "querrelas de hechos presuntamente ilícitos, que "realice de conformidad con lo dispuesto en esta "Ley.

"De la Fiscalización de Recursos Federales "Ejercidos por el Estado, los Municipios y "Particulares."

"ARTICULO 40.- Si de la revisión y fiscalización "superior de la Cuenta Pública, aparecieran "irregularidades que acrediten la existencia de "hechos o conductas que produzcan daños o "perjuicios a la Hacienda Pública del Estado, de los "Municipios, o el patrimonio de los entes públicos "locales fiscalizables, el Organismo Superior de "Fiscalización del Estado, procederá a:

"...

"IV. Presentar previa autorización del Congreso, las "denuncias y querrelas penales a que haya lugar; "y..."

"ARTICULO 72.- El Organismo Superior de "Fiscalización del Estado, será el Organismo Técnico "auxiliar del Congreso del Estado, de naturaleza "desconcentrada, con autonomía funcional y de "gestión en el ejercicio de sus atribuciones; "encargado de revisar y fiscalizar las cuentas del "erario estatal y municipal, conforme a las "facultades conferidas en la Constitución del "Estado, esta Ley y demás disposiciones jurídicas "aplicables."

"ARTICULO 76.- El Fiscal Superior del Estado, "tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

"...

"XVI. Presentar, previa autorización del Congreso, "denuncias y querrelas en los términos señalados "por el Código de Procedimientos Penales para el "Estado, en los casos de presuntas conductas "delictivas de servidores públicos y en contra de "particulares cuando derivado de sus funciones de "fiscalización, tenga conocimiento de hechos que "pudieran implicar la comisión de un delito "relacionado con daños a la Hacienda Pública "Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes "públicos locales, así como denuncias de juicio "político de conformidad con lo señalado en el "Título Séptimo de la Constitución Política del "Estado Libre y Soberano de Tabasco; "..."

De los numerales transcritos se advierte que el Organismo Superior de Fiscalización del Estado es un órgano técnico auxiliar del Congreso del Estado facultado para revisar y fiscalizar las cuentas del erario estatal y municipal y que goza de autonomía funcional y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y, entre otras cuestiones, se encuentra facultado para investigar los hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Estado, de los Municipios o el patrimonio de los entes públicos locales fiscalizables y, en dado caso, para presentar, previa autorización del Congreso, las denuncias y querrelas penales a que haya lugar.

Como se advierte, el Organismo de Fiscalización demandado goza de autonomía funcional y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que aun cuando no es un órgano originario previsto en el artículo 105, fracción I, constitucional, cuenta con legitimación pasiva en este juicio.

Apoya la consideración anterior la tesis plenaria que a continuación se transcribe:

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.”

En términos similares se pronunció este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 84/2004 promovida por el Ejecutivo Federal bajo la ponencia del señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, que reconoció legitimación pasiva en ese juicio constitucional a la Auditoría Superior de la Federación, que al igual que el citado órgano de fiscalización estatal se encuentra dotado de autonomía funcional.

QUINTO. A continuación se analizarán las restantes causales de improcedencia planteadas en el juicio.

Al contestar la demanda, el Organismo Superior de Fiscalización del Congreso del Estado aduce que el juicio es improcedente y debe sobreseerse, porque el actor hace valer únicamente cuestiones de legalidad y no de constitucionalidad.

Son infundados los argumentos anteriores, porque este Alto Tribunal ha establecido que a través de la controversia constitucional, como uno de los medios de control de la regularidad constitucional respecto de los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal y del Distrito Federal, se permite la defensa integral del orden constitucional federal, con independencia de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Constitución Federal, por lo que si la parte actora plantea la transgresión de diversas disposiciones de la Constitución Federal relacionadas con las garantías de legalidad, por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Constitución Federal, dado que no es posible parcializar este importante control de la constitucionalidad; consecuentemente, esta controversia constitucional no resulta improcedente.

Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia P./J. 98/99, de este Tribunal Pleno, consultable en la página setecientos tres, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, de rubro:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL "CONTROL DE LA REGULARIDAD "CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA "CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, AUTORIZA "EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A "LA CONSTITUCION FEDERAL. Los Poderes "Constituyente y Reformador han establecido "diversos medios de control de la regularidad "constitucional referidos a los órdenes jurídicos "federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, "entre los que se encuentran las controversias "constitucionales, previstas en el artículo 105, "fracción I, de la Carta Magna, cuya resolución se "ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia "de la Nación, en su carácter de Tribunal "Constitucional. La finalidad primordial de la "reforma constitucional, vigente a partir de mil "novecientos noventa y cinco, de fortalecer el "federalismo y garantizar la supremacía de la "Constitución, consistente en que la actuación de "las autoridades se ajuste a lo establecido en "aquella, lleva a apartarse de las tesis que ha "venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las "que se soslaya el análisis, en controversias "constitucionales, de conceptos de invalidez que "no guarden una relación directa e inmediata con "preceptos o formalidades previstos en la "Constitución Federal, porque si el control "constitucional busca dar unidad y cohesión a los "órdenes

jurídicos descritos, en las relaciones de "las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que "se ha consagrado un medio de control para dirimir "conflictos entre dichos entes, dejar de analizar "ciertas argumentaciones sólo por sus "características formales o su relación mediata o "inmediata con la Norma Fundamental, produciría, "en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo "salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de "libertades y atribuciones, por lo que resultaría "contrario al propósito señalado, así como al "fortalecimiento del federalismo, cerrar la "procedencia del citado medio de control por tales "interpretaciones técnicas, lo que implícitamente "podría autorizar arbitrariedades, máxime que por "la naturaleza total que tiene el orden "constitucional, en cuanto tiende a establecer y "proteger todo el sistema de un Estado de derecho, "su defensa debe ser también integral, "independientemente de que pueda tratarse de la "parte orgánica o la dogmática de la Norma "Suprema, dado que no es posible parcializar este "importante control."

Por otra parte, el Poder Legislativo Estatal aduce que "las irregularidades que pudieron darse en el proceso de revisión y fiscalización de la cuenta pública del Municipio actor, debieron hacerse valer oportunamente ante el propio ente fiscalizador a través del recurso de reconsideración previsto en el artículo 60 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco y no en vía de controversia constitucional".

La argumentación anterior, que entraña el planteamiento de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la Ley reglamentaria de la materia, resulta infundada, en virtud de que dicha causal no opera a pesar de que existan otros medios de defensa previstos en las legislaciones locales cuando, como en el caso, en la demanda se invocan violaciones directas a la Constitución Federal, entre otras, al artículo 115, fracciones II y IV, porque sobre tales cuestiones únicamente toca conocer a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al criterio contenido en la tesis de jurisprudencia cuyos datos de identificación y contenido son los siguientes:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XXII, Septiembre de 2005

Tesis: P./J. 116/2005

Página: 893

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI EN LA DEMANDA SE PLANTEAN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES NECESARIO AGOTAR LA VIA PREVISTA EN LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO (ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE). El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto; sin embargo, esta causal de improcedencia no opera, aunque existan otros medios de defensa previstos en las legislaciones locales, cuando en la demanda se invocan violaciones directas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque estas cuestiones sólo toca resolverlas a la Suprema Corte de Justicia. Ahora bien, el artículo 56, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave establece que corresponde al Poder Judicial de esa entidad "garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación y anular las leyes o decretos contrarios a ella"; y los artículos 64, fracción III, y 65, fracción I, del mismo ordenamiento dan competencia a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado para tramitar esas controversias así como para formular los proyectos que el Pleno de dicho Tribunal local resolverá en definitiva. Por lo tanto, los promoventes de la diversa controversia constitucional prevista en la fracción I del artículo 105 constitucional no tienen la carga de agotar previamente aquel medio de defensa local si en la demanda respectiva plantean violaciones inmediatas y directas a la Ley Fundamental."

En virtud de que las partes no hacen valer ninguna otra causa de improcedencia diversa a las analizadas, ni de oficio se advierte la existencia de alguna otra, se procede al estudio de los conceptos de invalidez, formulados en la demanda de controversia constitucional.

SEXTO. En el **punto uno del primer concepto de invalidez**, se aduce que el párrafo segundo del artículo 73 de la Ley de Obras Públicas, vulnera lo dispuesto por el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, porque:

- a) Si bien es verdad que esta disposición autoriza a las Legislaturas de los estados para expedir las leyes conforme a las cuales los Municipios investidos de personalidad jurídica manejarán su patrimonio, tal facultad se encuentra acotada a las materias y alcances establecidos en el texto constitucional y siguiendo el propósito de las últimas reformas en materia constitucional, cuya finalidad es lograr la autonomía municipal, que no se procura y está lejos de respetarse cuando a través de la mencionada disposición legal se restringe al Municipio el medio por el cual deben realizar las obras públicas.
- b) El Poder Legislativo del Estado de Tabasco, al aprobar leyes que tengan injerencias en la vida municipal, no sólo debe estarse a la literalidad de la norma fundamental contenida en el artículo 115 constitucional, sino que debe atender al espíritu del Poder Reformador, lo que no hizo dicho Congreso al insertar en la vigente Ley de Obras Públicas el supuesto normativo contenido en el artículo 73, párrafo segundo.
- c) La justificación que se da en la parte considerativa de la Ley de Obras Públicas, específicamente en el punto décimo segundo, para limitar el importe de los recursos que se pueden administrar en forma directa por los Ayuntamientos, parte de que deben sacrificarse los recursos públicos a costa de beneficiar a un sector muy reducido de la población.
- d) De acatarse por el Municipio actor lo dispuesto por la disposición legal impugnada, aquel dejaría de invertir directamente en la obra pública una cantidad de \$2'876,384.10, pues se destinaría al pago de gastos indirectos de las contratistas.
- e) Con tal disposición se sacrifican los recursos públicos, porque de observar el 5% propuesto por el Congreso del Estado implicaría llegar al supuesto de que una vez alcanzado ese porcentaje, el personal, la maquinaria y en general la infraestructura con que cuentan los Ayuntamientos quedarían paralizados, para que en su lugar se incrementaran los costos en la ejecución de obras a favor del sector de la construcción, lo que a todas luces no sólo es violatorio del principio del municipio libre, sino que podría acarrear las mencionadas consecuencias lamentables.
- f) La disposición legal impugnada restringe el manejo del patrimonio con que cuenta el Municipio, pues dentro de éste se encuentran comprendidos los bienes no sólo inmuebles sino también muebles, como la maquinaria y equipo que se tiene para ejecutar las obras, atentando contra la autonomía municipal contenida en el artículo 115 constitucional.
- g) Dicha disposición vulnera el principio del municipio libre, porque lleva implícita una restricción en el manejo del patrimonio que corresponde a los Municipios, ya que al excederse el porcentaje que se establece (5%), de obras realizadas por administración directa necesariamente el Ayuntamiento se vería obligado a no usar la maquinaria y equipo con que cuenta, restringiéndole la autonomía y libertad de que gozan los Municipios para la disposición de su patrimonio.

En el **punto dos del primer concepto de invalidez** se aduce que:

- a) El artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas limita la función del Municipio de prestar los servicios públicos que señala el artículo 115, fracción III, constitucional, los cuales comprenden no sólo las obras tendientes al mantenimiento en general de la infraestructura existente, que permita el adecuado desempeño de esos servicios sino también todas las obras que deben realizarse para garantizar su prestación.
- b) Ello es así porque al llegar al 5% de las obras públicas realizadas por administración directa se verían prácticamente paralizada la Dirección de Obras, Asentamientos y Servicios Municipales de los Ayuntamientos, porque ésta se encuentra integrada por áreas destinadas exclusivamente a realizar

proyectos técnicos, análisis de precios unitarios, bacheos, rehabilitación y reconstrucción de caminos, mantenimiento de los sistemas de alcantarillado, supervisión, en tanto que dicha unidad administrativa tiene por objeto todo lo concerniente a la prestación de los servicios públicos en términos de la Ley de Obras Públicas.

- c) Las reformas impugnadas dejan de lado las circunstancias de orden político y económico que han propiciado que los Municipios presenten carencias de tipo financiero, así como debilidad política y jurídica, en relación con los órganos federales y entidades federativas, que han impedido su funcionamiento autónomo y libre, ya que tales disposiciones privilegian al sector de la construcción en lugar de fortalecer el principio de Municipio libre.

En el **punto tres del primer concepto de invalidez** se aduce que:

- a) El citado párrafo segundo del artículo 73 de la Ley de Obras Públicas, hace nugatorio el principio de libre administración pública hacendaria municipal contenido en la fracción IV del artículo 115 constitucional, que establece que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos, que las legislaturas establezcan a su favor.
- b) Conforme a ese principio los Municipios están facultados para disponer de forma autónoma la forma y el destino en que se van a aplicar no solamente los recursos que les son ministrados y los que resulten como producto de los rendimientos que le generen la prestación de los servicios públicos, sino también sus bienes muebles e inmuebles, porque éstos al formar parte de la hacienda municipal quedan comprendidos dentro de la fracción IV del citado artículo 115.
- c) La libertad hacendaria implica un ejercicio exclusivo de los recursos por parte de los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley.
- d) La disposición legal impugnada violenta el principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 133 de la norma suprema, conforme al cual las leyes emitidas por los Congresos locales no pueden suprimir el reparto de atribuciones que la Carta Magna consigna, sino sólo pueden regular las materias que constitucionalmente son de su competencia.

En el **segundo concepto de invalidez** se aduce que al ser inconstitucional el artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas, tal vicio alcanza al acto de aplicación contenido en los párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y último del considerando sexto y párrafo segundo del Artículo Unico del Decreto 096, emitido por el propio Congreso local y el acuerdo emitido por el órgano superior de fiscalización del Estado de Tabasco, contenido en el Oficio HCE/OSFE/DFEG/0263/2006, de doce de enero de dos mil seis, dirigido al Ayuntamiento de Cunduacán, en el que se hace un análisis de la inobservancia de la limitante en porcentaje que establece la Ley de Obras Públicas, en su artículo 73, párrafo segundo, determinando que el Ayuntamiento de Cunduacán, Tabasco, excedió el cinco por ciento de obras ejecutadas por administración directa, por lo que se ordenó sancionar al titular de la Dirección de Obras, Asentamientos y Servicios Municipales del Ayuntamiento de Cunduacán, en los términos de los artículos 47, 53, fracción IV y 54 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, instruyendo a la vez al órgano superior de fiscalización del Estado, para que sancione a los servidores públicos que por su encargo o jerarquía hubieren intervenido en el proceso de aplicación del gasto relativo a las violaciones que señala.

Por tanto, si el acto de que se trata tiene sustento en la norma general que resulta inconstitucional, necesariamente se debe declarar la invalidez de los párrafos señalados del decreto 096 emitido por el Congreso del Estado de Tabasco.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria, al declararse inválido el supuesto normativo impugnado, serán igualmente inválidos los actos que se emitan con base en dicha norma.

Con base en lo anterior, resulta también inválido el acuerdo dictado por el Organismo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, contenido en el oficio HCE/OSFE/DFEG/0263/2006, de doce de enero de dos mil seis, dirigido al Presidente Municipal del Ayuntamiento constitucional de Cunduacán, Tabasco, ya que los actos de ejecución que pretende realizar el fiscal superior se sustentan en el Decreto 096 citado.

En el **tercer concepto de invalidez** se sostiene que:

- a) El titular del Poder Ejecutivo del Estado, al promulgar y mandar a publicar en el Diario oficial del Gobierno del estado el Decreto 007, mediante el cual el Congreso del Estado expidió y aprobó la vigente Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, faltó a la obligación que tiene de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos de su artículo 128, principio que se encuentra acogido por el artículo 46 de la Constitución del Estado de Tabasco, porque aun cuando el artículo 51, fracción I, de la Constitución estatal lo faculta y obliga a promulgar y ejecutar las leyes y decretos dados por el Poder Legislativo del Estado, tal mandato se encuentra supeditado a que en caso de observar que alguna normatividad que le sea remitida para ese efecto contraría el texto constitucional, tiene a su alcance la posibilidad de formular las observaciones pertinentes, lo que en ningún momento realizó el Ejecutivo del Estado.
- b) Lo mismo ocurrió con el acto realizado por el Secretario de Gobierno del Estado de Tabasco, quien sólo se avocó a realizar lo que señalan los artículos 27, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, 9, fracciones XVI y XVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Tabasco y 12 del Reglamento para la Impresión, Publicación, Distribución y Resguardo del Periódico Oficial del Estado de Tabasco, con lo que se violentó el orden constitucional por las razones señaladas.

SEXTO. Con el fin de resolver las cuestiones planteadas es necesario atender a lo dispuesto en las fracciones II, III y IV del artículo 115 constitucional que a la letra dicen:

“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:

...

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

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

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

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

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.

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;

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, 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.

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.

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;

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.

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.

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.

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

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

...”

De la disposición transcrita se desprende, en lo que interesa a este estudio, lo siguiente:

En la **fracción II del artículo 115 constitucional** se establece que:

1. Los Municipios manejarán su patrimonio conforme a la ley.

2. Los ayuntamientos tendrán las 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.

3. Las leyes estatales en materia municipal están limitadas a los temas que se enuncian en los incisos del a) al e) de la citada fracción II, entre otros, establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo.

En relación con las **bases generales de la administración pública municipal**, este Tribunal Pleno al resolver en sesión del once de julio de dos mil cinco, la controversia constitucional 12/2002, promovida por el Municipio de Huixquilucan de Degollado, Estado de México, determinó lo siguiente:

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

1. Bases Generales de la Administración Pública Municipal.

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

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

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

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

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

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

“Dichas leyes se deben orientar a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas, que le den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada Municipio. (...) En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario como facultad de los ayuntamientos, todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal; así como para la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general; mientras que las leyes estatales en materia municipal contemplarán lo referente al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos”.

De lo anterior se desprende que:

- 1) Las bases de la administración pública municipal que dicten las Legislaturas Estatales deben orientarse a regular sólo cuestiones generales del Municipio, tanto sustantivas como adjetivas;*
- 2) El establecimiento de dichas cuestiones generales tendrá por objeto únicamente establecer un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, que debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, pero únicamente en los aspectos que requieran dicha uniformidad.*

- 3) **La competencia reglamentaria del Municipio implica la facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo;**
- 4) **No es aceptable que con apoyo en la facultad legislativa con que cuenta el Estado para regular la materia municipal, intervenga en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que esto le está constitucionalmente reservado a éste.**

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

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

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

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

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

Por tanto, debe considerarse que las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, “las bases generales de la administración pública municipal”, esencialmente comprenden: lo referente al establecimiento de una serie de normas esenciales relacionadas con la estructura del ayuntamiento y sus elementos, los derechos y obligaciones de sus habitantes, los aspectos esenciales de funcionamiento de la administración pública

municipal vinculados con la transparencia en el ejercicio de gobierno, los procedimientos de creación normativa del ayuntamiento, los aspectos que requieren ser uniformes respecto de las funciones y los servicios públicos municipales, etcétera.

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

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

- o) Sanciones y medidas de seguridad.**
- p) Las normas que se refieren al procedimiento administrativo.**
- q) Las normas relativas a la transparencia y al acceso a la información gubernamental.**
- r) La regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado, etcétera...”**

Por otra parte, de la fracción **III del artículo 115** constitucional destaca, en lo que interesa, lo siguiente:

1. Que corresponde a los Municipios, entre otras funciones y servicios públicos el de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos (inciso c) y el de tránsito (inciso h).

2. Que los Municipios también tendrán a su cargo los servicios públicos que las Legislaturas locales determinen según las condiciones de los propios Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

3. Que en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios deben observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales, sin perjuicio de su competencia constitucional.

Por tanto, en el caso, el municipio actor tiene facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberá expedir la Legislatura del Estado, los reglamentos dentro de su respectiva jurisdicción que regulen los servicios públicos de su competencia, es de su competencia la prestación de los servicios públicos de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos y de tránsito, así como los demás que la Legislatura local determine, debiendo observar para la prestación de los servicios a su cargo, lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

En otro aspecto, **la fracción IV del artículo 115** de la Constitución Federal, establece cómo se integra la hacienda municipal y al efecto precisa que ésta 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; 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; y, c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Deriva también de esta última disposición constitucional, en particular del último párrafo de la citada fracción IV, un principio de ejercicio directo por parte del ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, en tanto dispone que **“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”**.

Ahora bien, el principio de la libre administración hacendaria municipal, debe entenderse como un régimen que estableció el Organismo Reformador de la Constitución y que ha sido motivo de múltiples reformas constitucionales a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios, con el fin de que éstos puedan tener **libre disposición y aplicación** de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana los conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

De lo anterior se sigue que de la totalidad de los conceptos que pueden integrar la hacienda municipal, sólo a los que se refiere la disposición constitucional son los que estarán sujetos al régimen de libre administración hacendaria.

En estas condiciones, los conceptos que prevé la disposición constitucional como aquéllos que conforman la hacienda municipal están señalados de manera limitativa, en cuanto que no considera otros elementos que, por su naturaleza, constituyen también parte de la hacienda municipal tal es el caso de las deudas de los municipios y los ingresos que por diferentes conceptos también pueden llegar a las arcas municipales como pueden ser, por ejemplo, las donaciones, las aportaciones federales u otros; sin embargo, esto es para delimitar los rubros respecto de los cuales el municipio tiene libertad de administración, excluyendo aquéllos que, por diversas razones, no pueden ser ejercidos libremente.

Los conceptos que la fracción IV del artículo 115 constitucional considera sujetos al régimen de libre administración hacendaria municipal, han sido interpretados por este Tribunal Pleno en las jurisprudenciales números 6/2000 y 53/2002, que a la letra dicen:

“Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Febrero de 2000

Tesis: P./J. 6/2000

Página: 514

HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL REGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA (ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL).--- El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece que la hacienda municipal 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; 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; y, c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. De una interpretación armónica, sistemática y teleológica de la disposición constitucional, se concluye que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino a precisar en lo particular aquellos conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que también forman parte de la hacienda municipal y, por otra, la disposición fundamental lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaria.”

“Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVII, Enero de 2003

Tesis: P./J. 53/2002

Página: 1393

HACIENDA MUNICIPAL. LAS CONTRIBUCIONES QUE ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA SE ENCUENTRAN TUTELADAS BAJO EL REGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA, POR LO QUE ESOS RECURSOS PERTENECEN EXCLUSIVAMENTE A LOS MUNICIPIOS Y NO AL GOBIERNO DEL ESTADO (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 1o., FRACCION I, DE LA "LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2002" DEL ESTADO DE SONORA). El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece la forma en que se integra la hacienda municipal, señalando que 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; por su parte, los incisos a), b) y c), de la fracción IV mencionada, se refieren a los conceptos que estarán sujetos al régimen de libre administración hacendaria. El indicado inciso a), dispone que, en todo caso, los Municipios percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, luego, esos recursos, forman parte de la hacienda municipal y están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, lo que hace patente que dichos recursos pertenecen a los Municipios de forma exclusiva y no al Gobierno del Estado; por lo tanto, si en la Ley de Ingresos Estatal se establece que el Gobierno del Estado percibirá los ingresos provenientes del "impuesto predial ejidal", ello vulnera lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal. Como consecuencia de lo anterior, la Legislatura Local, tampoco puede establecer disposición alguna que indique a los Municipios el destino de esos recursos, ya que se encuentran bajo el régimen de libre administración hacendaria y en libertad de ocuparlos de acuerdo con sus necesidades, siempre que se apliquen al gasto público."

Cabe destacar que en el artículo 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco se establecen las bases para asegurar el manejo adecuado y transparente de los recursos económicos de que dispongan el Gobierno del Estado, los Municipios y sus respectivas administraciones públicas paraestatales, entre otras, el procedimiento de licitación pública cuando dichos entes requieran contratar con los particulares la ejecución de cometidos que le competen, como la realización de obra pública, con la finalidad de obtener las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Asimismo, dicha disposición contempla la posibilidad de que el principio de licitación pudiera resultar ineficaz para asegurar las mejores condiciones en el manejo de los recursos públicos, por lo que las leyes de esa entidad deberán establecer para tal supuesto las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

Es importante destacar que la mencionada norma secundaria no prohíbe al Estado o a sus Municipios realizar obra pública de manera directa; tampoco los obliga a contratar con terceros su ejecución, pero sí a observar el procedimiento de licitación pública cuando se opte por esto último, todo lo cual resulta congruente con el artículo 115, fracciones II, inciso a), y IV, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto establecen, la primera de tales fracciones, la obligación de las legislaturas estatales de establecer en las leyes que expidan las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad, y la parte final de la fracción IV, el derecho de los Ayuntamientos de ejercer en forma directa o por quien ellos autoricen, los recursos que integran su hacienda municipal.

Ahora bien, los artículos 1o., 3, 4, 25, 26 y 73 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, disponen:

“ARTICULO 1o. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de las Obras Públicas, así como de los Servicios relacionados con las mismas, que realicen:

...

II. Los Ayuntamientos, cuando ejecuten obras con cargo parcial o total a fondos del Gobierno del Estado, a sus recursos propios o de aquellos provenientes de aportaciones federales, transferencia de fondos, en los términos del artículo 10 de esta Ley;

...”

“ARTICULO 3o. Para los efectos de esta Ley, se considera Obra Pública:

I. La construcción, reconstrucción, modificación, remodelación, conservación, mantenimiento, instalación, restauración o demolición de bienes inmuebles e infraestructura, que por su naturaleza o por disposición de la Ley sean destinados a un servicio público o al uso común;

II. Los trabajos de exploración, localización, geotecnia, perforación, extracción y demás que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o en el subsuelo, cuando no sean de competencia federal;

III. Los trabajos de mejoramiento, conservación, preservación o restauración del suelo, subsuelo, agua y aire;

IV. Los desmontes, extracción de tocones o raíces, nivelación de tierra, desazolve, poda y deshierbamiento;

V. Las instalaciones para el desarrollo pecuario y demás obras de infraestructura agropecuaria;

VI. La fabricación, instalación, montaje, colocación o aplicación, incluyendo las pruebas de operación de bienes muebles que deben incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, siempre y cuando dichos bienes sean proporcionados por la convocante al contratista; o bien, cuando incluyan la adquisición y su precio sea menor al de los trabajos que se contraten;

VII. Los proyectos integrales o llave en mano, a que se refieren las fracciones de este artículo; y

VIII. Todos aquellos de naturaleza análoga.”

“ARTICULO 4o. Para los efectos de esta Ley, se consideran como Servicios Relacionados con las Obras Públicas, los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública; las investigaciones, estudios, auditorías, asesorías y consultorías que se vinculen con las acciones que regula esta Ley; la dirección, supervisión y verificación de la ejecución de las obras y los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir o incrementar la eficiencia de las instalaciones. Asimismo, quedan comprendidos los siguientes conceptos:

I. La planeación y el diseño, incluyendo los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto de ingeniería básica, estructural, de instalaciones, de infraestructura, industrial, electromecánica, electrónica, ambiental, urbano, arquitectónico, de diseño gráfico o artístico y de cualquier otra especialidad de la ingeniería, del diseño, la arquitectura o el urbanismo, que se requiera para integrar un proyecto ejecutivo de obra pública;

II. La planeación y el diseño, incluyendo los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto urbano, arquitectónico, de diseño gráfico o artístico y de cualquier otra especialidad del diseño, la arquitectura y el urbanismo, que se requiera para integrar un proyecto ejecutivo de obra pública;

III. Los estudios técnicos de agrología y desarrollo pecuario, hidrología, mecánica de suelos, sismología, topografía, geología, geodesia, geotecnia, geofísica, geotermia, oceanografía, meteorología, aerofotogrametría, ambientales, ecológicos y de ingeniería de tránsito;

IV. Los estudios económicos y de planeación de preinversión, factibilidad técnico económica, ecológica o social, de evaluación, adaptación, uso actual de suelo, tenencia de la tierra, financieros, de desarrollo y restitución del correcto funcionamiento de las instalaciones;

V. Los trabajos de coordinación, supervisión, control y verificación de obra; de laboratorio de análisis y control de calidad; de laboratorio de geotecnia, de resistencia de materiales y radiografías industriales; de preparación de especificaciones de acuerdo a las normas de construcción, presupuestación o la elaboración de cualquier otro documento o trabajo para la adjudicación del contrato de obra correspondiente;

VI. Los trabajos de organización, informática, comunicaciones, cibernética, automatización y sistemas aplicados a las materias que regula esta Ley;

VII. Los dictámenes, peritajes, avalúos, auditorías técnico normativas y estudios aplicables a las materias que regula esta Ley;

VIII. Los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir, sustituir o incrementar la eficiencia de las instalaciones en un bien inmueble;

IX. Los estudios de apoyo tecnológico, incluyendo los de desarrollo y transferencia de tecnología entre otros, y

X. Todos aquellos de naturaleza análoga.”

“ARTICULO 25. Las Dependencias y Entidades, podrán convocar, licitar, adjudicar o llevar a cabo Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, una vez que cuenten con la aprobación o autorización de los recursos.

Además, se requerirá contar con los estudios, proyectos, las normas y especificaciones de construcción y cotizaciones, con las cuales se actualizará el presupuesto vigente de la Dependencia, el programa de ejecución y, en su caso, el programa de suministros, teniendo lo anterior totalmente, o bien, con el avance en su desarrollo, que permita a los licitantes preparar una propuesta solvente y ejecutar ininterrumpidamente los trabajos hasta su conclusión.

En casos excepcionales y previa aprobación del Titular, por escrito, las Dependencias y Entidades podrán convocar sin contar con dicha autorización.”

“ARTICULO 26. Las Dependencias y Entidades, podrán realizar las Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas mediante alguna de las formas siguientes:

I. Por contrato; y

II. Por administración directa, de acuerdo a lo establecido en el Título Quinto de la presente Ley.”

“ARTICULO 73. De conformidad a lo establecido en el artículo 26 y una vez cumplido con lo establecido en el artículo 25, las Dependencias y Entidades podrán previo acuerdo con el Comité de la Obra Pública, realizar trabajos por administración directa, siempre que posean la capacidad técnica y los elementos necesarios para tal efecto, consistentes en maquinaria, equipo de construcción y personal técnico, según el caso, que se requiera para el desarrollo de los trabajos respectivos y podrán:

I. Utilizar la mano de obra local que se requiera, lo que invariablemente deberá llevarse a cabo por obra determinada;

II. Arrendar la maquinaria y equipo de construcción complementario preferentemente a empresas que tengan su domicilio fiscal en el Estado;

III. Utilizar preferentemente los materiales de la región; y

IV. Utilizar los servicios de fletes y acarreos complementarios, preferentemente a empresas que tengan domicilio fiscal en el Estado.

La suma de las operaciones que se realicen al amparo de este artículo, no podrá exceder del cinco por ciento de la inversión física total autorizada para Obras Públicas o del monto anual destinado a los servicios relacionados con las mismas en cada ejercicio presupuestal, según sea el caso.

En la ejecución de las obras por administración directa, bajo ninguna circunstancia podrán participar terceros como contratistas, sean cuales fueren las condiciones particulares, naturaleza jurídica o modalidades que estos adopten.

Cuando se requieran equipos, instrumentos, elementos prefabricados terminados, materiales u otros bienes que deban ser instalados, montados, colocados o aplicados, su adquisición se regirá por las disposiciones correspondientes a tal materia.”

De las normas transcritas se desprende que la aludida Ley de Obras Públicas tiene por objeto regular el gasto, planeación, presupuesto, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas que realicen las dependencias y entidades que señala dicho precepto, entre otros, los ayuntamientos, cuando ejecuten obras con cargo parcial o total a fondos del Gobierno del Estado, a sus recursos propios o de aquellos provenientes de aportaciones federales y transferencia de fondos, en los términos del artículo 10 de la ley; que dichas dependencias y entidades podrán realizar obras públicas y servicios relacionados con las mismas, por contrato o por administración directa, esto último cuando posean la capacidad técnica y los elementos necesarios para tal efecto, las cuales no podrán exceder del cinco por ciento de la inversión física total autorizada para obras públicas o del monto anual destinado a los servicios relacionados con las mismas en cada ejercicio presupuestal, según sea el caso.

Asimismo, deriva de dichas disposiciones que se entiende por “obra pública”, la construcción, reconstrucción, modificación remodelación, conservación, mantenimiento, instalación, restauración o demolición de bienes inmuebles e infraestructura que sean destinados a un servicio público o al uso común; ejecutar trabajos que tengan por objeto la explotación conservación y desarrollo de los recursos naturales; realizar obras de infraestructura agropecuaria y aquellas que estén relacionadas con la incorporación de bienes muebles a un inmueble, y que son “servicios relacionados con las obras públicas”, en general, los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra

pública; las investigaciones, estudios, auditorías, asesorías y consultorías que se vinculen con las acciones que regula esta Ley; la dirección, supervisión y verificación de la ejecución de las obras y los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir o incrementar la eficiencia de las instalaciones.

De una interpretación armónica y sistemática de los preceptos legales de mérito, se desprende que el párrafo segundo del artículo 73 de la citada Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, únicamente permite a los Ayuntamientos ejecutar por administración directa las obras públicas que se realicen con cargo parcial o total a fondos del Gobierno del Estado, **a sus recursos propios** o de aquellos provenientes de aportaciones federales y transferencia de fondos, hasta en un cinco por ciento de la inversión física total autorizada para ese rubro o del monto anual destinado a los servicios relacionados con las mismas en cada ejercicio presupuestal.

Vale la pena mencionar que el artículo 73 de la Ley de Obras Públicas del Estado de Tabasco, antes de la reforma que es materia de la presente controversia constitucional, no limitaba el monto de la obra pública que por administración directa podían realizar los municipios.

En los conceptos de invalidez la actora aduce, en síntesis, que el Congreso del Estado de Tabasco al establecer en la mencionada porción normativa la limitación señalada, se excede en sus facultades legislativas, que se encuentran acotadas a las materias a que se refiere el artículo 115, fracción II, constitucional, violentando con ello, además, los principios de autonomía municipal y libre administración hacendaria contenidos en las fracciones III y IV del citado precepto constitucional.

Cabe destacar que el pleno de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Tabasco, en el considerando décimo segundo del Decreto 007, publicado en el Diario Oficial del Estado el siete de abril de dos mil cuatro, por el que expidió y aprobó la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, justificó dicha restricción al considerar que **“... permitirá que se logren licitar una cantidad mayor de obras y servicios, provocando un aumento en la derrama económica del sector de la construcción en beneficio de la economía estatal...”**

Ahora bien, le asiste la razón a la parte actora cuando aduce que la disposición impugnada violenta el principio de libre administración hacendaria que consigna el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, al limitar la ejecución de obras públicas por administración directa al cinco por ciento de la inversión física total autorizada a los Municipios para obras públicas o del monto anual de los servicios relacionados con las mismas, pues no obstante que dichas obras se realizan, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1o. de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, entre otros, con recursos propios del municipio (también con cargo parcial o total a fondos del Gobierno del Estado y con los provenientes de aportaciones federales y transferencia de fondos), que se encuentran sujetos al régimen de libre administración hacendaria, dicha porción normativa predetermina la forma en que los Municipios deben realizar las obras públicas con sus recursos, desconociendo el derecho que esas entidades tienen a decidir no sólo el destino de los mismos sino también la forma de ejercerlos para racionalizar el gasto público.

Es cierto que los recursos no sujetos al régimen de libre administración hacendaria, según su naturaleza, pueden estar preetiquetados en cuanto a su destino; sin embargo, ello no será obstáculo para que, conforme al principio establecido en la fracción IV, último párrafo del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al formar parte de la hacienda pública municipal, su administración y ejercicio se realice por el ayuntamiento o por quien éste autorice, tal como lo dejó entrever el Tribunal Pleno al resolver, por mayoría de votos, en sesión de veintitrés de noviembre de dos mil cuatro, la controversia constitucional 12/2004 promovida por el Ayuntamiento de Mérida, Estado de Yucatán, que en su parte conducente dice:

***“Así tenemos que la Ley de Coordinación Fiscal establece distintos fondos de aportaciones federales, que tienen como característica primordial la de ser recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportaciones se establece en la ley.*”**

Debemos tomar en cuenta que si bien es cierto que los recursos están preetiquetados en cuanto a los rubros en los que se pueden gastar y, por lo tanto, no pueden ser reconducidos a otro tipo de gasto so pena de incurrir en responsabilidades de diverso tipo, también es cierto que no lo están respecto a su destino específico, esto es, se trata de una preetiquetación en abstracto dentro de la cual los Estados y los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, es decir, a través de la revisión de la cuenta pública respectiva y de la fiscalización que realizarán los Organos Legislativos locales y federal según corresponda, en términos del artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal.”

No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno, que el artículo 115, fracción II, inciso a) de la Constitución Federal, autoriza a las legislaturas locales para establecer en las leyes que expidan las bases generales de la administración pública municipal, ya que, como se ha explicado, éstas deben orientarse a regular sólo cuestiones generales del Municipio y desarrollar las bases establecidas por el Organismo Reformador de la Constitución en la mencionada disposición constitucional, atendiendo a los principios de igualdad, eficacia y honradez en el manejo de los recursos públicos.

Por tanto, si la Constitución, por una parte, no prohíbe a los Municipios realizar obra pública directamente y, por otra, dispone que los recursos que integran su hacienda serán ejercidos en forma directa por sus ayuntamientos o por quien ellos autoricen conforme a la ley, es inconcuso que éstos pueden optar por la forma de ejecución de obra que más les convenga (de manera directa o con el auxilio de terceros) siempre y cuando con ello se garantice el manejo transparente y adecuado de los recursos públicos, por lo que al limitar la disposición legal impugnada el monto de la inversión total autorizada para obras públicas que pueden destinar dichas entidades para llevarlas a cabo por administración directa, excede de la facultad legislativa en materia municipal, conforme lo dispuesto por el artículo 115, fracción II, inciso a) de la Constitución Federal; además, restringe la libre administración hacendaria municipal, consagrada en la fracción IV.

Por otra parte, no debe perderse de vista que el artículo 115, fracción III, inciso i), de la Constitución Federal, dispone que los municipios tendrán a su cargo **“Los demás servicios que las legislaturas locales determinen...”**, y es el caso que, en acatamiento de esa norma constitucional, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, en su artículo 26, le asigna a dichas entidades la ejecución directa o por contrato, de la obra pública.

Es importante significar que la *ratio* expresada en el considerando Décimo Segundo del Decreto 007 impugnado, no justifica la porción normativa cuya invalidez se solicita, pues desatiende el fin social y público de las obras ejecutadas por los Municipios, ya que sobre el interés de los particulares para participar en licitaciones y celebrar contratos con la administración pública municipal, debe privilegiarse el interés de los Municipios para que ejecuten la obra directamente y ejerzan el gasto correspondiente.

Consecuentemente, ante lo fundado de los conceptos de invalidez examinados, lo procedente es declarar la invalidez del segundo párrafo del artículo 73 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, publicada en el Diario Oficial de esa entidad el siete de abril de dos mil cuatro, que dice:

“La suma de las operaciones que se realicen al amparo de este artículo, no podrá exceder del cinco por ciento de la inversión física total autorizada para Obras Públicas o del monto anual destinado a los servicios relacionados con las mismas en cada ejercicio presupuestal, según sea el caso.”

Como consecuencia de lo anterior, resulta innecesario ocuparse del análisis de los restantes conceptos de invalidez, pues aunque se emprendiera su estudio en nada variaría la determinación alcanzada, en razón de que ya se declaró la invalidez de la norma impugnada.

Tiene aplicación a lo anterior, la jurisprudencia número P./J. 100/99, sustentada por este Tribunal Pleno, publicada en la página setecientos cinco del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo X, correspondiente a septiembre de mil novecientos noventa y nueve, que dice:

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

SEPTIMO. Ahora bien, el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia, obliga a este Tribunal Pleno a determinar los alcances y efectos de la declaratoria de invalidez, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla.

A este respecto, el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 42 de su Ley Reglamentaria, prevén:

"ARTICULO 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

...

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

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

"ARTICULO 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I, del artículo 105 constitucional, y la resolución de la suprema corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por los menos ocho votos.

En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

De acuerdo con los preceptos reproducidos, la declaratoria de invalidez decretada en esta ejecutoria tiene efectos exclusivamente entre las partes, toda vez que en el presente caso fue el Municipio de Cunduacán del Estado de Tabasco, el que demandó a la Legislatura de esa entidad la invalidez del segundo párrafo del artículo 73 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, por lo que se coloca dentro de los supuestos previstos en el último párrafo de la fracción I, del artículo 105 constitucional, así como el último párrafo del artículo 42 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

Por último, la declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, por lo que la disposición general declarada inválida ya no podrá aplicarse a partir de entonces al Municipio actor.

La declaración de invalidez debe hacerse extensiva a los párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y último del considerando sexto, y al párrafo segundo del artículo único del Decreto 096, publicado en el suplemento 6606 G, del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco, el veintiocho de diciembre de dos mil cinco, que atañen a la aplicación y consecuencias del artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; así como al oficio número HCE/OSF/DFEG/0263/2006 de doce de enero de dos mil seis, expedido por el Fiscal Superior del Estado de Tabasco, en cuanto impone al Presidente Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Cunduacán, Tabasco, la obligación de informar, en el plazo de cuarenta y cinco días, al citado Organismo Superior de Fiscalización, respecto de las actuaciones realizadas con motivo de las observaciones formuladas en los párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y último del considerando sexto en relación con el párrafo segundo del Artículo Único del citado Decreto.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la controversia constitucional promovida por el Municipio de Cunduacán, Estado de Tabasco.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del párrafo segundo del artículo 73 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, publicada en el Diario Oficial de la entidad el siete de abril de dos mil cuatro.

TERCERO. Se declara la invalidez de los párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y último del considerando sexto, y párrafo segundo del artículo único del Decreto 096, publicado en el suplemento 6606 G, del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco, el veintiocho de diciembre de dos mil cinco, en lo que se refiere a la aplicación y consecuencias del artículo 73, párrafo segundo, de la mencionada Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; así como del oficio número HCE/OSFE/DFEG/0263/2006 de doce de enero de dos mil seis, en los términos precisados en el último considerando de esta resolución.

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

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

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón. Ausente el señor Ministro Cossío Díaz, por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial. Dado que el Ministro Juan Díaz Romero concluyó su encargo como Ministro de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos hizo suyo el proyecto formulado por el primero. Firman los Ministros Presidente y Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.- El Ministro Presidente, **Mariano Azuela Güitrón.**- Rúbrica.- La Ministra Ponente, **Margarita Beatriz Luna Ramos.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **José Javier Aguilar Domínguez.**- Rúbrica.

LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de setenta y seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que obra en el expediente relativo a la controversia constitucional 24/2006, promovida por el Municipio de Cunduacán, Estado de Tabasco, en contra de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y del Secretario de Gobierno de la Entidad, se certifica para efectos de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el punto Cuarto resolutivo de su sentencia dictada en la sesión pública del cuatro de diciembre de dos mil seis.- México, Distrito Federal, a diecinueve de enero de dos mil siete.- Conste.- Rúbrica.