

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por la Primera Sala de este Alto Tribunal en la Controversia Constitucional 34/2007, promovida por el Municipio de Calvillo, Estado de Aguascalientes.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 34/2007.

ACTOR: MUNICIPIO DE CALVILLO, ESTADO DE AGUASCALIENTES.

MINISTRO PONENTE: SERGIO A. VALLS HERNANDEZ.

SECRETARIA: LAURA GARCIA VELASCO.

México, Distrito Federal. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al diez de junio de dos mil nueve.

VISTOS; Y

RESULTANDO:

PRIMERO.- Por oficio presentado el once de abril de dos mil siete, en las oficinas de la Administración Postal del Municipio de Calvillo, Estado de Aguascalientes, Sergio Gómez Méndez, quien se ostentó como Síndico Propietario del Ayuntamiento de dicho Municipio, promovió controversia constitucional en representación del mismo, en la que demandó la invalidez del acto que más adelante se precisa, emitido por las autoridades que a continuación se señalan:

II. AUTORIDADES DEMANDADAS: --- 1.- El Estado de Aguascalientes, actuando por conducto del Congreso del Estado depositario del Poder Legislativo local, con domicilio en el Palacio Legislativo, sito en Plaza de la Patria norte sin número, zona centro, en la ciudad de Aguascalientes, Ags., código postal, 20000. --- 2.- El Estado de Aguascalientes, actuando por conducto del Gobernador del Estado depositario del Poder Ejecutivo local, con domicilio en Palacio de Gobierno, sito en Plaza de la Patria sur sin número, zona centro en la Ciudad de Aguascalientes, Ags., código postal, 20000. III.- OTRAS PARTES: --- 1.- ENTIDAD, PODER, U ORGANO TERCERO INTERESADO.- No existe. --- 2.- PARTE PROCESAL POR MINISTERIO DE LEY.- Tiene el carácter de parte en este proceso, por ministerio de ley el Procurador General de la República. --- IV. ACTOS CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA --- 1.- De la señalada en el apartado 1 del inciso II anterior, se demanda la invalidez de la afectación al orden constitucional federal, a través de la emisión de los siguientes actos: --- 1.1.- Del Decreto número 290 de 15 de febrero de 2007, por el cual se declaró revisada la cuenta pública del Municipio de Calvillo, Ags., correspondiente a los meses del segundo semestre del año 2005, decreto en el que se contienen diversas determinaciones cuya invalidez se demanda por constituir una violación a los preceptos constitucionales que adelante se señalan como infringidos y de conformidad a los argumentos jurídicos que también adelante se exponen a título de conceptos de invalidez. ---1.2.- Del Decreto número 291 de 15 de febrero de 2007, por el cual se declaró revisada la cuenta pública del municipio de Calvillo, Ags., correspondiente a los meses del primer semestre del año 2006, decreto en el que se contienen diversas determinaciones cuya invalidez se demanda por constituir una violación a los preceptos constitucionales que adelante se señalan como infringidos y de conformidad a los argumentos jurídicos que también adelante se exponen a título de conceptos de invalidez.--- 2.- De la señalada en el apartado 2 del inciso II anterior, se demanda la invalidez de la publicación de los Decretos 290 y 291 arriba señalados como impugnados, publicación hecha el 26 de febrero de 2007 en el Periódico Oficial del Estado, como adelante se reseña. --- Cabe destacar que la demanda de invalidez de los decretos impugnados excluye expresamente, de cada uno de ellos, la mera declaratoria de haberse revisado las correspondientes públicas (sic), por lo que al declararse la invalidez de dichos decretos se deberá realizar con la salvedad de que quedan subsistentes en cuanto a tales declaratorias de revisión de cuentas públicas, dado que la materia de la demanda comprende la impugnación de las restantes determinaciones de cada uno de dichos decretos que corresponden a aspectos específicos derivados de las correspondientes cuentas públicas.

SEGUNDO.- Los antecedentes del caso narrados por el Municipio actor en la demanda, son en síntesis los siguientes:

1. Con fundamento en el artículo 36, fracción XXXIII de la Ley Municipal del Estado de Aguascalientes, el Ayuntamiento del Municipio de Calvillo, revisó las cuentas públicas correspondientes al segundo semestre de dos mil cinco y primer semestre de dos mil seis, remitiendo las mismas con su documentación respectiva al Congreso del Estado a fin de cumplir con lo establecido en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.

2. El Municipio de Calvillo, Aguascalientes, tiene conocimiento de que los Decretos 290 y 291, correspondientes a la revisión de las cuentas públicas del segundo semestre de dos mil cinco y primer semestre de dos mil seis, respectivamente, fueron expedidos por el Congreso del Estado, al haber sido aprobados en sesión de quince de febrero de dos mil siete.

3. Según el Congreso de Aguascalientes, existen infracciones de tránsito que no fueron cobradas conforme a la Ley de Ingresos del Municipio de Calvillo, al haber aplicado supuestos descuentos que ascienden a la cantidad de veintidós mil ciento cincuenta y dos pesos, respecto de los cuales se impone la obligación de reintegro a las arcas públicas, ello en términos del segundo párrafo del artículo primero del Decreto 290 impugnado.

4. En el artículo sexto del Decreto 290, se conmina al Municipio de Calvillo, Aguascalientes a dar cumplimiento a las observaciones pendientes de solventar dentro de los cinco días hábiles siguientes a la publicación del Decreto, mientras que el artículo séptimo, determina, que, en caso de que el artículo sexto no sea solventado en tiempo y forma, deberá darse vista a la autoridad competente a fin de proceder conforme a derecho; sin embargo, el Municipio actor, desconoce las observaciones pendientes de solventar a que hace referencia el Congreso del Estado.

5. En sesión plenaria de quince de febrero de dos mil siete, el Congreso del Estado de Aguascalientes discutió y votó aprobatoriamente la supresión del artículo tercero del proyecto de Decreto 291; sin embargo, el veintiséis de febrero de dos mil siete, en el Periódico Oficial de la Entidad, se publicó el artículo tercero del Decreto 291, en términos diversos al acordado en la sesión referida.

6. El Municipio de Calvillo, Aguascalientes, desconoce las supuestas irregularidades existentes en el ejercicio del gasto público mencionadas en el artículo quinto del Decreto 291, por concepto de las cuales, se instruye al Ayuntamiento y a la Contraloría del Municipio de Calvillo, así como a la Contaduría Mayor de Hacienda de Aguascalientes a imponer las sanciones correspondientes en aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y a dar vista al Ministerio Público a fin de que se finquen las responsabilidades penales respectivas. Al efecto, el artículo sexto del Decreto 291 referido, dispone que, en caso de que el artículo quinto no sea debidamente solventado, se dé vista a la autoridad competente a fin de proceder en contra de los responsables de su incumplimiento.

TERCERO.- Los conceptos de invalidez hechos valer por el promovente en su escrito de demanda son, en síntesis, los siguientes:

Los Decretos 290 y 291, por los cuales, respectivamente, se tiene por revisada la cuenta pública correspondiente al segundo semestre del año dos mil cinco y al primer semestre del año dos mil seis del Municipio de Calvillo, Estado de Aguascalientes, vulneran el contenido de los artículos 14, 16 y 115, fracciones II y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que varios de sus preceptos exceden el alcance de la facultad constitucional del Congreso del Estado para efectuar la fiscalización o revisión de las cuentas públicas municipales. Al efecto, se manifiesta lo siguiente:

- Decreto Número 290, por el que se tiene por revisada la cuenta pública del Municipio de Calvillo, Estado de Aguascalientes, correspondiente al segundo semestre del año dos mil cinco:

- El segundo párrafo del artículo primero del Decreto Número 290, que contiene la determinación de la orden de reintegro de la cantidad de \$22,152.00 (veintidós mil ciento cincuenta y dos pesos 00/100 MN) al Director de Seguridad por pretendidos descuentos supuestamente improcedentes, configura una actuación que excede la facultad de revisión de la cuenta pública municipal que posee el Congreso del Estado, toda vez, que dicha determinación de reintegro únicamente puede emanar de un procedimiento de responsabilidad llevado a cabo respecto de determinado funcionario público, por parte de autoridad competente y no de la revisión de cuenta pública que realiza el Congreso local.

Cabe mencionar además, que en el citado párrafo, tampoco se precisan las supuestas "infracciones" a que hace referencia el artículo 2 del Decreto, ni se ofrece motivación ni fundamentación alguna que sustente la supuesta improcedencia de los descuentos a que alude.

- El artículo segundo del Decreto, que exige al Municipio implementar un programa de registro de actividades a través de bitácora con relación a vehículos utilizados en actividades municipales, so pena de aplicar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos a quien permita dicha irregularidad, vulnera el contenido del artículo 115, fracciones II y IV, de la Constitución Federal, toda vez, que la previsión de los mecanismos de control financiero de la administración pública municipal, cae dentro de la órbita de competencia del Ayuntamiento, por lo que corresponde a este último expedir los ordenamientos sobre la materia de aplicación de los recursos financieros, entre ellos las normas atinentes al ejercicio de su facultad de regulación de los egresos a través de su presupuesto respectivo.

- El contenido de los artículos sexto y séptimo del Decreto, no cumplen con los requisitos de legalidad, seguridad jurídica y fundamentación, dado que no precisan a qué supuestas observaciones se refieren y menos aún, los argumentos en que éstas se sustentan.

• Decreto Número 291, por el que se tiene por revisada la cuenta pública del Municipio de Calvillo, Estado de Aguascalientes, correspondiente al primer semestre del año dos mil seis:

- El artículo tercero del citado Decreto, por el que *“se ordena al Municipio a que realice una depuración inmediata de la cuenta de acreedores bancarios y a los pagos oportunos del mismo”*, configura una indebida actuación del Congreso del Estado de Aguascalientes, al decretar la revisión de la cuenta pública correspondiente al primer semestre de dos mil seis, toda vez, que no obstante que dicho artículo fue expresamente excluido del dictamen presentado por la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, mediante votación plenaria de los legisladores integrantes del Congreso en la sesión de quince de febrero de dos mil siete, se encuentra no sólo incluido en el decreto ahora impugnado, sino que dicha inclusión se encuentra hecha en términos diversos a los manifestados en la sesión plenaria referida.

- Por otra parte, el contenido de los artículos quinto y sexto del Decreto 291 impugnado implica un indebido ejercicio de la facultad de revisión de cuenta pública municipal por parte del Congreso del Estado de Aguascalientes, al no cumplir con los requisitos de legalidad, seguridad jurídica, fundamentación y motivación, debido a que se determina la existencia de supuestas “irregularidades” en el ejercicio del gasto público, por las cuales se dan instrucciones para la aplicación de sanciones y para la denuncia para efectos penales, bajo la determinación de que de no aplicarse sanciones y hacerse denuncia, se proceda contra los responsables de dicha omisión, sin que al efecto, se precise cuáles son dichas irregularidades ni el fundamento legal que las justifiquen.

CUARTO.- Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la parte actora considera violados son los artículos 14, 16 y 115, fracciones II y IV.

QUINTO.- Por acuerdo de diecinueve de abril de dos mil siete, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 34/2007 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Sergio A. Valls Hernández.

En diverso proveído de veinte de abril de dos mil siete, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Aguascalientes y mandó dar vista al Procurador General de la República, para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.- El Congreso del Estado de Aguascalientes al contestar la demanda, manifestó en síntesis lo siguiente:

1. Los actos que se combaten no vulneran el contenido del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni otro precepto del ordenamiento citado. Si bien los Municipios deben tener autonomía financiera, ésta no es absoluta, pues únicamente se encuentran facultados para percibir ingresos, de acuerdo con lo establecido en su correspondiente ley de ingresos, por tanto, a fin de verificar que tanto los egresos como los ingresos son debidamente administrados, el Constituyente Federal facultó a los Congresos Locales para efectuar la revisión y fiscalización de las cuentas públicas.

2. El artículo 27, fracción V de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, otorga a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado, la facultad de verificar los resultados de la gestión financiera, para comprobar que ésta se haya llevado conforme a la ley; por lo que, con base en lo anterior y tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 21 del ordenamiento citado, se afirma que el Congreso del Estado de Aguascalientes actuó en cumplimiento de la Constitución Federal, sin excederse en el ejercicio de sus funciones.

3. El Municipio actor conoció de las diversas irregularidades observadas durante la revisión de la cuenta pública del segundo semestre del ejercicio del año dos mil cinco, no obstante, a pesar de haber tenido la oportunidad de corregirlas, no lo hizo.

4. El Titular de la Dirección de Seguridad Pública del Municipio de Calvillo, dio cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo primero del Decreto número 290, referente a la revisión de la cuenta pública correspondiente al segundo semestre de dos mil cinco, reintegrando la cantidad de \$22,152.00 (veintidós mil ciento cincuenta y dos pesos 00/100 M.N.) a la Secretaría de Finanzas de dicho Municipio, por lo que resulta innegable la existencia de disposición del funcionario citado para atender las recomendaciones formuladas.

5. Respecto del Decreto número 291, correspondiente al primer semestre del ejercicio fiscal de dos mil seis, cabe destacar que, con anterioridad se notificaron al Municipio actor los pliegos de observaciones correspondientes a los conceptos de directo municipal, ramo 33 y obra pública, otorgándosele un plazo de quince días hábiles para subsanar las irregularidades encontradas, sin que hayan sido reparadas en su totalidad, razón por la cual, el Congreso del Estado de Aguascalientes determinó emitir las recomendaciones establecidas en el decreto citado.

6. El Congreso del Estado de Aguascalientes actuó en apego a lo establecido en los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 27, fracción V, de la Constitución Política de Aguascalientes, 78, fracción V y 123, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y 3, 5, 7, 8, 9, 13, 16 y 41 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, también del Estado de Aguascalientes, por tanto, las manifestaciones hechas en el sentido de que el Poder Legislativo se extralimitó en sus facultades, carece de justificación, porque el Municipio de Calvillo fue debidamente enterado de las irregularidades encontradas, respetándose el plazo legal que le fue otorgado para solventarlas y exponer lo que estimara conveniente; además, en ninguno de los Decretos impugnados, se imponen sanciones al actor, únicamente se determina la manera en que el Municipio debe enmendar las anomalías registradas en las correspondientes revisiones.

7. Con las recomendaciones hechas en los decretos impugnados el Congreso del Estado de Aguascalientes busca contribuir con el Municipio de Calvillo a mejorar la administración de los recursos públicos, de tal manera que se cumplan los objetivos para los cuales fueron destinados dentro del marco de la ley.

SEPTIMO.- Por su parte, el Gobernador del Estado de Aguascalientes, al contestar la demanda, manifestó, en esencia:

1. La publicación de los decretos impugnados en nada conculca las garantías de legalidad y seguridad jurídica del Municipio de Calvillo, Estado de Aguascalientes, puesto que la facultad de promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso, es una obligación del Ejecutivo Local y del Secretario General de Gobierno, de acuerdo con lo establecido en los artículos 32, 35, 46 fracción I y 49 de la Constitución Política del Estado.

2. La controversia constitucional resulta improcedente, toda vez que no existe norma o acto materia de la controversia, al no resultar inconstitucionales los decretos impugnados, toda vez que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a los Congresos Locales, en su artículo 115, fracción IV, inciso c), la facultad de revisar la cuenta pública de los Ayuntamientos, mientras que el artículo 27, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, señala que corresponde al Poder Legislativo Estatal, someter a revisión las cuentas públicas presentadas por los Ayuntamientos de la Entidad, razones por las cuales, no se vulnera el contenido de los artículos 14, 16 y 115, fracción IV, de la Constitución Federal.

3. El Congreso y la Contaduría Mayor, ambos del Estado de Aguascalientes, no conculcan el contenido de los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues como se señaló anteriormente, la autoridad legislativa de la entidad, está facultada para realizar, mediante la Contaduría Mayor de Hacienda, la fiscalización de las cuentas públicas de los Ayuntamientos, así como para expedir los decretos necesarios a fin de lograr una mejor administración pública, tal como se establece en los artículos 27, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes y 123 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de dicha Entidad.

4. Los decretos impugnados no vulneran las garantías individuales del promovente, ya que no se ha ejecutado ninguna acción de carácter legal en relación con las cuentas públicas del Municipio actor y de realizarse, será con las formalidades del procedimiento y ante los tribunales correspondientes en contra de los responsables del mal manejo y administración de los recursos públicos municipales durante los periodos correspondientes.

5. En la revisión efectuada se registraron diversas anomalías, debido a que la actividad financiera del Ayuntamiento de Calvillo, Aguascalientes, tuvo discrepancias y deficiencias en los periodos correspondientes al segundo semestre del año dos mil cinco y primer semestre del año dos mil seis, razón por la que, el Congreso Local requirió al Municipio actor, a efecto de que este último formulara las correcciones señaladas en los Decretos números 290 y 291 y subsanara las deficiencias localizadas en su cuenta pública.

6. La revisión de las cuentas públicas no lesiona la autonomía municipal, pues no se ejercen funciones que correspondan al Municipio, ni se realizan actividades que sean competencia de los ayuntamientos. La función de la Contaduría Mayor de Hacienda es única y exclusivamente de revisión e inspección de los fondos públicos y ejercicio de los mismos, cumpliendo con lo establecido en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, así como en el artículo 27, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. Al respecto, se citan las jurisprudencias de rubro: *“AUDITORIA SUPERIOR DEL ESTADO DE JALISCO. NO ES UNA AUTORIDAD INTERMEDIA DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTICULO 115, FRACCION I, DE LA CONSTITUCION FEDERAL.”*, *“CUENTA PUBLICA. EL HECHO DE QUE EL INFORME TECNICO QUE RINDA LA ENTIDAD DE FISCALIZACION SUPERIOR DEL ESTADO DE ZACATECAS NO OBLIGUE A LA LEGISLATURA A APROBAR O RECHAZAR EN SUS TERMINOS AQUELLA, NO LA EXIME DE ACATAR EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PREVISTO EN EL ARTICULO 16 DE LA CONSTITUCION FEDERAL.”*, *“CUENTA PUBLICA MUNICIPAL. SU REVISION POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, ANTES DE CONCLUIR EL AÑO FISCAL DE QUE SE TRATE, ES CONSTITUCIONAL.”*, *“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONGRESO DEL ESTADO NO INVADE LA ESFERA DE COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS NI VIOLA EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION FEDERAL, SI EN APLICACION DE LA NORMATIVIDAD RESPECTIVA ORDENA DAR DE BAJA A PERSONAL INDEBIDAMENTE CONTRATADO POR EL AYUNTAMIENTO Y QUE SE RESTITUYAN LOS SUELDOS QUE LE FUERON PAGADOS.”*, *“CUENTAS PUBLICAS. PARA DETERMINAR LAS FACULTADES DE LOS CONGRESOS LOCALES EN MATERIA DE REVISION DE AQUELLAS, DEBE ATENDERSE TANTO A LAS PRESCRIPCIONES DE LA CONSTITUCION FEDERAL COMO A LAS DE LAS CONSTITUCIONES Y LEYES LOCALES.”*, *“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS ARTICULOS 45 Y 58, FRACCION VI, DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, QUE FACULTAN AL CONGRESO DE ESA ENTIDAD PARA REVISAR Y CALIFICAR LAS CUENTAS PUBLICAS MUNICIPALES, NO TRANSGREDEN EL ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL.”*

OCTAVO.- El Procurador General de la República, al formular su opinión, manifestó sustancialmente lo siguiente:

A) Respecto de la presunta inconstitucionalidad del Decreto número 290, relativo a la revisión de la cuenta pública del Municipio de Calvillo, Aguascalientes, correspondiente al segundo semestre del ejercicio fiscal dos mil cinco, expuso lo siguiente:

Resultan parcialmente fundados los argumentos vertidos respecto del Decreto número 290, relativo a la revisión de la cuenta pública del Municipio de Calvillo, Aguascalientes, correspondiente al segundo semestre del ejercicio fiscal dos mil cinco, el cual se impugna, por considerar el Municipio que se contraviene el contenido de los artículos 14, 16 y 115, fracciones II y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso, la relación que existe entre el Municipio de Calvillo, Aguascalientes y el Congreso de ese Estado, es de suprasubordinación, en virtud de que el ente fiscalizador actúa frente al Ayuntamiento como autoridad, pues, ante los requerimientos del órgano técnico auxiliar de la Legislatura Local, el nivel de gobierno municipal está obligado por imperativo de la ley a cumplirlos. En tal virtud, los requisitos de fundamentación y motivación previstos en el artículo 16 de la Constitución Federal se cumplen con la existencia de una norma que faculta a la autoridad para actuar en determinado sentido y con el acreditamiento de las circunstancias de hecho que justifican la actuación de la autoridad correspondiente, lo anterior, tal como se establece en la tesis P./J. 50/2000, de rubro *“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA DE LOS PARTICULARES.”*

Resulta fundada la afirmación del Municipio actor, en cuanto a que la orden de reintegro por la cantidad de \$22,152.00 (veintidós mil ciento cincuenta y dos pesos 00/100 MN), correspondiente a descuentos supuestamente improcedentes, configura una actuación que excede la facultad de revisión del Congreso Estatal, ya que tal resolución sólo puede emanar de un procedimiento de responsabilidad instruido en contra de un funcionario público.

Dentro del dictamen que la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda presentó al Pleno del Congreso del Estado de Aguascalientes, se hizo referencia a que el órgano de fiscalización advirtió que en los meses de julio, agosto y septiembre de dos mil cinco, se condonó indebidamente la cantidad de \$22,152.00 (veintidós mil ciento cincuenta y dos pesos 00/100 MN), por concepto de infracciones de tránsito, a consideración del Director de Seguridad Pública, sin que dichos descuentos se encuentren contemplados en la Ley de Ingresos del Estado de Aguascalientes.

Al respecto, se considera que la determinación del Congreso del Estado de Aguascalientes excede la facultad que el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal le otorga, toda vez, que, conforme al proceso de fiscalización reglamentado en la entidad, en caso de que, durante el proceso de revisión de la cuenta pública, se encuentren irregularidades en el ejercicio del gasto público, el Contador Mayor de Hacienda

deberá promover ante las autoridades competentes el cobro de los daños y perjuicios causados a la hacienda pública municipal o estatal. Así pues, debe seguirse el procedimiento administrativo de ejecución previsto en el artículo 87 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Aguascalientes, a fin de que una vez agotadas las instancias correspondientes y, en su caso, se declare un quebranto, los daños y perjuicios causados se reintegren a la hacienda municipal, otorgándose la garantía de audiencia al servidor público que se considere responsable.

De las constancias que obran en autos, no se desprende que la Contaduría Mayor de Hacienda hubiese promovido ante la Contraloría General del Estado de Aguascalientes -autoridad competente- el procedimiento citado en el párrafo anterior en contra del Director de Seguridad Pública y, mucho menos, que a dicho servidor público se haya determinado responsabilidad administrativa resarcitoria por la cantidad en cuestión; por tanto, el Decreto 290 se emitió sin satisfacer los requisitos y formas que las leyes secundarias establecen, ya que no se siguió el procedimiento administrativo de ejecución mediante el cual se otorgase al servidor público la garantía de audiencia y, en consecuencia, al no existir una norma que faculte al Congreso del Estado de Aguascalientes para actuar en el sentido en que lo hizo y carecer de fundamentación y motivación, se vulnera el contenido de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a la documental que el Congreso de Aguascalientes ofrece referente a un recibo mediante el cual Carlo Iván Arévalo Correa, Director de Seguridad Pública del Estado de Aguascalientes, reintegra la cantidad de \$22,152.00 (veintidós mil ciento cincuenta y dos mil pesos 00/100 MN); en el presente medio de control constitucional, no se impugna la procedencia de dicho reintegro a la hacienda municipal, sino el exceso que pudo haber cometido el Poder Legislativo del Estado, en ejercicio de su facultad de revisión de la cuenta pública, al ordenar la devolución del monto citado, sin haberse seguido el procedimiento respectivo para tal efecto.

Es fundado el argumento por el que se denuncia la inconstitucionalidad de la determinación del Congreso Local, que obliga al Municipio de Calvillo, Aguascalientes, a implementar un programa de registro de actividades a través de bitácora, en relación con vehículos utilizados en actividades municipales, al contravenir el contenido del artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, ya que, de acuerdo con dicho numeral, los Ayuntamientos tienen facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expidan las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones, que organicen la administración pública, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. Al respecto, se cita la tesis de jurisprudencia P.J. 132/2002, de rubro "*FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL. SUS LIMITES*".

A partir de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, el Municipio goza de un ámbito más amplio de reglamentación, a través del cual puede decidir las particularidades de la organización de las materias de su competencia exclusiva, así como de las cuestiones de policía y buen gobierno; por tanto, si bien se toma en cuenta la manifestación del Congreso del Estado, en la cual expone que, de manera reiterada, se han erogado fondos municipales para el mantenimiento de vehículos particulares bajo el argumento de que eran utilizados con fines propios de la actividad municipal, corresponde al Municipio la implementación del mecanismo respectivo para tal cuestión. Así pues, el Congreso del Estado debe advertir al ente fiscalizado las irregularidades observadas en la revisión de la cuenta pública, a fin de que el Ayuntamiento implemente los mecanismos adecuados para solventarlas y, en su caso, proceder a fincar responsabilidades a través de las autoridades competentes.

Por lo que hace al argumento relativo a que el Congreso Estatal no se ajustó a los principios fundamentales de legalidad y seguridad jurídica, al no precisar las supuestas infracciones cuyo importe legal se ordena reintegrar, los motivos de la improcedencia de los descuentos, ni las observaciones pendientes de solventar, éstos resultan infundados, pues el Congreso de Aguascalientes, auxiliado por la Contaduría Mayor de Hacienda, recibe de los entes fiscalizados la documentación necesaria para la revisión correspondiente, generándose un intercambio constante de información, expresado a través de los oficios en los que se detallaron las observaciones que la Contaduría Mayor de Hacienda formuló al Ayuntamiento de Calvillo, como consecuencia de las irregularidades detectadas en el ejercicio del gasto público, mismas que debieron hacerse del conocimiento del Municipio, para que las solventara antes de que el Congreso del Estado se pronunciara respecto de la calificación de la cuenta pública del Municipio actor. Así pues, si bien es cierto, en el decreto impugnado, no se señalan las infracciones, los motivos de improcedencia de los descuentos, ni las observaciones pendientes de solventar, pretender que se realice, de manera pormenorizada, una descripción de las observaciones no solventadas o parcialmente solventadas, así como de los documentos que acreditan las irregularidades, excede la finalidad del decreto materia de la presente controversia constitucional, ya que, en el caso, el objeto de la resolución del Poder Legislativo de Aguascalientes es la aprobación o la desaprobación de la cuenta pública del Municipio de Calvillo, declarando si las cantidades percibidas y gastadas están de acuerdo con las partidas presupuestales respectivas. Por otra parte, dentro de las

constancias agregadas en autos, ofrecidas por el Poder Legislativo de Aguascalientes, se encuentra copia certificada del oficio 20/06 de cinco de abril de dos mil seis, mediante el cual se notifican al Municipio de Calvillo, las observaciones respecto de la revisión de la cuenta pública del segundo semestre del ejercicio fiscal de dos mil cinco.

B) Por lo que hace al Decreto número 291, publicado el veintiséis de febrero de dos mil siete, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, relativo a la revisión de la cuenta pública del Municipio de Calvillo, correspondiente al primer semestre del ejercicio fiscal dos mil seis, manifiesta lo siguiente:

El Ayuntamiento de Calvillo, Aguascalientes, afirmó que el Congreso del Estado no fundó ni motivó su actuación, puesto que, en los artículos quinto y sexto del decreto impugnado, se determina la existencia de supuestas irregularidades en el ejercicio del gasto público, por razón de las cuales se dan instrucciones para la aplicación de sanciones y para que se dé vista al Ministerio Público, a efecto de que finque la responsabilidad penal correspondiente, sin que se determinen cuáles son las supuestas irregularidades, ni los motivos y fundamentos legales que justifiquen alguna irregularidad. Lo anterior resulta infundado, pues, como se señaló anteriormente, el decreto que emite el Congreso del Estado, relacionado con la calificación de la cuenta pública únicamente tiene como fin declarar si las cantidades percibidas y gastadas están de acuerdo con las partidas presupuestales respectivas y, en su caso, si ha lugar a exigir responsabilidades; por tanto, no puede pretenderse que se detalle el resultado de las irregularidades detectadas en la revisión de la cuenta pública. Además, cabe destacar que las irregularidades detectadas en el primer semestre del ejercicio fiscal dos mil seis, fueron dadas a conocer al Municipio actor, mediante los oficios 66/06 y 80/06, ambos signados por el Contador Mayor de Hacienda y que la documentación comprobatoria de la revisión de la cuenta pública del Ayuntamiento de Calvillo, Aguascalientes, obra en poder del Departamento de Control y Seguimiento de la Contaduría Mayor de Hacienda, por lo que el Municipio sí tuvo posibilidad de acceder a la información correspondiente.

NOVENO.- Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

DECIMO.- En atención a la solicitud formulada por el Ministro Ponente al Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Primera Sala de este Alto Tribunal, para su radicación y resolución.

DECIMO PRIMERO.- En sesión de cuatro de junio de dos mil ocho, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, acordó enviar al Tribunal Pleno la presente controversia constitucional a efecto de que se avoque a su conocimiento y resolución, lo anterior, con fundamento en los artículos 10, fracción I y 14, fracciones II y XXI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 7, fracción I, del Reglamento Interior de este Alto Tribunal y en el Punto Noveno del Acuerdo General 5/2001, de veintiuno de junio de dos mil uno, reformado por el diverso 3/2008, de diez de marzo de dos mil ocho.

DECIMO SEGUNDO.- En atención a la solicitud formulada por el Ministro Ponente a la Secretaría General de Acuerdos, se remitió el expediente a la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para su radicación y resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Acuerdo General 5/2001, reformado por el diverso 3/2008 de diez de marzo de dos mil ocho, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de Calvillo, Estado de Aguascalientes y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa, en el que no se impugna norma general alguna.

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

El oficio de demanda respectivo fue remitido a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del Servicio Postal Mexicano, por lo que su oportunidad debe analizarse de conformidad con lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con la tesis de jurisprudencia P./J.17/2002, cuyo rubro y contenido son los siguientes:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REQUISITOS, OBJETO Y FINALIDAD DE LAS PROMOCIONES PRESENTADAS POR CORREO MEDIANTE PIEZA CERTIFICADA CON ACUSE DE RECIBO (INTERPRETACION DEL ARTICULO 8o. DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). El artículo 8o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cuando las partes radiquen fuera del lugar de la residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán presentar sus promociones en las oficinas de correos del lugar de su residencia, mediante pieza certificada con acuse de recibo y que para que éstas se tengan por presentadas en tiempo se requiere: a) que se depositen en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o vía telegráfica, desde la oficina de telégrafos; b) que el depósito se haga en las oficinas de correos o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes; y, c) que el depósito se realice dentro de los plazos legales. Ahora bien, del análisis de precepto mencionado, se concluye que tiene por objeto cumplir con el principio de seguridad jurídica de que debe estar revestido todo procedimiento judicial, de manera que quede constancia fehaciente, tanto de la fecha en que se hizo el depósito correspondiente como de aquella en que fue recibida por su destinatario; y por finalidad que las partes tengan las mismas oportunidades y facilidades para la defensa de sus intereses que aquellas cuyo domicilio se encuentra ubicado en el mismo lugar en que tiene su sede este tribunal, para que no tengan que desplazarse desde el lugar de su residencia hasta esta ciudad a presentar sus promociones, evitando así que los plazos dentro de los cuales deban ejercer un derecho o cumplir con una carga procesal puedan resultar disminuidos por razón de la distancia.

En el caso, el depósito de la demanda se efectuó por correo mediante pieza certificada con acuse de recibo, como se desprende del sobre que obra agregado a foja setenta y cuatro del expediente, cumpliéndose así el primer requisito que establece el artículo 8o. de la Ley Reglamentaria de la materia.

Asimismo, del examen del referido sobre, se advierte que el oficio de demanda se depositó en las oficinas de la Administración Postal del Municipio de Calvillo, Estado de Aguascalientes, por lo que se cumple con el segundo requisito que prevé el artículo antes citado, consistente en que el depósito o envío de promociones se haga en las oficinas de correos o telégrafos del lugar de residencia de las partes.

Luego, procede ahora determinar si el depósito del referido oficio se hizo dentro del plazo legal, para lo cual debe tenerse presente que, en la controversia que nos ocupa, se demanda la invalidez de algunos de los artículos contenidos en los Decretos números 290 y 291, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el veintiséis de febrero de dos mil siete.

Cabe destacar que, no obstante que los decretos impugnados fueron emitidos por el órgano legislativo estatal, lo cierto es que, si bien se trata de actos formalmente legislativos, son materialmente administrativos, ya que se refieren a una cuestión concreta, como lo es la aprobación de la cuenta pública del Municipio actor, razón por la cual se advierte que se trata de cuestiones particulares que no pueden tener el carácter de normas generales, esto es, los efectos del decreto no son abstractos, generales e impersonales, sino que se refieren a situaciones particulares y concretas, por lo que, para efectos de la oportunidad de la demanda, debe estarse a lo dispuesto por la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia, que dispone:

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; (...).

De la lectura del precepto antes transcrito, se desprende que el plazo para la presentación de la demanda, tratándose de actos, es de treinta días contados 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 bien, al en que este último se ostente sabedor del mismo.

Del análisis integral de la demanda, se advierte que el Municipio actor se ostentó sabedor de los actos impugnados, el veintiséis de febrero de dos mil siete, con motivo de la publicación en esa fecha de los Decretos números 290 y 291, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes; por tanto, en atención a lo dispuesto por el artículo 21, fracción I, antes citado, debe estimarse que el plazo de treinta días hábiles para promover la demanda transcurrió del martes veintisiete de febrero de dos mil siete al viernes trece de abril del mismo año, debiendo descontar del cómputo respectivo los días tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho,

veinticuatro, veinticinco y treinta y uno de marzo, así como uno, siete y ocho de abril, por corresponder a sábados y domingos; diecinueve de marzo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y con en el acuerdo de Pleno 2/2006, y por último, los días, cuatro, cinco y seis de abril, con base en el punto de acuerdo emitido en la sesión privada del Pleno de este Tribunal de diecinueve de febrero de dos mil siete.

Por lo anterior, al haberse presentado la demanda de controversia constitucional en las Oficinas de la Administración Postal del Municipio de Calvillo, Estado de Aguascalientes, el día miércoles once de abril de dos mil siete, esto es, dentro del plazo indicado, debe concluirse que fue promovida oportunamente.

TERCERO.- A continuación, se estudiará la legitimación de quien promueve la controversia constitucional.

El artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

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 la disposición legal transcrita, se desprende que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

En el presente asunto, suscribe la demanda, en representación del Municipio de Calvillo, Estado de Aguascalientes, Sergio Gómez Méndez, en su carácter de Síndico Propietario del Ayuntamiento de dicho Municipio, lo que acredita con copia certificada de la constancia de mayoría como Primer Síndico Propietario del Ayuntamiento de Calvillo, expedida por el Consejo Distrital Electoral de la entidad, el cuatro de agosto de dos mil cuatro (foja once del expediente), del que se advierte que el actor sí posee el cargo con el que se ostenta en su escrito de demanda.

El artículo 42, fracción III de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, señala:

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

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

De acuerdo con el anterior precepto, se tiene que el Síndico Procurador tiene a su cargo la representación del Municipio, en asuntos que comprometan derechos e intereses que correspondan a dicho nivel de gobierno.

Asimismo, si el Municipio es uno de los órganos enunciados por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal para intervenir en una controversia constitucional, debe concluirse que cuenta con la legitimación necesaria para promoverla.

CUARTO.- Acto continuo, se analizará la legitimación de la parte demandada, al ser presupuesto necesario para la procedencia de la acción, en tanto dicha parte resulta obligada por la ley para satisfacer la pretensión de la parte actora, en caso de resultar ésta fundada.

Tienen el carácter de autoridades demandadas en esta controversia, los Poderes Legislativo y Ejecutivo, del Estado de Aguascalientes.

Los artículos 10, fracción II y 11 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 hubiera 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 los preceptos transcritos, se advierte que, en las controversias constitucionales, tendrán el carácter de parte demandada, la entidad, poder u órgano que haya emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, así como que el demandado deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen estén facultados para representarlo.

a) En representación del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, comparecieron a juicio los Diputados José Antonio Arámbula López y Salvador Cabrera Alvarez, en su carácter de Presidente y de Primer Secretario de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Aguascalientes, respectivamente, personalidad que acreditan con la certificación que obra a foja doscientos ochenta y uno del expediente, mediante la cual se designa la Mesa Directiva en funciones para el segundo periodo ordinario de sesiones del Congreso del Estado, que comprende del treinta de abril al treinta y uno de julio de dos mil siete.

Del artículo 50, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, se desprende que, dentro de las facultades del Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Aguascalientes, se encuentra la siguiente:

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

(...)

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

Como se aprecia, la representación legal del Congreso del Estado de Aguascalientes recae en el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso Local, no así en el Primer Secretario. Así pues, el Poder Legislativo del Estado cuenta con legitimación pasiva para comparecer en el presente juicio, al imputársele la emisión de los decretos cuya invalidez se demanda.

b) El Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes compareció a juicio por conducto de Luis Armando Reynoso Femat, en su carácter de Gobernador Constitucional de la Entidad, lo que acreditó con la resolución del expediente relativo a la elección de Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes para el periodo comprendido del día primero de diciembre de dos mil cuatro al treinta de noviembre de dos mil diez, dictada por el Tribunal Electoral del Estado y publicada en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el veintisiete de septiembre de dos mil cuatro, cuyo ejemplar obra en copia certificada, a fojas doscientos diecisiete a doscientos veinticinco del expediente. Al efecto, con base en lo dispuesto por los artículos 45 de la Constitución Política y 24, fracción III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública, ambas del Estado de Aguascalientes, firma la contestación de demanda, en ausencia del Gobernador de la Entidad, Jorge Mauricio Martínez Estebanez, Secretario General de Gobierno, personalidad que acredita mediante la copia certificada de su nombramiento de fecha primero de abril de dos mil siete, que obra a foja doscientos veintiséis.

Al respecto, debe tomarse en cuenta el contenido del artículo 36 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, cuyo contenido es el siguiente:

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

Por tanto, si el Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes se deposita en el Gobernador, es evidente que éste se encuentra legitimado para intervenir en la presente controversia, en representación de aquél, además, dicho poder promulgó los decretos impugnados.

QUINTO.- Enseguida, se procede a analizar las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento que hagan valer las partes, o bien, que este Alto Tribunal advierta de oficio.

1. El Gobernador del Estado de Aguascalientes, manifiesta que la controversia constitucional resulta improcedente, toda vez que, de acuerdo a sus consideraciones, los decretos impugnados no resultan violatorios de ningún precepto de la Constitución Federal y por tanto, no existe norma o acto materia de la controversia, en atención a que la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a los Congresos locales, mediante su artículo 115, fracción IV, inciso c), la facultad de revisar la cuenta pública de los Ayuntamientos, mientras que los artículos 27 de la Constitución Política y 123 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, ambas del Estado de Aguascalientes, señalan que corresponde al Poder Legislativo Estatal, someter a revisión las cuentas públicas presentadas por los Ayuntamientos de la Entidad, razones por las cuales, tampoco se conculca el contenido de los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Federal. Procede desestimar tales argumentaciones, ya que la determinación consistente en si los decretos impugnados contravienen o no algún artículo de la Constitución Federal, constituye precisamente el estudio de fondo del asunto, por lo que ello no puede ser objeto de análisis en este punto.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis P./J. 92/99, cuyo contenido es el siguiente:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.

2. Por otra parte, esta Primera Sala estima que, en el caso, respecto del artículo tercero del Decreto Número 291 publicado en el Periódico Oficial de Aguascalientes el veintiséis de febrero de dos mil siete, se actualiza la causa de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la cual, las controversias constitucionales son improcedentes cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia, debido a que, con posterioridad, esto es, el veinticinco de junio de dos mil siete se publicó en el citado Periódico Oficial, una fe de erratas, a través de la cual, se deja sin efectos la anterior publicación del artículo tercero del Decreto 291 impugnado, como se demostrará a continuación:

De las constancias que obran a fojas doscientos ochenta y dos a trescientos sesenta del expediente de la presente controversia constitucional, se desprende, efectivamente, que en sesión plenaria del Congreso de Aguascalientes de quince de febrero de dos mil siete, se sometió a aprobación el Proyecto de Decreto 291, correspondiente a la revisión de la Cuenta Pública del Municipio de Calvillo, Aguascalientes, por lo que hace al primer semestre del ejercicio fiscal dos mil seis, cuyo artículo tercero señalaba:

TERCERO: Se ordena al Municipio a que realice una depuración inmediata de las cuentas de acreedores bancarios y a los pagos oportunos del mismo, así como a cumplir con el ordenamiento que estableció el H. Congreso del Estado en relación a dejar a la siguiente administración un monto de deuda pública igual o menor a la que recibió.

Al ser sometido a discusión el referido Proyecto de Decreto 291, el Diputado Miguel Angel de Loera Hernández, solicitó se eliminara en su totalidad el artículo tercero, toda vez que si bien, el Congreso del Estado de Aguascalientes estableció que los Municipios del Estado debían dejar a la siguiente administración un monto de deuda pública igual o menor a la recibida, la misma Legislatura Local facultó al Presidente Municipal de Calvillo, para realizar la reestructuración o conversión de la deuda pública del Municipio, mediante el artículo 47 de la Ley de Ingresos del Municipio actor, para el ejercicio fiscal de dos mil seis.

La propuesta de eliminar el artículo tercero del proyecto de Decreto fue discutida en lo particular por el Pleno del Congreso y aprobada por mayoría; sin embargo, al ser publicado el Decreto 291, concerniente a la declaración de revisión de la Cuenta Pública del Municipio de Calvillo, referente al primer semestre del ejercicio fiscal dos mil seis, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, aparece como artículo tercero el siguiente:

TERCERO: Se ordena al Municipio a que realice una depuración inmediata de la cuenta de acreedores bancarios y a los pagos oportunos del mismo.

Como puede percibirse, la primera parte del artículo tercero propuesto en sesión de quince de febrero de dos mil siete permanecía presente, por lo que, mediante oficio número 3308 dirigido al Secretario General de Gobierno, los Diputados José Antonio Arámbula López, Salvador Cabrera Alvarez y María Guadalupe Díaz Martínez, elaboraron una solicitud de fe de erratas, consistente en la supresión total del artículo tercero del Decreto 291, publicado el día veintiséis de febrero de dos mil siete en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes y por consiguiente, en el cambio de numeración de los demás artículos, de modo tal, que al ser suprimido el artículo tercero, el Decreto quedase conformado por siete artículos. Al efecto, manifestaron, que era divergente el artículo tercero del Decreto 291, aprobado en la sesión de quince de febrero de dos mil siete, al publicado el veintiséis de febrero del mismo año en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, razón por la cual el artículo tercero, debía ser eliminado; atento a lo anterior, solicitaron se dispusiera la publicación de la modificación al Decreto 291, suprimiéndose por completo el contenido del artículo tercero, publicado el veintiséis de febrero de dos mil siete.

Con fecha veinticinco de junio de dos mil siete, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, la fe de erratas mediante la cual se deja sin efectos la publicación del artículo tercero en el Decreto 291 de veintiséis de febrero de dos mil siete, tal como se verifica del ejemplar impreso que obra a fojas ciento cincuenta y uno a ciento setenta y dos del cuaderno de pruebas de la presente Controversia Constitucional, que a la letra dice lo siguiente:

RAMO: GOBERNACION

No. OFICIO: 3308

EXPEDIENTE: I-E-3-07

ASUNTO: Se solicita Fe de Erratas al Decreto Número 291

7 de junio del 2007

C. LIC. JORGE MAURICIO MARTINEZ ESTEBANEZ SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO.

PRESENTE.

Con fundamento en los Artículos 15, 16 Fracción II, 17, 18, 19, 20, 21 y 23 de la Ley del Periódico Oficial del Estado, solicitamos a usted la modificación al Decreto Número 291, publicado en el Periódico Oficial Número 9, Primera Sección, Tomo LXX de fecha 26 de febrero del año 2007, en virtud de lo siguiente:

1.- En la sesión ordinaria celebrada el día 15 de febrero del año 2007, se aprobó el Dictamen que contiene la Cuenta Pública del Municipio de Calvillo, Aguascalientes, correspondiente al Primer Semestre del Ejercicio Fiscal del Año 2006, a través del Decreto Número 291, por la mayoría de los Diputados presentes.

2.- Siendo sometido a Debate en lo particular, se presentó la propuesta de eliminación del resolutivo tercero del Decreto en comento, propuesta que fue aprobada por el Pleno Legislativo, sin embargo, dicha eliminación sólo se realizó de manera parcial.

3.- Así mismo, en el Debate en lo particular, se presentó la propuesta de modificación al resolutivo quinto, propuesta que fue aprobada por la Asamblea Legislativa y llevada a cabo en el Decreto de referencia.

4.- Por lo anterior, se solicita la eliminación del resolutivo tercero de manera completa, recorriéndose en su orden numérico, ya que se tuvo conocimiento de la divergencia en fecha 30 de abril del año 2007, bajo lo siguiente:

DICE

PRIMERO.- *Se declara revisada la Cuenta Pública del Municipio de Calvillo, Aguascalientes, correspondiente al Primer Semestre del Ejercicio Fiscal del año 2006.*

SEGUNDO.- *Se ordena al Municipio apegarse estrictamente a lo señalado en el Presupuesto de Egresos del Ejercicio Fiscal del año 2006.*

TERCERO.- *Se ordena al Municipio a que realice una depuración inmediata de la cuenta de acreedores bancarios y a los pagos oportunos del mismo.*

CUARTO.- *Se ordena al Municipio, la implementación de un sistema adecuado de control interno; principalmente en lo que se refiere a la integración de los expedientes del personal, especialmente en relación a las altas y bajas del mismo.*

QUINTO.- *En términos del Artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, y por las irregularidades cometidas por el Municipio en el ejercicio del gasto, mismas que son sancionadas de conformidad con el Artículo 64 de la Constitución Política del Estado, Artículos 6o., 7o., 11, 24, 39 y 42 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Aguascalientes, y Artículos 1o., 70, fracciones 1, II y V, y Artículo 71, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Aguascalientes; por lo que se instruye a la Contraloría Municipal, al H. Ayuntamiento y a la propia Contaduría Mayor de Hacienda, para que se actúe en consecuencia de los Artículos invocados, y se aplique la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado; estableciendo las sanciones correspondientes a quien resulte responsable por la reiteración en el incumplimiento del marco legal de actuación, y así mismo, se dé vista al Ministerio Público para de existir elementos, se finque la responsabilidad penal correspondiente.*

SEXTO.- *En caso de que el resolutivo anterior no sea debidamente solventado en tiempo y forma, deberá darse vista a la autoridad competente para que proceda conforme a derecho contra los responsables de la ejecución de dicho resolutivo.*

SEPTIMO.- *Comuníquese lo anterior al H. Ayuntamiento del Municipio de Calvillo, Aguascalientes, para los efectos legales conducentes.*

OCTAVO.- *Publíquese el presente Decreto en el Periódico Oficial del Estado.*

DEBE DECIR:

PRIMERO.- *Se declara revisada la Cuenta Pública del Municipio de Calvillo, Aguascalientes, correspondiente al Primer Semestre del Ejercicio Fiscal del año 2006.*

SEGUNDO.- *Se ordena al Municipio apearse estrictamente a lo señalado en el Presupuesto de Egresos del Ejercicio Fiscal del año 2006.*

TERCERO.- *Se ordena al Municipio, la implementación de un sistema adecuado de control interno; principalmente en lo que se refiere a la integración de los expedientes del personal, especialmente en relación a las altas y bajas del mismo.*

CUARTO.- *En términos del Artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, y por las irregularidades cometidas por el Municipio en el ejercicio del gasto, mismas que son sancionadas de conformidad con el Artículo 64 de la Constitución Política del Estado, Artículos 6o., 7o., 11, 24, 39 y 42 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Aguascalientes, y Artículos 1o., 70, fracciones I, II y V, y Artículo 71, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Aguascalientes; por lo que se instruye a la Contraloría Municipal, al H. Ayuntamiento y a la propia Contaduría Mayor de Hacienda, para que se actúe en consecuencia de los Artículos invocados, y se aplique la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado; estableciendo las sanciones correspondientes a quien resulte responsable por la reiteración en el incumplimiento del marco legal de actuación, y así mismo, se dé vista al Ministerio Público para de existir elementos, se finque la responsabilidad penal correspondiente.*

QUINTO.- *En caso de que el resolutivo anterior no sea debidamente solventado en tiempo y forma, deberá darse vista a la autoridad competente para que proceda conforme a derecho contra los responsables de la ejecución de dicho resolutivo.*

SEXTO.- *Comuníquese lo anterior al H. Ayuntamiento del Municipio de Calvillo, Aguascalientes, para los efectos legales conducentes.*

SEPTIMO.- *Publíquese el presente Decreto en el Periódico Oficial del Estado.*

Por lo anteriormente expuesto y conforme al Artículo 19 de la Ley del Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, al tener conocimiento de la divergencia del resolutivo tercero del Decreto 291, aprobado en el transcurso de la sesión ordinaria del 15 de febrero del presente año, solicitamos de la manera más atenta, se sirva disponer la publicación de la modificación referida, la cual dejará sin efecto a la que se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, Número 9, Primera Sección, Tomo LXX, de fecha 26 de febrero del año 2007.

Agradecemos de antemano las atenciones que se sirva otorgar a la presente, renovando a usted las seguridades de nuestra consideración distinguida.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.

JOSE ANTONIO ARAMBULA LOPEZ.

DIPUTADO PRESIDENTE.

DIP. SALVADOR CABRERA ALVAREZ.

PRIMER SECRETARIO.

DIP. MARIA GUADALUPE DIAZ MARTINEZ.

SEGUNDA SECRETARIA.

En el caso, resulta evidente que el texto del artículo tercero del Decreto 291, publicado el veintiséis de febrero de dos mil siete, en el Periódico Oficial de Aguascalientes, mediante el cual se aprueba la Cuenta Pública del Municipio de Calvillo, correspondiente al primer semestre del año dos mil seis, difiere de lo aprobado en la sesión de Pleno del Congreso del Aguascalientes y, que fue mediante la fe de erratas publicada el veinticinco de junio de dos mil siete que se suprime el contenido del artículo tercero del decreto impugnado.

Con base en las consideraciones señaladas, se advierte la actualización de la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, que a la letra dispone:

ARTICULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

(...)

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia.

Del contenido del artículo reproducido, se advierte que las controversias constitucionales son improcedentes cuando hayan cesado los efectos de la norma o del acto impugnado en tal medio de control, lo cual implica que dejen de surtir sus efectos jurídicos.

En estas condiciones, es inconcuso que al haberse modificado el contenido del Decreto Número 291 a través de la referida fe de erratas, el artículo tercero que impugnaba el Municipio en su demanda, cesó en sus efectos, siendo sustituido por mérito del ajuste a la numeración correspondiente; por consiguiente, ha sobrevenido una causa de sobreseimiento en el presente asunto, por lo que procede sobreseer de conformidad con el artículo 20, fracción II, en relación con el numeral 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de la materia.

SEXTO.- Las consideraciones formuladas en los conceptos de invalidez hechos valer por el Municipio actor, son en síntesis las siguientes:

A) Decreto 290, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el veintiséis de febrero de dos mil siete:

1. El Congreso de Aguascalientes excede su facultad de revisión, al contener en el **segundo párrafo del artículo primero del Decreto Número 290 impugnado**, la determinación de la orden de reintegro de \$22,152.00 (veintidós mil ciento cincuenta y dos pesos 00/100 MN), por objeto de descuentos presuntamente improcedentes hechos en infracciones de tránsito, ya que, por una parte, dicha determinación únicamente puede emanar de un procedimiento y por otra, el Municipio desconoce cuáles son las infracciones de tránsito que según el Congreso no fueron cobradas conforme a la Ley de Ingresos de dos mil cinco.

Por otra parte, carece de fundamentación y motivación el contenido del párrafo impugnado, debido a que no se precisan los supuestos indebidos descuentos a infracciones de tránsito y mucho menos, su improcedencia, además, tampoco se justifica que en la especie se trate de descuentos y no de otra determinación legal, por lo que se fija una cantidad global que no logra acreditarse de forma alguna.

2. El Congreso Local excede sus facultades, al determinar en el **artículo segundo del decreto impugnado**, que el Municipio tiene que implementar un programa de registro de actividades a través de bitácora respecto de los vehículos utilizados en actividades municipales, so pena de aplicar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin que se respete el hecho de que, la previsión de los mecanismos de control financiero de la administración pública municipal recae únicamente en el Ayuntamiento a través de su facultad de regulación de los egresos mediante su Presupuesto, tal y como lo establece el artículo 115, fracciones II y IV de la Constitución Federal.

3. El Congreso del Estado de Aguascalientes no se ajustó a los mandatos de legalidad y seguridad jurídica en cuanto al contenido de los **artículos sexto y séptimo del decreto**, debido a que las afirmaciones vertidas en ellos carecen de motivación y fundamentación, al conminar al Ayuntamiento del Municipio de Calvillo a dar cumplimiento a las solventaciones pendientes de resolver, sin precisar cuáles son éstas, ni el fundamento mediante el cual se acredita su falta de solventación.

B) Decreto 291, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el veintiséis de febrero de dos mil siete:

1. El actor considera que el contenido del **artículo tercero**, configura un ejercicio indebido de la facultad del Congreso del Estado de Aguascalientes de decretar la revisión de la cuenta pública correspondiente, puesto que, dicho artículo fue excluido del dictamen mediante votación plenaria de los legisladores integrantes del Congreso en la sesión de quince de febrero de dos mil siete, y no obstante, se incluye en el Decreto ahora impugnado en términos diversos hechos en la lectura de dicha sesión.

2. En los **artículos quinto y sexto**, se determina la existencia de supuestas irregularidades en el ejercicio del gasto público del primer semestre de dos mil seis, proporcionándose instrucciones de aplicar las sanciones e interponer las denuncias correspondientes por concepto de ellas, bajo la determinación de proceder en contra de los responsables que no apliquen las sanciones ni interpongan las denuncias señaladas, sin embargo, en ningún momento se precisa en qué consisten dichas irregularidades, vulnerándose el contenido de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

Antes de analizar los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor, es preciso puntualizar que no se estudiará el argumento de invalidez referente al **artículo tercero**, del Decreto 291, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el veintiséis de febrero de dos mil siete, con motivo del sobreseimiento decretado respecto del mismo.

Precisado lo anterior, y a fin de examinar los argumentos de invalidez planteados, resulta necesario puntualizar el marco constitucional que rige la revisión de la cuenta pública municipal.

A nivel Federal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, indica como una de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, llevar a cabo la revisión de la cuenta pública del Gobierno Federal, misma que de acuerdo con el contenido del artículo 74 del mismo ordenamiento, tiene como objeto conocer los resultados de la gestión financiera a fin de comprobar si ésta se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Por lo que hace a la revisión y fiscalización de la cuenta pública municipal, es mediante el artículo 115, fracción IV, específicamente en su inciso c), de la Constitución Federal, que se instituye el fundamento de dicha función. El precepto constitucional citado, señala:

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:

(...)

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

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

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

Como indica el artículo 115, fracción IV, en su inciso c), transcrito, el Poder Legislativo de cada Estado tiene facultad para revisar y fiscalizar el ejercicio que sus municipios hagan de sus recursos a través de la revisión de la cuenta pública. Respecto del fin que tiene la realización de dicha revisión, el Pleno de este Alto Tribunal ya ha sostenido que consiste en revelar el estado de las finanzas públicas asegurando la realización y transparencia de los planes municipales de desarrollo y sus programas.

Toda vez que las Legislaturas de los Estados están facultadas para revisar y fiscalizar, entre otras, las cuentas públicas municipales, la reglamentación de dicha facultad se encuentra establecida en las Constituciones y normas locales; sin embargo, dicha normatividad, debe respetar en todo momento los límites que la propia Constitución Federal establece, a fin de no vulnerar la esfera de atribuciones del ente fiscalizado.

Los Estados de la República, han establecido diversas regulaciones por cuanto hace a la revisión de la cuenta pública, razón por la cual, dotan de diferentes facultades a sus órganos técnicos y varía la manera en que se aplican las sanciones a quienes incurrir en responsabilidad por concepto de alguna irregularidad observada en la revisión de su cuenta pública.

En el caso, la revisión de la cuenta pública municipal del Estado de Aguascalientes, se encuentra regulada principalmente en el artículo 27, fracción V, de su Constitución Política, en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y en el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, siendo en los dos últimos ordenamientos donde se contiene la regulación de las observaciones hechas a las cuentas públicas, su solventación y las recomendaciones emitidas.

La Constitución Política del Estado de Aguascalientes, establece en la fracción V de su artículo 27 lo siguiente:

Artículo 27.- Son facultades del Congreso:

(...)

V.- Revisar las cuentas públicas que mensualmente deben presentarle los titulares de los Poderes del Estado, los Ayuntamientos del Estado, las dependencias definidas como tales en la Ley Orgánica de la Administración Pública y en la Ley Orgánica Municipal, los organismos paraestatales o paramunicipales, organismos autónomos, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos pertenecientes a la Administración Pública Descentralizada del Gobierno del Estado y de los ayuntamientos, dentro de los veinte días siguientes a la conclusión de los plazos señalados. En los recesos del Congreso, se presentarán ante la Diputación Permanente. La ampliación del plazo de entrega de éstas, estará sujeta a una solicitud justificada a juicio del Congreso.

Las cuentas públicas se turnarán a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; ésta, con el auxilio del órgano técnico, revisará los resultados de la gestión financiera, comprobará que los ingresos estén de acuerdo a la Ley de Ingresos, que las partidas gastadas estén justificadas y que son conformes con las normas de ejecución de los presupuestos de egresos, y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Como se advierte, es facultad del Congreso de Aguascalientes llevar a cabo la revisión de las cuentas públicas del Estado, de los ayuntamientos y de los organismos e instituciones que administran fondos o valores públicos, por lo que dicho poder cuenta con un órgano técnico de fiscalización -Contaduría Mayor de Hacienda-, cuya actividad y la de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, es regulada por la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, -Ley de Fiscalización en algunos otros Estados de la República- y el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Aguascalientes.

Conforme al artículo 2, fracción IX, del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cuenta pública, corresponde al documento en el cual se consignan las actividades financieras llevadas a cabo en un ejercicio fiscal determinado por el Gobierno del Estado y los Municipios y señala, que dicha revisión tiene como objeto comprobar que los ingresos estén de acuerdo con la Ley de Ingresos, que las partidas gastadas estén justificadas y son conformes con las normas de ejecución de los presupuestos de egresos.

Por su parte, el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Aguascalientes, señala que la revisión de la cuenta pública de las entidades, tiene por objeto: (i) Precisar el ingreso y el gasto público, (ii) determinar el resultado de la gestión financiera, (iii) verificar que el ingreso deriva de la aplicación de las Leyes de Ingresos, y demás disposiciones que rijan en la materia; y (iv) comprobar que el gasto público se ajustó a los presupuestos de egresos y se han cumplido los programas aprobados y además, que la revisión no sólo comprenderá la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino también la verificación contable y administrativa de los ingresos y gastos autorizados.

A fin de cumplir con su objeto y de conformidad con la fracción II del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Aguascalientes, respecto de los entes fiscalizables, la revisión de la cuenta pública debe tomar en consideración lo siguiente:

- a) Si la cuenta pública esta presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental.
- b) Los resultados de la gestión financiera y la eficiencia operacional.
- c) Si ejercieron correcta y estrictamente sus Presupuestos conforme a los programas aprobados.
- d) Si se ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas.
- e) El análisis de los subsidios, transferencias, apoyos para operación e inversión, erogaciones adicionales y otros conceptos similares.
- f) El análisis de las desviaciones presupuestales.

Conforme a los artículos 3o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y 1o. del Reglamento Interior de La Contaduría Mayor de Hacienda, la Contaduría Mayor de Hacienda es responsable del examen de la cuenta pública y la gestión financiera de los sujetos de revisión; en tal sentido, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda se encarga de llevar a cabo la supervisión del desempeño de las funciones de dicho órgano fiscalizador, que, en términos del artículo 7 de la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda, corresponden a las siguientes:

ARTICULO 7o.- La Contaduría Mayor de Hacienda, tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

I.- Verificar si las entidades sujetas a la revisión de la cuenta pública:

a).- Realizaron sus obligaciones con apego a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos aprobados por el Congreso del Estado o por el Cabildo de los Ayuntamientos.

b).- Ejercieron correcta y estrictamente sus Presupuestos conforme a sus programas; y

c).- Ejecutaron los programas de inversión de conformidad con las partidas autorizadas.

II.- Informar semestralmente a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda sobre el resultado de la revisión de la cuenta pública de las entidades dentro del término de cuarenta días contados a partir de su recepción;

(...)

IV.- Practicar visitas, inspecciones y auditorías en el domicilio legal de las entidades para comprobar:

a).- Que la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las Leyes de Ingresos, Decretos y Acuerdos que rijan en la materia;

b).- Que la función recaudatoria del ingreso, cumpla con las reglas mínimas de control, eficiencia y seguridad; y

c).- Que las inversiones y gastos autorizados a las entidades en sus Presupuestos de Egresos, se hayan aplicado eficiente y correctamente al logro de los objetivos y metas de los programas.

V.- Solicitar a los auditores externos de las entidades, copias de los dictámenes o informes de las auditorías practicadas y las aclaraciones, en su caso, que se estimen pertinentes;

VI.- Establecer y mantener coordinación, e intercambiar información y documentación con las dependencias del Poder Ejecutivo, con los Ayuntamientos y demás entidades, a fin de uniformar las normas, procedimientos y sistemas de contabilidad y, los procedimientos de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público;

VII.- Fijar las normas, procedimientos y sistemas internos para la revisión de la cuenta pública de las entidades;

VIII.- Informar al Congreso del Estado a través de su Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de los casos en que proceda fincar responsabilidades que resultan de una indebida actuación;

IX.- Realizar las investigaciones necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones pudiendo solicitar informes o documentos a las entidades, y todas las demás funciones que le corresponden de acuerdo con esta Ley, su Reglamento y las disposiciones que dicte el Congreso del Estado; y

X.- Rendir al Congreso del Estado informe mensual de sus labores.

Del precepto transcrito se desprende que la Contaduría Mayor de Hacienda tiene el deber de:

1. Verificar si las entidades sujetas a la revisión de la cuenta pública realizaron sus obligaciones con apego a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos aprobados por el Congreso del Estado o por el Cabildo de los Ayuntamientos, ejercieron correcta y estrictamente sus Presupuestos conforme a sus programas y ejecutaron los programas de inversión de conformidad con las partidas autorizadas.

2. Informar semestralmente a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda sobre el resultado de la revisión de la cuenta pública de las entidades dentro del término de cuarenta días contados a partir de su recepción.

3. Fiscalizar los subsidios que conceden las entidades, cualesquiera que sean sus fines y verificar su aplicación, así como las condonaciones o cancelaciones de adeudos

4. Practicar visitas, inspecciones y auditorías en el domicilio legal de las entidades.

5. Solicitar a los auditores externos de las entidades, copias de los dictámenes o informes de las auditorías practicadas y las aclaraciones, en su caso, que se estimen pertinentes.

6. Establecer y mantener coordinación, e intercambiar información y documentación con las dependencias del Poder Ejecutivo, con los Ayuntamientos y demás entidades, a fin de uniformar las normas, procedimientos y sistemas de contabilidad y, los procedimientos de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público.

7. Fijar las normas, procedimientos y sistemas internos para la revisión de la cuenta pública de las entidades.

8. Informar al Congreso del Estado a través de su Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de los casos en que proceda fincar responsabilidades que resultan de una indebida actuación.

9. Realizar las investigaciones necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones, pudiendo solicitar informes o documentos a las entidades, y todas las demás funciones que le corresponden de acuerdo con esta Ley, su Reglamento y las disposiciones que dicte el Congreso del Estado.

10. Rendir al Congreso del Estado informe mensual de sus labores.

Por su parte, las atribuciones de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Aguascalientes, se encuentran establecidas en el artículo 8o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y corresponden a las siguientes:

1. Recibir de las entidades la información y datos relativos a la cuenta pública, que turnarán a la Contaduría Mayor de Hacienda para su revisión.

2. Ordenar a la Contaduría Mayor de Hacienda cuando lo estime conveniente, para los efectos de esta Ley, la práctica de visitas, inspecciones y auditorías a las entidades sujetas a la cuenta pública.

3. Proponer al Congreso del Estado, para su aprobación, el proyecto de presupuesto anual del Poder Legislativo, que elaborará la Contaduría Mayor de Hacienda.

4. Vigilar el debido ejercicio del presupuesto anual del Poder Legislativo y el de la Contaduría Mayor de Hacienda.

5. Proponer al Congreso del Estado el nombramiento del Contador Mayor de Hacienda y de sus Directores, así como su remoción.

6. Dictar las medidas que estime necesarias para que la Contaduría Mayor de Hacienda cumpla con las funciones que le correspondan.

7. Proponer al Pleno del Congreso para su aprobación el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda sin que sea necesaria su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

A efecto de conocer la manera en que se lleva a cabo la revisión de la cuenta pública en el Estado de Aguascalientes, a continuación se citan los artículos 16 a 23 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Aguascalientes, siguientes:

ARTICULO 16.- La documentación comprobatoria y justificativa de la cuenta pública del Gobierno del Estado y de los Ayuntamientos se remitirá a la Contaduría Mayor de Hacienda, de acuerdo con los términos del Artículo 27 fracción V de la Constitución Política del Estado.

ARTICULO 17- Las demás entidades a que se refiere el Artículo 3o., de esta Ley, pondrán en sus oficinas principales u otras correspondientes a disposición de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando ésta así lo requiera, los libros, registros y documentos comprobatorios y justificativos de las operaciones realizadas, así como los programas correspondientes para la evaluación de su cumplimiento.

ARTICULO 18.- Las entidades deberán proporcionar a la Contaduría Mayor de Hacienda la información que le soliciten.

ARTICULO 19.- A solicitud de la Contaduría Mayor de Hacienda las entidades le informarán de los actos, convenios y contratos de los que resulten derechos u obligaciones que tengan efecto sobre sus presupuestos o sus patrimonios.

ARTICULO 20.- La Contaduría Mayor de Hacienda, para revisar la cuenta pública, tomará en cuenta los datos de la documentación respectiva, conducente a un conocimiento de aquélla y podrá practicar las auditorías que correspondan. Para el mismo efecto formulará los manuales necesarios para realizar dicha revisión.

ARTICULO 21.- La revisión de la cuenta pública de las entidades, tiene por objeto:

a).- Precisar el ingreso y el gasto público;

b).- Determinar el resultado de la gestión financiera;

c).- Verificar que el ingreso deriva de la aplicación de las Leyes de Ingresos, y demás disposiciones que rijan en la materia; y

d).- Comprobar que el gasto público se ajustó a los presupuestos de egresos y se han cumplido los programas aprobados.

La revisión no sólo comprenderá la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino también la verificación contable y administrativa de los ingresos y gastos autorizados.

ARTICULO 22.- Las auditorías que debe practicar la Contaduría Mayor de Hacienda se efectuarán por auditor y personal expresamente comisionado al efecto, mediante oficio expedido por el Contador Mayor de Hacienda.

ARTICULO 23.- Los particulares auxiliarán a la Contaduría Mayor de Hacienda con los informes y datos que se le soliciten al revisar la cuenta pública.

De las consideraciones hechas con anterioridad y de los diversos preceptos citados se desprende principalmente lo siguiente:

1. Es facultad del Congreso Local revisar las cuentas públicas que los titulares de los ayuntamientos del Estado le envían mensualmente, las cuales, son turnadas a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda a fin, de que con el órgano técnico auxiliar, revisen los resultados de la gestión financiera correspondiente.

2. La revisión de la cuenta pública tiene por objeto, precisar el ingreso y el gasto público, determinar el resultado de la gestión financiera, verificar que el ingreso deriva de la aplicación de las Leyes de Ingresos y demás disposiciones que rijan en la materia y, comprobar que el gasto público se ajustó a los presupuestos de egresos y que se han cumplido los programas aprobados.

3. La revisión de la cuenta pública no sólo comprenderá la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino también la verificación contable y administrativa de los ingresos y gastos autorizados.

4. Los Ayuntamientos deben presentar mensualmente al Congreso de Aguascalientes, sus cuentas públicas, las cuales, se turnarán a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda a fin, de que esta última junto con el órgano técnico de fiscalización revisen los resultados de la gestión financiera, correspondiente. Así pues, la Contaduría Mayor de Hacienda deberá informar semestralmente a la Comisión de Vigilancia sobre el resultado de la revisión de la cuenta pública de las entidades.

5. La documentación comprobatoria tanto del Gobierno del Estado como de los Ayuntamientos de la Entidad, debe enviarse directamente a la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Aguascalientes, mientras que los demás organismos e instituciones que administren fondos o valores públicos, pondrán, en sus oficinas principales u otras correspondientes, a disposición de la Contaduría Mayor de Hacienda su documentación comprobatoria correspondiente.

6. Las entidades deben proporcionar a la Contaduría Mayor de Hacienda la información que ésta solicite y comunicarle sobre los actos, convenios y contratos de los que resulten derechos u obligaciones que tengan efecto sobre sus presupuestos o sus patrimonios.

7. La Contaduría Mayor de Hacienda, tomará en cuenta los datos de la documentación respectiva, pudiendo practicar las auditorías que correspondan, las cuales, se efectuarán por un auditor y el personal expresamente comisionado, mediante oficio expedido por el Contador Mayor de Hacienda.

8. La Contaduría Mayor de Hacienda será auxiliada por los particulares con informes y datos que les sean solicitados.

Aunado a lo anterior, se citan los artículos 24 a 31 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que contienen lo referente a las observaciones, las cuentas, su solventación y las recomendaciones:

ARTICULO 24.- Concluida la revisión de la cuenta pública, se formularán en un pliego, en su caso, las observaciones sobre las deficiencias o irregularidades que se hayan determinado y las recomendaciones que procedan.

ARTICULO 25.- Las observaciones que se formulan al revisarse la cuenta pública, serán las siguientes:

I.- Por deficiencias o errores en que incurran las entidades en la formación o presentación de sus cuentas;

II.- Por no existir base para efectuar el cobro ni obligación para hacer el pago que corresponda;

III.- Por ausencia total o parcial de la documentación que demuestre la operación de que se trate; o cuando adolezca de requisitos que deba contener conforme a las disposiciones relativas; y

IV.- Por deficiencias o irregularidades en que incurra la entidad, por cuanto a sus planes, objetivos, metas, métodos, controles y forma de operación.

ARTICULO 26.- Las recomendaciones se fundamentarán en las Leyes de Ingresos, Presupuestos de Egresos y en los programas aprobados para las entidades.

ARTICULO 27.- Las entidades, dentro de un plazo de quince días hábiles contados a partir de la fecha en que reciban el pliego de observaciones y recomendaciones, solventarán las observaciones y atenderán las recomendaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda.

ARTICULO 28.- Después de revisadas las cuentas públicas y solventadas o no las observaciones y recomendaciones, en el plazo señalado en el artículo anterior, la Contaduría Mayor de Hacienda, expresará su opinión al respecto, la cual contendrá en forma concreta y sintetizada el resultado.

ARTICULO 29.- La Contaduría Mayor de Hacienda emitirá opinión respecto de la cuenta pública que se rinda y ella se referirá al período que comprenda.

Asimismo, podrá emitir opinión parcial por una cuenta trimestral o mensual aún cuando se encuentren pendientes de revisión otra cuenta anterior o alguno de los rubros o partidas.

ARTICULO 30.- La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda rendirá dictamen al Congreso del Estado para que, si así lo acuerda, declare revisada la cuenta de la Entidad.

ARTICULO 31.- Una vez declarada la revisión de la cuenta pública por parte del Congreso del Estado, produce el efecto de extinguir las cauciones otorgadas para el manejo de los fondos o valores públicos a los funcionarios y empleados, cuando existan.

Como puede observarse, una vez concluida la revisión de la cuenta pública y de acuerdo con lo establecido en el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, se formularán en un pliego, las observaciones que en su caso se elaboren sobre las deficiencias o irregularidades que se hayan determinado, así como las recomendaciones procedentes, que versarán sobre las (i) deficiencias o errores en que incurran las entidades en la formación o presentación de sus cuentas, por no existir base para efectuar el cobro ni obligación para hacer el pago que corresponda, (ii) la ausencia total o parcial de la documentación que demuestre la operación de que se trate o cuando adolezca de requisitos que deba contener conforme a las disposiciones relativas y, (iii) las deficiencias o irregularidades en que incurra la entidad, por cuanto a sus planes, objetivos, metas, métodos, controles y forma de operación.

Asimismo se observa, que las entidades fiscalizadas dentro de los siguientes quince días hábiles a partir de la fecha en que reciban el pliego de observaciones y recomendaciones, deberán solventar las primeras y atender las segundas; concluido este plazo, la Contaduría Mayor de Hacienda, expresará su opinión al respecto y remitirá un dictamen con informe sobre la revisión de la cuenta pública a la Comisión de Vigilancia, quien a su vez rendirá dictamen al Congreso del Estado, respecto de la aprobación o desaprobación de la cuenta pública para que, mediante sesión plenaria, si así lo acuerda, declare revisada la cuenta pública correspondiente, manifestando si las cantidades percibidas y gastadas, son congruentes o no con las partidas respectivas.

En tal sentido, si de la revisión de la cuenta pública se determina que ha lugar a exigir responsabilidades -entendiéndose que incurre en responsabilidad, toda persona física o moral, que intencionalmente o por culpa, cause daño o perjuicio a la Hacienda Pública de las entidades, (Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda) - deberá estarse a lo dispuesto por el artículo 38 de la referida Ley, esto es, el Contador Mayor de Hacienda deberá hacer del conocimiento de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, la determinación de responsabilidad de que se trate, a fin de que el Congreso del Estado proceda a denunciar los hechos ante la autoridad correspondiente.

Como consta en las copias de los Dictámenes de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda (fojas 78 y 85 del expediente), en el caso, la Contaduría Mayor de Hacienda remitió a la Comisión de Vigilancia los dictámenes con informe sobre la revisión de las cuentas públicas referentes al segundo semestre del año dos mil cinco y primer semestre del año dos mil seis, el treinta de junio de dos mil seis y el veintidós de enero de dos mil siete respectivamente y que una vez concluida la auditoría a las cuentas públicas referidas, esta última remitió al Congreso del Estado, los dictámenes correspondientes y los proyectos de Decretos Número 290 y 291 a efecto de que fueran discutidos y en su caso aprobados por dicho poder.

La discusión y aprobación de los dictámenes y proyectos referidos se llevó a cabo en sesión plenaria del Congreso de Aguascalientes el quince de febrero de dos mil siete y, con las adecuaciones acordadas, el veintiséis de febrero de dos mil siete, los Decretos Número 290 y 291, fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, en los términos siguientes:

DECRETO 290

RAMO: GOBERNACION No. OFICIO: 2885 EXPEDIENTE: I-E-3-07 --- ASUNTO: DECRETO NUMERO 290. --- 15 de febrero del 2007. --- C. ING. LUIS ARMANDO REYNOSO FEMAT GOBERNADOR DEL ESTADO. --- P R E S E N T E --- Habitantes de Aguascalientes sabed: --- La LIX Legislatura del Estado libre y Soberano de Aguascalientes, en virtud de su función y facultad constitucional, ha tenido a bien expedir el siguiente Decreto Número 290 --- PRIMERO.- Se revisó la Cuenta Pública del Municipio de Calvillo, Aguascalientes, correspondiente al Segundo Semestre del año 2005, en donde se ordena al H. Ayuntamiento de Calvillo, Aguascalientes, se apege a la Ley de Ingresos en lo que respecta al cobro de licencias para conducir y pensión municipal, así como evitar los cobros de conceptos tales como fotografía y venta de material, que no están contemplados en dicha Ley. --- De la misma manera existen infracciones de tránsito que no se cobraron conforme a la citada Ley de Ingresos, se realizaron descuentos por \$22,152.00 en el concepto de infracciones a consideración del personal del área de Seguridad Pública, los cuales no proceden por no estar contemplados en la Ley, por lo que el Director de Seguridad Pública tendrá que reintegrar la cantidad señalada a las arcas municipales para resarcir dicho quebranto. --- SEGUNDO.- Por lo que respecta al cobro de mantenimiento y conservación de vehículos particulares, cuya justificación es que son usados en actividades del Municipio, dicha situación debe de estar autorizada por el Cabildo, además de que el Municipio tendrá que implementar un Programa de registro de actividades, a través de bitácora donde queden perfectamente claras todas las gestiones que realicen, kilometraje, recorrido y metas cumplidas. --- Se exige que en lo sucesivo se establezca este mecanismo, de lo contrario se deberá aplicar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos al responsable que permita dicha irregularidad. --- TERCERO.- Con relación al sobre-ejercicio en diferentes conceptos del presupuesto de egresos entre lo establecido y lo ejercido, se ordena que en lo sucesivo sea el H. Cabildo quien autorice primero las modificaciones correspondientes a dicho Presupuesto de Egresos para que con ello se dé pleno sustento legal a los actos y decisiones de autoridad que emita el Presidente Municipal y directores de áreas, lo que permitirá un apego estricto a la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público del Estado de Aguascalientes. --- CUARTO.- En cuanto a la inexistencia de las pruebas de laboratorio de las obras, 03044 y 03046 del Fondo 111 del Ramo XXXIII, se ordena al H. Ayuntamiento que implemente una supervisión más estricta, a fin de que los Expedientes Técnicos estén debidamente integrados, de lo contrario aplicar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos que resulten a los funcionarios que incurran en dicha responsabilidad administrativa, civil o penal. --- QUINTO.- Con referencia a la adquisición que se hizo de uniformes de gala para el Cuerpo de Seguridad Pública, por la cantidad de \$163,254.00, al no haber exhibido las cotizaciones correspondientes de dicha compra, se transgredió la Ley Patrimonial del Estado de Aguascalientes, por lo que si se volviera a reincidir en caso

semejante, se ordena al Organismo Interno de Control proceda en consecuencia aplicando la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes. --- **SSEXTO.- Se conmina al H. Ayuntamiento del Municipio de Calvillo, a mejorar sus sistemas de supervisión de ejecución de obras, así como a dar cumplimiento a las observaciones pendientes de solventar dentro de los cinco días hábiles siguientes a la publicación del presente Decreto.** --- **SEPTIMO.- En caso de que el resolutivo anterior no sea debidamente cumplido en tiempo y forma, deberá darse vista a la autoridad competente para que proceda conforme a derecho.** --- **OCTAVO.- Se ordena al H. Ayuntamiento del Municipio de Calvillo, apegarse estrictamente a su Ley de Ingresos, a su Presupuesto de Egresos, a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público para el Estado de Aguascalientes y a la Ley Patrimonial del Estado de Aguascalientes, así como para que establezca normas y mecanismos necesarios para una mejor ejecución del gasto público.** --- **NOVENO.- Comuníquese lo anterior al H. Ayuntamiento de Calvillo, Aguascalientes, para los efectos legales conducentes.** --- **DECIMO.- Publíquese el presente Decreto en el Periódico Oficial del Estado.** --- **Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo, en la ciudad de Aguascalientes, a los quince días del mes de febrero del año 2007.** --- **Por lo tanto el Congreso ordena se imprima, publique y se le dé el debido cumplimiento.** --- **Aguascalientes, Ags., a 15 de febrero del año 2007.** --- **SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.** --- **JOSE DE JESUS SANTANA GARCIA. DIPUTADO PRESIDENTE** --- **DIP. UBALDO TREVIÑO SOLEDAD. PRIMER SECRETARIO** --- **DIP. JOSE FRANCISCO ORTIZ RODRIGUEZ. SEGUNDO SECRETARIO.**

DECRETO 291

GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE AGUASCALIENTES --- PODER LEGISLATIVO ---15 DE FEBRERO DE 2007. --- C. ING. LUIS ARMANDO REYNOSO FEMAT, GOBERNADOR DEL ESTADO. --- PRESENTE. -- Habitantes de Aguascalientes sabed: --- La LIX Legislatura del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes, en virtud de su función y facultad constitucional, ha tenido a bien expedir el siguiente --- Decreto Número 291 --- PRIMERO.- Se declara revisada la Cuenta Pública del Municipio de Calvillo, Aguascalientes, correspondiente al primer semestre del ejercicio Fiscal del año 2006. --- SEGUNDO.- Se ordena al Municipio apegarse estrictamente a lo señalado en el Presupuesto de Egresos del Ejercicio Fiscal del año 2006. --- TERCERO.- Se ordena al Municipio a que realice una depuración inmediata de la cuenta de acreedores bancarios y a los pagos oportunos del mismo. --- CUARTO.- Se ordena al Municipio, la implementación de un sistema adecuado de control interno; principalmente en lo que se refiere a la integración de los expedientes del personal, especialmente en relación a las altas y bajas del mismo. --- QUINTO.- En términos del Artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, y por las irregularidades cometidas por el Municipio en el ejercicio del gasto, mismas que son sancionadas de conformidad con el Artículo 64 de la Constitución Política del Estado, Artículos 6o., 7o., 11, 24, 39 y 42 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Aguascalientes, y Artículos 1o., 70, fracciones I, II y V, y Artículo 71 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Aguascalientes; por lo que se instruye a la Contraloría Municipal, al H. Ayuntamiento y a la propia Contraloría Mayor de Hacienda, para que se actúe en consecuencia de los artículos invocados, y se aplique la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado; estableciendo las sanciones correspondientes a quien resulte responsable por la reiteración en el incumplimiento del marco legal de actuación, y así mismo, se dé vista al Ministerio Público para de existir elementos, se finque la responsabilidad penal correspondiente. --- **SSEXTO.- En caso de que el resolutivo anterior no sea solventado en tiempo y forma, deberá darse vista a la autoridad competente para que proceda conforme a derecho contra los responsables de la ejecución de dicho resolutivo. --- **SEPTIMO.- Comuníquese lo anterior al H. Ayuntamiento del Municipio de Calvillo, Aguascalientes para los efectos legales conducentes.** --- **OCTAVO.- Publíquese el presente Decreto en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes.** --- **Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo, en la ciudad de Aguascalientes, a los quince días del mes de febrero del mes febrero del año 2007.** --- **Por lo tanto el Congreso ordena se imprima, publique y se le dé el debido cumplimiento.** --- **Aguascalientes, Ags., a 15 de febrero del año 2007.** --- **SUFRAGIO EFECTIVO NO REELECCION** --- **José de Jesús Santana García, DIPUTADO PRESIDENTE** --- **Dip. Ubaldo Treviño Soledad** --- **PRIMER SECRETARIO** --- **Dip. José Francisco Ortiz Rodríguez** --- **SEGUNDO SECRETARIO.****

Una vez fijado lo anterior, se procede a realizar el análisis de los conceptos de invalidez hechos valer por el Municipio actor en su demanda.

1. Respecto de la manifestación por la cual el Municipio actor impugna el contenido del **párrafo segundo del artículo primero del Decreto Número 290 impugnado**, en que se determina la orden de reintegro de la cantidad de \$22,152.00 (veintidós mil ciento cincuenta y dos pesos 00/100 M.N.), al Director de Seguridad Pública, por objeto de aplicación de descuentos presuntamente improcedentes en infracciones de tránsito, por considerar que vulnera el contenido de los artículos 14, 16 y 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta fundado con base en las consideraciones siguientes:

Como consta en la foja doscientos treinta del expediente, en el párrafo segundo del artículo primero del Decreto 290 impugnado, se determina que existen infracciones de tránsito que no se cobraron conforme a la Ley de Ingresos de dos mil cinco, al haberse realizado descuentos por \$22,152.00 (veintidós mil ciento cincuenta y dos pesos 00/100 MN) por concepto de infracciones elaboradas a consideración del personal del área de Seguridad Pública, que no proceden por no estar contempladas en la Ley, razón por la cual, se conmina al Director de Seguridad Pública a reintegrar a las arcas municipales la cantidad mencionada a efecto de resarcir el quebranto.

En el dictamen emitido por la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda al Congreso de Aguascalientes, (fojas doscientos noventa y cuatro a trescientos dos) se determinó, en la parte correspondiente a observaciones no solventadas, que, en los meses de julio, agosto y septiembre, se había condonado indebidamente la cantidad en comento, por concepto de descuentos en infracciones de tránsito realizados a consideración del Director de Seguridad Pública; ya que, de acuerdo con la revisión hecha, la cantidad que debió haber ingresado por concepto de infracciones de tránsito correspondía a sesenta y seis mil seiscientos veinte pesos y no a cuarenta y cuatro mil cuatrocientos sesenta y ocho pesos, como se encuentra en el registro; esto es, el Congreso del Estado de Aguascalientes, al estipular que en los meses de julio, agosto y septiembre, no se habían cobrado diversas infracciones de tránsito, conforme a lo establecido en la Ley de Ingresos del Municipio de Calvillo, Aguascalientes, determinó que la hacienda municipal de Calvillo, había sido quebrantada y por tanto, el Director de Seguridad Pública debía restituir la cantidad faltante.

Sin perjuicio de que conforme a lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, para la revisión de las cuentas públicas de las entidades se deben tomar en cuenta los estados financieros, cortes de caja, pólizas de ingresos y egresos, así como toda la información que muestre, el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las leyes de ingresos, presupuesto de egresos, acuerdos y decretos que rijan la materia relativas a inversiones y operaciones que afecten el patrimonio del ente fiscalizado, si, como es el caso, como resultado del análisis de la documentación emitida por el Municipio actor, el Congreso determinó la existencia de responsabilidades por concepto del cobro indebido de infracciones de tránsito, este último, debió haber denunciado los hechos ante la autoridad correspondiente, tal como lo establece el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda que al efecto señala lo siguiente:

ARTICULO 38.- Si de la revisión de la cuenta pública del Gobierno Estatal, Municipal o de las demás entidades se determinaren responsabilidades, el Contador Mayor de Hacienda lo hará del conocimiento de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda para el efecto de que el Congreso del Estado proceda a denunciar los hechos ante la autoridad que le corresponda, conforme a la Ley.

Como se advierte, al determinarse la existencia de irregularidades en el ejercicio de la cuenta pública, el Congreso del Estado de Aguascalientes debe dar vista a las autoridades correspondientes, sin embargo, de las constancias que obran en los autos de la presente controversia constitucional, no se desprende que ello se haya llevado a cabo.

Cabe determinar que el Contador Mayor de Hacienda, en términos de la fracción IX del artículo 13 de la Ley Orgánica del órgano de fiscalización de Aguascalientes, posee entre sus atribuciones la de promover ante las autoridades competentes lo siguiente:

a) El cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Pública Estatal o Municipal o por las entidades a que se refiere el Artículo 3o. de esta Ley.

b) El cobro de los recargos, daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Estatal, Municipal o a las otras entidades mencionadas en esta Ley.

c) La ejecución, cuando ello fuere necesario, de los actos convenidos o contratos que afectan a los programas y partidas presupuestales.

En el caso, la determinación de que el Director de Seguridad Pública del Municipio de Aguascalientes restituya la referida cantidad, obedece a una responsabilidad administrativa resarcitoria; entendiéndose por responsabilidades administrativas resarcitorias, aquellas que tienen por objeto reparar, indemnizar o resarcir los daños o perjuicios que se causen a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, así como al patrimonio de los organismos auxiliares y fideicomisos públicos, las que se fijarán en cantidad líquida exigiendo se solventen de inmediato, lo anterior, con base en el artículo 96 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.

De acuerdo con los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes referida, la Contraloría General del Estado, es competente para fincar responsabilidades administrativas resarcitorias a presidentes, tesoreros y demás servidores públicos municipales, por lo que para la determinación o constitución de las mismas, deberá estarse al procedimiento administrativo que establece el artículo 87, y en lo conducente a lo dispuesto por el artículo 94 de la misma ley, procediéndose a aplicar las sanciones de servidores públicos, la aplicación de sanciones administrativas disciplinarias procederá en términos del Capítulo Segundo del título correspondiente a responsabilidades administrativas de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes en comento.

No obstante lo anterior y como se advirtió en párrafos precedentes, de las constancias que obran en autos, no se desprende que el Contador Mayor de Hacienda haya promovido ante la Contraloría General del Estado procedimiento administrativo alguno en contra del Director de Seguridad Pública del Estado de Aguascalientes y, por tanto, tampoco que como consecuencia de ello, se le hubiese determinado responsabilidad por la cantidad de \$22.152.00 (veintidós mil ciento cincuenta y dos pesos 00/100 MN) por concepto de aplicación indebida de descuentos en el cobro de infracciones de tránsito.

Al efecto, al hallarse irregularidades en el ejercicio del gasto público correspondiente al segundo semestre de dos mil cinco por concepto del cobro indebido de infracciones de tránsito, resulta innegable que el Congreso del Estado de Aguascalientes debió haber promovido ante las autoridades competentes, la acción correspondiente, a efecto de subsanar los daños causados en contra de la Hacienda Pública Municipal.

Cabe mencionar, que el hecho de que el Director de Seguridad Pública del Municipio de Aguascalientes haya reintegrado la cantidad requerida por el Congreso del Estado, no es determinante de su responsabilidad y mucho menos subsana el exceso en que pudo haber incurrido el Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes en el ejercicio de sus funciones.

Con base en la normatividad que reglamenta el ejercicio de la revisión de la cuenta pública municipal en el Estado de Aguascalientes, el Congreso Local carece de facultades para imponer sanciones por cuenta propia a las autoridades que éste determine como responsables en el ejercicio de revisión de la cuenta pública, por lo que es evidente, que dicho poder excedió su esfera de atribuciones al no haber promovido ante la autoridad correspondiente la restitución del daño causado a la Hacienda Pública Municipal, privando al Director de Seguridad Pública del Municipio de Calvillo, Aguascalientes, de la posibilidad de ejercer su garantía de audiencia.

En atención a las consideraciones formuladas, resulta fundado el argumento de invalidez hecho valer por el Municipio actor respecto del segundo párrafo del artículo primero del Decreto Número 290 impugnado, mediante el cual, se declara revisada la cuenta pública municipal de Calvillo, Aguascalientes, relativo al segundo semestre del año dos mil cinco; toda vez que el Congreso de Aguascalientes, excede la facultad conferida por la fracción IV del artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues como se ha venido observando, de acuerdo al procedimiento de fiscalización establecido en el Estado de Aguascalientes, dicho poder carece de facultades para imponer sanciones respecto de irregularidades halladas en la revisión de las cuentas públicas correspondientes.

Al haber resultado fundado el concepto de invalidez relativo a la violación del párrafo cuarto de la fracción IV del artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también se vulnera el contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, que prevén los principios de legalidad y audiencia respectivamente, toda vez que, por una parte, el acto impugnado carece de fundamentación y motivación al no existir norma alguna que faculte al Congreso a determinar sanciones en el ejercicio de su facultad de revisión de cuenta pública, y por otra, no se siguió el procedimiento respectivo mediante el cual se concediera la garantía de audiencia al Director de Seguridad Pública del Municipio de Calvillo, Aguascalientes y determinar así la sanción correspondiente a la responsabilidad que en su caso le fuere atribuida.

Al efecto, al actualizarse la violación al artículo 115 en su fracción IV así como a los preceptos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede declarar la invalidez del párrafo segundo del artículo primero del Decreto Número 290 impugnado.

Asimismo, como consecuencia de la anterior determinación, resulta innecesario ocuparse del análisis de los demás argumentos hechos valer por el Municipio actor, tendientes a demostrar la inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo primero impugnado, con apoyo en la jurisprudencia número P./J. 100/99, siguiente:

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.

2. Se procede a realizar el estudio del argumento de inconstitucionalidad hecho valer por el Municipio Actor, consistente en que el Congreso Local excede sus facultades, al determinar en el **artículo segundo del Decreto Número 290 impugnado**, que el Municipio tiene que implementar un programa de registro de actividades a través de bitácora respecto de los vehículos utilizados en actividades municipales, so pena de aplicar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos al responsable que permita dicha irregularidad; lo anterior, en consideración, a la afirmación del Municipio actor mediante la cual aduce que la previsión de los mecanismos de control financiero de la administración pública municipal recae únicamente en el Ayuntamiento a través de su facultad de regulación de los egresos mediante su Presupuesto, de conformidad con el contenido de las fracciones II y IV del artículo 115 de la Constitución Federal.

El contenido del artículo segundo del Decreto 290, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, el veintiséis de febrero de dos mil siete a la letra dice lo siguiente:

SEGUNDO.- Por lo que respecta al rubro de mantenimiento y conservación de vehículos particulares, cuya justificación es que son usados en actividades del Municipio, dicha situación debe de estar autorizada por el Cabildo, además de que el Municipio tendrá que implementar un Programa de registro de actividades, a través de bitácora donde queden perfectamente claras todas las gestiones que realicen, kilometraje, recorrido y metas cumplidas. --- Se exige que en lo sucesivo se establezca este mecanismo, de lo contrario se deberá aplicar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos al responsable que permita dicha irregularidad.

En el apartado de observaciones no solventadas del Dictamen emitido por la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda al Congreso del Estado de Aguascalientes, emitido el veintiséis de enero de dos mil siete (fojas doscientos ochenta y siete a doscientos noventa y tres del expediente) se hicieron, en síntesis las siguientes afirmaciones:

1. Por lo que respecta al rubro de mantenimiento y conservación de vehículos, durante los meses de octubre y noviembre, se advirtió la inclusión en el gasto municipal, de cantidades erogadas por concepto de mantenimiento de vehículos particulares.

2. Si bien, el Municipio explicó que los vehículos particulares eran utilizados en actividades propias del quehacer municipal, no se cuenta con la autorización del Cabildo para emitir los referidos gastos con recursos del erario municipal.

3. Las erogaciones señaladas ocasionan un sobregiro en el rubro de egresos, contraviniendo el contenido de los artículos 23 y 24 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Aguascalientes, que determinan que el ejercicio del gasto comprenderá la aplicación de los recursos que realicen los sujetos de dicha Ley, a efecto de cumplir los objetivos y metas de los programas contenidos en sus presupuestos aprobados, así como con todos y cada uno de los lineamientos establecidos en el Reglamento del ordenamiento citado y que el Gasto Público se ejercerá con apego a los programas y presupuestos aprobados, y a los calendarios financieros autorizados por la Secretaría, la Tesorería Municipal o la Unidad o Comisión correspondiente.

Con el fin de resolver las cuestiones planteadas en la demanda, se atiende a lo previsto en la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, que a la letra establece lo siguiente:

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

(...)

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.

De las disposiciones antes transcritas se desprenden tres aspectos importantes; en primer lugar, que los Municipios poseen facultad para manejar su patrimonio conforme a la ley; en segundo, que los Ayuntamientos tienen potestad para aprobar 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, toda vez que éstas se emitan de acuerdo con las leyes en materia municipal que expidan las Legislaturas de los Estados; y, por último, que las leyes estatales en materia municipal se encuentran limitadas a los temas enunciados en los incisos a), b), c), d) y e) de la citada fracción II, entre los que se encuentran las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo.

Cabe mencionar que, en relación con las bases generales de la administración pública municipal, el Pleno de este Tribunal, al resolver, en sesión de once de julio de dos mil cinco, la controversia constitucional 12/2001, determinó lo siguiente:

(...)

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 Órgano 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, mas 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 multireferido 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 (...)

De lo anteriormente transcrito, se desprenden principalmente las siguientes observaciones:

1. La reforma de mil novecientos noventa y nueve tuvo por objeto ampliar y fortalecer el ámbito de competencia municipal.

2. La facultad legislativa del Estado para regular el ámbito municipal, no es absoluta, ya que no debe intervenir en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último, 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.

3. 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. Al efecto, se cita la tesis de jurisprudencia P./J. 132/2005 siguiente:

“MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA. A raíz de la reforma constitucional de 1999 se amplió la esfera competencial de los Municipios en lo relativo a su facultad reglamentaria en los temas a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; derivado de aquélla, los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias: a) el reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los Gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida; y b) los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los Municipios, respetando las bases generales establecidas por las legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, pues los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos -lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado-, pero tienen el derecho, derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II.” (Tesis P./J. 132/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXII, octubre de 2005, p. 2069.)

Con base en lo señalado y considerando que la determinación del Congreso del Estado de Aguascalientes se apoya en el resultado que arrojó la revisión sobre la erogación de fondos propios del Municipio con motivo de gastos derivados del mantenimiento y conservación de vehículos particulares, y que, a su juicio, se vulnera la Hacienda Pública Municipal de Calvillo, Aguascalientes, su actuación de ninguna manera excede su esfera de atribuciones, dado que se limita a señalar al Municipio actor la irregularidad observada y el mecanismo necesario para corregirla; sin que ello se traduzca en la intromisión a su organización interna, sino, únicamente, en que, ante determinada conducta que afecta la hacienda municipal, se fija la forma de corregirla, como un mecanismo de transparencia en el uso de los recursos públicos municipales, que, en el caso, tiene como objeto el registro claro de ese uso a través de una bitácora.

No pasa inadvertido que al ser discutido el proyecto de Decreto 291, correspondiente a la revisión de la cuenta pública del Municipio de Calvillo del primer semestre de dos mil seis, en la parte conducente al **artículo quinto**, el Congreso del Estado de Aguascalientes, apreció la existencia de un acta de Cabildo que sustenta la aprobación del uso de recursos para vehículos particulares utilizados para llevar a cabo tareas propias del quehacer municipal, tal como se desprende de la versión estenográfica de la sesión del Congreso de Aguascalientes de quince de febrero de dos mil siete, que obra a fojas trescientos tres a trescientos sesenta del expediente.

Asimismo, como se desprende de la publicación hecha el diez de octubre de dos mil cinco, en la “Gaceta del Valle”, medio de difusión del Gobierno de Calvillo, Aguascalientes, el Municipio de Calvillo Aguascalientes, cuenta con una norma mediante la cual se regula el uso de recursos municipales para el mantenimiento y conservación de vehículos ajenos al mismo llamada “**Reglamento para la Administración y Control de los Recursos Financieros del Municipio de Calvillo**”, aprobado por mayoría en la sesión de Cabildo de cinco de octubre de dos mil cinco.

Así pues, el Municipio de Calvillo, creó un mecanismo por medio del cual se regula la erogación de recursos financieros municipales, incluidos aquellos que correspondan al mantenimiento y conservación de vehículos particulares, respecto de los cuales se debe, entre otras cosas, llevar una bitácora de su uso y aplicación de gastos, bajo el formato y contenido determinado por la Tesorería municipal (artículo 15 del citado reglamento), por lo que, en todo caso, la determinación tomada por el Congreso del Estado de Aguascalientes, encuentra congruencia con la propia normatividad del Municipio actor.

En estas condiciones, resulta infundado el argumento del Municipio actor, toda vez que, el contenido del artículo segundo del Decreto 290, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, el veintiséis de febrero de dos mil siete, no viola la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, al recomendar la implementación de un mecanismo mediante el cual se regule la erogación de recursos financieros municipales correspondientes al mantenimiento y conservación de vehículos particulares, por lo que se debe reconocer la validez del artículo segundo del Decreto Número 290.

3. Por cuanto hace a la afirmación del Municipio actor, referente a que el Congreso de Aguascalientes no se ajustó a los mandatos de legalidad y seguridad jurídica, respecto al contenido de los **artículos sexto y séptimo del Decreto 290** impugnado, por considerar que las manifestaciones vertidas en él carecen de fundamentación y motivación, al conminar al Ayuntamiento del Municipio de Calvillo, Aguascalientes, a dar cumplimiento a las observaciones pendientes de resolver, sin precisar cuáles son, ni el fundamento mediante el que se acredita su falta de solventación; resulta fundada, por las razones siguientes:

Previamente, debemos aludir a que el Pleno, al resolver la diversa controversia constitucional 33/2006 estableció que:

“ (...) a) En relación con el argumento del Municipio actor, en el sentido de que la Legislatura Local no precisó cuáles fueron las observaciones derivadas de la revisión efectuada a la cuenta pública, ni expresó, de manera amplia y pormenorizada, todas y cada una de las observaciones que fueron nula o parcialmente solventadas, así como los documentos que acreditaran las irregularidades detectadas, debe señalarse lo siguiente:

Si bien el decreto impugnado no menciona, de manera expresa y detallada, todas y cada una de las observaciones hechas en los diferentes rubros del gasto público, ello no es suficiente para considerar que se haya vulnerado el principio de legalidad, pues debe tenerse en cuenta que el referido decreto es sólo el acto a través del cual el Congreso Estatal evalúa el ejercicio de la cuenta pública, con base en los trabajos e informes remitidos por el Orqano Superior de Fiscalización, por lo que, pretender que en él se contenga información tan precisa, es una exigencia que excede la finalidad para la cual es emitido.

En la revisión de la cuenta pública, los entes fiscalizados son quienes aportan la documentación que servirá al órgano fiscalizador para verificar que se haya ejercido el gasto y destinado los recursos de manera adecuada, lo que implica un continuo intercambio de información entre ambos. En la especie, ello se vio reflejado a través de los distintos pliegos de observaciones y de cargos, emitidos por el Órgano Superior de Fiscalización, en los que se contienen todas y cada una de las observaciones formuladas respecto de las irregularidades detectadas en el ejercicio de diversos rubros del gasto público, los cuales fueron hechos del conocimiento de la autoridad municipal con la debida anticipación, a efecto de que las solventara antes de que el Congreso Estatal se pronunciara sobre la calificación de su cuenta pública.”

En el presente caso, en los artículos sexto y séptimo del Decreto Número 290, impugnados, se conmina al Ayuntamiento del Municipio de Calvillo, a dar cumplimiento a las observaciones pendientes de solventar dentro de los cinco días hábiles siguientes a la publicación del Decreto y, se determina que en caso de que ello no sea debidamente cumplido en tiempo y forma, deberá darse vista a la autoridad competente para que proceda conforme a derecho.

Aunado a lo anterior, y con base en los artículos 3, 9, 13, fracción I, 24, 25, 26 y 27 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en el cuaderno de pruebas de la presente controversia constitucional se encuentra copia certificada de los acuses de recibo de los oficios 20/06, de fecha cinco de abril de dos mil seis y 23/06 de diez de abril del mismo año (fojas 12 y 14 del cuaderno de pruebas), suscritos ambos por el Contador Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Aguascalientes, mediante los cuales se notifican al Municipio, en el primero, los pliegos de observaciones correspondientes a los conceptos de directo municipal y ramo 33; y, en el segundo, lo concerniente a obra pública, del segundo semestre de dos mil cinco; por lo que resulta indiscutible que la Contaduría Mayor de Hacienda, sí hizo saber al Municipio actor las irregularidades detectadas dentro de la revisión de la cuenta pública y este último sí tuvo conocimiento de las observaciones hechas por el Congreso.

Sin embargo, el que de las constancias referidas se desprenda que el órgano técnico de fiscalización sí hizo llegar al Municipio actor los pliegos de observaciones y recomendaciones correspondientes a la revisión de la cuenta pública del segundo semestre del año dos mil cinco, otorgándole un plazo de quince días hábiles para la solventación de las mismas, no significa que el Municipio se encuentre en posibilidad de conocer de forma precisa qué observaciones de aquellas formuladas en los pliegos de observaciones y recomendaciones referidos, habían sido consideradas por el Congreso como carentes de solventación, toda vez que en el Periódico Oficial de la Entidad, únicamente fue publicada la parte correspondiente al Decreto impugnado, sin la parte considerativa donde se encuentren contenidas en forma breve las observaciones carentes de solventación y las razones por las que fueron consideradas así.

En tal sentido, no obstante el Municipio actor mantuvo una comunicación constante con el Congreso del Estado, le resultaba imposible conocer con precisión las observaciones que a consideración del Poder Legislativo no habían sido debidamente subsanadas, ya que, se reitera, ello ya no le fue comunicado por el órgano fiscalizador.

No es óbice a lo anterior que, como ya se precisó, en la diversa controversia constitucional 33/2006, promovida por el municipio de Jonuta, Tabasco, el Tribunal Pleno estableció que mediante el Decreto por el cual se declara revisada la cuenta pública municipal, se determina únicamente si corresponde o no aprobar la cuenta pública referente a un periodo determinado; sin embargo, sí es necesario que se den a conocer de alguna manera a los entes fiscalizados las observaciones y recomendaciones que el Congreso local considera no solventadas, de otra manera, el Municipio estará imposibilitado para atenderlas.

Tal como se manifestó en las consideraciones hechas al inicio del presente considerando, los Estados de la República poseen legislación distinta en materia de revisión de cuenta pública; en el caso del Estado de Tabasco, que se analizó en la citada controversia constitucional 33/2006, la revisión de la cuenta pública es anual y el Órgano Superior de Fiscalización del Estado, realiza evaluaciones trimestrales del ejercicio fiscal de que se trate, que tendrán el carácter de provisionales y servirán de base para la evaluación final y de las cuales se formulan observaciones y se proponen plazos para su solventación, además, se emiten “Pliegos de Cargos”, que contienen la relación de aquellas observaciones no solventadas durante los cuatro trimestres y las razones por las que se considera así.

Por su parte, en el Estado de Aguascalientes, que atañe al presente asunto, si bien los Municipios deben enviar mensualmente sus cuentas públicas al Congreso local, con base en el artículo 7, fracción II, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la revisión de la cuenta pública se realiza de forma semestral y una vez concluida, la Contaduría Mayor de Hacienda emite los pliegos de observaciones y recomendaciones a los respectivos entes fiscalizables a efecto de que solventen las observaciones en un plazo de quince días hábiles a partir de su fecha de recepción, no obstante, después de revisadas las cuentas públicas y

solventadas o no las observaciones en el plazo señalado, la Contaduría Mayor de Hacienda, expresa su opinión al respecto y remite un dictamen con informe sobre la revisión de la cuenta pública a la Comisión de Vigilancia, quien a su vez rinde dictamen al Congreso del Estado, para que, mediante sesión plenaria, si así lo acuerda, declare revisada la cuenta pública correspondiente.

Como se observa, en el Estado de Aguascalientes, se sigue un procedimiento de revisión de cuenta pública, en el que existe un intercambio de información y, de ser necesario, se requiere a los entes fiscalizados la solventación de las observaciones formuladas por el órgano de fiscalización; sin embargo, no se prevé el hacer del conocimiento del ente fiscalizado, la persistencia de irregularidades, pese al desahogo del requerimiento, y no es sino hasta la emisión del decreto correspondiente como éste puede tener noticia de que el órgano de fiscalización no tuvo por solventadas ciertas observaciones, por lo que es exigible que, entonces, en el Decreto en cuestión se señalen, las observaciones y las consideraciones por las que éstas no se hubieran tenido por solventadas, a fin de que el ente fiscalizado, con base en dicha publicación y en la información en que se basó la revisión de su cuenta pública, esté en condiciones de conocer con precisión aquellas observaciones que se le tuvieron por no solventadas.

En efecto, aun cuando como ya se dijo, no corresponde señalar en los decretos que aprueban o no la cuenta pública, de manera tan detallada, las observaciones hechas al Municipio actor y las razones por las que se considera así, dado que mediante ellos únicamente se lleva a cabo la declaración de aprobación o no de dicha cuenta pública, lo cierto es que, en el caso, respecto de la revisión correspondiente al segundo semestre del año dos mil cinco, al haberse publicado únicamente la parte correspondiente al "Decreto", sin incluir las consideraciones que llevaron a las determinaciones que se incluyen en él, se impide al Municipio conocer con precisión qué observaciones no fueron consideradas como solventadas por el Congreso Local.

Por otra parte, si bien tanto el Municipio actor como el Congreso del Estado mantuvieron un constante intercambio de información, lo cierto es que, antes de la demanda de controversia de constitucionalidad, el Municipio no conocía el contenido del Dictamen remitido por la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda al Congreso del Estado (fojas doscientos noventa y cuatro a trescientos dos), ni las observaciones que, con base en los pliegos de observaciones y recomendaciones se consideraron como no solventadas, por lo que, se reitera, resultaba imposible para el Municipio actor conocer aquellas observaciones que, de acuerdo con el Congreso local, se encontraban carentes de solventación.

El que en el dictamen no se contenga un despliegue preciso de la información de la revisión de la cuenta pública, no impide -como se hizo en el Dictamen presentado por la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda- que se señalen a manera de consideraciones, las observaciones no solventadas y los motivos por los que se consideran así. Al efecto, cabe aclarar, que en el caso, de haberse publicado junto con el Dictamen 290, las consideraciones referidas, éstas debieron ser acordes a las modificaciones acordadas por el Congreso de Aguascalientes en la sesión de quince de febrero de dos mil siete.

Con base en lo anterior, y al no derivarse de las constancias que integran el expediente de la presente controversia constitucional el conocimiento cierto por parte del Municipio sobre las observaciones que se tuvieron por no solventadas respecto de la revisión de su cuenta pública correspondiente al segundo semestre de dos mil cinco, es indudable que dicho Municipio se encontraba imposibilitado para conocer con precisión de aquellas observaciones tenidas por no solventadas por el Congreso del Estado y, por ende, defenderse al respecto.

En atención a las consideraciones expuestas, resultan fundados los argumentos hechos valer por el Municipio de Calvillo, Aguascalientes respecto de los artículos sexto y séptimo del Decreto Número 290 y, por consiguiente, procede declarar su invalidez.

4.- Por último, también resulta fundado el argumento de invalidez hecho valer por el Municipio actor mediante el cual se impugna el contenido de los **artículos quinto y sexto del Decreto 291**, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el veintiséis de febrero de dos mil siete, consistente en que la determinación de la existencia de supuestas irregularidades en el ejercicio del gasto público, proporcionándose instrucciones de aplicar las sanciones e interponer las denuncias correspondientes por concepto de ellas, bajo la determinación de proceder en contra de los responsables que no apliquen las sanciones e interpongan las denuncias señaladas, sin precisar en qué consisten dichas irregularidades, vulneran el contenido de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es preciso puntualizar que, por mérito del ajuste hecho mediante la fe de erratas publicada en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, por la cual se deja sin efectos la publicación del artículo tercero del Decreto 291 en estudio, el orden de la numeración de los artículos de dicho decreto cambió, por lo que el contenido del artículo quinto impugnado corresponde al cuarto y el del sexto al quinto, sin que el contenido de los artículos quinto y sexto del Decreto Número 291 publicado el veintiséis de febrero de dos mil siete, hubiese variado como consecuencia de la fe de erratas referida, dado que, se reitera, el objeto era suprimir el contenido del artículo tercero, por lo que sí procede examinar su constitucionalidad y se hará referencia a ellos como tales:

QUINTO.- En términos del Artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, y por las irregularidades cometidas por el Municipio en el ejercicio del gasto, mismas que son sancionadas de conformidad con el Artículo 64 de la Constitución Política del Estado, Artículos 6o., 7o., 11, 24, 39 y 42 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Aguascalientes, y Artículos 1o., 70, fracciones I, II y V, y Artículo 71, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Aguascalientes; por lo que se instruye a la Contraloría Municipal, al H. Ayuntamiento y a la propia Contaduría Mayor de Hacienda, para que se actúe en consecuencia de los Artículos invocados, y se aplique la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado; estableciendo las sanciones correspondientes a quien resulte responsable por la reiteración en el incumplimiento del marco legal de actuación, y así mismo, se dé vista al Ministerio Público para que, de existir elementos, se finque la responsabilidad penal correspondiente.

SEXO.- En caso de que el resolutivo anterior no sea debidamente solventado en tiempo y forma, deberá darse vista a la autoridad competente para que proceda conforme a derecho contra los responsables de la ejecución de dicho resolutivo.

Como se observa, en el artículo quinto del Decreto 291, se conmina a diversas autoridades a actuar en consecuencia de las observaciones no solventadas, no obstante, ello no implica por sí la determinación de algún tipo de sanción, pues lo que hace el Congreso del Estado de Aguascalientes es actuar conforme al contenido del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, toda vez que, al haber encontrado irregularidades en el ejercicio de la revisión de la cuenta pública referente al primer semestre de dos mil seis, el Congreso demandado procedió a instruir a la Contraloría Municipal, al Ayuntamiento y a la propia Contaduría Mayor de Hacienda, para actuar en consecuencia de los artículos que se invocan en dicho artículo.

No obstante lo anterior, para que un ente fiscalizable pueda dar cumplimiento a las observaciones que se determinaron como no solventadas, requiere en principio conocerlas.

En el caso, a fojas setenta y nueve y ochenta y uno del cuaderno de pruebas de la presente controversia constitucional se encuentra de manera respectiva, copia certificada de los acuses de recibo de los oficios 66/06, de diecisiete de agosto de dos mil seis y 80/06 de veintidós de septiembre del mismo año, suscritos ambos por el Contador Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Aguascalientes, mediante los cuales se notifican al Municipio, en el primero, el pliego de observaciones correspondiente a obra pública y mediante el segundo, lo concerniente a los conceptos de directo municipal y ramo 33 del primer semestre de dos mil seis, por lo que resulta indiscutible que la Contaduría Mayor de Hacienda, sí hizo saber al Municipio actor las irregularidades detectadas dentro de la revisión de la cuenta pública y este último sí tuvo conocimiento de las observaciones hechas por el Congreso.

Al efecto, si bien el órgano técnico de fiscalización hizo llegar al Municipio actor los pliegos de observaciones y recomendaciones correspondientes a la revisión de la cuenta pública del primer semestre de dos mil seis, otorgándole un plazo de quince días hábiles para la solventación de las mismas y los artículos impugnados se apegan al contenido del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de Aguascalientes, no significa que el Municipio se encuentre en posibilidad de conocer de forma precisa aquellas observaciones consideradas por el Congreso como carentes de solventación, toda vez que, como en el caso anterior, en el Periódico Oficial de la Entidad, únicamente se publicó la parte correspondiente al Decreto impugnado, sin la parte considerativa donde se encontraran contenidas en forma breve las observaciones carentes de solventación y las razones por lo que se fueron consideradas así.

Con base en lo anterior y, al no derivarse de las constancias que integran el expediente de la presente controversia constitucional comunicación alguna mediante la cual se hicieran del conocimiento del Municipio actor las observaciones que se tuvieron por no solventadas respecto de la revisión de su cuenta pública correspondiente al primer semestre de dos mil seis, se declara la invalidez de los artículos quinto y sexto del Decreto 291 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el veintiséis de febrero de dos mil siete.

SEPTIMO.- La declaratoria de invalidez de los actos impugnados surtirá efectos a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.- Se sobresee en la presente controversia constitucional, respecto del artículo tercero del Decreto Número 291, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el veintiséis de febrero de dos mil siete, en los términos precisados en el considerando quinto de esta ejecutoria.

TERCERO.- Se reconoce la validez del artículo segundo del Decreto Número 290, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el veintiséis de febrero de dos mil siete.

CUARTO.- Se declara la invalidez de los artículos primero en la parte correspondiente a su segundo párrafo, sexto y séptimo del Decreto Número 290, así como quinto y sexto del Decreto Número 291, ambos publicados en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el veintiséis de febrero de dos mil siete, en términos de lo dispuesto en el considerando sexto de la presente ejecutoria.

QUINTO.- Publíquese esta resolución en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes 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 como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, José Ramón Cossío Díaz, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Sergio A. Valls Hernández (Ponente).

Firman el Ministro Presidente de la Sala y Ponente, con el Secretario de Acuerdos, que autoriza y da fe.

El Presidente de la Primera Sala y Ponente, Ministro **Sergio A. Valls Hernández.**- Rúbrica.- El Secretario de Acuerdos de la Primera Sala: **Heriberto Pérez Reyes.**- Rúbrica.

México, Distrito Federal, a ocho de julio de dos mil diez, el suscrito licenciado **Marco Antonio Cepeda Anaya**, Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, certifica que las anteriores son copia fiel de la sentencia dictada el diez de junio de dos mil nueve, por la Primera Sala de este Alto Tribunal en la controversia constitucional 34/2007, promovida por el Municipio de Calvillo, Estado de Aguascalientes, se expiden en sesenta fojas útiles.- Conste.- Rúbrica.

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal en la Controversia Constitucional 36/2006, promovida por el Municipio de Jalpa de Méndez, Estado de Tabasco.

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 36/2006.

ACTOR: MUNICIPIO DE JALPA DE MENDEZ, ESTADO DE TABASCO.

MINISTRO PONENTE: MARIANO AZUELA GÜITRON.

SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA: OSCAR F. HERNANDEZ BAUTISTA.

SECRETARIO ADMINISTRATIVO: JOEL IBAÑEZ GONZALEZ.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintinueve de abril de dos mil ocho.

VISTOS; Y,

RESULTANDO:

PRIMERO. Por escrito depositado en la oficina de correos del lugar de residencia del Municipio actor el diez de febrero de dos mil seis, recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinte de febrero siguiente, Francisco Mirabal Hernández, José Félix López López, Alejandro Soberano Hernández, Alcides May Córdova, Marbella Javier de la Cruz, Manuel Zapata Vargas, Belisario Alejandro de la O, Adriana López García, Mauro Carrillo López, Marbella Contreras Izquierdo, Antonio de la O Peralta y María del Carmen Orueta López, en su carácter de Presidente Municipal, Síndico de Hacienda y Regidores, respectivamente, del Municipio de Jalpa de Méndez, Estado de Tabasco, promovieron controversia constitucional en la cual demandaron de las autoridades que a continuación se señalan la invalidez de los actos que más adelante se precisan:

“AUTORIDADES DEMANDADAS, ACTO IMPUGNADO Y NORMA GENERAL QUE SE SOLICITA SE DECRETE INVALIDADA. El presente medio de control constitucional está estructurado para controvertir el acto de autoridad e invalidez de la norma general que enseguida se enuncian: - - -1) El Congreso del Estado de Tabasco, como responsable de lo siguiente: - - - La inconstitucionalidad de los numerales ‘QUINTO y SEXTO’ del apartado denominado ‘CONSIDERANDO’ y ‘ARTICULO UNICO’ del ‘DECRETO 098’, publicado el veintiocho de diciembre de dos mil cinco, en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, Suplemento 6606, mediante el cual ese órgano originario del Estado, con base en la facultad que le confiere el artículo 36, fracción XLI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, impuso una serie de sanciones que se estiman contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal como se verá en el apartado correspondiente. - - - Derivado del acto de aplicación contenido en el decreto referido en el párrafo anterior, se controvierte la aprobación del decreto número 007, publicado el siete de abril de dos mil cuatro, en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, la cual contiene el artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados que se solicita se decrete su invalidez por ser contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - - - 2) El Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, órgano técnico en el cual se apoya el Congreso del Estado de Tabasco, para la revisión, fiscalización y calificación de la cuenta pública, como responsable de lo siguiente: - - - Informe sobre hallazgos y observaciones relativos a la autoevaluación presupuestal-financiera y evaluación del gasto público, correspondiente a cada uno de los trimestres del ejercicio fiscal 2004. - - - Informe que contiene pliego de cargos derivado del apartado de hallazgos y observaciones de las evaluaciones trimestrales practicadas a los informes de autoevaluación del ejercicio fiscal 2004. - - - 3) El Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco, como responsable de lo siguiente: - - - La promulgación y orden dada para publicar, el siete de abril de dos mil cuatro, el decreto número 007, en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, misma que contiene el artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con la misma, que se solicita su invalidez. - - - La orden dada para la publicación del decreto número 098, publicado el veintiocho de diciembre de dos mil cinco, en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, misma que contiene la calificación que sobre la cuenta pública del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Jalpa de Méndez, Estado de Tabasco, realizó el Congreso del Estado de Tabasco. - - - Nota.- Estimamos conviene manifestarle a este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que conscientes estamos que la publicación ordenada por el titular del Ejecutivo del Estado de Tabasco para publicar el decreto número 098, mediante el cual, el Congreso del Estado de Tabasco, determinó aprobar la cuenta pública del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Jalpa de Méndez, Estado de Tabasco, no obstante en los numerales ‘QUINTO y SEXTO’ del apartado denominado ‘CONSIDERANDO’ y ‘ARTICULO UNICO’ del apartado denominado ‘DECRETO 098’ se imponen una serie de sanciones que se estiman contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se enuncia sólo para cubrir las formalidades esenciales que resultan exigibles procesalmente, sin embargo, convencidos estamos que la revisión, fiscalización y calificación de las cuentas públicas, es una facultad exclusiva de uno de los poderes originarios que no admite intromisión de alguno de los otros poderes originarios. - - - 4) El Secretario de Gobierno del Gobierno del Estado de Tabasco, como responsable de lo siguiente: - - - El refrendo del decreto número 098, publicado el veintiocho de diciembre de dos mil cinco, en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, mismo que contiene la calificación que sobre la cuenta pública del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Jalpa de Méndez, Estado de Tabasco, realizó el Congreso del Estado de Tabasco. - - - Nota- Estamos conscientes que el refrendo realizado por el Secretario de Gobierno del Estado de Tabasco, con motivo de la calificación de la cuenta pública, se enuncia sólo para cubrir las formas, sin embargo, desde nuestra óptica la calificación de las cuentas públicas es una facultad exclusiva del Congreso del Estado de Tabasco, por lo que no requiere del refrendo del funcionario referido para que tenga validez jurídica. - - - 5) Secretario de Comunicaciones, Asentamientos y Obras Públicas del Gobierno del Estado de Tabasco, como responsable de lo siguiente: - - - El refrendo del decreto número 007, publicado el siete de abril de dos mil cinco, en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, mismo que contiene el artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados que se solicita se decrete su invalidez.”

SEGUNDO. En la demanda se señalaron los antecedentes que se estimaron pertinentes.

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

En el **primer concepto de invalidez** se señala que el **Decreto 098**, emitido por el Congreso del Estado de Tabasco, incumple lo dispuesto por el párrafo primero del artículo **16 de la Constitución General de la República**, ya que no se encuentra debidamente fundado y motivado por lo siguiente:

- a) En los **considerandos Quinto y Sexto** de dicho Decreto se precisa que el Municipio actor dejó de solventar observaciones realizadas por el Organismo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, irregularidades que generaron la cantidad de \$2'282,269.16 (dos millones doscientos ochenta y dos mil doscientos sesenta y nueve pesos 16/100 m.n.); no obstante, como se advierte de los informes sobre hallazgos y observaciones relativos a la auto-evaluación presupuestal-financiera y evaluación del gasto público, correspondiente a todos los trimestres del ejercicio fiscal del año dos mil cuatro, emitido por el citado órgano de fiscalización, el Municipio actor sí solventó las observaciones que fueron realizadas agregando la información que le fue requerida y la que estimó necesaria para justificar todos los extremos contables, administrativos y jurídicos sobre su actuación constitucional municipal.
- b) Lo anterior implica que el Congreso del Estado no pormenorizó los documentos que solventaron las observaciones formuladas por el órgano de fiscalización en comento; no precisó qué documentación fue requerida por aquél para tal efecto; no señaló qué valor asignó a la documentación proporcionada por el actor para solventar las observaciones, ni las razones que tuvo para desestimarla, tampoco precisó el fundamento de su decisión.
- c) Del mismo modo, el Congreso del Estado no detalló las acciones y las obras que ejecutó el Municipio actor durante el ejercicio del año dos mil cuatro por administración directa, que ascienden a la cantidad referida en el considerando que se comenta.
- d) El Congreso del Estado sostiene que derivado del análisis al Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública del Municipio actor correspondiente al ejercicio del año dos mil cuatro, la Tercera Comisión Inspectoral de Hacienda determinó que de las obras ejecutadas en dicho ejercicio, debían excluirse del **Decreto 110** los proyectos de inversión OP064; OP065; OP066; OP067; OP085; OP087; OP136; OP005; OP061; OP006; OP010 y OP090, por no encontrarse solventadas en su totalidad, sin especificar las razones para arribar a tal conclusión.
- e) El Congreso del Estado no tiene competencia constitucional para ordenarle a la Contraloría Municipal del Ayuntamiento Constitucional del **Municipio de Jalpa de Méndez**, Estado de Tabasco, que destituya al Director de Obras, Asentamientos y Servicios Municipales de ese Municipio, pues está prejuzgado sin dar cumplimiento a las garantías de audiencia, debido proceso y debida defensa, invadiendo el marco competencial de órganos que sí tienen competencia expresa.
- f) Lo mismo sucede cuando el citado Congreso requiere al órgano de fiscalización en comento que sancione a los servidores públicos que por su encargo o jerarquía hubieren intervenido en el proceso de aplicación del gasto, relacionado con las violaciones precisadas en el considerando Quinto, sin detallar el sentido y alcance de citada la imposición, ni las circunstancias particulares en las que se cometió la falta administrativa y la responsabilidad plena de los servidores públicos.
- g) En relación con el **considerando Séptimo** del **Decreto 098** combatido, el actor señala que en aquél el Congreso del Estado precisa que con la finalidad de evitar incrementos en los pasivos provenientes de laudos laborales ejecutoriados pendientes de pago, recomienda su liquidación inmediata con recursos del presupuesto de egresos que corresponda, por lo que el Organismo de Control Interno del Municipio actor deberá efectuar las acciones pertinentes o, fincar las responsabilidades administrativas procedentes. Lo anterior pone de manifiesto que lo que en principio constituyó una recomendación, resultó un mandato arbitrario que no tiene sustento jurídico.

En el **inciso A)** del **segundo concepto de invalidez** se aduce que el Congreso del Estado transgredió en perjuicio del Municipio actor el párrafo segundo del artículo **14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, bajo los siguientes argumentos:

- a) Al precisar en el **considerando Sexto** del **Decreto 098** que del análisis efectuado al Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública de dicho Municipio, relativo al ejercicio fiscal del año dos mil cuatro, presentado por el Organismo de Fiscalización, se advierte que incumplió con lo establecido en el **párrafo segundo del artículo 73 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas**, pasó por alto que el **Decreto 007**, por el cual fue promulgada dicha ley, se publicó en el Periódico Oficial Local el siete de abril de dos mil cuatro, y **entró en vigor hasta el siete de junio de ese año**, según lo dispuesto por su artículo segundo

transitorio; por tanto, el Congreso del Estado aplicó retroactivamente en perjuicio del Municipio actor el citado numeral 73, párrafo segundo, puesto que la prohibición establecida en tal precepto consistente en que los Municipios no podrán contratar más del 5% de la inversión física total autorizada para obras públicas por administración directa, sólo es para el gasto parcial del ejercicio del año dos mil cuatro, esto es, a partir de la vigencia de la mencionada disposición.

En el **inciso B)** del **segundo concepto de invalidez** el Municipio actor señala que el párrafo segundo del artículo 73 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas vulnera lo dispuesto por el artículo 115, fracción II, de la Norma Fundamental, dado que:

- a) Si bien es verdad que esta disposición constitucional autoriza a las Legislaturas de los Estados para expedir 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, cuya finalidad es lograr la autonomía municipal; luego, cuando a través de la mencionada disposición legal se restringe al Municipio el medio por el cual debe realizar las obras públicas, no se respeta el fin del Constituyente.
- 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 referido artículo 115, también debe atender al espíritu del Poder Reformador, lo que no aconteció cuando dicho Congreso insertó a la Ley de Obras Públicas la limitante prevista en su artículo 73, párrafo segundo.
- c) 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.
- d) 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 obliga al Ayuntamiento 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.
- e) 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. Conforme a ese principio, los Municipios están facultados para disponer de manera autónoma la forma y el destino en que 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.
- f) En términos de los numerales 115 de la Constitución General y 65 de la Constitución del Estado de Tabasco, los recursos económicos de que disponga el Gobierno del Estado, los Municipios, así como sus respectivas Administraciones Públicas Paraestatales se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, esto es, si bien los Municipios pueden administrar su hacienda libremente, lo cierto es que deberán garantizar que su ejercicio se efectúe conforme a los principios antes referidos.
- g) En tal contexto, el Organo Revisor de la Constitución del Estado de Tabasco precisó que conforme al principio de libre administración hacendaria derivado del artículo 115 de la Constitución General, las adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestaciones de servicios de cualquier naturaleza y contratación de obras que realicen se adjudicarán o llevarán al cabo a través de licitaciones, mediante convocatoria pública para que libremente se presenten las proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, no obstante, cuando las licitaciones referidas no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán 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.

- h) No obstante lo anterior, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, en ningún apartado establece 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, cuando las licitaciones no sean las idóneas y sea necesario para el Ayuntamiento la contratación de obra, sin que el párrafo segundo del artículo 73 de la precisada Ley remedie lo anterior pues, por el contrario, atenta contra el marco competencial de los Municipios, consagrado en los incisos del a) al i) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución General.

En el **tercer concepto de invalidez** el actor reitera la sujeción de los actos del Congreso del Estado, en cuanto a la aprobación de la cuenta pública de los Municipios, al principio de legalidad regulado por el numeral superior 16.

En el **cuarto concepto de invalidez** se precisa que el refrendo reclamado a los Secretarios de Gobierno y de Obras Públicas no amerita un *“agravio profundo y amplio”*, por ser parte del proceso legislativo.

En el **quinto concepto de invalidez** el actor destaca que conforme al criterio de este Tribunal Pleno, para que se estudien los conceptos de invalidez es suficiente con que el actor exprese claramente la contravención del acto o norma impugnados a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO. El actor considera que los actos cuya invalidez demanda son violatorios de los artículos 14, 16, 115, 116 y 133, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO. Por acuerdo de veintiuno 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 Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, como instructor del procedimiento.

Por auto de veintidós de febrero de dos mil seis, el Ministro Instructor admitió a trámite la demanda presentada por el Síndico de Hacienda del Municipio actor, sin tener por presentados al Presidente Municipal y Regidores, en virtud de que la representación legal del Municipio corresponde al Síndico; por otra parte, reconoció el carácter de demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al Secretario de Gobierno y al Organo Superior de Fiscalización, todos del Estado de Tabasco -no así al Secretario de Comunicaciones, Asentamientos y Obras Públicas del Gobierno de la entidad, en virtud de encontrarse subordinado al Gobernador Constitucional del Estado- 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 Organo Superior de Fiscalización 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 del Decreto 098, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintiocho de diciembre de dos mil cinco y del Periódico Oficial del Estado de siete de abril de dos mil cuatro; asimismo solicitó copia autorizada de diversos oficios 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:

- Reconoció haber sancionado y ordenado la publicación en el Periódico Oficial de la entidad, del Decreto 098 impugnado, con fundamento en los artículos 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.
- En virtud de no tener observaciones al Decreto 098, relativo a la cuenta pública del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Jalpa de Méndez, Tabasco, para el ejercicio fiscal del año dos mil cuatro, sobre la base de que para su emisión se cumplieron los requisitos formales del proceso legislativo y, debido a que no era contrario a las disposiciones de la Constitución General de la República, procedió a sancionarlo y promulgarlo, previo refrendo del Secretario de Gobierno, el cual se publicó en el suplemento “I” del Periódico Oficial número 6606 de veintiocho de diciembre de dos mil cinco.
- Asimismo, al no tener observaciones 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 mismo Estado para su promulgación, procedió a sancionarlo y 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, por ello, la parte actora se encuentra fuera del plazo para su interposición.

SEPTIMO. El Secretario de Gobierno, al contestar la demanda señaló, en suma, lo siguiente:

- Es cierto que el Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco sancionó y ordenó la publicación del Decreto 098 relativo a la cuenta pública del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Jalpa de Méndez, Tabasco, el que fue publicado en el Suplemento "I" del Periódico Oficial 6606 de veintiocho de diciembre de dos mil cinco.
- Al no tener observaciones al Decreto 098, relativo a la cuenta pública del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Jalpa de Méndez, Tabasco, para el ejercicio fiscal del año 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, el Ejecutivo estatal procedió a sancionarlo y promulgarlo.
- Es cierto que el citado Secretario de Estado refrendó el Decreto 098 combatido, relativo a la cuenta pública del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Jalpa de Méndez, Tabasco, para el ejercicio fiscal del año dos mil cuatro, con fundamento en los artículos 35, primer párrafo, 51, fracción I, de la Constitución Política del Estado, que establecen la atribución de esta autoridad administrativa de refrendar para su validez y observancia las leyes y decretos que el Gobernador del Estado promulgue.
- 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, por ello, la parte actora se encuentra fuera del plazo para su interposición.

OCTAVO. 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:

- En relación con la falta de fundamentación y motivación que la actora atribuye al considerando Quinto del Decreto 098, apunta que ésta pasa por alto que las facultades de fiscalización del Congreso Estatal se realizan a partir del dictamen que somete a su consideración la Comisión Inspectoradora de Hacienda, el cual a su vez se basa en los informes técnicos, financieros y demás soportes documentales que le presenta el Órgano Superior de Fiscalización del Estado.
- De esa forma la actividad fiscalizadora del Congreso en su fase aprobatoria se realiza primero por la Comisión Inspectoradora de Hacienda y posteriormente por el Pleno de ese órgano legislativo, con base en los informes, datos y soportes documentales presentados por el ente fiscalizador, por lo que no corresponde al Pleno en la fase en comento realizar nuevamente todo el trabajo técnico-contable.
- En cuanto al considerando Sexto señala que en él se establecen puntualmente las conductas que motivaron las observaciones, lo cual se apoya en las disposiciones sustantivas y adjetivas que produjeron la emisión del Decreto.
- En relación con el considerado Séptimo se aduce que lo en él asentado no pretende intervenir en el orden judicial e imponer la ejecución de laudos o sentencias judiciales, su único propósito es resaltar una situación de hecho, como es la obligación de la autoridad de dar cumplimiento a las ejecutorias.
- En otro orden, se apunta que es cierto que expidió la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco.
- Es cierto que el Decreto 098, correspondiente a la calificación de la cuenta pública del ejercicio del año dos mil cuatro del Ayuntamiento Constitucional de Jalpa de Méndez, 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 del mismo año.
- Resulta inexacto que el primer acto de aplicación de la disposición legal impugnada se haya dado hasta la publicación del Decreto legislativo 098, relacionado con la fiscalización y aprobación de la cuenta pública del Municipio de Jalpa de Méndez, 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, a saber, estatal y municipal, entre otras, la no realización de actos o contratos en contravención a lo dispuesto en materia de obras.
- De estimar el Municipio actor que la ley en lo general, o su artículo 73 en lo particular, le causaba perjuicio y se apartaba del ordenamiento constitucional invadiendo su esfera de competencia y de autonomía, debió impugnarlo desde su entrada en vigor, por lo que la demanda intentada es improcedente por extemporánea.

- 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; por el contrario, la autonomía municipal se encuentra sujeta siempre al orden jurídico nacional y local y debe respetar las facultades que las Constituciones General 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 determina en qué deberán invertirse los recursos destinados para los Municipios, sino únicamente da 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 favorecer 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 señala la ley.
- La disposición legal impugnada contiene una medida compatible con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 son autónomos, 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 administración hacendaria 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, de tal forma que se obstruya u obstaculice el sano desarrollo de la entidad actora, pues de ningún modo se incurre en intromisión al garantizar la distribución del ejercicio de la obra pública, ya que únicamente se fijan los montos porcentuales 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 del artículo 25 de la Constitución General y 76, séptimo párrafo, de la Constitución local, garantizan 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 y convocatorias públicas, a fin de asegurar las mejores condiciones posibles en cuanto 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.

- Contrariamente 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 098, 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.
- Al entrar en vigor la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas los municipios estaban en aptitud de acatarla respecto al límite del 5% para obras por ejecución directa, pues a fin de que realizaran los trámites administrativos, en el régimen transitorio de la propia Ley se otorgó un lapso de sesenta días para su aplicación.

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

- Es cierto que el Ayuntamiento de Jalpa de Méndez, Tabasco envió solventaciones a las observaciones correspondientes a la primera, segunda y tercera autoevaluación del año dos mil cuatro, al Organismo Superior de Fiscalización del Estado; sin embargo, el ente fiscalizador emitió su Pliego de Cargos como resultado de la no solventación del pliego de observaciones, en virtud de que las argumentaciones y pruebas presentadas por el Municipio son insuficientes para solventar las observaciones.
- El actor confunde entre los motivos y fundamentos del Decreto 098 y las observaciones realizadas por el ente fiscalizador, pues combate que no se precisen los hechos respecto de las observaciones realizadas por el ente fiscalizador, cuando la facultad del Congreso es calificar la cuenta pública.
- No existe invasión de la autonomía municipal respecto al manejo de su patrimonio 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 local 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 General de la República, establece la facultad del Municipio para manejar su patrimonio, pero ello está condicionado 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, pues está obligado a 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 3º de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco es permitir el 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.

DECIMO. El Procurador General de la República respecto de la presente controversia constitucional se abstuvo de formular opinión, según se desprende del cuaderno principal del presente asunto.

DECIMO PRIMERO. Agotado en sus términos el trámite respectivo, tuvo verificativo el treinta de junio 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.

DECIMO SEGUNDO. Toda vez que en sesión pública del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de dos de enero de dos mil siete, se designó al Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia como Presidente de este Alto Tribunal, mediante acuerdo del tres siguiente, con fundamento en el artículo 14 fracción II, párrafo primero de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 34, fracción XXII y 81 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el asunto fue returnado al Ministro Mariano Azuela Güitrón; 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 un Estado con uno de sus municipios, y se cuestiona la constitucionalidad de una norma general.

SEGUNDO. Ante todo, se debe analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente, por tratarse de una cuestión de orden público y de estudio preferente.

Con ese propósito se precisa que del análisis integral de la demanda se desprende que los actos impugnados en esta controversia constitucional, son los siguientes:

a) Artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, publicado en el Periódico Oficial del mismo Estado el siete de abril de dos mil cuatro.

b) Decreto 098, publicado en el citado medio local de difusión oficial el veintiocho de diciembre de dos mil cinco, expedido por el Congreso de dicha entidad federativa, relativo a la aprobación de la Cuenta Pública del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Jalpa de Méndez, Tabasco, correspondiente al ejercicio del uno de enero al treinta y uno de diciembre del año dos mil cuatro, por vicios propios y como acto de aplicación del numeral citado en el inciso a).

c) Informe elaborado por el Organismo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, sobre hallazgos y observaciones relativos a la autoevaluación presupuestal-financiera y evaluación del gasto público, correspondiente a cada uno de los trimestres del ejercicio fiscal del año dos mil cuatro.

d) Informe emitido por el citado Organismo de Fiscalización que contiene pliego de cargos derivado del apartado de hallazgos y observaciones de las evaluaciones trimestrales, practicadas a los informes de autoevaluación del ejercicio fiscal del año dos mil cuatro.

Sentado lo anterior, toda vez que la parte actora demanda la invalidez de un precepto legal con motivo del que considera su primer acto de aplicación, y en términos de lo dispuesto en el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional cuando se combata una norma general es de treinta días, computados a partir de su publicación, o bien a partir de su primer acto de aplicación, se torna necesario determinar, en primer orden, la oportunidad de la presentación de la demanda en relación con el acto de aplicación de la norma impugnada, esto es, el Decreto 098.

Con ese fin, se debe establecer la naturaleza del Decreto 098 combatido, para lo cual es conveniente señalar, aunque sea en forma general, la diferencia entre acto administrativo y acto legislativo, así como la existente entre decreto y ley, lo anterior en cuanto a su aspecto material, por ser el relevante para el asunto en análisis.

En ese orden de ideas, el acto legislativo es aquél mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales; así, la ley se refiere a un número indeterminado e indeterminable de cosas y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables.

Por el contrario, el acto administrativo crea situaciones particulares y concretas, es decir, a diferencia de la ley no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad.

En cuanto a la diferencia entre ley y decreto, por lo que respecta a su aspecto material, la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, en tanto el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales.

Para efectos del caso concreto, es necesario destacar el aspecto de generalidad como característica esencial de la ley, y el de particularidad como característica esencial del decreto.

La generalidad, obedece a que el acto jurídico no desaparezca después de su aplicación y, en consecuencia, que deba aplicarse cuantas veces se actualice el supuesto previsto, sin distinción de persona.

La particularidad, en cambio, atañe a que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, por lo que, una vez aplicado, se extingue.

En este tenor, si el decreto es el acto referido a derechos y obligaciones de determinadas personas físicas o morales, entonces se refiere a una situación concreta, que excluye por tanto a la característica de generalidad.

Ahora bien, aunado a que tanto por su denominación como por el carácter que le atribuye la ley, el decreto se refiere a una situación particular y no general, es necesario atender, además, a su contenido para precisar debidamente su naturaleza.

Así, en cuanto al caso concreto, se advierte de la lectura del Decreto 098 impugnado que éste únicamente contiene la aprobación de la Cuenta Pública del Ayuntamiento Constitucional de Jalpa de Méndez, Tabasco, correspondiente al periodo del uno de enero al treinta y uno de diciembre del año dos mil cuatro, es decir, se refiere a una situación concreta, que también corrobora que el citado acto, de acuerdo a su contenido, es un decreto y no una norma de carácter general.

En ese contexto, es válido afirmar que si bien el Decreto impugnado es un acto formalmente legislativo, considerando el órgano que lo emitió, también lo es que materialmente tiene el carácter de un acto administrativo y no de una ley; es decir, no participa de la generalidad, como característica esencial.

Por tanto, si como se ha demostrado el Decreto combatido tiene la naturaleza de un acto y no de una norma general, el cómputo de la oportunidad de la demanda, debe realizarse conforme a los lineamientos que para este caso prevé el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de la Materia.

El precepto en cita señala que cuando se impugnen actos, el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días contados a partir del día siguiente al que se dé cualquiera de las siguientes circunstancias:

- a) Al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame.
- b) Al en que se haya tenido conocimiento del acto o de su ejecución.
- c) Al en que el actor se ostente sabedor del acto.

Sobre este punto resulta relevante señalar que del análisis integral de la demanda se advierte que la parte actora, al formularla, sólo citó la fecha de publicación del Decreto impugnado. En abono a lo anterior, del examen de las constancias de autos no se desprende elemento alguno que permita determinar si dicho Decreto fue notificado a la parte actora y, en su caso, la fecha en que ello ocurrió, o bien cuándo conoció de él; por último, el Municipio actor tampoco señala fecha en que se ostente sabedor del acto impugnado.

En consecuencia, para el cómputo del plazo de la presentación de la demanda de controversia constitucional debe tomarse en cuenta la fecha en que el Decreto 098 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, es decir, el veintiocho de diciembre de dos mil cinco, por lo que el plazo de treinta días hábiles para promover la demanda transcurrió del lunes dos de enero de dos mil seis al martes catorce de febrero siguiente, descontando al efecto los días veintinueve al treinta y uno de diciembre de dos mil cinco, por corresponder al segundo periodo de descanso de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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, si la demanda de controversia constitucional se presentó el diez de febrero del año dos mil seis, cabe estimar que se encuentra presentada dentro del plazo relativo.

Establecida la oportunidad de la demanda de controversia constitucional en relación con el Decreto 098 combatido, es necesario verificar si, por su naturaleza y contenido, efectivamente constituye un acto de aplicación del artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Al respecto, es de considerarse que el artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, precisa que las dependencias y entidades a quienes va dirigido, entre las que se encuentran los Municipios, podrán, previo acuerdo del Comité de Obra Pública, realizar trabajos por administración directa, sin exceder el 5% 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.

Por su parte, el Decreto combatido, a través del cual se aprobó la cuenta pública municipal de la parte actora referente al periodo mencionado, en su considerando Sexto y párrafo segundo de su artículo Único, establece que los servidores públicos del Ayuntamiento del Municipio de Jalpa de Méndez, de manera

reiterada con la ejecución de 67 acciones, infringieron lo dispuesto en el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados, al exceder 28% lo permitido por la ley para obras por administración directa en lo que a recursos económicos se refiere, ordenándose 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 antes relatado pone de manifiesto que el Decreto 098 impugnado sí constituye un acto de aplicación del artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco.

Atento a lo anterior, debe estimarse que la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente en relación con la norma impugnada, pues se presentó dentro del plazo de treinta días computado a partir del día hábil siguiente al en que se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el Decreto 098, que constituye su primer acto de aplicación, según se demostró en párrafos anteriores.

La anterior conclusión no soslaya que las autoridades demandadas, al producir la contestación respectiva, argumentaron que la demanda promovida en relación con el artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco resulta extemporánea, toda vez que el Decreto 098 no constituye el primer acto de aplicación del citado precepto; sin embargo, tales consideraciones devienen infundadas.

Aducen las autoridades demandadas que el primer acto de aplicación del artículo que se combate ocurrió cuando entró en vigor la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como al materializarse los actos de fiscalización llevados a cabo por el Organismo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco.

El primero de los argumentos en cuestión es infundado, puesto que la norma impugnada se combate con motivo de su primer acto de aplicación, no en virtud de su entrada en vigor. En esas condiciones, el primer acto de aplicación se materializa con la emisión de un acto que tenga su fundamento en el dispositivo impugnado, o bien cuando se actualice el presupuesto normativo que contiene la disposición legal, aunado a 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, de la Constitución General de la República para demandar, a través de la controversia constitucional, la invalidez de una disposición general o acto que vulnere su esfera de atribuciones.

En ese sentido, debe concluirse que la sola entrada en vigor de la norma únicamente presupone que adquiere obligatoriedad, sin que ello lleve a considerar que constituye su aplicación en un acto concreto y particular en perjuicio de la actora, a partir del cual pueda impugnarse conforme a lo dispuesto en el artículo 21, fracción II, última parte, de la ley reglamentaria de la materia.

Cabe agregar que el hecho de que el Municipio actor hubiera excedido en 28% el porcentaje permitido por el párrafo segundo del artículo 73 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco para la ejecución de obras por administración directa, como se apunta en el Decreto 098, no implica la aplicación de la norma en su perjuicio, ya que es inconcuso que si desató lo prescrito por ella al rebasar el porcentaje establecido como tope máximo para la realización de obra pública por administración directa, no se acogió a sus supuestos.

Por último, en cuanto a lo manifestado en el sentido de que el primer acto de aplicación del precepto legal impugnado tuvo verificativo con motivo de los actos de fiscalización realizados por el Organismo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, debe resolverse que tal argumento también deviene infundado, toda vez que ni de la demanda ni de las constancias de autos se advierte que con anterioridad a que se produjera el Decreto cuya validez se cuestiona existiera algún acto de aplicación de la norma combatida en perjuicio del actor que se hubiera hecho de su conocimiento.

De lo hasta aquí expuesto es factible concluir que 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.

TERCERO. Por otra parte, en relación con los actos identificados con los incisos c) y d) en el considerando anterior, se advierte que la demanda de controversia constitucional resulta extemporánea.

Al respecto, importa destacar que se trata de actos, como son el Informe elaborado por el Organismo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, sobre hallazgos y observaciones relativos a la autoevaluación presupuestal-financiera y evaluación del gasto público, correspondiente a cada uno de los trimestres del ejercicio fiscal del año dos mil cuatro; así como el Informe emitido por el citado Organismo de Fiscalización que contiene Pliego de Cargos derivado del apartado de hallazgos y observaciones de las evaluaciones trimestrales, practicadas a los informes de autoevaluación del ejercicio fiscal del año dos mil cuatro.

En ese contexto, debe recordarse que, como antes se apuntó, el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de la Materia, establece que cuando se impugnen actos el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días, contados a partir del día siguiente al que, entre otros supuestos, conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame.

En ese sentido, se debe precisar que el informe sobre los hallazgos y observaciones de los tres primeros trimestres del ejercicio fiscal dos mil cuatro, contenido en el oficio HCE/OSFE/842/2005, según se advierte de la copia certificada visible a fojas 624 a 626 del Tomo I del expediente principal, se notificó al Municipio actor, por conducto del Contralor Municipal, el ocho de junio de dos mil cinco.

Por otra parte, el informe sobre los hallazgos y observaciones del cuarto trimestre del ejercicio fiscal dos mil cuatro, contenido en el oficio HCE/OSFE/DATPIP-S/1258/2005, según se advierte de la copia certificada visible a fojas 647 a 652 del Tomo I del expediente principal, se notificó al Municipio actor, por conducto de la persona autorizada para tal efecto por el Contralor Municipal, el veintinueve de junio de dos mil cinco.

Finalmente, el Pliego de Cargos como resultado de la no solventación del pliego de observaciones, contenido en el oficio HCE/OSFE/1504/2005, cuya copia certificada puede consultarse a fojas 604 a 623 del Tomo I del expediente principal, se notificó al Municipio actor el primero de agosto de dos mil cinco, como se advierte del sello que ostenta dicho documento.

Sentado lo anterior, resulta oportuno anotar que la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco no establece el momento a partir del cual surtirán efectos las notificaciones practicadas en el procedimiento de fiscalización; sin embargo, el artículo 6o. de dicho cuerpo de normas autoriza la aplicación supletoria del Código Fiscal del Estado para lo no previsto en aquél.

Así, en términos de lo dispuesto en el artículo 95 del Código Tributario Estatal en cita, las notificaciones surtirán sus efectos el día hábil siguiente a aquel en que fueron hechas.

Por tanto, el plazo para combatir los citados actos, descontando los días inhábiles conforme a la fracción II del artículo 3o. de la ley de la materia, transcurrió del diez de junio al cuatro de agosto; del primero de julio al treinta de agosto; y, del tres de agosto al trece de septiembre, todos de dos mil cinco, respectivamente.

En las relatadas condiciones, si la demanda se depositó en la oficina de correos del lugar de residencia del Municipio actor el diez de febrero de dos mil seis, es inconcusos que resulta extemporánea en relación con los citados actos.

Cabe añadir que si bien los informes sobre hallazgos y observaciones relativos a las autoevaluaciones correspondientes a cada uno de los trimestres del ejercicio fiscal dos mil cuatro, así como el Pliego de Cargos respectivo, forman parte del procedimiento de revisión, fiscalización y calificación de la cuenta pública –el cual concluye con la declaración que emita la Legislatura local en la que apruebe o desaprobe la cuenta pública– no menos cierto resulta que desde su emisión se actualizó un perjuicio que facultaba al Municipio fiscalizado para acudir, desde luego, en controversia constitucional, dado que, como se infiere del contenido de dichos documentos, en ellos el Organismo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco lo conminó a realizar diversos actos específicos, tales como la solventación de diversos gastos, la instauración y conclusión de procedimientos administrativos tendientes a fincar responsabilidades a los servidores públicos que en virtud de los cargos que desempeñan intervinieron en la realización de los actos materia de las observaciones no solventadas, así como a informar el resultado de tales procedimientos al órgano fiscalizador.

A mayor abundamiento, téngase en cuenta que los pliegos y resoluciones que emita el Organismo de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco pueden combatirse a través del recurso de reconsideración previsto en el artículo 60 de la Ley de Fiscalización aplicable.

En ese sentido, se concluye que en relación con el Informe elaborado por el Organismo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, sobre hallazgos y observaciones relativos a la autoevaluación presupuestal-financiera y evaluación del gasto público, correspondiente a cada uno de los trimestres del ejercicio fiscal del año dos mil cuatro; así como el Informe emitido por el citado Organismo de Fiscalización que contiene Pliego de Cargos derivado del apartado de hallazgos y observaciones de las evaluaciones trimestrales, practicadas a los informes de autoevaluación del ejercicio fiscal del año dos mil cuatro, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso 21, fracción I, del mismo cuerpo de normas, por lo que se impone sobreseer en la presente controversia constitucional en relación con dichos actos, acorde a lo dispuesto en la fracción II del artículo 20 del propio ordenamiento.

CUARTO. Por constituir un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción, debe analizarse la legitimación de la parte promovente de la controversia constitucional, para lo cual se tiene presente el contenido de los artículos 10, fracción I y 11, primer párrafo, ambos de la Ley Reglamentaria de la Materia:

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

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

"Artículo 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, podrán comparecer a juicio los funcionarios que, en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

En ese tenor, como se advierte del auto de veintidós de febrero de dos mil seis, dictado por el Ministro instructor en la presente controversia constitucional, se tuvo por presentado en representación del Municipio actor a José Félix López López, en su carácter de Síndico de Hacienda, carácter que acreditó con la copia certificada ante el Notario Público número dos del Estado de Tabasco, de la constancia de mayoría y validez de la elección de Presidente Municipal y Regidores, expedida por el Consejo Electoral Municipal de Jalpa de Méndez, Tabasco, de veintidós de octubre de dos mil tres.

Con el fin de verificar si efectivamente recae en el indicado funcionario la representación del Municipio actor, se reproduce, en la parte que interesa al presente estudio, el artículo 36 de la Ley Orgánica de los Municipios de Tabasco:

"Artículo 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; de ahí que en el presente caso deba reconocerse que el Síndico de Hacienda tiene facultades para representar al Ayuntamiento de Jalpa de Méndez, Estado de Tabasco y, por ende, para ejercitar en su nombre esta controversia constitucional. Además, el Municipio actor es uno de los sujetos legitimados para instar la presente vía, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO. Por otra parte, para determinar la legitimación de las demandadas, se trae a cuenta el contenido de los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la Materia, que establecen:

"Artículo 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."

"Artículo 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 que en las controversias constitucionales tendrá el carácter de parte demandada, la entidad, poder u órgano que haya emitido y promulgado la norma general o acto impugnado, y deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen estén facultados para representarlos. Bajo esa óptica, se examina la legitimación de cada uno de los Poderes u órganos demandados.

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 primero de mayo de dos mil cinco, en la que aparece que el signante fue electo en el cargo citado para fungir en el período comprendido del uno de mayo de dos mil cinco al treinta y uno de mayo de dos mil seis (foja 300 del expediente de la controversia constitucional).

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

“Artículo 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...”

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 y acto cuya invalidez se demanda, aunado a que es un órgano de los contemplados en el artículo 105 constitucional para intervenir como tal en las controversias constitucionales.

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 Periódico Oficial de la entidad número 6182, de cinco de diciembre de dos mil uno, quien se encuentra facultado para representar al Estado de Tabasco en términos del artículo 42 de la Constitución Local, que establece:

“Artículo 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, aunado a que es un órgano de los contemplados en el artículo 105 constitucional para intervenir como tal en las controversias constitucionales.

Secretario de Gobierno del Estado:

Por lo que respecta al Secretario de Gobierno del mismo Estado, cabe precisar que éste refrendó el Decreto promulgatorio 007 divulgado a través del Periódico Oficial del Estado de Tabasco el siete de abril de dos mil cuatro, por el que se expidió la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco; además, refrendó el Decreto 098, difundido por el citado órgano de publicidad oficial local el miércoles veintiocho de diciembre de dos mil cinco, por el que fue aprobada la Cuenta Pública del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Jalpa de Méndez, Estado de Tabasco.

El Secretario de Gobierno del Estado de Tabasco, Jaime Humberto Lastra Bastar, compareció a esta controversia constitucional acreditando tal calidad con la copia certificada ante el Notario Público Número Dos con ejercicio en la Capital de ese Estado, del nombramiento de uno de enero del año dos mil dos, a través del cual el Gobernador de esa entidad federativa lo investió con ese carácter, en ejercicio de las atribuciones que le otorga el artículo 51 de la Constitución Local. En esa virtud, el mencionado funcionario acreditó tener el carácter con el que se le demanda, a través de un nombramiento expedido por el Gobernador del Estado, en uso de sus atribuciones constitucionales.

Ahora bien, no se desconoce que el Secretario de Gobierno no es un órgano de gobierno originario, sino derivado, en virtud de que no tiene delimitada su esfera competencial en la Constitución General de la República, sino en una ley; sobre el particular, debe decirse que si bien es cierto que los órganos derivados no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica de ese medio de control constitucional, también lo es que tratándose de la legitimación pasiva no se requiere, necesariamente, que sean órganos originarios del Estado, lo cual implica que las autoridades derivadas sí pueden fungir como parte demandada en una controversia constitucional, lo que debe determinarse en cada caso en particular, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento de control constitucional y al espectro de su tutela jurídica. Sobre el particular es aplicable la tesis aislada P. LXXIII/98, sustentada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a fojas 790, tomo VIII, diciembre de 1998, Novena Epoca, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, del rubro y texto siguientes:

“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.”

Ahora bien, a efecto de determinar si en el caso específico el Secretario de Gobierno del Estado de Tabasco tiene legitimación procesal pasiva, deben tenerse en cuenta las disposiciones la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del propio Estado, así como del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno, que regulan lo relativo al refrendo:

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

“Artículo 3. Para el despacho de los asuntos que competen al Titular del Poder Ejecutivo, éste se auxiliará de las Dependencias y Entidades que señale la presente Ley y demás disposiciones jurídicas.”

“Artículo 8. Los acuerdos, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que el Gobernador dicte para que sean obligatorios, deberán estar refrendados por el titular de la dependencia al que el asunto corresponda y serán publicados en el Periódico Oficial.”

“Artículo 21. Al frente de cada Secretaría habrá un titular a quien se denomina Secretario, designado por el Gobernador en los términos de la legislación respectiva...”

“Artículo 26. Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de las diversas ramas de la Administración Pública, el Titular del Poder Ejecutivo, contará con las siguientes dependencias:

I. Secretario de Gobierno...”

“Artículo 27. A la Secretaría de Gobierno corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

(...)

IX. Administrar y organizar el Periódico Oficial del Estado, publicando y difundiendo en el mismo las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas y normativas que deban regir en el Estado...”

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno.

“Artículo 9. El Secretario tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

IX. Refrendar en los términos del artículo 53 de la Constitución Política del Estado, los reglamentos, acuerdos y órdenes que expida el Gobernador del Estado;

(...)

XVI. Administrar y organizar el Periódico Oficial del Estado ordenando la publicación en dicho órgano de las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado, así como las demás disposiciones jurídicas y normativas que deban regir en el Estado;

(...)

XVIII. Refrendar, para su validez y observancia, las leyes y decretos que el Gobernador del Estado promulgue..."

De los preceptos legales acabados de reproducir se infiere que para el despacho de los asuntos que competen al Poder Ejecutivo Local, el Gobernador del Estado se auxiliará, entre otras, de las dependencias y entidades de la administración pública centralizada, de la cual forman parte las Secretarías del Despacho, entre las que se cuenta a la Secretaría de Gobierno, y dentro de las atribuciones que corresponden a este última destacan, para lo que es materia de estudio, las siguientes:

- Refrendar las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones que el Gobernador del Estado expida o promulgue, para que sean obligatorias.
- Administrar y publicar el Periódico Oficial del Estado.

En esa virtud, la intervención del Secretario de Gobierno del Estado de Tabasco en los Decretos cuya invalidez se demanda, deriva de sus atribuciones legales, en virtud de que le corresponde refrendar los decretos del titular del Poder Ejecutivo Estatal, relativo a su promulgación y, en esa virtud, su refrendo es un acto autónomo de control del ejercicio del poder del Gobernador del Estado; además la publicación de los decretos en el Periódico Oficial del Estado es responsabilidad de él.

Por las razones anotadas se concluye que el Secretario de Gobierno de Estado de Tabasco sí tiene legitimación procesal pasiva para responder por su intervención en los Decretos que se impugnan, pues realizó actos propios derivados de un imperativo categórico, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley de la materia. Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía en los razonamientos que la sustentan, la tesis de jurisprudencia P./J. 109/2001, emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a fojas 1104, tomo XIV, septiembre de 2001, Novena Epoca, compiladas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra indica:

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

Es importante precisar que en el caso es innecesario ocuparse de analizar la legitimación pasiva que pudiera corresponder al Secretario de Comunicaciones, Asentamientos y Obras Públicas del Gobierno del Estado de Tabasco, toda vez que en auto de veintidós de febrero de dos mil seis, el Ministro Instructor determinó no reconocer a dicha autoridad el carácter de demandada en la presente controversia, precisamente por carecer de legitimación, dado que actúa como subordinada del Gobernador de la entidad.

Órgano 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 Organismo 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:

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

I. Representar al Organismo 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...”

Ahora bien, es importante establecer las facultades que en materia de fiscalización de los recursos públicos corresponden al Poder legislativo del Estado de Tabasco, en términos de lo dispuesto en el artículo 36, fracciones XIII y XLI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco:

“Artículo 36. Son facultades del Congreso:

(...)

XIII. Supervisar, coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, al Organismo Superior de Fiscalización del Estado y Expedir la Ley que regule su organización y atribuciones.

(...)

XLI. Revisar, fiscalizar y calificar las cuentas públicas de los tres Poderes del Estado y de los Municipios, sin perjuicio de las evaluaciones trimestrales, por períodos anuales, a más tardar en el segundo período de sesiones ordinario siguiente, con base en los informes técnicos, financieros y los demás soportes documentales suficientes, que en términos de Ley, presente el Organismo Superior de Fiscalización del Estado.”

El numeral antes transcrito pone de manifiesto que el Constituyente local otorgó al Congreso del Estado la facultad de revisar la cuenta pública, para lo cual determinó que contaría con el apoyo del Organismo Superior de Fiscalización del Estado, entidad que tiene autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones según lo establece de esa manera el artículo 40 de la Constitución del Estado, el cual además prevé las atribuciones que corresponden a ese órgano:

“Artículo 40. El Organismo de Fiscalización del Estado, dependerá del Congreso, y sin excepción revisará y fiscalizará las cuentas del erario estatal y de los Municipios. Será un órgano técnico auxiliar de naturaleza desconcentrada, que tendrá autonomía funcional y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

El Organismo Superior de Fiscalización del Estado, tendrá las siguientes facultades:

I. Revisar y fiscalizar los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes del Estado y de los entes públicos locales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas estatales, a través de los informes técnicos y financieros, que se rendirán en los términos que disponga la ley;

II. Fiscalizará los recursos que como aportaciones del erario federal a la Hacienda estatal o municipal, administren y ejerzan las entidades del Gobierno del Estado, los municipios, y en su caso, los particulares, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás leyes que de ella emanen;

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos públicos, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, documentos o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos;

IV. Entregar, sin perjuicio de las evaluaciones que por períodos trimestrales establece esta Constitución respecto al gasto público ejercido, el informe final técnico y financiero de la revisión de la Cuenta Pública que corresponda, a la Cámara de Diputados a más tardar el 1o. de agosto del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que, después de su calificación, tendrá carácter público.

V. Determinar las responsabilidades administrativas, así como los daños o perjuicios que afecten la Hacienda Pública del Estado, de los Municipios o el patrimonio de los entes públicos locales, derivados de la fiscalización realizada y, sin detrimento de otras medidas disciplinarias o punitivas del órgano o autoridad competente, podrá fincar a los servidores públicos y demás sujetos obligados, mediante el pliego respectivo, las responsabilidades, indemnizaciones y sanciones pecuniarias procedentes, mismas que, para estos fines, las dos últimas se harán efectivas por conducto de la autoridad Hacendaria del Estado, en términos del Código Fiscal Local, reintegrándose las cantidades correspondientes a la entidad que haya sufrido directamente el perjuicio patrimonial; las demás sanciones, pasarán a favor del erario de que se trate.

El Poder Ejecutivo a través de su dependencia competente, y en específico, para estos fines, como autoridad hacendaria para ambos casos del erario estatal y municipal, aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción V del presente artículo, en los términos previstos por el Código Fiscal del Estado, debiendo reintegrar las cantidades respectivas al ente que sufrió directamente la afectación, con motivo de la conducta de que se trate;

VI. En las situaciones excepcionales determinadas por la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización, que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si dichos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y términos señalados por la ley, dará lugar al fincamiento de las responsabilidades que correspondan;

(...).”

Del numeral transcrito deriva que el Organismo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco es la entidad de fiscalización superior de la Entidad Federativa que apoya al Congreso del mismo Estado, entre otras funciones, en la revisión de la cuenta pública y goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Entre las funciones que le son encomendadas, se encuentra fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes del Estado, los Municipios y de los entes públicos fiscalizables; investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos públicos; entregar, sin perjuicio de las evaluaciones que por períodos trimestrales establece dicha Constitución local respecto al gasto público ejercido, el informe final técnico y financiero de la revisión de la Cuenta Pública que corresponda, a la Cámara de Diputados a más tardar el primero de agosto del año siguiente al de su presentación, dentro del cual deberán incluir los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que, después de su calificación, tendrá carácter público; determinar las responsabilidades administrativas, así como los daños o perjuicios que afecten la Hacienda Pública del Estado, de los Municipios o el patrimonio de los entes públicos locales, derivados de la fiscalización realizada y, sin detrimento de otras medidas disciplinarias o punitivas del órgano o autoridad competente, podrá fincar a los servidores públicos y demás sujetos obligados, mediante el pliego respectivo; en situaciones excepcionales determinadas por la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe.

En consecuencia, si en el caso, el Organismo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco como auxiliar del Poder legislativo del propio Estado fue quien emitió los informes que sustentan el Decreto 098 impugnado, en ejercicio de su autonomía técnica y de gestión de acuerdo con el artículo 10, fracción II, de la Ley de la materia, antes transcrito, resulta que sí tiene legitimación pasiva.

SEXTO. En otro orden, mediante escrito presentado el ocho de noviembre de dos mil seis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Francisco Mirabal Hernández, José Félix López López, Alejandro Soberano Hernández, Alcides May Córdova, Marbella Javier de la Cruz, Manuel Zapata Vargas, Belisario Alejandro de la O, Adriana López García, Mauro Carrillo López, Marbella Contreras Izquierdo, Antonio de la O Peralta y María del Carmen Orueta López, en su carácter de Presidente Municipal, Síndico de Hacienda y Regidores, respectivamente, del Municipio de Jalpa de Méndez, Estado de Tabasco, se desistieron de la presente controversia constitucional.

Por lo anterior, en acuerdo de veintiuno de noviembre siguiente el Ministro Instructor requirió a José Félix López López, en su carácter de Síndico de Hacienda del Municipio actor, para que remitiera copia certificada del acta de Cabildo en la que constara la autorización expresa para desistirse de la presente controversia constitucional, y compareciera ante este Alto Tribunal a ratificar el desistimiento o en su caso remitiera dicha ratificación ante Notario Público.

En cumplimiento a lo anterior, el siete de diciembre de dos mil seis, el Síndico de Hacienda del Municipio actor desahogó parcialmente el requerimiento que le fue formulado, al ratificar el desistimiento de mérito ante la fe del Subsecretario General de Acuerdos de este Alto Tribunal. Así, mediante acuerdo de ocho de diciembre del mismo año se le tuvo por ratificado ante la presencia judicial el desistimiento de los actos impugnados en la presente controversia constitucional.

Sentado lo anterior, es necesario examinar si el desistimiento formulado en las condiciones anotadas es apto para provocar el sobreseimiento en la presente controversia constitucional, para lo cual se transcribe el contenido de los artículos 11, párrafo primero y 20, fracción I, de la ley de la materia:

“Artículo 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...”

“Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales...”

En relación con el desistimiento este Alto Tribunal ha sostenido que existen condiciones expresas para que, en virtud del formulado en una controversia constitucional, se produzca el sobreseimiento, a saber:

- 1) Que la persona que desista a nombre de la entidad, órgano o poder de que se trate, se encuentre legitimada para representarlo en términos de las leyes que lo rijan;
- 2) Que el desistimiento sea ratificado ante un funcionario con fe pública; y,
- 3) Que la materia del juicio no se trate de la impugnación de normas de carácter general.

Sirve de apoyo a lo anterior el criterio sustentado por este Alto Tribunal en la jurisprudencia P./J. 113/2005, del rubro, texto y datos de identificación siguientes:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CONDICIONES PARA LA PROCEDENCIA DEL SOBRESEIMIENTO POR DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA. De conformidad con el artículo 20 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede el sobreseimiento cuando la parte actora desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que pueda hacerlo tratándose de normas generales. Por su parte, el artículo 11, primer párrafo, de la ley citada establece, en lo conducente, que la comparecencia de las partes a juicio deberá hacerse por medio de los funcionarios con facultades de representación, conforme a las normas que los rijan. De lo anterior se concluye que la procedencia del sobreseimiento por desistimiento en una controversia constitucional está condicionada a que la persona que desista a nombre de la entidad, órgano o poder de que se trate, se encuentre legitimada para representarlo en términos de las leyes que lo rijan; que ratifique su voluntad ante un funcionario investido de fe pública y, en lo relativo a la materia del juicio, que no se trate de la impugnación de normas de carácter general.” (Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, septiembre de 2005, página 894.)

Consecuentemente, con fundamento en lo previsto en el artículo 20, fracción I, de la ley en consulta, debe concluirse que el desistimiento formulado no puede operar respecto del artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, toda vez que se trata de una norma general. De esa forma, el desistimiento sólo podría tener efectos en relación con el Decreto 098 pues, como quedó asentado en el considerando Segundo de esta resolución, no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de los que goza una norma general, en virtud de que exclusivamente se refiere a una situación particular y concreta.

En ese orden de cosas, procede examinar si en el caso se encuentran colmados los restantes requisitos para que proceda el desistimiento, lo anterior como ya se anunció, únicamente en relación con el Decreto 098.

Así, en primer orden es necesario verificar si quienes formulan el desistimiento, esto es, Francisco Mirabal Hernández, José Félix López López, Alejandro Soberano Hernández, Alcides May Córdova, Marbella Javier de la Cruz, Manuel Zapata Vargas, Belisario Alejandro de la O, Adriana López García, Mauro Carrillo López, Marbella Contreras Izquierdo, Antonio de la O Peralta y María del Carmen Orueta López, en su carácter de Presidente Municipal, Síndico de Hacienda y Regidores, respectivamente, del Municipio de Jalpa de Méndez, Estado de Tabasco, están legitimados para representar al Municipio actor, lo anterior conforme a la normatividad que los rige, de conformidad con lo previsto en el párrafo primero 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.

En primer orden, conforme al artículo 65, fracción XII, de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, el Presidente Municipal solamente podrá asumir la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste forme parte, cuando el Síndico de Hacienda esté impedido legal o materialmente para ello, se abstenga o se niegue a cumplir con su función; precisando al respecto que en estos últimos casos, el Presidente deberá obtener la autorización del Ayuntamiento.

En ese tenor, es de resolverse que en el caso el Presidente Municipal de Jalpa de Méndez, Estado de Tabasco, carece de la legitimación necesaria para representar el Municipio actor y, por ende, para formular el desistimiento en la presente controversia constitucional, puesto que no se encuentra acreditada la actualización de alguno de los supuestos que prevé la norma en consulta, esto es, que el Síndico de Hacienda esté impedido legal o materialmente para representar al Municipio, o bien se abstenga o se niegue a cumplir con su función; por el contrario, el Síndico de Hacienda suscribió el desistimiento en análisis.

Por su parte, el artículo 35 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, que regula las atribuciones que corresponden a los Regidores, tampoco les dota de la representación del Municipio, como se desprende de la siguiente transcripción:

“Artículo 35. Los regidores tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

I. Asistir a las sesiones que celebre el Ayuntamiento;

II. Vigilar y atender el ramo de la administración municipal que les sea encomendado por el Ayuntamiento;

III. Formar parte de las comisiones que establezca el Ayuntamiento y de las que sean creadas por el presidente municipal;

IV. Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren citados por el presidente municipal;

V. Suplir en sus faltas temporales al presidente municipal en la forma que previene esta Ley;

VI. Rendir, por conducto del presidente de la comisión de que se trate, informe trimestral por escrito al Cabildo, de las actividades realizadas conforme a lo señalado en esta Ley, así como con relación al Plan Municipal de Desarrollo y al Programa Operativo Anual; y

VII. Las demás que les otorguen esta Ley y demás disposiciones aplicables.”

Incluso, conviene precisar que dentro de las facultades que corresponden al Ayuntamiento Municipal, previstas en el artículo 29 del ordenamiento en cita, tampoco se encuentra la representación legal del Municipio.

En ese tenor de ideas, sólo queda la opción de concluir que el desistimiento formulado por el Presidente Municipal y los Regidores de Ayuntamiento del Municipio de Jalpa de Méndez, Estado de Tabasco, no fue formulado por quien ostenta la representación legal del indicado Municipio, de manera que en relación con éstos no se encuentra satisfecho el requisito de procedencia en análisis.

En las relatadas condiciones, resta verificar si el Síndico de Hacienda del Municipio actor, que también suscribió el escrito de desistimiento, cuenta con atribuciones para ello, a propósito de lo cual debe estarse al contenido del artículo 36 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, que en la parte conducente para lo que es materia del presente estudio señala:

“Artículo 36. El síndico del Ayuntamiento tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.

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

(...)

Los síndicos no pueden desistirse, transigir, comprometerse en arbitrios y hacer cesiones de bienes, salvo autorización expresa que en cada caso les otorgue el Ayuntamiento.”

Del contenido de la norma transcrita se desprende, en primer término, que la representación del Ayuntamiento para comparecer a juicio recae en el Síndico Municipal; sin embargo, conforme a lo establecido en el último párrafo del precepto en análisis, tal atribución fue limitada por el legislador, al disponer que el Síndico estará impedido, entre otras cosas, para desistirse, salvo que exista autorización expresa del Ayuntamiento.

Esto es, si bien el legislador local otorgó al Síndico facultades para procurar y defender los intereses municipales en juicio, sin necesidad de autorización del Ayuntamiento; lo cierto es que tal facultad no comprende la atribución para desistirse de los juicios o procedimientos respectivos, pues para ello es menester que medie autorización expresa del Ayuntamiento, máximo órgano de gobierno municipal en términos de lo previsto en la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual se justifica en la medida que el desistimiento puede implicar abandonar la defensa de los intereses Municipales y, en el caso de las controversias constitucionales, trae consigo el consentimiento de los actos cuya invalidez se demandó.

Bajo esa óptica, debe concluirse que en el caso la manifestación del Síndico de Hacienda del Municipio de Jalpa de Méndez, Estado de Tabasco, aún cuando fue ratificada ante la presencia judicial, resulta ineficaz para que opere el desistimiento, toda vez que no obra en el sumario constancia que acredite la existencia de la autorización expresa del Ayuntamiento del Municipio actor, que habilitara al Síndico para formular ese desistimiento.

Cabe agregar que no obsta para afirmar lo anterior el hecho de que el escrito a través del cual se formuló el desistimiento, visible a fojas 385 del tomo II del expediente principal, se encuentre signado por Francisco Mirabal Hernández, José Félix López López, Alejandro Soberano Hernández, Alcides May Córdova, Marbella Javier de la Cruz, Manuel Zapata Vargas, Belisario Alejandro de la O, Adriana López García, Mauro Carrillo López, Marbella Contreras Izquierdo, Antonio de la O Peralta y María del Carmen Orueta López, los cuales se ostentan como Presidente Municipal, Síndico de Hacienda y Regidores, respectivamente, del Municipio de Jalpa de Méndez, Estado de Tabasco.

Al respecto, debe apuntarse que el artículo 11, párrafo primero, de la ley de la materia, dispone que los entes legitimados para instar una controversia constitucional deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen estén facultados para representarlos y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En ese orden de ideas, importa precisar el correcto alcance y sentido de la presunción que establece el numeral en cita, para lo cual deben tomarse en cuenta los fines perseguidos por la reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, así como por la ley reglamentaria de ese precepto constitucional.

Así, en primer término podemos afirmar que, como se advierte de los antecedentes del proceso que derivó en la reforma constitucional anotada, en la parte que interesa al punto de derecho en análisis, fue intención del Poder Reformador de la Constitución dotar a nuestro sistema de justicia de los mecanismos necesarios para resguardar íntegramente el orden constitucional, por lo que se confirieron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación atribuciones no solamente para resolver controversias relativas a las garantías individuales, sino además para conocer de conflictos suscitados con motivo de la organización política y de relación de competencias entre los órganos de poder.

Para cumplir con los fines anotados, según se infiere de la iniciativa de seis de abril de mil novecientos noventa y cinco, enviada por el Titular del Poder Ejecutivo Federal a la Cámara de Senadores, de la cual derivó la ley reglamentaria del artículo 105 de la Norma Fundamental, a efecto de garantizar el acceso al medio de control constitucional en estudio, es decir, las controversias constitucionales, a los sujetos legitimados para promoverlo ante el Máximo Tribunal del País, considerando además que buena parte de dichas controversias habrían de promoverse por órganos colegiados, se estimó necesario precisar adecuadamente la manera en que deberían ser representados. Por esa razón, se anotó lo siguiente:

“En este sentido, se prevé que el actor, el demandado y el tercero afectado serán representados por aquellas personas que determinen sus correspondientes normas. Por otra parte, y tratándose de la representación en juicio del Presidente de la República se sigue una solución semejante a la que se contempla en la Ley de Amparo, de ahí que en el proyecto de ley se establezca que su representación podrá estar a cargo de los titulares de las secretarías de Estado, jefes de departamento administrativo o Consejo Jurídico del Gobierno, de conformidad con las resoluciones que el propio Presidente de la República determine al efecto”

Cuestión a la que se puso especial énfasis en la Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados, de veinticuatro de abril de mil novecientos noventa y cinco, como se advierte de la siguiente transcripción:

“La legitimación procesal es uno de los aspectos que conviene destacar en el proyecto que se dictamina, la que se desprende de la naturaleza colegiada de los órganos que potencialmente pueden ser partes en el litigio constitucional; situación que la colegisladora resuelve remitiendo a las normas que los rigen, las que deben contemplar lo relativo a la representación en general de tales órganos.”

Los antecedentes descritos permiten afirmar que la finalidad que persigue el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General de la República es hacer factible, a través de una presunción de los representantes, que este Alto Tribunal pueda abordar la problemática planteada a través de este medio de control constitucional; en otros términos, se trata evitar que por formalismos o rigorismos legales se niegue el acceso a este medio de control de la regularidad constitucional a uno de los sujetos contemplados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esa forma, si la finalidad que se busca es garantizar el acceso a este medio de control constitucional, puede concluirse que tal presunción no opera en la forma anotada para reconocer la representación de quien comparezca a desistirse de la acción intentada en nombre de alguno de los poderes u órganos previstos en la fracción I del Artículo 105 de la Norma Fundamental pues, lejos de alcanzar los fines perseguidos por el Constituyente Permanente y el legislador, se podría afectar la defensa de los intereses de los órganos legitimados.

En efecto, debe tenerse presente que tratándose del desistimiento no se está en presencia de formalidades que, en un momento dado, pudieran obstaculizar el acceso a la justicia; por el contrario, se trata de una manifestación que podría repercutir gravemente en los intereses de la parte actora, en este caso, el Municipio de Jalpa de Méndez, Estado de Tabasco; dado que implica renunciar a la acción intentada, con el consecuente consentimiento de los actos impugnados.

Por esas razones, se considera necesario que en el caso exista certeza en cuanto a que es voluntad del máximo órgano de gobierno municipal, esto es, el Ayuntamiento, desistirse de la controversia intentada.

De esa forma, si como ya se dijo, el desistimiento de la demanda de la controversia constitucional trae consigo el consentimiento de los actos impugnados, para que proceda el sobreseimiento es necesario que exista certeza respecto de la voluntad del órgano o poder actor, externada a través de los órganos expresamente facultados para ello y cumpliendo las formalidades previstas en la normatividad aplicable, para desistirse de la acción intentada. Sostener lo contrario implicaría el riesgo de dejar al actor en estado de indefensión.

En las relatadas condiciones, se impone la necesidad de revisar si en el caso se cumplieron las formalidades respectivas para considerar que el desistimiento planteado debe tener consecuencias jurídicas, pues de no ser así, debe estimarse que la comparecencia es ineficaz para determinar el sobreseimiento.

En esa línea de pensamiento, dado que el artículo 36, último párrafo, de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco establece que para que el Síndico pueda desistirse de los juicios en que el Municipio sea parte es necesario que exista autorización expresa del Ayuntamiento, es conveniente establecer las formalidades que requieren los acuerdos de cabildo para su validez, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco.

“Artículo 19. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento, de elección popular directa; integrado por un presidente municipal, y el número de regidores y síndicos que determine la legislación electoral del Estado de Tabasco y en su caso, por quienes los sustituyan en términos legales. El número de síndicos se determinará en razón directa de la población del Municipio que representen...”

“Artículo 38. El Ayuntamiento celebrará sesiones cuantas veces sea necesario para el oportuno despacho de los negocios de su competencia, sesiones que públicamente deberán realizarse cuando menos una vez al mes. Las sesiones serán válidas con la asistencia de la mayoría de sus miembros.

Con las salvedades que señala este artículo, los acuerdos de los ayuntamientos se tomarán por mayoría de votos y en caso de empate, quien los presida tendrá voto de calidad...”

“Artículo 39. Las sesiones de los ayuntamientos serán ordinarias, extraordinarias, internas o reservadas y solemnes...”

“Artículo 40. Las sesiones de los ayuntamientos pueden realizarse a petición del presidente municipal o de dos de sus miembros. La sesión podrá declararse permanente cuando la importancia del asunto lo requiera y lo apruebe la mayoría de los miembros.

Las sesiones de los ayuntamientos se celebrarán en la Sala de Cabildos, o cuando el caso lo requiera, en el recinto previamente declarado oficial para tal objeto, se permitirá libre acceso al público y a los servidores del Ayuntamiento; excepto cuando por acuerdo del Cabildo y por la naturaleza de los asuntos a tratar deba tener el carácter de interna o reservada.

El Ayuntamiento podrá realizar sesiones fuera del recinto oficial del Cabildo dentro de su circunscripción territorial cuando lo considere conveniente, mediante acuerdo de sus integrantes que se harán públicos. (...)

Los ayuntamientos no podrán sesionar en recintos de organismos políticos o religiosos. A las sesiones ordinarias deberá citarse a los integrantes del Cabildo con por lo menos cuarenta y ocho horas de anticipación.

Para el caso de sesiones extraordinarias deberá citarse a los integrantes del Ayuntamiento, cuando menos con veinticuatro horas de anticipación, debiendo acompañar al citatorio el orden del día correspondiente al cual deberá ajustarse la sesión...”

“Artículo 42. El Ayuntamiento llevará un libro de actas en el que se asentarán los asuntos tratados y los acuerdos aprobados. El libro será autorizado en todas sus hojas por el secretario del Ayuntamiento.”

“Artículo 43. Los regidores, excepto cuando se trate de sesiones reservadas, podrán solicitar al Cabildo, mediante escrito, copia certificada de las actas de sesiones para fines lícitos, que deberán señalar con claridad en su petición. La solicitud se acordará en la siguiente sesión, ordenándose expedir la copia solicitada, si fuere procedente.”

“Artículo 78. A la Secretaría del Ayuntamiento corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Fungir como secretario de actas en las reuniones de Cabildo que se celebren, llevando el libro correspondiente, el cual deberá autorizar en todas sus hojas...”

En términos de los preceptos transcritos, los Municipios serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que determine la legislación electoral del Estado de Tabasco.

Ahora bien los acuerdos y determinaciones de los Ayuntamientos deberán decretarse en las sesiones que al efecto se celebren para el despacho de los negocios de su competencia, conforme a las formalidades previstas legalmente para ello, entre otras, la asistencia de la mayoría de sus miembros; la mayoría de votos requerida; celebrarse en la Sala de Cabildos, o cuando el caso lo requiera, en el recinto previamente declarado oficial para tal objeto, dentro de su circunscripción territorial; que medie citación a los integrantes del Cabildo con por lo menos cuarenta y ocho horas de anticipación, salvo tratándose de las sesiones extraordinarias en que dicho plazo será de veinticuatro horas.

De total importancia resulta señalar que en términos de lo previsto en el artículo 42 transcrito, el Ayuntamiento llevará un libro de actas en el que se asentarán los asuntos tratados y los acuerdos aprobados, el cual será autorizado en todas sus hojas por el secretario del Ayuntamiento. Además, Los regidores podrán solicitar al Cabildo, mediante escrito, copia certificada de las actas de sesiones para fines lícitos, que deberán señalar con claridad en su petición.

De lo hasta aquí expuesto se desprende que los acuerdos de Cabildo requieren para su validez observar las formalidades que han quedado descritas, y para acreditar lo anterior deberá exhibirse el acta correspondiente del libro de actas que para tal efecto se lleve, de las cuales es factible obtener copia certificada por el Secretario del Ayuntamiento.

Retomando el caso particular, debe señalarse que la autorización a que se refiere el último párrafo del artículo 36 de la ley municipal en consulta -a efecto de que el Síndico municipal pueda desistirse válidamente de un juicio en el que el Municipio es parte- dado que debe provenir del Ayuntamiento, debe ser acordada observando las formalidades antes señaladas, lo cual puede acreditarse con el acta de Cabildo correspondiente, lo que en el caso no se demostró.

En ese tenor, no obsta para concluir que en el expediente no obra constancia que acredite fehacientemente que el Ayuntamiento del Municipio de Jalpa de Méndez, Tabasco, autorizó expresamente al Síndico de Hacienda para desistirse de la presente acción, el hecho de que el escrito a través del cual formuló el desistimiento se encuentre signado por quienes se ostentan como Presidente Municipal y Regidores de ese Ayuntamiento, toda vez que tal escrito no reúne las formalidades apuntadas para considerar que se tomó el acuerdo de Cabildo respectivo, observando las formalidades que para el caso prevé la Ley Orgánica que rige tal acto; y, a mayor abundamiento, tampoco existe certeza en el sentido de que la firma estampada en ese escrito efectivamente corresponda a los funcionarios que se mencionan, habida cuenta que estos no comparecieron a ratificarlo ante la presencia judicial ni tal documento está certificado por el Secretario del Ayuntamiento u otra persona dotada de fe pública.

En las relatadas condiciones, al no reunir el desistimiento los requisitos indispensables para concluir que quien lo formula está legitimado para externar la voluntad del Municipio actor en ese sentido, se estima que es ineficaz para declarar el sobreseimiento en la presente controversia constitucional.

De esa forma, toda vez que no se advierte oficiosamente la actualización de alguna causa de improcedencia, considerando además que si bien las autoridades demandadas al producir la contestación respectiva argumentaron, en relación con el artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que la controversia constitucional deviene improcedente, toda vez que la demanda es extemporánea al no haberse promovido con motivo de su primer acto de aplicación, no menos cierto resulta que tales argumentos se desestimaron en los términos anotados en el considerando segundo del presente fallo, se procede al análisis del fondo del asunto.

SEPTIMO. Por cuestión de método, se aborda en primer término el examen del segundo de los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor, en el cual cuestiona la constitucionalidad del artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco.

Al respecto, destaca que este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al fallar en sesión de cuatro de diciembre de dos mil seis la controversia constitucional 24/2006, promovida por el Municipio de Conduacán, Estado de Tabasco, analizó el argumento concerniente al principio de la libre administración hacendaria que consigna el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y sobre el particular sostuvo lo siguiente:

“... 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: (No se transcribe por ser innecesario para la presente resolución)

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 jurisprudencias 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).’ (No se transcribe su texto por ser innecesario)

'Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVII, Enero de 2003, Tesis: P./J. 53/2000. 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). (No se transcribe su texto por ser innecesario)

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: (Se transcriben sólo los necesarios para el presente fallo)

'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 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: (No se transcribe su texto por ser innecesario)

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.’

El texto transcrito permite concluir que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya resolvió el tema materia de la presente controversia constitucional, en el sentido de que la disposición impugnada violenta el principio de libre administración hacendaria que consigna el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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, ya que 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, 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.

En ese orden, el Tribunal Pleno destacó que la Constitución, por una parte, no prohíbe a los Municipios realizar obra pública directamente y, por otra, tampoco 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; por tanto, sostuvo que los Municipios 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, de manera 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, el Tribunal Pleno concluyó que ello restringe la libre administración hacendaria municipal, regulada en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se ve, lo resuelto por este Alto Tribunal en el precedente que se anota, a través del cual declaró 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 Periódico Oficial de esa entidad el siete de abril de dos mil cuatro, resultan exactamente aplicables al caso, de tal suerte que debe adoptarse esa conclusión para determinar que el precepto en cita es transgresor de la Norma Fundamental y, por ende, declarar su invalidez.

La declaración de invalidez debe hacerse extensiva al considerando sexto y parte relativa del párrafo segundo del artículo Único del Decreto 098, publicado en el 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; lo que torna innecesario ocuparse de los conceptos de invalidez en los que se cuestiona el considerando y la parte relativa del artículo único en cita. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia P./J. 100/99, sustentada por este Tribunal Pleno, publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, consultable en el Tomo X, septiembre de 1999, página 705, del rubro y texto siguientes:

“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.”

OCTAVO. Resuelto lo anterior, toda vez que la inconstitucionalidad de la norma impugnada no afecta la validez de los considerandos Quinto y Séptimo que se cuestionan por vicios propios, se procede al análisis de los conceptos de violación relativos.

En los conceptos de invalidez primero y tercero, señala la parte actora que el considerando Quinto del Decreto 098 incumple lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 16 de la Constitución General de la República, bajo los siguientes argumentos:

Se afirma en dicho considerando que el Municipio actor dejó de solventar observaciones realizadas por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco; no obstante, como se advierte de los informes sobre hallazgos y observaciones relativos a la auto-evaluación presupuestal-financiera y evaluación del gasto público, correspondiente a todos los trimestres del ejercicio fiscal del año dos mil cuatro, emitidos por el citado órgano de fiscalización, el Municipio actor sí solventó las observaciones que fueron realizadas agregando la información que le fue requerida y la que estimó necesaria para justificar todos los extremos contables, administrativos y jurídicos sobre su actuación constitucional municipal.

De esa manera, el Congreso del Estado no pormenorizó los documentos que solventaron las observaciones formuladas por el órgano de fiscalización en comento; no precisó qué documentación fue requerida por aquél para tal efecto; no señaló qué valor asignó a la documentación proporcionada por el actor para solventar las observaciones, ni las razones que tuvo para desestimarla, así como tampoco precisó el fundamento de su decisión.

Los argumentos a estudio son infundados, como lo demuestran en las siguientes consideraciones:

En primer orden, se debe advertir que en el considerando Quinto del Decreto 098, en su primer párrafo únicamente se expresa “... *Observaciones de glosa y análisis financiero contable del ejercicio 2004. Durante el proceso de evaluación del ejercicio del gasto, fueron determinadas observaciones por el órgano Superior de Fiscalización, quedando sin solventar lo siguiente: ...*”, posteriormente, en el citado considerando únicamente se formula una relación que contiene los conceptos de gasto y los montos que no fueron solventados por el Municipio fiscalizado.

De esa forma, la lectura aislada del considerando en mención podría llevar a la conclusión de que la motivación expresada, tal como lo aduce el Municipio actor, es insuficiente, en la medida en que no se razonó en relación con la solventación que dice realizó respecto de los informes trimestrales. Sin embargo, no debe perderse de vista que la emisión del Decreto a través del cual el Congreso estatal califica la cuenta pública solamente constituye el acto por el que culmina el procedimiento de revisión, fiscalización y aprobación de la cuenta pública, el cual se conforma de una serie de actos concatenados, entre los que existe una vinculación de causalidad jurídica.

De esa forma, es válido sostener que en el Decreto respectivo, esto es, el que aprueba o desaprueba la cuenta pública de un Municipio, no necesariamente se deben expresar todos los pormenores suscitados durante el proceso de revisión o evaluación del ejercicio del gasto, puesto que, si se trata de actos realizados en etapas anteriores, basta con que se haga remisión a estas, máxime si se dieron a conocer al órgano fiscalizado oportunamente los documentos en que se asentaron los hallazgos o irregularidades detectados.

Para sustentar las anteriores afirmaciones, es importante precisar el contenido de los artículos de la Constitución Política del Estado de Tabasco, así como la Ley de Fiscalización Superior de esa entidad, que regulan el procedimiento de fiscalización del ejercicio del gasto público:

Constitución Política del Estado de Tabasco

“Artículo 26. El Congreso declarará al examinar y calificar la cuenta pública, si las cantidades percibidas y gastadas están de acuerdo con las partidas presupuestales respectivas, si los gastos están justificados o ha lugar a exigir responsabilidades.

Para tales efectos, el Congreso tiene facultades para practicar las investigaciones que considere procedentes.

La resolución que emita el Congreso al calificar la cuenta pública, es inatacable.”

“Artículo 27. Durante el segundo período ordinario, el Congreso se ocupará preferentemente, de revisar y calificar la cuenta pública, así como de estudiar, discutir y votar las Leyes de Ingresos de los Municipios y del Estado y el Decreto del proyecto del Presupuesto General de Egresos de este último, que deberá ser presentado por el Ejecutivo, a más tardar en el mes de noviembre del año que corresponda...”

“Artículo 36. Son facultades del Congreso:

(...)

XIII. Supervisar, coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, al Organismo Superior de Fiscalización del Estado y expedir la Ley que regule su organización y atribuciones. Designar y remover al titular de dicho Organismo, al Oficial Mayor del Congreso, y a los demás servidores públicos al servicio del Poder Legislativo, en los términos que señalen las leyes aplicables;

(...)

XLI. Revisar, fiscalizar y calificar las cuentas públicas de los tres Poderes del Estado, de los Municipios y de los demás entes fiscalizables, sin perjuicio de las evaluaciones trimestrales, por períodos anuales, a más tardar en el segundo período de sesiones ordinario siguiente, con base en los informes técnicos, financieros y los demás soportes documentales suficientes, que en términos de Ley, presente el Organismo Superior de Fiscalización del Estado.

Cuando el Congreso se encuentre en receso, la calificación podrá realizarse dentro de un período extraordinario, o bien, dentro de los primeros treinta días del siguiente período ordinario de sesiones.

Siempre que las condiciones administrativas lo permitan, la cuenta pública podrá revisarse y calificarse por períodos inferiores a los establecidos en este artículo...”

“Artículo 40. El Organismo Superior de Fiscalización del Estado, dependerá del Congreso, y sin excepción revisará y fiscalizará las cuentas del erario estatal y de los Municipios. Será un órgano técnico auxiliar de naturaleza desconcentrada, que tendrá autonomía funcional y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

El Organismo Superior de Fiscalización del Estado, tendrá las siguientes facultades:

I. Revisar y fiscalizar los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes del Estado y de los entes públicos locales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas estatales, a través de los informes técnicos y financieros, que se rendirán en los términos que disponga la ley;

II. Fiscalizará los recursos que como aportaciones del erario federal a la Hacienda estatal o municipal, administren y ejerzan las entidades del Gobierno del Estado, los municipios, y en su caso, los particulares, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás leyes que de ella emanen;

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos públicos, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, documentos o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos;

IV. Entregar, sin perjuicio de las evaluaciones que por períodos trimestrales establece esta Constitución respecto al gasto público ejercido, el informe final técnico y financiero de la revisión de la Cuenta Pública que corresponda, a la Cámara de Diputados a más tardar el 1o. de agosto del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que, después de su calificación, tendrá carácter público.

V. Determinar las responsabilidades administrativas, así como los daños o perjuicios que afecten la Hacienda Pública del Estado, de los Municipios o el patrimonio de los entes públicos locales, derivados de la fiscalización realizada y, sin detrimento de otras medidas disciplinarias o punitivas del órgano o autoridad competente, podrá fincar a los servidores públicos y demás sujetos obligados, mediante el pliego respectivo, las responsabilidades, indemnizaciones y sanciones pecuniarias procedentes, mismas que, para estos fines, las dos últimas se harán efectivas por conducto de la autoridad Hacendaria del Estado, en términos del Código Fiscal Local, reintegrándose las cantidades correspondientes a la entidad que haya sufrido directamente el perjuicio patrimonial; las demás sanciones, pasarán a favor del erario de que se trate...”

“Artículo 41. Las cuentas públicas de los tres Poderes del Estado y de los Municipios, deberán ser entregadas, por éstos, al Congreso del Estado a más tardar el 31 de marzo del año siguiente. Así mismo, el Organo Superior de Fiscalización del Estado deberá concluir la glosa y fiscalización y entregar los informes técnicos y financieros, al Congreso del Estado, a más tardar el primero de agosto del año siguiente de que se trate. El incumplimiento de este precepto imputable a los servidores públicos del citado órgano, es causa de responsabilidad en los términos de las leyes aplicables.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, el Congreso del Estado por conducto del Organo Superior de Fiscalización del Estado en el ejercicio de sus facultades y obligaciones, realizará evaluaciones que comprendan períodos trimestrales del ejercicio fiscal de que se trate, las cuales tendrán carácter de provisional y podrán iniciarse a partir del mes subsecuente al que procediere la evaluación correspondiente, con apoyo en los informes de autoevaluación que remitan dentro del término de treinta días las entidades ejecutoras del gasto. En el desarrollo de tal actividad, habrán de realizarse la revisión, fiscalización y auditoría del gasto público ejercido a dicha fecha. Cuando así lo requiera, el órgano técnico, podrá auxiliarse para el ejercicio de sus atribuciones, de despachos o profesionistas especializados en las diversas tareas de fiscalización que le competen.

De la evaluación que practique el Organo Superior de Fiscalización del Estado en forma trimestral, deberá hacer las observaciones para que se realicen las solventaciones correspondientes. De encontrarse irregularidades que ameriten la intervención del Congreso del Estado, dicho órgano técnico lo hará del conocimiento de éste, sin necesidad de esperar el examen y calificación anual; satisfaciéndose las formalidades legales se emitirá la resolución que en derecho procediere.

En los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y con respecto a los informes que mensualmente, y con carácter obligatorio rinden las entidades sujetas a cuenta pública; los respectivos órganos internos de control o de vigilancia, según se trate, en cada nivel de gobierno, estarán obligados a remitir la información necesaria sobre el contenido de los mismos, proporcionando en igual término los pormenores de las acciones de control, evaluación y en su caso de autoevaluación que al efecto se hubieren realizado.”

“Artículo 65. El Municipio Libre tiene personalidad jurídica para todos los efectos legales y los Ayuntamientos tendrán las siguientes facultades:

(...)

VI. El Congreso del Estado, aprobará las Leyes de Ingresos de los municipios; así mismo, revisará y fiscalizará sus cuentas públicas, en relación a los planes municipales y a sus programas operativos anuales.

(...)

La cuenta pública de los Ayuntamientos o Concejos Municipales, se analizará, fiscalizará y calificará anualmente por el Congreso del Estado; para tal efecto aquellos, enviarán mensualmente al Organismo Superior de Fiscalización del Estado, dentro de los quince días del mes siguiente que corresponda, la cuenta comprobada y debidamente documentada del mes anterior, con los informes técnicos financieros que acrediten las erogaciones y el avance de las metas físicas de sus proyectos. Así mismo, y a más tardar el 31 de marzo del año siguiente, en complemento a la cuenta pública comprobada del último mes del período, deberán remitir la evaluación de su programa operativo anual, en relación a las metas que se establecieron por el año que corresponda y el avance de su Plan Municipal de Desarrollo, para su inclusión correspondiente.

Al presentar el informe del primer mes del ejercicio, deberá adjuntarse el presupuesto de egresos aprobados para dicho ejercicio fiscal. Los ajustes presupuestales autorizados deberán presentarse en el informe mensual correspondiente...”

Ley de Fiscalización Superior del Estado

“Artículo 1. Las disposiciones de la presente Ley son de orden público, tienen por objeto regular la revisión, auditoría y fiscalización superior de la cuenta pública, de los sujetos y entes obligados a rendirla, en términos de este ordenamiento, para su calificación y glosa, por el Congreso.”

“Artículo 2. Para efectos de la presente Ley, indistintamente, se entenderá por:

I. Ayuntamiento: Los Organos de Gobierno de los Municipios;

II. Congreso: El Honorable Congreso del Estado;

III. Comisión (es) Inspector(a) (s): Comisión Permanente Interna del Congreso, con atribuciones propias e inherentes a la dictaminación de las Cuentas Públicas de los sujetos fiscalizables, del ámbito de su competencia;

IV. Cuenta Pública: El informe anual que, sin perjuicio de las evaluaciones trimestrales, del avance de la gestión financiera; o tratándose de los Municipios, los informes mensuales; rinden respectivamente al Congreso, por conducto del Organismo Técnico de Fiscalización, los Poderes del Estado, los Ayuntamientos, sus organismos o entidades paraestatales, así como los órganos autónomos creados constitucionalmente, y en su caso, los demás entes fiscalizables; sobre su gestión financiera y presupuestal, con el objeto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos durante el ejercicio fiscal correspondiente, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas y con base en los programas y criterios aprobados;

(...)

VIII. Fiscalización: Conjunto de acciones que se llevan a cabo por conducto del Organismo Técnico de Fiscalización; en los términos de las disposiciones constitucionales, de esta ley y demás ordenamientos aplicables; indistintamente, para el control, inspección, revisión, auditoría y evaluación de la aplicación del gasto público, conforme los ingresos del erario y para los efectos de la calificación de la Cuenta Pública, de los entes fiscalizables sujetos a rendir la misma;

(...)

X. Glosa: Revisión legal, numérica y contable de las cuentas públicas, respecto del manejo de fondos, valores y bienes que integran respectivamente, la Hacienda Pública Estatal y Municipal;

XI. Informe de avance de Gestión Financiera: El Informe, que como parte integrante de la Cuenta Pública, y sin detrimento de las autoevaluaciones e informes parciales, y su evaluación por el Organo, rinden los entes públicos fiscalizables al Congreso a través del Organo, sobre los avances físicos y financieros de los programas aprobados, a fin de que el Organo, fiscalice en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de sus fondos y recursos, así como el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en dichos programas;

XII. Informe de Autoevaluación: Documento emitido por cada uno de los Poderes y los Ayuntamientos, y en su caso, los demás sujetos de la Cuenta Pública; reflejando la administración, custodia y aplicación de los recursos públicos que utilicen en el transcurso del ejercicio fiscal para el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus planes y programas, de conformidad con las leyes y demás disposiciones en la materia. El informe se rinde como parte integrante de la Cuenta Pública al Congreso, de manera trimestral conforme a las disposiciones legales aplicables;

XIII. Informe de Resultados: Informe técnico-financiero resultante de la fiscalización de las Cuentas Públicas, realizado por el Organo y con conocimiento del Organo de Gobierno, remitido a la Comisión Inspector de Hacienda competente;

XIV. Organo: El Organo Superior de Fiscalización del Estado...”

“Artículo 3. La revisión, fiscalización y glosa de la Cuenta Pública está a cargo del Congreso del Estado, el cual se apoya para tales efectos en las Comisiones Inspectoras y en el Organo; mismo que funcionalmente tiene a su cargo la fiscalización superior de la propia Cuenta Pública, en términos de lo establecido en la Constitución del Estado, la presente Ley y en las demás disposiciones aplicables.

Dicho Organo, conocerá además de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos del Congreso del Estado, en los términos que se precisen en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, el Reglamento Interior del Congreso y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones aplicables.”

“Artículo 8. La Cuenta Pública deberá ser presentada al Congreso del Estado, a través del Organo, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente a su ejercicio, y en sus recesos, si es el caso, a la Comisión Permanente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud previa al plazo legal, debidamente justificada a juicio del Congreso o de la Comisión Permanente; debiendo comparecer en todo caso el Secretario o su equivalente de que se trate o el Presidente Municipal, a informar de las razones que lo motiven. En ningún caso la prórroga excederá de treinta días naturales.

En el caso de los organismos públicos descentralizados u órganos desconcentrados, la Cuenta Pública deberá ser rendida a través del Poder o del Ayuntamiento del que formen parte. En lo que respecta a los órganos autónomos creados por la Constitución local, deberá ser presentada directamente en los términos de esta Ley.

El Organo Superior de Fiscalización, deberá concluir la auditoría, glosa y fiscalización y entregar los informes técnicos y financieros, que consolidados integrarán el Informe de Resultados al Congreso del Estado, a más tardar el 1o. de agosto del año siguiente de que se trate. El incumplimiento de este precepto imputable a los servidores públicos del Organo, es causa de responsabilidad en los términos de las leyes aplicables.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, el Congreso por conducto del Organo, en el ejercicio de sus facultades y obligaciones, realizará evaluaciones que comprendan períodos trimestrales del ejercicio fiscal de que se trate, las cuales tendrán carácter de provisional y podrán iniciarse a partir del mes subsecuente al que procediere la evaluación correspondiente, con apoyo en los informes de autoevaluación que remitan dentro del término de treinta días las entidades ejecutoras del gasto. En el desarrollo de tal actividad, habrán de realizarse la revisión, fiscalización y auditoría del gasto público ejercido a dicha fecha. Cuando así lo requiera, el órgano técnico, podrá auxiliarse para el ejercicio de sus atribuciones, de despachos o profesionistas especializados en las diversas tareas de fiscalización que le competen, mismos que serán contratados en los términos previstos en el artículo 22 de esta Ley.

De la evaluación que practique el Organo, en forma trimestral, deberá hacer las observaciones para que se realicen las solventaciones correspondientes. De encontrarse irregularidades graves que ameriten la intervención del Congreso del Estado, dicho órgano técnico dentro del término de treinta días hábiles, lo hará del conocimiento de éste, sin necesidad de esperar el examen y calificación anual; satisfaciéndose las formalidades legales se emitirá la resolución que en derecho procediere.

En los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y con respecto a los informes que mensualmente y con carácter obligatorio rinden las entidades sujetas a Cuenta Pública, los respectivos órganos internos de control o de vigilancia, según se trate, en cada nivel de gobierno, estarán obligados a remitir la información necesaria sobre el contenido de los mismos, proporcionando en igual término los pormenores de las acciones de control, evaluación y en su caso, de autoevaluación que al efecto se hubieren realizado.”

“Artículo 14. Para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, el Organo Superior de Fiscalización del Estado, sin perjuicio de las facultades contenidas en los artículos 40 y 41 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, tendrá las atribuciones siguientes:

(...)

XV. Formular pliegos de observaciones, en los términos de esta Ley, proponiendo los plazos pertinentes para la solventación de las mismas, acorde a su naturaleza, en los casos que resulte procedente. Dichos plazos no podrán ser menores de quince, ni mayores de cuarenta y cinco días hábiles. Las solventaciones a cargo de los entes fiscalizables habrán de ser cumplimentadas por las dependencias competentes conforme lo dispuesto en sus leyes orgánicas, o en su defecto, por el área de control y evaluación o en ausencia de éstas, por las unidades administrativas que hubieren aplicado el gasto;

XVI. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal y Municipal, al patrimonio de las entidades paraestatales y de los demás entes fiscalizables; fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y las sanciones pecuniarias correspondientes; así como previa determinación de la existencia de hechos o actos irregulares o graves, derivados de sus tareas de fiscalización, promover ante las autoridades administrativas competentes el fincamiento de otras responsabilidades a que se refieren la Constitución Política del Estado y las leyes secundarias; asimismo, previa autorización del Congreso, presentar las denuncias y querrelas penales en términos de la legislación aplicable...”

“Artículo 15. Respecto a los informes de autoevaluación, el Organo Superior de Fiscalización del Estado en cumplimiento a las funciones de evaluaciones, únicamente podrá auditar y fiscalizar los conceptos que como parte del gasto ejercido estén reportados en él como procesos concluidos por los Poderes del Estado, los Ayuntamientos y los demás entes fiscalizables.

Al efecto, el citado Organo habrá de realizar observaciones que estime pertinentes, otorgándole al Poder, Ayuntamiento o ente de que se trate, un término que no deberá exceder de cuarenta y cinco días hábiles para que formulen los comentarios que procedan o solventen las observaciones realizadas.

Los comentarios a las observaciones ó solventaciones a que se refiere este artículo, deberán cumplimentarse en términos de lo señalado en el artículo 14, fracción XV, última parte de esta Ley.”

“Artículo 27. El Organo Superior de Fiscalización del Estado, deberá concluir la glosa y fiscalización y entregar los informes técnicos y financieros al Congreso del Estado, a más tardar el 1o. de agosto del año siguiente de que se trate. El incumplimiento de este precepto imputable a los servidores públicos del Organo, es causa de responsabilidad en los términos de las leyes aplicables.

Mientras no acontezca lo señalado en el párrafo que antecede, tanto los legisladores como los servidores públicos del citado Organo y los profesionales contratados al efecto, deberán guardar reserva de las actuaciones e informaciones a que tengan acceso con motivo de dicha cuenta.”

“Artículo 28. Los informes a que se refiere el artículo anterior deberán contener como mínimo lo siguiente:

- a) Los dictámenes de la revisión de la Cuenta Pública;**
- b) El apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, con respecto a la evaluación de la consecución de sus objetivos y metas, así como de la satisfacción de las necesidades correspondientes, bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía;**
- c) El cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental y de las disposiciones contenidas en los ordenamientos legales correspondientes;**
- d) Los resultados de la gestión financiera;**
- e) La comprobación de que los Poderes del Estado, los Ayuntamientos y demás entes públicos obligados a rendir cuenta pública, se ajustaron a lo dispuesto en las Leyes de Ingresos correspondientes, en el Presupuesto General de Egresos que corresponda, ordenamientos hacendarios, así como a las disposiciones y normas aplicables en la materia;**
- f) El análisis de las desviaciones presupuestarias, en su caso;**
- g) Las solventaciones de las observaciones efectuadas dentro de las evaluaciones a los auditados y en su caso los comentarios; y**
- h) Proponer al Congreso, el plazo para que, en su caso, se efectúen las solventaciones derivadas de las observaciones o se cumplan las recomendaciones correspondientes, respecto a aquellas que se desprendan del análisis final de la cuenta pública y que no hayan sido objeto de observación anterior, mismo que no deberá exceder de cuarenta y cinco días hábiles.**

En el supuesto de que conforme al apartado contenido en el inciso b) de este artículo, no se cumplan con los objetivos y metas establecidas en los programas aprobados, el Organo hará las observaciones y recomendaciones que a su juicio sean procedentes.”

“Artículo 29. El Organo 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 querellas de hechos presuntamente ilícitos, que realice de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.”

“Artículo 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 Organo Superior de Fiscalización del Estado, procederá a:

- I. Determinar los daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas;**
- II. Formular, ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades administrativas;**
- III. Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco;**
- IV. Presentar previa autorización del Congreso, las denuncias y querellas penales a que haya lugar; y**
- V. Coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes.”**

Como se puede apreciar de los preceptos constitucionales y legales transcritos, es facultad del Congreso del Estado de Tabasco revisar, fiscalizar y calificar anualmente las cuentas públicas, entre otros, de los Municipios de esa entidad, para lo cual se apoyará en los informes técnicos, financieros y los demás soportes documentales suficientes, que en términos de ley, presente el Organismo Superior de Fiscalización del Estado.

Al respecto, debe ponerse énfasis en el hecho de que la cuenta pública se califica anualmente, sin perjuicio de los informes que mensual o trimestralmente deben rendir los sujetos de fiscalización, lo que viene a confirmar la idea de que se trata de un proceso conformado por una serie de actos; de esa forma, la revisión, fiscalización y calificación de la cuenta pública de los Municipios no se limita a la emisión del Decreto respectivo.

Así, dentro de las atribuciones que corresponden al Organismo Superior de Fiscalización del Estado se encuentra la de revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los Municipios, así como investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos públicos.

En ese sentido, el órgano de fiscalización realizará revisiones periódicas, mensuales o trimestrales, según sea el caso, las cuales tendrán carácter de provisional y podrán iniciarse a partir del mes subsecuente al que procediere la evaluación correspondiente, con apoyo en los informes de autoevaluación que remitan dentro del término de treinta días las entidades ejecutoras del gasto.

De dicha evaluación formulará las observaciones para que se realicen las solventaciones correspondientes.

Sin perjuicio de lo anterior, de la revisión y fiscalización en comento el Organismo Superior de Fiscalización deberá entregar el informe final técnico y financiero de la revisión de la cuenta pública que corresponda a la Cámara de Diputados, a más tardar el primero de agosto del año siguiente al de su presentación, en el cual deberá incluir los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, el cual, después de su calificación, tendrá carácter público, esto último en términos de lo preceptuado en la fracción IV del artículo 40 de la Constitución Política del Estado de Tabasco.

Además, determinará las responsabilidades administrativas, así como los daños o perjuicios que afecten la Hacienda Pública de los Municipios derivados de la fiscalización realizada y, sin detrimento de otras medidas disciplinarias o punitivas del órgano o autoridad competente, podrá fincar a los servidores públicos y demás sujetos obligados, mediante el pliego respectivo, las responsabilidades, indemnizaciones y sanciones pecuniarias procedentes.

En el informe respectivo se deberá incluir, entre otras cosas, los dictámenes de la revisión de la cuenta pública y las solventaciones de las observaciones efectuadas dentro de las evaluaciones a los auditados y, en su caso, los comentarios. Además, se dará cuenta al Congreso del Estado con los pliegos de observaciones que, eventualmente, se hubieren fincado, de los plazos concedidos para efectuar las solventaciones o cumplir las recomendaciones correspondientes, entre otras cosas.

Por su parte, los entes fiscalizados, entre otros los Municipios, deberán entregar sus cuentas públicas al Congreso del Estado a más tardar el treinta y uno de marzo del año siguiente.

En ese contexto, retomando los argumentos de invalidez en análisis, debe recordarse que, en esencia, el Municipio actor aduce que el considerando Quinto del Decreto 098 carece de la debida fundamentación y motivación, dado que el Congreso señala que dejó de solventar observaciones realizadas por el Organismo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, sin considerar que, como se advierte de los informes sobre hallazgos y observaciones relativos a la autoevaluación presupuestal-financiera y evaluación del gasto público, correspondiente a todos los trimestres del ejercicio fiscal del año dos mil cuatro, emitido por el citado órgano de fiscalización, el Municipio actor sí solventó las observaciones que fueron realizadas.

En ese tenor, debe concluirse que no asiste la razón al accionante, toda vez que los informes trimestrales tienen el carácter de provisionales, de tal suerte que la calificación de la cuenta pública que se impugna deriva del análisis del Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública del Municipio de Jalpa de Méndez, Tabasco, que rindió el primero de agosto de dos mil cinco a la Legislatura local el Organismo Superior de Fiscalización, en el que se detallan las observaciones que no fueron solventadas por el Municipio fiscalizado, como se desprende del documento aportado por el Presidente de la Tercera Comisión Inspectoría de Hacienda del Congreso estatal, mediante oficio ingresado en este Alto Tribunal el veintiséis de mayo de dos mil seis, consultable a fojas 1 a 291 del tomo II del expediente principal, concretamente en el punto 3.5, denominado Observaciones Presupuestales y Financieras (fojas 26 a 29 del citado documento) y sus anexos respectivos.

Incluso, debe señalarse que el Órgano Superior de Fiscalización hizo llegar al Municipio fiscalizado en la misma fecha, esto es, el primero de agosto de dos mil cinco, el Pliego de Cargos en el que se detallan las razones por las que se estimó que no se solventaron diversos conceptos de gastos, situación que quedó precisada en el considerando Tercero del presente fallo, en el cual se sobreseyó en relación con dicho pliego, y en ese documento se expresaron las razones por las que se concluyó que la solventación enviada por el Municipio, incluso en los periodos extraordinarios que le fueron concedidos, no es apta para concluir que se solventaron las erogaciones correspondientes (oficio HCE/OSFE/1504/2005, visible a fojas 604 a 623 del Tomo I del expediente principal).

Sentado lo anterior, si como ya se asentó, el Decreto impugnado constituye únicamente la conclusión del procedimiento de revisión, fiscalización y calificación de la cuenta pública, sin que pueda exigirse al Congreso Estatal plasmar en ese documento todas y cada una de las incidencias derivadas de las distintas etapas del procedimiento, pues en este únicamente se califica la cuenta pública y se emite la declaración correspondiente con base en los informes rendidos y los dictámenes de la Comisión de Hacienda del propio Congreso, siendo factible conocer la motivación y fundamentación respectiva a través de dichos documentos, los cuales, por un parte, se hicieron del conocimiento del ente fiscalizado oportunamente, tal como quedó anotado en el considerando Tercero de este fallo, y, por otra, una vez calificada la cuenta pública adquieren el carácter de públicos, debe concluirse que no se le dejó en estado de indefensión, toda vez que sí conoció las razones por las que se resolvió que no solventó diversos conceptos del gasto que ejerció.

En efecto, es importante resaltar que el procedimiento de fiscalización está conformado por una serie de actos concatenados entre sí que constituyen una unidad indisoluble, los cuales tienen como fin último emitir la calificación de la cuenta pública, de forma tal que los informes, pliegos de observaciones y demás documentos que se generan en las distintas etapas que lo conforman constituyen elementos integrantes del procedimiento de fiscalización y calificación de la cuenta pública.

Luego entonces, si el Decreto combatido constituye únicamente el acto a través del cual culminó el procedimiento de revisión, fiscalización y calificación de la cuenta pública del Municipio de Jalpa de Méndez, Estado de Tabasco, en el cual, con base en la valoración de los diversos informes, dictámenes y demás elementos aportados, tanto por el órgano de fiscalización como por la Comisión de Hacienda del propio Congreso estatal, dicha legislatura local se concreta a emitir la declaratoria respectiva en cuanto a la calificación de la cuenta pública, es válido concluir que la fundamentación y motivación respectivas puede encontrar en tales informes, a los cuales remite el Decreto 098 que se combate.

Sirve de apoyo, por identidad en las razones que la sustentan, la jurisprudencia P./J. 106/2004, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, octubre de 2004, página 1767, que es del tenor literal siguiente:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL EXAMEN DEL DECRETO 404 DE LA QUINCAGESIMA SEXTA LEGISLATURA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI, POR EL QUE SE CREA EL MUNICIPIO DE VILLA DE POZOS, REQUIERE TAMBIEN EL ESTUDIO DEL DICTAMEN DE LA COMISION QUE LE SIRVIO DE FUNDAMENTO. De conformidad con los artículos 50, fracción I, párrafo primero, 59, 66, fracción I y 67 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, así como 90, 95, 100, 110, 111 y 112 del Reglamento Interior del Congreso, ambos ordenamientos del Estado de San Luis Potosí, el Congreso se integra con las Comisiones que requiera para el cumplimiento de sus funciones legislativas; además de que tales Comisiones, en el área de su competencia, efectúan el análisis de los temas relativos a las iniciativas de leyes o decretos, que concretan en un dictamen que contiene las consideraciones, motivos y fundamentos de la resolución que se propone a la legislatura; por tanto, el dictamen de la Comisión sirve de base para la deliberación del Pleno, aunque éste no tiene obligación de adoptarlo, pues está en libertad de aprobar o no su sentido. En ese tenor, el examen del Decreto 404 del Congreso de San Luis Potosí, por el que se crea el Municipio de Villa de Pozos, requiere también el estudio del dictamen del que deriva dicho decreto, por tratarse de un componente inherente al procedimiento legislativo que contiene la valoración de los elementos jurídicos y pruebas relativas al tema, pues de lo contrario no se podrían entender las razones en que se apoyó el legislador estatal.”

Por lo demás, si el quejoso no combate los fundamentos y razones asentadas en los informes y dictámenes que sirvieron de sustento al Decreto que combate, máxime que en relación con los informes sobre los hallazgos y observaciones relativos a las evaluaciones trimestrales, así como el pliego de cargos correspondiente, se decretó el sobreseimiento en la presente controversia constitucional, al no haberse combatido oportunamente tales actos, como se asentó en el considerando Tercero de este fallo, no es posible examinar si esa motivación es o no correcta, por lo que procede desestimar por infundados los argumentos que se analizan.

Por otra parte, en cuanto a lo señalado en el sentido de que la Legislatura local carece de atribuciones constitucionales para requerir al Organismo Superior de Fiscalización del Estado sancione a los servidores públicos que por su encargo o jerarquía hubieren intervenido en el proceso de aplicación del gasto, relacionado con las violaciones precisadas en el considerando Quinto, sin detallar el sentido y alcance de citada la imposición ni las circunstancias particulares en las que se cometió la falta administrativa y la responsabilidad plena de los servidores públicos, debe señalarse que también resulta infundado.

Para concluir lo anterior basta recordar que la facultad fiscalizadora y, por mayoría de razón, las atribuciones que de ella derivan, corresponde a la Legislatura local, no al organismo fiscalizador, pues este último sólo constituye un auxiliar de aquélla en el ejercicio de esa atribución. Al respecto, téngase en cuenta el contenido del penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra indica:

“Artículo 115. (...)

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas...”

Luego, si bien el Constituyente local en su artículo 40 facultó al Organismo Superior de Fiscalización del Estado para revisar y fiscalizar las cuentas del erario estatal y de los Municipios, no menos cierto es que en el propio precepto se señaló que dicho organismo es dependiente del Congreso estatal y se constituye como un organismo técnico auxiliar de naturaleza desconcentrada.

Por otra parte, conforme a lo dispuesto en la fracción XIII del artículo 36 de la propia Constitución local el Congreso cuenta con atribuciones para supervisar, coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, al Organismo Superior de Fiscalización del Estado y, en la fracción XLI del propio numeral se reitera la facultad que consagra a favor de ese organismo legislativo la Constitución General de la República, para revisar, fiscalizar y calificar las cuentas públicas de los tres Poderes del Estado, así como también de los Municipios.

Por tanto, si la atribución para calificar la cuenta pública recae en el Congreso Estatal, el cual se auxiliara para cumplir con esa función en un organismo técnico denominado Organismo Superior de Fiscalización, respecto del cual ejerce atribuciones de supervisión, coordinación y evaluación, es claro que puede requerirle realice los actos necesarios para que se determinen las responsabilidades administrativas y se apliquen las sanciones derivadas de las irregularidades detectadas en el procedimiento de fiscalización.

Además, debe tomarse en cuenta que el Organismo Superior de Fiscalización, en términos de lo previsto en el artículo 40 de la Constitución Política del Estado de Tabasco, es un organismo técnico auxiliar de naturaleza desconcentrada. Luego entonces, debe recordarse que los organismos desconcentrados dependen siempre del organismo o entidad al que pertenecen, lo cual se corrobora en el caso con lo señalado en el numeral en análisis, el cual dispone que *“... dependerá del Congreso...”*

En abono a lo anterior, debe tenerse presente que la competencia de los organismos desconcentrados deriva de las facultades del ente al que pertenecen e, incluso, en algunos aspectos, requieren la aprobación de éste para ejercer determinadas atribuciones. Lo anterior lleva a concluir que las atribuciones del organismo desconcentrado, originariamente, pertenecen al organismo del cual dependen.

Lo hasta aquí expuesto pone de manifiesto que, contrariamente a lo que sostiene el Municipio actor, el Congreso del Estado de Tabasco sí tiene facultades constitucionales para requerir al Organismo Superior de Fiscalización realice las gestiones necesarias para deslindar las responsabilidades administrativas que deriven de las irregularidades detectadas de la fiscalización de las cuentas públicas, habida cuenta que tal atribución está contemplada en la fracción V del artículo 40 de la Constitución Política del Estado de Tabasco.

En otro aspecto, señala el actor que el considerando Séptimo del Decreto 098 es inconstitucional, toda vez que el Congreso del Estado carece de facultades para instruir al Municipio fiscalizado a que, con la finalidad de evitar incrementos en los pasivos provenientes de laudos laborales ejecutoriados pendientes de pago, proceda a su liquidación inmediata con recursos del presupuesto de egresos que corresponda, y el Organismo de Control Interno del Municipio proceda a efectuar las acciones pertinentes o, fincar las responsabilidades administrativas procedentes.

El argumento expuesto deviene infundado pues, en oposición a lo señalado por el Municipio actor, lo mencionado en el considerando séptimo no puede considerarse un mandato que lo vincule a actuar invariablemente en determinado sentido, sino, como lo expresó en su contestación el órgano legislativo demandado, la manifestación contenida en ese considerando no tiene por objeto imponer la ejecución de un laudo o sentencia, sino sólo resaltar una situación de hecho, como es la obligatoriedad de acatar los fallos de los tribunales.

Se concluye lo anterior en virtud de que lo señalado en el último párrafo del considerando Séptimo del Decreto 098 combatido no se vio reflejado en el artículo Único del propio Decreto, lo que impide considerar que se trata de una imposición que vincule al Municipio a actuar necesariamente en determinado sentido.

NOVENO. En virtud del sentido alcanzado en el considerando Séptimo del presente fallo, y que en términos de lo previsto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia, se deben determinar los alcances y efectos de la declaratoria de invalidez, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, se señala lo siguiente.

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:

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

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

(...)

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.”

“Artículo 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 lo 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 Jalpa de Méndez, Estado de Tabasco, el que demandó a la Legislatura de esa entidad la invalidez del párrafo segundo 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 en el último párrafo del artículo 42 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

Esta 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.

Por otra parte, si la declaratoria indicada, como antes se señaló, afecta de igual forma la validez del considerando Sexto y la parte relativa del párrafo segundo del artículo Único del Decreto 098, publicado en el 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, deberán dejarse insubsistentes esas porciones del Decreto combatido.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto del Informe elaborado por el Organismo Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, sobre hallazgos y observaciones relativos a la autoevaluación presupuestal-financiera y evaluación del gasto público, correspondiente a cada uno de los trimestres del ejercicio fiscal del año dos mil cuatro; así como el Informe emitido por el citado Organismo de Fiscalización que contiene pliego de cargos derivado del apartado de hallazgos y observaciones de las evaluaciones trimestrales, practicadas a los informes de autoevaluación del ejercicio fiscal del año dos mil cuatro, en términos de lo señalado en el considerando tercero del presente fallo.

TERCERO. Se reconoce la validez de los considerandos Quinto y Séptimo, así como la parte relativa del párrafo segundo del resolutivo Único del Decreto 098, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco el veintiocho de diciembre de dos mil cinco, relativo a la calificación de la cuenta pública del Municipio de Jalpa de Méndez, de esa entidad, del ejercicio de dos mil cuatro.

CUARTO. 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; así como del considerando Sexto y la parte relativa del párrafo segundo del artículo Único del Decreto 098, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco el veintiocho de diciembre de dos mil cinco, que atañen a la aplicación y consecuencias del precepto indicado, en los términos precisados en el último considerando de esta resolución.

QUINTO. 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 el Tribunal Pleno por unanimidad de once votos se aprobó el Resolutivo Primero, en cuanto a la declaración de procedencia de la controversia constitucional; por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia se aprobaron los Resolutivos Primero, en cuanto a declarar parcialmente fundada la controversia constitucional, Segundo, Cuarto y Quinto, el señor Ministro Franco González Salas votó en contra, y los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Gudiño Pelayo y Silva Meza dejaron a salvo su criterio en cuanto a las consideraciones que apoyan el resolutivo Segundo; y por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Ortiz Mayagoitia se aprobó el Resolutivo Tercero, los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo y Silva Meza votaron en contra.

Firman el Presidente, el Ponente y el Secretario General de Acuerdos, licenciado José Javier Aguilar Domínguez, que autoriza y da fe.

El Presidente de la Suprema Corte: Ministro **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**.- Rúbrica.- El Ponente: Ministro **Mariano Azuela Güitrón**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos: **José Javier Aguilar Domínguez**.- Rúbrica.

México, Distrito Federal, a siete de julio de dos mil diez, el suscrito licenciado **Marco Antonio Cepeda Anaya**, Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, certifica que las anteriores son copia fiel de la sentencia dictada el veintinueve de abril de dos mil ocho, por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal en controversia constitucional 36/2006, promovida por el Municipio de Jalpa de Méndez, Estado de Tabasco, se expiden en setenta y dos fojas útiles, para remitirse al Director del Diario Oficial de la Federación.- Conste.- Rúbrica.

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal en la Acción de Inconstitucionalidad 31/2006, promovida por el Procurador General de la República.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2006

PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA

PONENTE: MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

SECRETARIOS: FERNANDO SILVA GARCIA.

ALFREDO VILLEDA AYALA.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día diecinueve de febrero de dos mil ocho.

VISTOS; y

RESULTANDO:

PRIMERO. Por oficio presentado el veintiséis de junio de dos mil seis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández, en su carácter de Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la declaración de invalidez del artículo 464 Ter, fracciones I, II y III, de la Ley General de Salud, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de mayo de dos mil seis, únicamente en la parte que establece en cada una de esas tres fracciones multas en los siguientes términos:

“Artículo 464 Ter. En materia de medicamentos se aplicarán las penas que a continuación se mencionan, a la persona o personas que realicen las siguientes conductas delictivas:

I.- A quien adultere, falsifique, contamine, altere o permita la adulteración, falsificación, contaminación o alteración de medicamentos, fármacos, materias primas o aditivos para uso o consumo humanos o los fabrique sin los registros, licencias o autorizaciones que señala esta ley, se le aplicará una pena de uno a nueve años de prisión y multa equivalente a cien mil días de salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trate;

II.- A quien falsifique o adultere o permita la adulteración o falsificación de material para envase o empaque de medicamentos, sus leyendas, la información que contengan o sus números o claves de identificación, se le aplicará una pena de uno a cinco años de prisión y multa equivalente a cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trate, y

III.- A quien venda u ofrezca en venta, comercie, distribuya o transporte medicamentos, fármacos, materias primas o aditivos falsificados, alterados o adulterados, ya sea en establecimientos o en cualquier otro lugar, o bien venda u ofrezca en venta, comercie, distribuya o transporte materiales para envase o empaque de medicamentos, fármacos, materias primas o aditivos, sus leyendas, información que contengan o números o claves de identificación, que se encuentran falsificados, alterados o adulterados, le será impuesta una pena de uno a cinco años de prisión y multa equivalente a cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trate.

Para los efectos del presente artículo, se entenderá por medicamento, fármaco, materia prima, aditivo y material, lo preceptuado en las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 221 de esta ley; y se entenderá por adulteración, contaminación, alteración y falsificación, lo previsto en los artículos 206, 207, 208 y 208 bis de esta Ley.”

SEGUNDO. El promovente de esta acción estima que la disposición legal impugnada es violatoria de los artículos 16, 22, primer párrafo, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. En su único concepto de invalidez el Procurador General de la República argumentó, en síntesis, lo siguiente:

a) Que los supuestos normativos previstos en el artículo 464 Ter, fracciones I, II y III, de la Ley General de Salud, al establecer multas fijas, contravienen lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no establecen un parámetro mínimo y máximo de sanción económica, que permita a las autoridades fijar el monto de la sanción, al individualizar la misma al caso concreto de que se trate, basándose en la gravedad del hecho, en la capacidad económica del sujeto activo, en la reincidencia, así como en las demás circunstancias peculiares que den origen al merecimiento de las sanciones ahí establecidas.

Que, por tanto, la configuración normativa de dichas sanciones no permite a las autoridades encargadas de aplicarlas la posibilidad de adoptar una decisión razonable a esos efectos, máxime que al prever las sanciones ahí contempladas una cantidad fija (cien mil y cincuenta mil días de salario mínimo general, respectivamente), tienden a hacer imposible la valoración de las circunstancias particulares en que se generó la conducta ilícita, lo que implica que sean desproporcionadas en relación con la gravedad de la misma.

b) Que las disposiciones establecidas en el artículo 464 Ter, fracciones I, II y III, de la Ley General de Salud, contravienen el artículo 16 de la Constitución Federal, en relación al artículo 22 de la Constitución Federal, debido a que al estar prohibidas las multas fijas y excesivas, el Congreso de la Unión se ha extralimitado en sus atribuciones.

c) Que el artículo 464 Ter, fracciones I, II y III, de la Ley General de Salud, al establecer la imposición de multas fijas y excesivas, las cuales dentro de nuestro marco jurídico no son permitidas, contraviene lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al romper con la jerarquía del orden jurídico, debido a que la norma impugnada pretende ubicarse por encima de nuestra Carta Magna.

CUARTO. Mediante proveído de veintisiete de junio de dos mil seis, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 31/2006 y, por razón de turno, designó a la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para que actuara como instructora en el procedimiento.

Por acuerdo de veintinueve de junio del dos mil seis, el Ministro Juan Díaz Romero, en ausencia de la Ministra instructora, admitió la acción relativa, ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al Ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.

QUINTO. Rendidos los informes solicitados y transcurrido el plazo para formular alegatos, el veintiuno de agosto de dos mil seis se declaró cerrada la instrucción y se procedió a formular el proyecto de resolución respectivo.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se hace valer por el Procurador General de la República en contra de una ley federal como es el artículo 464 Ter, fracciones I, II y III, de la Ley General de Salud, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de mayo del dos mil seis.

SEGUNDO. La acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente, de acuerdo a lo siguiente:

El primer párrafo del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal dispone:

“Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.”

Conforme a este artículo, el cómputo del plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó en el medio de difusión oficial la norma impugnada. El decreto por medio del cual se promulgó y adicionó a la Ley General de Salud, el artículo 464 Ter, fracciones I, II y III, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de mayo de dos mil seis y, por tanto, el plazo de treinta días naturales para ejercer esta vía inició el viernes veintiséis de mayo de dos mil seis y feneció el día sábado veinticuatro de junio siguiente, por lo que al ser el último día del plazo inhábil, la demanda de acción de inconstitucionalidad podía presentarse el lunes veintiséis de junio del presente año.

Mayo de 2006						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	18	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30	31			

Junio 2006						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
				<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>
<u>4</u>	<u>5</u>	<u>6</u>	<u>7</u>	<u>8</u>	<u>9</u>	<u>10</u>
<u>11</u>	<u>12</u>	<u>13</u>	<u>14</u>	<u>15</u>	<u>16</u>	<u>17</u>
<u>18</u>	<u>19</u>	<u>20</u>	<u>21</u>	<u>22</u>	<u>23</u>	<u>24</u>
<u>25</u>	26	27	28	29	30	

En el caso, la acción de inconstitucionalidad se presentó el lunes veintiséis de junio de dos mil seis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, es decir, dentro del plazo legal establecido en el artículo 60 de la ley procesal de la materia.

TERCERO. La parte promovente tiene legitimación para acudir en la vía de acción de inconstitucionalidad a formular su pretensión.

El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal dispone que el Procurador General de la República tiene legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.

En la especie, el Procurador General de la República ha cuestionado la validez del artículo 464 Ter, fracciones I, II y III, de la Ley General de Salud, adicionado mediante decreto publicado el veinticinco de mayo de dos mil seis, que es una ley de carácter federal, por lo que dicho servidor público se encuentra debidamente legitimado para promover la presente acción de inconstitucionalidad, pues además acreditó tener el carácter con el que se ostenta mediante la copia certificada de su nombramiento (foja 13 del expediente).

CUARTO. La parte promovente de la acción de inconstitucionalidad aduce, en síntesis, que los supuestos normativos previstos en el artículo 464 Ter, fracciones I, II y III, de la Ley General de Salud, al establecer multas fijas, contravienen lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no establecen un parámetro mínimo y máximo de sanción económica, que permita a las autoridades fijar el monto de la sanción al individualizar la misma al caso concreto de que se trate, basándose en la gravedad del hecho, en la capacidad económica del sujeto activo, en la reincidencia, así como en las demás circunstancias peculiares que den origen al merecimiento de las sanciones ahí establecidas, lo que, a su juicio, pone de manifiesto que el Congreso de la Unión se ha extralimitado en sus atribuciones.

El legislador previó en el precepto cuestionado la imposición de pena de prisión y pena de multa. Como se ha visto, el Procurador General de la República no ha cuestionado ni la configuración del tipo penal, ni la de la pena de prisión, sino únicamente la estructuración de la pena de multa.

La pena privativa de libertad o pecuniaria: a) es un acto coercitivo, esto es, un acto de fuerza efectiva o latente; b) es un acto privativo (de la libertad personal, de la propiedad, por ejemplo); c) debe estar prevista en una ley y ser impuesta por autoridad competente; d) es una reacción del Estado ante una determinada conducta humana considerada como dañina de bienes que la sociedad, a través de la Constitución o de la ley,

considera valiosos; e) presupone y debe ser impuesta con relación a la culpabilidad del sujeto; f) debe perseguir, simultáneamente, fines retributivos (se establece en función de la gravedad del delito), de prevención especial (se organiza a partir de la necesidad de resocializar al sujeto) y de prevención general (busca generar un clima de confianza jurídica en la comunidad).¹

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis que a continuación se transcribe:

"PRISION VITALICIA. NO ES UNA PENA INUSITADA Y TRASCENDENTAL, POR LO QUE NO VIOLA LA CONSTITUCION FEDERAL. De la interpretación armónica de los artículos 18 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la pena de prisión es una medida aflictiva para el delincuente, pero necesaria para la coexistencia pacífica y armónica de los miembros de la sociedad, y tiene el carácter de preventiva, al inhibir la proliferación de conductas antisociales, al tiempo que restablece el orden jurídico que se ve perturbado por la comisión de delitos. Asimismo, la pena forma parte de la defensa social y debe responder proporcionalmente a la gravedad del ilícito cometido, independientemente de que su finalidad sea, también, la readaptación social del delincuente sobre la base del trabajo, la capacitación sobre el mismo y la educación para que pueda convivir dentro de su comunidad. En congruencia con lo anterior, se concluye que la pena privativa de la libertad de por vida no es inusitada ni trascendental, dado que lo que proscribe el indicado artículo 22 es el contenido mismo de la pena, esto es, que se convierta en una práctica inhumana, como en forma ejemplificativa lo destaca el propio precepto al prohibir las penas de mutilación y de infamia, los azotes, los palos y el tormento de cualquier especie, así como que sea trascendental, esto es, que afecte a la familia del delincuente. Además, de haber sido la intención del Constituyente establecer un límite en la duración de las penas privativas de la libertad así lo hubiera asentado, sin embargo, dejó al legislador ordinario la facultad de determinar cuáles son las conductas delictivas y la penalidad que debe corresponderle a cada una de ellas. Por otra parte, aunque el calificativo 'excesiva' está circunscrito a la multa, no cabe aceptar, por extensión, que también incluya a la pena de prisión vitalicia, pues debe entenderse que en este supuesto aquél no se refiere a la duración propia de la privación de la libertad, sino a que no sea acorde con la gravedad de la conducta delictiva, esto es, que la sanción exceda desproporcionalmente al hecho delictivo, en correlación con el riesgo social y la necesidad de preservar el orden jurídico. Lo anterior se corrobora, con la circunstancia de que el citado artículo constitucional permite al legislador ordinario, en determinados casos, establecer la pena de muerte, la cual, por sí misma, es indudablemente de mayor gravedad para el delincuente en comparación con la de prisión vitalicia." ² (Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXIII, febrero de 2006. Tesis: P. XIX/2006. Página: 1178.)

El legislador tiene un amplio margen de libertad configuradora para crear o suprimir figuras delictivas, introducir clasificaciones entre ellas, establecer modalidades punitivas, graduar las penas aplicables, fijar la clase y magnitud de éstas con arreglo a criterios de agravación o atenuación de los comportamientos penalizados. Todo ello de acuerdo con la apreciación, análisis y ponderación que efectúe acerca de los fenómenos de la vida social y del mayor o menor daño que ciertos comportamientos puedan estar causando o llegar a causar en el conglomerado social.

En tal sentido, el legislador penal está facultado para emitir leyes que inciden en los derechos fundamentales de los gobernados (libertad personal; derecho a la propiedad, por ejemplo), estableciendo penas para salvaguardar diversos bienes –también constitucionales- que la sociedad considera valiosos (vida, salud, integridad física, por ejemplo).

Sin embargo, como lo aduce el promovente, las facultades del legislador no son ilimitadas. La legislación penal no está exenta de control constitucional.

¹ La adopción de teorías penales mixtas sobre el fin de la pena suele ser acogida por la doctrina jurisprudencial en el derecho comparado, como ha sucedido en el sistema jurídico mexicano. Al respecto, en general, Roxin, Claus. *Derecho Penal General, Tomo I. Fundamentos. La Estructura de la Teoría del Delito*. Madrid. Civitas, 1997, p. 43-103 (Trad. Diego Manuel Luzón P, et al.), quien, sin embargo, excluye el fin retributivo de la pena.

² Acción de inconstitucionalidad 20/2003. Diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua. 5 de septiembre de 2005. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Víctor Miguel Bravo Melgoza.

Sirve de apoyo, la jurisprudencia del Pleno del Máximo Tribunal del país, que en seguida se transcribe:

GARANTIAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LIMITES Y LA REGULACION DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURIDICA. De los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados. (No. Registro: 170,740. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXVI, Diciembre de 2007. Tesis: P./J. 130/2007. Página: 8).

De conformidad con el principio de legalidad constitucional, el legislador penal, debe actuar de forma medida y no excesiva, al momento de regular las relaciones en ese ámbito, porque su posición como poder constituido dentro del Estado constitucional le impide actuar de forma arbitraria y en exceso de poder.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación encuentra que el legislador en materia penal tiene un amplio margen de libertad para diseñar el rumbo de la política criminal; es decir, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo a las necesidades sociales del momento histórico respectivo; sin embargo, al configurar las leyes penales, debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, dentro de los cuales se encuentra el de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, a fin de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano, de conformidad con lo previsto en los artículos 14, 16, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Federal.

Por esa razón, el juez constitucional, al examinar la validez de las leyes penales, debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, para lo cual debe considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la resocialización del sentenciado.

Ese es el sentido del artículo 22 constitucional, que prohíbe la desproporción de las penas en nuestro ordenamiento jurídico, al establecer lo siguiente:

“Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. (...)”.

Está claro, así, que la pena de multa, para no ser inconstitucional, debe configurarse de una manera tal que no resulte excesiva. Sin embargo, el artículo 22 constitucional no brinda la definición de las multas excesivas. El concepto exacto del Constituyente no puede conocerse, debido a que en la sesión respectiva del Congreso en que se votó dicha disposición no llegó a tratarse el tema, lo que tampoco se realizó en el dictamen de la Comisión que lo formuló.

Ese estado de cosas conduce a determinar que la Constitución ha dejado que el intérprete supremo del ordenamiento jurídico sea quien vaya definiendo los criterios y condiciones en que se actualiza una sanción de esa índole, caso tras caso, atendiendo a las distintas materias en que se han establecido las multas, a los diferentes bienes que se pretenden tutelar a través de su imposición, así como en función de la culpabilidad del sujeto infractor.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está autorizada para definir, a partir de un método de aproximación sucesiva, el contenido de los preceptos de la Constitución³, en la medida requerida por el caso de su conocimiento, porque la jurisprudencia constitucional que emite es del interés directo de todos los gobernados, que deben tener certeza sobre los límites constitucionales de la actuación pública.

³ Deliberaciones públicas (9 y 11 de mayo de 2006) llevadas a cabo a propósito de la Acción de Inconstitucionalidad 25/2004, promovida por el Procurador General de la República en contra del Congreso y del Gobernador del Estado de Nuevo León, demandando la invalidez del Decreto número 108, publicado en el Periódico Oficial estatal el 14 de julio de 2004, por el que se adicionaron la fracción VII del artículo 10 y los artículos 11 Bis y 13, segundo párrafo, de la Ley de Acceso a la Información Pública; se reformaron y adicionaron los artículos 39, del Código de Procedimientos Civiles, 29, del Código de Procedimientos Penales y 22, fracción V, de la Ley de Justicia Administrativa, todos del Estado de Nuevo León.

Concretamente, este Alto Tribunal encuentra que:

a) La multa penal es excesiva cuando la pena pecuniaria afecta de manera notoriamente desproporcionada las posibilidades económicas del sentenciado⁴, lo que ocurre cuando hace inviable la satisfacción de las necesidades básicas de su persona y/o familia.⁵

Este tribunal advierte que el Estado no puede despojar a persona alguna, especialmente a las clases económicas más débiles, de los bienes materiales indispensables para su subsistencia, a través de la imposición de sanciones de carácter administrativo o penal.⁶

Esa línea de pensamiento, de algún modo, puede reflejarse en el artículo 36 del Código Penal Federal, que establece, lo siguiente:

“ARTICULO 36.- Cuando varias personas cometan el delito, el juez fijará la multa para cada uno de los delincuentes, según su participación en el hecho delictuoso y sus condiciones económicas; y en cuanto a la reparación del daño, la deuda se considerará como mancomunada y solidaria.”

Sirve de apoyo a lo anterior, además, la tesis siguiente:

“MULTAS, MONTO DE LAS. El monto de la multa debe guardar proporción y fijarse atendiendo a las condiciones económicas del obligado a cubrirla, por lo que son éstas las que deben evaluarse al fijarla, independientemente de las circunstancias a que se contrae el artículo 52 del Código Penal Federal, las que deben normar el criterio del juzgador en cuanto a la individualización de las penas privativas de la libertad; la conclusión alcanzada se robustece al examinar los presupuestos que rigen la diversa sanción pecuniaria, de reparación del daño, la que se gradúa tomando en consideración, entre otros aspectos, la capacidad económica del obligado a cubrirla, y que dicha pauta de proporcionalidad es la que sirve como base para la fijación de las cargas en materia fiscal.” (Séptima Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen: 68 Segunda Parte. Página: 34.)

b) La multa penal es excesiva cuando en su configuración no existe proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido.

El legislador puede limitar y establecer supuestos de privación de derechos fundamentales para proteger otros bienes que la sociedad considera valiosos, siempre que lo haga de manera justificada, estableciendo una relación de proporcionalidad entre los medios (las penas, en este caso) y los fines que pretende alcanzar (bienes jurídicamente tutelados).

Como se ha dicho, el legislador penal está sujeto a la Constitución, por lo que, al formular la cuantía de las penas, debe atender a diversos principios constitucionales, dentro de los cuales se encuentra el de proporcionalidad y razonabilidad entre delito y pena, a fin de que su aplicación no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental, ni contraria a la dignidad del ser humano, de conformidad con lo previsto en los artículos 14, 16, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Federal.

De lo cual deriva que el juez constitucional, al examinar la validez de las leyes penales, debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, para lo cual debe considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la resocialización del sentenciado.

⁴ En ese sentido, por ejemplo, el segundo y tercer párrafo del artículo 21 constitucional establece que: “(...) Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso”. Máxime que el artículo 4o. constitucional prevé que: “(...) Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa (...) los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral (...)”. Y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que toda persona tiene derecho a un “(...) nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados (...)”.

⁵ Por ello, esta integración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya no comparte toda la argumentación de la tesis siguiente: MULTA, CAPACIDAD ECONOMICA DEL ACUSADO CON RELACION A LA. Tratándose de la imposición de multas en materia penal federal, no existe disposición legal que obligue al juzgador a atender a la capacidad económica del acusado, pues su cuantía se fija atendiendo también a la mayor o menor peligrosidad de aquél. (Séptima Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen: 40 Segunda Parte. Página: 35).

⁶ Sirve de apoyo a este razonamiento, la tesis que, a manera ilustrativa, y dada la persuasividad de los argumentos que contiene, en seguida se transcribe: MULTAS E INFRACCIONES. GARANTIAS CONSTITUCIONALES. Las garantías constitucionales contenidas en los artículos 14, 21, 22 y 23, y que se refieren a las reglas y limitaciones para la imposición de penas, son aplicables tratándose de infracciones y multas administrativas, y a los procedimientos relativos, pues en todos esos casos se trata de la imposición de sanciones por violación a la ley y tanto las multas administrativas, como las penales, participan en alguna forma de la misma naturaleza y tienen el mismo origen y la misma finalidad, siendo de notarse que, en algunos casos, la sanción penal puede reducirse a la sola multa, y que los motivos de justicia y protección a la dignidad de la persona humana que rigen tales garantías tienen la misma validez en todos los casos apuntados, y tienden con las mismas bases a limitar la actuación despótica del Estado. (Séptima Época. Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen: 48 Sexta Parte. Página: 23).

Esto permite advertir la importancia que tiene el que el Poder Legislativo justifique, en todos los casos y en forma expresa, en el proceso de creación de la ley, cuáles son las razones del establecimiento de las penas y el sistema de aplicación de las mismas

Sirve de apoyo, la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece:

PENAS Y SISTEMA PARA SU APLICACION. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO JUSTIFICAR EN TODOS LOS CASOS Y EN FORMA EXPRESA, LAS RAZONES DE SU ESTABLECIMIENTO EN LA LEY. El legislador al crear las penas y el sistema para la imposición de las mismas, no cuenta con libertad absoluta para su establecimiento en la ley, sino que debe atender a diversos principios como lo es el de la proporcionalidad entre delito y pena, ya que de ello dependerá si su aplicación es no humanitaria, infamante, cruel o excesiva, o por el contrario, es acorde a los postulados constitucionales. La proporción entre delito y pena, en el caso del Poder Legislativo, es el de hacer depender la gravedad de la pena en forma abstracta, lo cual se encuentra relacionado con la naturaleza del delito cometido, el bien jurídico protegido y el daño que se causa al mismo. Esto permite advertir la importancia que tiene el que el Poder Legislativo justifique, en todos los casos y en forma expresa, en el proceso de creación de la ley, cuáles son las razones del establecimiento de las penas y el sistema de aplicación de las mismas, para cuando una persona despliega una conducta considerada como delito. Lo anterior, permitirá que en un problema de constitucionalidad de leyes, se atienda a las razones expuestas por los órganos encargados de crear la ley y no a las posibles ideas que haya tenido o a las posibles finalidades u objetivos que se haya propuesto alcanzar. Así, lo relatado adquiere relevancia si se toma en consideración que al corresponderle al legislador señalar expresamente las razones de mérito, el órgano de control constitucional contará con otro elemento valioso cuyo análisis le permitirá llevar a cabo la declaratoria de constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto o preceptos impugnados.
(No. Registro: 175,277. Tesis aislada. Materia(s): Penal. Novena Epoca. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXIII, Abril de 2006. Tesis: 1a. LXIX/2006. Página: 158).

El propio legislador se ha entendido vinculado por el principio de proporcionalidad, según se desprende de algunas reglas contenidas en el cuarto párrafo del artículo 55 del Código Penal Federal:

“Artículo 55. (...)

***Una vez dictada la sentencia ejecutoriada, la pena podrá ser sustituida por una medida de seguridad, a juicio del juez o tribunal que la imponga de oficio o a petición de parte, cuando por haber sufrido el sujeto activo consecuencias graves en su persona, o por su senilidad o su precario estado de salud, fuere notoriamente innecesaria o irracional que se compurgue dicha pena (...)*”.**

El cumplimiento de esa relación de proporcionalidad entre los fines de la pena y su cuantía, puede cumplirse en diferente grado por parte del legislador, que es quien en primer lugar debe establecer el orden de prevalencia de tales objetivos a través de sus decisiones legislativas, siempre que guarde un equilibrio adecuado y suficiente entre ellos, que de ninguna manera implique hacer nugatorio alguno de tales fines.

c) La multa penal es excesiva cuando la ley no señala bases suficientes para que la autoridad judicial pueda tener elementos para individualizar la pena; especialmente, cuando la ley no permite establecer su cuantía en relación con la responsabilidad del sujeto infractor.

La culpabilidad para la medición de la pena atañe al supuesto de hecho o tipo de conexión para la medición judicial de la pena y, por tanto, al conjunto de los factores que poseen relevancia para la magnitud de la pena en el caso concreto: nadie puede ser castigado más duramente que lo que le es reprochable. En tal sentido, la culpabilidad del sujeto es un elemento central para la medición de la pena y el parámetro de su limitación.

El Código Penal Federal aporta algunos elementos, de los que es posible deducir que ha entendido que la magnitud de la culpabilidad determina la medición de la pena. Pueden citarse como ejemplo, algunas reglas contenidas en los artículos 9o., 52 y 60 del Código Penal Federal:

“Artículo 9o. Obra dolosamente el que, conociendo los elementos del tipo penal, o previendo como posible el resultado típico, quiere o acepta la realización del hecho descrito por la ley, y

Obra culposamente el que produce el resultado típico, que no previó siendo previsible o previó confiando en que no se produciría, en virtud de la violación a un deber de cuidado, que debía y podía observar según las circunstancias y condiciones personales.”

“Artículo 52. El juez fijará las penas y medidas de seguridad que estime justas y procedentes dentro de los límites señalados para cada delito, con base en la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente (...).”

“Artículo 60. En los casos de delitos culposos se impondrá hasta la cuarta parte de las penas y medidas de seguridad asignadas por la ley al tipo básico del delito doloso, con excepción de aquéllos para los que la ley señale una pena específica. Además, se impondrá, en su caso, suspensión hasta de diez años, o privación definitiva de derechos para ejercer profesión, oficio, autorización, licencia o permiso (...).”

En ese orden de ideas, este Alto Tribunal observa que las leyes penales deben hacer posible al juzgador, en cierto grado, la justificación de la cuantía de las penas que en los casos concretos deben aplicarse.

Es por ello que, según lo previsto en los artículos 16 y 22 constitucionales, el legislador penal debe establecer un sistema de sanciones que permita a la autoridad judicial individualizar suficientemente la pena que decreta, a fin de que el juez pueda determinar justificadamente la sanción respectiva, atendiendo al grado de responsabilidad del sujeto implicado y de conformidad con las circunstancias del caso concreto.

Los artículos 51 y 52 del Código Penal Federal, establecen algunos de los elementos que el juzgador debe tomar en cuenta a esos efectos:

“Artículo 51. Dentro de los límites fijados por la ley, los jueces y tribunales aplicarán las sanciones establecidas para cada delito, teniendo en cuenta las circunstancias exteriores de ejecución y las peculiares del delincuente; particularmente cuando se trate de indígenas se considerarán los usos y costumbres de los pueblos y comunidades a los que pertenezcan.

(...).”

“Artículo 52. El juez fijará las penas y medidas de seguridad que estime justas y procedentes dentro de los límites señalados para cada delito, con base en la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente, teniendo en cuenta:

I. La magnitud del daño causado al bien jurídico o del peligro a que hubiere sido expuesto;

II. La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla;

III. Las circunstancias de tiempo, lugar, modo u ocasión del hecho realizado;

IV. La forma y grado de intervención del agente en la comisión del delito, así como su calidad y la de la víctima u ofendido;

V. La edad, la educación, la ilustración, las costumbres, las condiciones sociales y económicas del sujeto, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir. Cuando el procesado perteneciere a algún pueblo o comunidad indígena, se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres;

VI. El comportamiento posterior del acusado con relación al delito cometido; y

VII. Las demás condiciones especiales y personales en que se encontraba el agente en el momento de la comisión del delito, siempre y cuando sean relevantes para determinar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma.”

Tomando en cuenta esa multiplicidad de factores que deben estar presentes en la mente del juez, al momento de determinar cuánta pena impone al sujeto activo, es claro que mediante un sistema de imposición de sanciones pecuniarias en porcentajes fijos, no se hace posible una individualización de la pena, toda vez que cualquiera que sea la conducta omitida o realizada y las circunstancias de hecho acaecidas, el porcentaje de la sanción será siempre, para todos los casos, invariable, con lo cual se cierra la posibilidad de justificar adecuadamente la determinación de la pena, en relación con la culpabilidad del sujeto y las circunstancias en que se produjo la conducta típica.

En ese sentido, en relación con las multas fijas, este Tribunal ha establecido los siguientes criterios:

“MULTAS. SU IMPOSICION DEBE FUNDARSE Y MOTIVARSE DE MANERA INDIVIDUALIZADA, PRUDENTE Y ADECUADA. De conformidad con lo que estatuye el artículo 16 de la Constitución Federal de la República, cualquier acto de afectación en el patrimonio de un gobernado o particular, como lo es en la especie de imposición de una multa, debe fundarse y motivarse, pero siempre en forma individualizada,

prudente y pormenorizada, según las constancias o datos que informen el caso concreto de que se trate; por lo cual, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima conveniente que en todo suceso concerniente a la imposición de una sanción pecuniaria o multa, se cumpla estrictamente con los citados requisitos de fundamentación y motivación, de manera individualizada, prudente y adecuada, conforme a los datos que se obtengan del asunto respectivo." (Séptima Época. Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volúmenes: 217-228 Cuarta Parte. Página: 203.)

"MULTAS EXCESIVAS. EL SISTEMA QUE ESTABLECE SU IMPOSICION EN PORCENTAJES FIJOS VIOLA EL ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL. Para que una ley respete la prohibición contenida en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a la imposición de multas excesivas, es necesario que establezca un sistema en el que la autoridad sancionadora esté en aptitud de tomar en cuenta la gravedad de la infracción cometida, el grado de responsabilidad en la conducta omitida o prohibida, y las condiciones económicas del infractor, a fin de que pueda determinar razonablemente, en cada caso concreto, el monto de la multa que aquél amerite, atendiendo a dichas circunstancias; de lo contrario, con un sistema de imposición de sanciones en porcentajes fijos, la individualización de la multa no se consigue, toda vez que cualquiera que sea la conducta omitida o realizada, el porcentaje de la sanción será siempre, para todos los casos, invariable, lo que da lugar a la imposición de multas excesivas, contraviniendo el artículo 22 constitucional." (Octava Época. Instancia: Pleno. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Número: 86-2, febrero de 1995. Tesis: P. X/95. Página: 21.)

"MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES. Esta Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, obligación del legislador que deriva de la concordancia de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad. El establecimiento de multas fijas es contrario a estas disposiciones constitucionales, por cuanto al aplicarse a todos por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares." (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: II, julio de 1995. Tesis: P./J. 10/95. Página: 19.)

"MULTAS. NO TIENEN EL CARACTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVEN UNA SANCION MINIMA Y UNA MAXIMA. El establecimiento de multas fijas es contrario a los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución, por cuanto que al aplicarse a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares. En virtud de ello, los requisitos considerados por este Máximo Tribunal para estimar que una multa es acorde al texto constitucional, se cumplen mediante el establecimiento, en la norma sancionadora, de cantidades mínimas y máximas, lo que permite a la autoridad facultada para imponerla, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica y la gravedad de la violación." (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XI, marzo de 2000. Página: 59. Tesis: P./J. 17/2000.)

QUINTO. Una vez precisado el parámetro de validez relevante para el caso en estudio, toca examinar si la ley va más allá de tal extremo.

La parte accionante aduce que las fracciones I, II y III del artículo 464 Ter, de la Ley General de Salud resultan inconstitucionales por prever multas fijas, en el sentido del inciso c) antes expuesto, es decir, en razón a que no señalan las bases para que la autoridad judicial pueda tener elementos suficientes para individualizar la pena, por lo que no permiten establecer su cuantía en relación con la responsabilidad del sujeto infractor.

En la especie, el numeral cuestionado dispone, lo siguiente:

"Artículo 464 Ter. En materia de medicamentos se aplicarán las penas que a continuación se mencionan, a la persona o personas que realicen las siguientes conductas delictivas:

I. A quien adultere, falsifique, contamine, altere o permita la adulteración, falsificación, contaminación o alteración de medicamentos, fármacos, materias primas o aditivos para uso o consumo humanos o los fabrique sin los registros, licencias o autorizaciones que señala esta ley, se le aplicará una pena de uno a nueve años de prisión y multa equivalente a cien mil días de salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trate;

II. A quien falsifique o adultere o permita la adulteración o falsificación de material para envase o empaque de medicamentos, sus leyendas, la información que contengan o sus números o claves de identificación, se le aplicará una pena de uno a cinco años de prisión y multa equivalente a cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trate, y

III. A quien venda u ofrezca en venta, comercie, distribuya o transporte medicamentos, fármacos, materias primas o aditivos falsificados, alterados o adulterados, ya sea en establecimientos o en cualquier otro lugar, o bien venda u ofrezca en venta, comercie, distribuya o transporte materiales para envase o empaque de medicamentos, fármacos, materias primas o aditivos, sus leyendas, información que contengan o números o claves de identificación, que se encuentran falsificados, alterados o adulterados, le será impuesta una pena de uno a cinco años de prisión y multa equivalente a cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trate.

Para los efectos del presente artículo, se entenderá por medicamento, fármaco, materia prima, aditivo y material, lo preceptuado en las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 221 de esta ley; y se entenderá por adulteración, contaminación, alteración y falsificación, lo previsto en los artículos 206, 207, 208 y 208 bis de esta ley."

La interpretación de la ley impugnada debe realizarse de una manera acorde a los límites constitucionales y legales que tiene el juzgador en materia penal.

A ese respecto, debe recordarse que el artículo 14 constitucional, prevé:

"Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

(REFORMADO, D.O.F. 9 DE DICIEMBRE DE 2005)

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

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

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."

Para los efectos que interesan en este caso concreto, debe subrayarse que el principio de legalidad penal:

a) Exige que sólo puedan ser impuestas las penas establecidas por el legislador democrático, como garantía de certeza y seguridad, en función de los derechos de libertad personal y propiedad de los gobernados;

b) Prohíbe que en los juicios del orden criminal se imponga, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

c) Impide que se sancionen conductas con base en leyes que no se encontraban vigentes al momento en que se generaron.

Esas tres normas constitucionales inciden, desde luego, en la labor interpretativa del juez penal, que no puede crear tipos criminales y/o penas novedosas, a partir de sus sentencias, sin contravenir cada uno de tales principios.

Desde esa perspectiva, la interpretación estricta (propia de la materia penal), del artículo 464 Ter, de la Ley General de Salud, lleva indefectiblemente a establecer que prevé multas penales fijas, al establecer como sanciones por las conductas antijurídicas que prevé, además de las privativas de libertad, multa equivalente a cien mil días de salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trate; y multa equivalente a cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trate, en sus respectivos casos.

Como se ha visto, de conformidad con lo previsto en los artículos 16 y 22 constitucionales, el legislador penal debe establecer un sistema de sanciones que permita a la autoridad judicial individualizar suficientemente la pena que decreta, a fin de que el juez pueda determinar justificadamente la sanción respectiva, atendiendo al grado de responsabilidad del sujeto implicado y de conformidad con las circunstancias del caso concreto.

Es claro que mediante el sistema de imposición de multas en porcentajes fijos previsto en el artículo 464 Ter, de la Ley General de Salud, el legislador –a través de la norma legal impugnada- no hace posible la individualización judicial de la pena, toda vez que cualquiera que sea la conducta omitida o realizada y las circunstancias de hecho acaecidas, el porcentaje de la sanción será siempre, para todos los casos, invariable, con lo cual se cierra la posibilidad de justificar adecuadamente la determinación de la pena, en relación con la culpabilidad del sujeto y las circunstancias en que se produjo la conducta típica.

En tal sentido, la multa penal impugnada es excesiva y, por tanto, inconstitucional, porque la ley cuestionada no señala bases suficientes para que la autoridad judicial pueda tener elementos para individualizar la pena; especialmente, porque no permite establecer su cuantía en relación con la responsabilidad del sujeto infractor.

Asimismo, la multa penal prevista en la ley impugnada es excesiva y, por tanto, inconstitucional, al estar configurada en cantidades fijas, porque la inflexibilidad que ello supone en los casos concretos en que está llamada a aplicarse, genera que no pueda existir proporción y razonabilidad suficiente entre su cuantía y la gravedad del delito cometido, habida cuenta que las cantidades fijas impiden que para su aplicación judicial se tomen en cuenta, entre otros factores, el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y un máximo, así como el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo.

En suma, el artículo 464 Ter, fracciones I, II y III, de la Ley General de Salud prevé multas penales excesivas y, por tanto, contrarias a los artículos 16 y 22 constitucionales, al establecer como sanción -por diversas conductas relacionadas con la alteración y venta de medicamentos- multas fijas equivalentes a cien mil y cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trate, en sus respectivos casos.

Ello es así, por un lado, porque mediante el sistema de imposición de penas pecuniarias en porcentajes fijos no es posible la individualización judicial de la pena, toda vez que cualquiera que sea la conducta omitida o realizada, el porcentaje de la sanción será siempre, para todos los casos, invariable, con lo cual se cierra la posibilidad de justificar adecuadamente la determinación de la pena, en relación con la culpabilidad del sujeto y las circunstancias en que se produjo la conducta antijurídica; y por otro, porque la inflexibilidad que suponen las cantidades fijas genera que no pueda existir proporción y razonabilidad suficiente entre su cuantía y la gravedad del delito cometido.

Por ende, debe declararse fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEXTO. Toca determinar los efectos de la sentencia.

El Máximo Tribunal del país cuenta con amplias facultades para determinar los efectos de las sentencias estimatorias en el marco de las acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia P./J. 84/2007, que señala:

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS. De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar "todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda"; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz

la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales). (No. Registro: 170,879. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXVI, Diciembre de 2007. Tesis: P./J. 84/2007. Página: 777).

A partir de esa premisa y toda vez que el segundo párrafo de la fracción III, del artículo 105 constitucional prevé que: **“La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia”**, este Alto Tribunal está en condiciones de imprimir efectos retroactivos a la sentencia de invalidez que se dicte en relación con normas legales de carácter penal, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que ello tienda a beneficiar (y no a perjudicar) a todos y cada uno de los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos.

Es fundada la presente acción de inconstitucionalidad, de lo cual deriva que deba declararse la invalidez del artículo 464 Ter, fracciones I, II y III, de la Ley General de Salud, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de mayo de dos mil seis, en la parte que establece en cada una de esas tres fracciones multas penales fijas, con efectos retroactivos a partir de su entrada en vigor (veintiséis de mayo de dos mil seis)⁷, en la medida en que ello tienda a beneficiar a los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos.

Sirve de apoyo a lo antes expuesto, a *contrario sensu*, la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACION DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria. (No. Registro: 182,048. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIX, Marzo de 2004. Tesis: P./J. 8/2004. Página: 958).

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 464 Ter, fracciones I, II y III, de la Ley General de Salud, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de mayo de dos mil seis, en la parte que establece en cada una de esas tres fracciones multas penales, en los términos y para los efectos precisados en la parte final del último considerando.

Notifíquese por medio de oficio a las partes interesadas y publíquese en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como en el Diario Oficial de la Federación.

⁷ “LEY GENERAL DE SALUD. TRANSITORIOS: D.O.F. 25 DE MAYO DE 2006. Unico.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación”.

Así, lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de diecinueve de febrero de dos mil ocho, se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández y Presidente Ortiz Mayagoitia; las señoras Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas y el señor Ministro Silva Meza votaron en contra y por el reconocimiento de validez del artículo 464 Ter, fracciones I, II y III, en las partes que establecen multas penales; y manifestaron que las consideraciones del proyecto original constituirán su voto de minoría.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Ministro Presidente: **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**.- Rúbrica.- La Ministra Ponente: **Margarita Beatriz Luna Ramos**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos: **José Javier Aguilar Domínguez**.- Rúbrica.

México, Distrito Federal, a siete de julio de dos mil diez, el suscrito licenciado **Marco Antonio Cepeda Anaya**, Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, certifica que las anteriores son copia fiel de la sentencia dictada el diecinueve de febrero de dos mil ocho, por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 31/2006, promovida por el Procurador General de la República, se expiden en dieciséis fojas útiles, para remitirse al Director del Diario Oficial de la Federación.- Conste.- Rúbrica.

VOTO de Minoría que formulan los Ministros Luis María Aguilar Morales y Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Voto Particular que formula el último de los Ministros nombrados, en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 5/2009, promovida por los Diputados de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Durango.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

VOTO DE MINORIA QUE FORMULAN LOS MINISTROS LUIS MARIA AGUILAR MORALES Y SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO Y VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL ULTIMO DE LOS MINISTROS NOMBRADOS EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 5/2009, PROMOVIDA POR LA SEXAGESIMA CUARTA LEGISLATURA DEL ESTADO DE DURANGO, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO EN SESIONES DE VEINTIUNO Y VEINTICINCO DE ENERO DE DOS MIL DIEZ.

I. VOTO DE MINORIA

El presente voto de minoría se formula contra la determinación de constitucionalidad del artículo 52, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango en la porción normativa que señala:

“La falta definitiva del Presidente Municipal, será cubierta por el Presidente Municipal suplente, en caso de impedimento legal o físico de éste, el Congreso del Estado designará un presidente sustituto, quien terminará el período.”

El Tribunal Pleno fundó tal determinación de constitucionalidad en las siguientes consideraciones esenciales:

- a) De los dos últimos párrafos del artículo 115, fracción I, constitucional deriva que los esquemas de sustitución de los miembros de los Ayuntamientos para el caso de ausencias definitivas deben privilegiar, en primer término, el respeto a la voluntad ciudadana expresada en un proceso electoral a favor de quienes hayan sido favorecidos con el voto popular, con el carácter de suplentes, siempre y cuando en la legislación correspondiente se encuentre prevista dicha figura, y si el suplente no asume el cargo por cualquier causa o no está prevista tal figura, opera en forma sucesiva la reserva de ley a favor de las Legislaturas locales, las que podrán establecer el mecanismo de sustitución que estimen más acorde.
- b) La designación por el Congreso del Estado de Durango del Presidente Municipal Sustituto se encuentra justificada en el hecho de que se trata de un caso excepcional, ante eventualidades en que dos personas –presidente municipal propietario y su suplente– se ven imposibilitadas de ocupar el cargo. El Decreto impugnado no vulnera los artículos 115, párrafo primero, y 41 constitucionales, puesto que si bien al Congreso del Estado se le asigna la atribución de designar al Presidente Municipal Sustituto, pudiendo recaer en una persona diversa al propio ayuntamiento que fue electo, ello se encuentra justificado en atención a que se trata de un caso de excepción en el que ni el Presidente Municipal propietario ni el suplente han podido ocupar el cargo.

- c) La facultad que se otorga en la norma al Congreso local para elegirlo no implica que la Legislatura se convierta en un órgano electoral, sino sólo el hacer frente a una eventualidad en aras de procurar el continuo desarrollo de las funciones del ayuntamiento y de fortalecerlo. Por tanto, el precepto impugnado no debilita al municipio.

Se formula el presente voto de minoría contra las anteriores determinaciones contenidas en la sentencia dictada por el Tribunal en Pleno al considerarse que el artículo 52, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango en la porción normativa que ha quedado transcrita con antelación vulnera la autonomía municipal consagrada en el artículo 115 constitucional.

En efecto, el artículo constitucional citado establece:

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

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

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

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

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

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

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

(...)”

El artículo constitucional ha tenido una evolución legislativa que ha llevado a reconocer al Municipio como un órgano de gobierno y a fortalecerlo en su autonomía, como se ha expuesto por el Pleno de este Alto Tribunal al resolver la controversia constitucional 14/2001, promovida por el Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo, en sesión de siete de julio de dos mil cinco, por unanimidad de diez votos:

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

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

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

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

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

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

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

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

3) La reforma de mil novecientos noventa y nueve, conforme a la cual se avanzó en pro de la consolidación de la autonomía municipal y de su fortalecimiento, particularmente frente a las injerencias de los Gobiernos Estatales, y se superaron algunas de las limitaciones antes referidas.'

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

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

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

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

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

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

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

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

f) La transmisión del mando de la Policía Preventiva Municipal del gobernador al presidente municipal, quien sólo acatará las órdenes del primero en los casos que aquél juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público, así como la habilitación al reglamento municipal en esta materia en la fracción VII.

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

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

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

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

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

'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL ORDEN JURIDICO ESTATAL COMPRENDE LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES LOCALES Y SUS MUNICIPIOS.'
(Se transcribe)

'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACION ACTIVA Y LEGITIMACION PASIVA.' (Se transcribe)

'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)

'AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACION DE LA FRACCION I DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION FEDERAL.' (Se transcribe)

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

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

- *Asimismo, como consecuencia de la reforma de mil novecientos noventa y cuatro del artículo 105 de la Constitución Federal, se le otorgó al Municipio la facultad de acudir a un medio de control constitucional (la controversia constitucional), a fin de defender una esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas.*

- *Por último, la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve trajo consigo, entre otras innovaciones, la sustitución en el primer párrafo, de la fracción I del artículo 115 constitucional, de la frase 'cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa', por la que dice 'cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa', lo que no es otra cosa sino el reconocimiento expreso de una evolución que ha venido sufriendo el Municipio desde las reformas constitucionales de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y cuatro.*

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

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

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

De las anteriores consideraciones del Tribunal Pleno derivan las siguientes determinaciones:

1) El Municipio Libre es en el Estado mexicano la piedra angular sobre la cual se construye la sociedad nacional, en tanto es la primera organización estatal en entrar en contacto con el núcleo social.

2) Ha sido muy largo el camino que el Municipio ha tenido que recorrer para hacer realidad su 'libertad', no obstante su elevación a rango constitucional en mil novecientos diecisiete, pues fueron muchas las limitaciones que la propia Constitución le impuso, obligándolo o sometiéndolo a la voluntad del Ejecutivo o del Legislativo estatal o, en el mejor de los casos, rodeándole de un contexto jurídico vulnerable.

3) En esa evolución se pueden identificar tres momentos determinantes del Municipio Libre:

a) La reforma municipal de mil novecientos ochenta y tres, misma que fue objeto de interpretación por la Suprema Corte, destacando la interpretación efectuada con motivo del amparo en revisión 4521/91 fallado el siete de noviembre de mil novecientos noventa y nueve, en el que se sostuvo que la intención del legislador fue fortalecer de tal manera al Municipio con esta reforma que ello permitiera considerar que tenía legitimación activa para promover controversias constitucionales.

b) La reforma judicial de mil novecientos noventa y cuatro, que ponderó la situación de indefensión municipal advertida y superada por el criterio antes referido y reconoció expresamente legitimación activa al Municipio para acudir en defensa jurisdiccional de sus facultades y ámbito competencial ante esta Suprema Corte en vía de controversia constitucional, advirtiendo que muchas injerencias o interferencias de los Estados, ya sea del Ejecutivo o Legislativo Estatal, en la vida administrativa, política o jurídica de los Municipios era porque la propia Constitución General autorizaba esta serie de limitaciones, lo que impedía que los Municipios hicieran realidad su autonomía.

c) La reforma de mil novecientos noventa y nueve, en la que se avanzó en pro de la consolidación de la autonomía municipal y de su fortalecimiento, particularmente frente a las injerencias de los Gobiernos Estatales, superándose algunas de las limitaciones, resaltándose los siguientes puntos principales:

c.1 El reconocimiento expreso del Municipio como ámbito de gobierno.

c.2 El fortalecimiento de su facultad reglamentaria en los temas referidos en la fracción II del precepto, con la limitación del contenido de las leyes estatales sobre cuestiones municipales.

c.3 El reconocimiento de competencias exclusivas en materia de servicios y funciones públicas en la fracción III y el incremento del catálogo de funciones y servicios, además de la posibilidad de coordinación intermunicipal.

c.4 Facultad de iniciativa en lo referente a tributos relacionados con la propiedad inmobiliaria en la fracción IV, limitando los supuestos de exención determinados constitucionalmente respecto de las contribuciones municipales;

c.5 Adición de diversas atribuciones en el catálogo de sus facultades de concurrencia reguladas en la fracción V.

c.6 Transmisión del mando de la Policía Preventiva Municipal del gobernador al presidente municipal, así como la habilitación al reglamento municipal en esta materia en la fracción VII.

4) La última reforma mencionada consolidó el ámbito de gobierno del Municipio al caracterizar de manera explícita al Municipio como órgano de gobierno, culminando así una evolución que de alguna manera venía experimentando el Municipio desde las reformas constitucionales de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y cuatro.

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

6) Lo anterior permite concluir que existe un orden jurídico municipal.

7) La conceptualización del Municipio como órgano de gobierno conlleva además el reconocimiento de una potestad de auto-organización, en virtud de la cual, si bien el Estado regula un cúmulo de facultades esenciales del Municipio, quedan para el Ayuntamiento potestades adicionales que le permiten definir la estructura de sus propios órganos de administración, sin contradecir aquellas normas básicas o bases generales que expida la legislatura.

Como se advierte, las reformas constitucionales al artículo 115 constitucional referidas han evidenciado la voluntad del Constituyente de fortalecer la autonomía municipal como órgano de gobierno, como lo ha reconocido expresamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que conlleva el reconocimiento de una potestad de auto-organización.

En tales términos, la interpretación de este dispositivo de la Carta Magna debe realizarse atendiendo a dicho espíritu del Constituyente Reformador.

Partiendo de ello, debe resaltarse que la integración de los Ayuntamientos constituye una prerrogativa expresamente salvaguardada en la fracción I del artículo 115 constitucional para su buen funcionamiento. La importancia de salvaguardar su integración deriva, no sólo del hecho de tener su origen en un proceso de elección popular directa, sino de que a través de ella se persigue evitar injerencias a fin de que los Municipios puedan hacer efectiva su autonomía política, lo que fue resaltado por el Pleno de la Suprema Corte en la siguiente tesis jurisprudencial:

Novena Epoca
Registro: 189325
Instancia: Pleno
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XIV, Julio de 2001
Materia(s): Constitucional
Tesis: P./J. 84/2001
Página: 925

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA EL INTERES LEGITIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VIA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACION. De la teleología de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contenida en la exposición de motivos de la reforma promulgada el dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día siguiente, se desprende que el Poder Reformador de la Constitución Federal estableció como prerrogativa principal de los Ayuntamientos la salvaguarda de su integración, debido a que ésta tiene lugar con motivo de un proceso de elección popular directa por el que la comunidad municipal otorga un mandato político a determinado plazo, el cual por disposición fundamental debe ser respetado, excepto en casos extraordinarios previstos en la legislación local. Asimismo, se estableció que la integración de los Ayuntamientos tiene como fin preservar a las instituciones municipales frente a injerencias o intervenciones ajenas, en aras de un principio de seguridad jurídica que permita hacer efectiva su autonomía política. Con lo anterior, queda de manifiesto que si por disposición fundamental la integración de los Ayuntamientos constituye una prerrogativa para el buen funcionamiento de los Municipios, es claro que las resoluciones dictadas por autoridades estatales que determinen la separación del presidente municipal de su cargo con motivo de conductas relativas a su función pública, afectan su integración y como consecuencia su orden administrativo y político, con lo cual se actualiza el interés legítimo del Ayuntamiento para acudir en vía de controversia constitucional a deducir los derechos derivados de su integración.”

El artículo 115 constitucional no prevé cómo deberá cubrirse la falta definitiva del Presidente Municipal en caso de que el suplente no pueda asumir las funciones, pero de él puede desprenderse una regla claramente aplicable y acorde al fortalecimiento de la autonomía municipal como órgano de gobierno, a saber, el de la no injerencia de las legislaturas estatales mientras no falte la mayoría de sus integrantes.

En efecto, el último párrafo de la fracción I prevé un supuesto más grave al de la falta definitiva del Presidente Municipal y la incapacidad de su suplente para asumir el cargo, que es el de la desaparición del Ayuntamiento, renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, sin que conforme a la ley proceda que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, hipótesis en la cual establece la designación por las legislaturas locales de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos y cuyos miembros deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

Esto es, se establece la intervención de la legislatura local para la designación del Concejo Municipal, pero en caso de desaparición o falta absoluta de la mayoría de sus miembros y no cuando sólo falte alguno o algunos de sus integrantes. Además, aun en esta hipótesis la intervención de la legislatura está acotada a la designación de un Concejo Municipal que se integrará por los vecinos que cumplan los requisitos de elegibilidad para ser regidores, lo que significa que la legislatura local no queda en libertad total de designación.

Por tanto, la recta interpretación del artículo 115, fracción I, constitucional lleva a que sea el propio Ayuntamiento el que se regenere a sí mismo cuando acontezca la ausencia de algún regidor y sólo en caso de falta de más de la mitad de sus miembros, pueda intervenir el Congreso local.

Es ésta la interpretación que respeta al gobierno del Municipio evitando la injerencia de otro Poder del Estado cuando ello no resulta necesario, en aras de un principio de seguridad jurídica que permita hacer efectiva su autonomía política y administrativa.

Consecuentemente, el artículo 52, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango en la porción normativa que establece la intervención del Congreso del Estado para designar un Presidente sustituto ante la falta definitiva del Presidente Municipal y el impedimento del suplente, resulta contraria a la prerrogativa principal de los Ayuntamientos de salvaguarda de su integración como medio de garantizar su autonomía, pues es claro que en tal situación debe ser el propio Ayuntamiento el que determine lo conducente y designe al servidor que deba ejercer las funciones del Presidente Municipal ausente.

El artículo 115 constitucional consagra al Municipio libre, sistema que conlleva el que puede regularse a sí mismo solucionando sus problemas sin intervención de los Poderes Legislativo o Ejecutivo hasta donde sea posible. Esto debe ser así para cumplir y establecer en la realidad la independencia y libertad del Municipio y puede ser así porque su conformación permite hacer sustituciones mediante los otros integrantes del propio gobierno municipal.

La forma de cubrir las ausencias, tanto temporales como definitivas, debe obedecer a un mismo sistema, la de que entre sus propios integrantes se elija a quien sustituya al Presidente Municipal. Para seguir la lógica de un sistema de Municipio libre, la ley debe prever la elección por los propios regidores, ya sea que la ausencia sea temporal o definitiva.

En tales términos, debe entenderse que al remitir el penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 115 constitucional a lo dispuesto en la ley para el caso de que alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo y no pueda ser sustituido por su suplente, no deja en libertad absoluta de configuración al legislador.

Este párrafo dispone que "Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley", esto es, la ausencia de uno de los miembros del Ayuntamiento será llenada por su suplente y, en caso de que esto no pueda ser así se procederá según lo dispuesto en la ley.

Al referirse la Constitución a que será regulado en la ley, cabe cuestionar ¿de qué manera y hasta dónde puede ser regulado en la ley? ¿Puede el propio Congreso arrogarse la facultad de nombrar a quien deba cubrir la ausencia o debe, siguiendo el sistema, establecer en la ley que sea el propio Municipio el que lo realice atendiendo a su facultad de auto-organización?

La facultad legislativa que al respecto otorga a los Congresos locales la norma constitucional en análisis está subordinada a los principios consagrados en la misma, esto es, no constituye una libertad configurativa absoluta, sino sujeta a los principios de libertad e independencia municipal, principios que exigen que la intervención del Congreso sólo sea subsidiaria, esto es que en primer término se lleve a cabo la elección entre los miembros del Ayuntamiento y sólo subsidiariamente, de no existir esa posibilidad, el Congreso local pueda intervenir.

Es por las anteriores razones por las que los Ministros que suscribimos el presente voto de minoría disentimos de la resolución mayoritaria plenaria y consideramos que debió declararse la invalidez de la porción normativa del artículo 53, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango.

II. VOTO PARTICULAR

Se formula voto particular contra la determinación de constitucionalidad del artículo 52, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango en la porción normativa que señala:

“La persona sobre la que recaiga este nombramiento deberá cubrir los requisitos previstos en el artículo 108 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, a excepción de la fracción IV del mismo.”

En relación con este punto, el presente voto es particular al no ser compartido por el Ministro Luis María Aguilar Morales.

En la resolución plenaria mayoritaria se establece que dicha porción normativa es constitucional con base en las siguientes consideraciones esenciales:

- a) Es constitucional la previsión relativa a que la persona que se designe como Presidente Municipal Sustituto deberá cubrir los requisitos previstos en el artículo 108 de la Constitución estatal, a excepción del señalado en la fracción IV de dicho precepto, relativo a no ser Secretario o Subsecretario del Despacho del Poder Ejecutivo del Estado, Procurador o Subprocurador General de Justicia del Estado, Diputado en ejercicio, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia o del Tribunal Estatal Electoral, miembro del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, funcionario municipal, servidor público de mando superior de la Federación, ni militar en servicio activo, salvo que se hubieren separado de su cargo noventa días antes de la elección. Lo anterior en virtud de que tal designación no es una elección, sino un acto de carácter legislativo, en el que el Congreso actúa

como órgano colegiado de representación popular en uso de sus atribuciones legales y en aras del funcionamiento continuo del propio ayuntamiento. El fin del establecimiento de este requisito es eminentemente electoral, esto es, que quienes ocupen los cargos señalados no se valgan de ellos para contender en elecciones para los diversos puestos del ayuntamiento, como presidente municipal, regidores o síndicos, cuestión que no se actualiza cuando se trata de una designación por el Congreso estatal.

- b) Del proceso de reforma constitucional de mil novecientos ochenta y tres referentes al artículo 115, fracción I, deriva que en la iniciativa propuesta por el Presidente de la República se pretendió robustecer la estructura política de los ayuntamientos, consignando, entre otras cuestiones, el régimen de suplencia de los miembros del ayuntamiento cuando con motivo de causa grave hubieran sido separados del cargo, cobrando especial importancia que ante tal evento se proponía que el integrante del municipio a quien se debía separar fuera sustituido por su suplente o se convocara a elecciones según lo dispusiera la ley. Las Comisiones Unidas, Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Primera de Planeación de Desarrollo Económico y Social de la Cámara de Senadores estimaron en su dictamen que debía modificarse lo relativo a que ante la falta de alguno de los miembros del ayuntamiento se sustituyera convocando a elecciones en los términos de ley al considerarse que la falta de uno o varios municipios, que no constituye mayoría de los miembros del ayuntamiento, no debe dar lugar a forzar, desde el orden constitucional federal, a convocar a elecciones, bastando con remitir a las disposiciones de las leyes locales.
- c) Deriva de lo anterior que el hecho de que quienes puedan ocupar los cargos de Presidente Municipal Sustituto sean personas ajenas al ayuntamiento y que no hayan sido electas de manera popular y directa, no determina su inconstitucionalidad porque en el proceso de reforma constitucional el propio Constituyente estimó que no era necesario convocar a nuevas elecciones cuando no se tratara de suplir a la mayoría de los municipios.

En primer término, debe señalarse que el argumento de la resolución mayoritaria que se hace consistir en que la designación del Presidente Municipal Sustituto no constituye una elección y, por tanto, resulta justificable que se excluya el deber de cumplir con un requisito que persigue fines eminentemente electorales, contraría tesis del Tribunal Pleno, sin que en la resolución se justifique el cambio de criterio.

En efecto, al resolver la acción de inconstitucionalidad 28/2005, promovida por el Partido de la Revolución Democrática, en sesión de quince de noviembre de dos mil cinco, por mayoría de siete votos, el Pleno sustentó la siguiente tesis:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XXIII, febrero de 2006

Tesis: P. XXIX/2006

Página: 1176

"GOBERNADOR INTERINO, PROVISIONAL, SUSTITUTO O ENCARGADO DEL DESPACHO. SU DESIGNACION ES DE NATURALEZA ELECTORAL PORQUE SE RELACIONA CON ESTA MATERIA.-Dentro del sistema regulado por el capítulo primero del título segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con su artículo 116, fracción I, se establece como regla general que la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, federales y locales, se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; sin embargo, las excepciones dentro de dicho sistema, como son los nombramientos de gobernador interino, provisional, sustituto o encargado del despacho, no se excluyen de los principios democráticos, pues aunque la urgencia con que deben realizarse hace necesario prescindir del sufragio directo en aras de que el Ejecutivo Local esté en posibilidad de llevar a cabo las funciones que le han sido asignadas, los ciudadanos intervienen en su designación a través de sus representantes populares que integran la Legislatura del Estado, por lo que existe una elección a través del voto, aun cuando sea de forma indirecta. Por tanto, dicha designación es de naturaleza electoral y para hacerla los Congresos Locales tienen la obligación constitucional de establecer un régimen coherente con el sistema democrático y que cumpla con los principios rectores de la materia electoral, como la imparcialidad, la objetividad, la certeza, la legalidad y la independencia."

Como se advierte, en la tesis jurisprudencial transcrita se considera que la designación del Gobernador interino, provisional, sustituto o encargado del despacho hecha por una Legislatura local constituye una elección indirecta y se rige por los principios democráticos de la materia electoral porque los ciudadanos intervienen en su designación a través de sus representantes que integran la Legislatura.

Tal determinación es plenamente aplicable a la designación del Presidente Municipal Sustituto, pues conforme al artículo 52, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango es designado por la Legislatura del Estado, integrada por los representantes de los ciudadanos, por lo que constituye una elección indirecta.

La aplicabilidad de la tesis anteriormente reproducida al Presidente Municipal Sustituto fue corroborada por el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 114/2006, promovida por el Municipio de Buenavista, Estado de Michoacán, fallada en sesión de dieciséis de agosto de dos mil siete, por mayoría de nueve votos.

En efecto, en dicha controversia constitucional se impugnaron los Decretos Legislativos números 58 y 61 de la Legislatura del Estado de Michoacán por los que se nombró al Presidente Municipal del Ayuntamiento de Buenavista que concluiría el período en virtud de la renuncia de la anterior Presidente Municipal aprobada por el Cabildo y se reformó el artículo segundo del primero de dichos Decretos para que el Presidente Municipal designado rindiera protesta ante el propio Congreso Local y ya no ante el Cabildo del Ayuntamiento. En la resolución recaída a dicha controversia, el Tribunal Pleno expresamente señaló:

“(...) resultará especialmente relevante la distinción entre lo que podríamos llamar materia electoral “directa” y materia electoral “indirecta”. La materia electoral directa se relaciona con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el sufragio universal, regido por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado. La materia que puede calificarse de electoral sólo de modo indirecto es la que se relaciona con nombramientos o integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos, no mediante procedimientos que tienen pivotan en torno a la emisión del voto ciudadano. Las controversias que se susciten en el ámbito de lo electoral sólo en sentido indirecto, que por regla general involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales, sí pueden ser conocidas por esta Corte por la vía de las controversias.

(...) Estamos, de hecho, ante un caso de elección indirecta de un funcionario público por parte del Congreso del Estado, y no ante un caso relacionado con el proceso de voto ciudadano, de manera que no estamos en uno de los casos que la fracción I del artículo 105 de la Constitución excluye del ámbito legítimo de las controversias.

(...) el Municipio actor impugna dos decretos:

En primer lugar, el decreto legislativo número 58, aprobado por la Septuagésima Legislatura del Estado de Michoacán el veinticinco de mayo del dos mil seis y publicado en el Periódico Oficial el veintiséis del mismo mes y año. En este Decreto el Congreso local nombra como Presidente Municipal del Ayuntamiento de Buenavista, a raíz de la renuncia de la anterior Presidente Municipal aprobada por el Cabildo, a Jorge Ortega Farías, para que cumpla con lo que queda del período de gobierno que finalizará el treinta y uno de diciembre de dos mil siete.

En segundo lugar, se impugna el Decreto legislativo número 61 aprobado por la misma Legislatura estatal el ocho de junio de dos mil seis y publicado en el Periódico Oficial estatal el ocho de julio del mismo año. Mediante ese Decreto el Congreso local reformó el artículo segundo del Decreto legislativo 58 para que la persona designada para ocupar el cargo de Presidente Municipal del Ayuntamiento de Buenavista rindiera la protesta de ley ante el propio Congreso local y ya no ante el Cabildo del Ayuntamiento.

(...) la Constitución Federal dispone que si un miembro del Ayuntamiento deja de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente; para los casos de que no exista esta figura, remite la regulación que del supuesto realice la normativa local. La Constitución estatal reitera la regla del suplente, y dispone que, en caso de no existir, debe procederse en los términos del artículo 44, fracción XX del mismo ordenamiento, que otorga al Congreso estatal la facultad de designar a quien deba sustituir al miembro ausente y no respaldado con un suplente, siempre y cuando se observen los requisitos de elegibilidad que para el cargo respectivo establezca la Constitución local y las leyes de la materia...”

El anterior criterio dio lugar a las siguientes tesis jurisprudenciales:

Novena Epoca

Registro: 170703

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVI, Diciembre de 2007

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 125/2007

Página: 1280

“MATERIA ELECTORAL. DEFINICION DE ESTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. Para determinar cuándo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para resolver una controversia por no inscribirse ésta en la "materia electoral" excluida por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe evitarse la automática traslación de las definiciones de lo electoral desarrolladas en otras sedes procesales y aplicar sucesivamente los siguientes criterios: 1) es necesario cerciorarse que en la demanda no se impugnen "leyes electorales" -normas generales en materia electoral-, porque la única vía para analizar su constitucionalidad es la acción de inconstitucionalidad; 2) debe comprobarse que no se combaten actos y resoluciones cuyo conocimiento es competencia de las autoridades de justicia electoral, esto es, que no sean actos en materia electoral directa, relacionada con los procesos relativos al sufragio ciudadano; 3) debe satisfacerse el resto de las condiciones que la Constitución y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de su artículo 105 establecen para que se surta la competencia del Máximo Tribunal del país -en particular, que se trate de conflictos entre los poderes públicos conforme a los incisos a) al k) de la fracción I del artículo 105 constitucional-. Así, la extensión de la "materia electoral" en sede de controversia constitucional, una vez considerados los elementos constitucionalmente relevantes, se sitúa en un punto intermedio entre la definición amplia que rige en las acciones de inconstitucionalidad, y la estricta aplicable en el juicio de amparo, resultando especialmente relevante la distinción entre la materia electoral "directa" y la "indirecta", siendo aquélla la asociada con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado; por la segunda -indirecta-, debe entenderse la relacionada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos los cuales, por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales.”

Novena Epoca

Registro: 170658

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVI, Diciembre de 2007

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 126/2007

Página: 1282

“PRESIDENTE MUNICIPAL INTERINO. PROCEDE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL CONTRA SU DESIGNACION POR EL CONGRESO LOCAL. La designación de un Presidente Municipal interino por parte del Congreso del Estado de Michoacán, por falta definitiva del titular y de su suplente, no constituye un acto relativo a la "materia electoral" que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos excluye del ámbito de competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer en controversias constitucionales, pues en primer lugar se trata de un acto, no de una norma general, lo cual lo deslinda del ámbito reservado a las acciones de inconstitucionalidad; en segundo término, dicho acto se ubica fuera de la materia electoral competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Tribunal Electoral de Michoacán, como se concluye de la lectura de las leyes de impugnación respectivas, esto es, se trata de la elección indirecta de un servidor público por parte del Congreso, no de un caso relacionado con la emisión del voto ciudadano, y finalmente, se está en presencia de un conflicto entre el Estado de Michoacán y uno de sus Municipios, supuesto previsto en el inciso i) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En consecuencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede conocer de un asunto de este tipo en vía de controversia constitucional.”

Resulta claro entonces que la elección por parte de la Legislatura local del Presidente Municipal Sustituto que prevé el precepto impugnado constituye una elección indirecta a la que le son aplicables los principios democráticos de la materia electoral, aun cuando exclusivamente para efectos de procedencia de la controversia constitucional no se considere dentro de la materia electoral por tratarse, precisamente, de una elección indirecta.

Así, resulta claro que la resolución mayoritaria plenaria contradice los criterios plenarios referidos y no razona las razones por las que se aparta de los mismos al considerar que la designación del Presidente Municipal Sustituto no constituye una elección.

Consecuentemente, al tratarse de una elección, aunque sea indirecta, deben cumplirse todos y cada uno de los requisitos exigidos para la persona que se designe por el Congreso Estatal.

A lo anterior, debe añadirse la ilegalidad que implica el que la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango establezca una excepción no prevista en la Constitución del Estado, que constituye la ley suprema en el orden jurídico estatal.

El artículo 108 de la Constitución del Estado de Durango establece los requisitos que para ser electos Presidentes, Síndicos o Regidores de un Ayuntamiento deben cumplirse, entre ellos, el previsto en su fracción IV, sin excepción alguna.

Por tanto, habiéndose determinado que la designación del Presidente Municipal Sustituto que realiza el Congreso del Estado constituye una elección indirecta, es claro que resulta plenamente aplicable lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución local, sin excepción alguna, sin poderse considerar válido jurídicamente que una ley de jerarquía inferior establezca excepciones donde su Constitución no lo hace, lo que transgrede el principio de legalidad consagrado en el artículo 16 de la Constitución Federal.

Finalmente, debe resaltarse, como se señaló con anterioridad en la parte relativa al voto de minoría, que el artículo 115, fracción I, constitucional, en el supuesto más grave de desaparición del Ayuntamiento, renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, sin que conforme a la ley proceda que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, al establecer la designación por las legislaturas locales de los Concejales Municipales de entre los vecinos, los sujeta al cumplimiento de los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores, sin excepción alguna.

Es decir, en la elección de los Concejales Municipales las legislaturas locales no se encuentran en total y absoluta libertad, sino sujetas a que los vecinos de entre los que se elijan cumplan los requisitos exigidos para ser regidores.

Consecuentemente, carece de sustento jurídico la excepción del requisito establecido en la fracción IV del artículo 108 de la Constitución local para la designación del Presidente Municipal sustituto, además de que dicha excepción quebranta la autonomía del municipio y permite la injerencia de los otros Poderes del Estado, pues al eliminarse el impedimento de que la designación recaiga en los servidores públicos que se mencionan en dicha fracción, se elimina también el requisito de temporalidad en ella previsto, esto es, la separación del cargo noventa días antes de la elección, por lo que funcionarios de los otros Poderes podrán acceder directamente a la Presidencia Municipal, lo que enturbia la independencia del Municipio que el artículo 115 constitucional consagra como su prerrogativa.

Por lo anteriormente manifestado, considero que también debió declararse la inconstitucionalidad de la porción normativa que exceptúa de los requisitos exigidos para la persona que sea electa como Presidente Municipal Sustituto por la Legislatura local el establecido en la fracción IV del artículo 108 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.

El Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- El Ministro **Sergio Salvador Aguirre Anguiano**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de diecinueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto de minoría que formulan los Ministros Luis María Aguilar Morales y Sergio Salvador Aguirre Anguiano y voto particular que formula el último de los Ministros nombrados, en la sentencia del veinticinco de enero de dos mil diez, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 5/2009, promovida por los Diputados de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Durango. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintinueve de junio de dos mil diez.- Rúbrica.