

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 70/2017.

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 70/2017.
ACTOR: MUNICIPIO DE TEMIXCO, MORELOS.**

**MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.
SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al tres de octubre de dos mil diecisiete.

VISTOS; y,

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de la demanda, poderes demandados y actos impugnados. Por escrito presentado el veintiocho de febrero de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gerardo Hurtado de Mendoza Armas, ostentándose como Síndico Municipal de Temixco, Morelos, promovió controversia constitucional, en la que demanda la invalidez del acto que más adelante se precisa, emitido por las autoridades que a continuación se señalan:

Entidad, poder u órgano demandado:

- a) Congreso del Estado de Morelos.
- b) Titular del Poder Ejecutivo.

Norma general o acto cuya invalidez se demanda:

“a) Demandamos la invalidez del Decreto mil cuatrocientos sesenta y cinco publicado en el periódico oficial ‘Tierra y Libertad’ órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos, número 5466 de fecha 18 de enero de 2017, por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 101 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, el cual vulnera el artículo 115 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.--- b) Las consecuencias legales de dicho Decreto”.

SEGUNDO. Artículos constitucionales señalados como violados. Del escrito de demanda hecho valer por la parte actora, se desprenden como precepto constitucional violado el artículo 115, fracción IV.

TERCERO. Antecedentes. En la demanda se señalaron como antecedentes, los siguientes:

- El dieciocho de enero de dos mil diecisiete, fue publicado en el Periódico Oficial ‘Tierra y Libertad’ número 5466, el Decreto 1465, emitido por la Quincuagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, por el que se reforma el artículo 101 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, por el que se establece el pago de noventa días de salario mínimo vigente, a cada ayudantía que se tenga en el Municipio de manera mensual.

CUARTO. Conceptos de invalidez. El Municipio actor, hizo valer, esencialmente, los siguientes argumentos:

Que la norma impugnada vulnera en perjuicio del Municipio actor el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, al obligar al Ayuntamiento Municipal a establecer una partida para sufragar los gastos para las autoridades auxiliares como delegados y ayudantes municipales, consistente en 90 salarios mínimos vigentes, mensualmente, por lo menos. Lo cual coarta la libertad del Municipio para determinar su importe, lo cual contraviene el principio de libre administración de su hacienda pública municipal.

QUINTO. Registro, admisión y trámite de la controversia. Por acuerdo de veintiocho de febrero de dos mil diecisiete, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente 70/2017.

Asimismo, ordenó turnar el expediente al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor del procedimiento de conformidad con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal¹.

¹ Fojas 106 y 107 del cuaderno principal.

Mediante proveído de uno de Marzo de dos mil diecisiete, el Ministro Jorge Mario Pardo Rebollo, en su calidad de instructor de la controversia constitucional, admitió a trámite la demanda y ordenó emplazar a las autoridades demandadas, reconociendo como tal a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos, para que formularan su respectiva contestación, además, requirió al Poder Legislativo para que, al rendir su contestación, enviar a este Alto Tribunal copias certificadas de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada; y al Poder Ejecutivo, para que remitiera el ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en el que se publicó el artículo controvertido; asimismo, ordenó dar vista a la Procuradora General de la República, para que expresara lo que a su representación correspondiera².

SEXTO. Contestación de la demanda por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en síntesis, señaló lo siguiente:

a) Falta de legitimación:

- El Municipio actor carece de legitimación *ad causam*, pues no se ha configurado ningún acto que invada su órbita competencial.
- En consecuencia, las autoridades demandadas no cuentan con legitimación pasiva, al no haber realizado actos que constituyan una afectación a la esfera competencial del demandante.

b) Contestación a los hechos:

- Resultan ciertos los hechos relativos a la promulgación y publicación del Decreto impugnado en el Periódico Oficial de la entidad. El resto de los hechos narrados en el escrito de demanda, no se afirman ni se niegan por no considerarse hechos propios del de las autoridades demandadas.

c) Contestación a los conceptos de invalidez:

El Municipio actor se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que reclame vicios propios atribuidos al Poder Ejecutivo y al Secretario de Gobierno de la entidad.

Que es infundado que se viole en perjuicio de la parte actora el artículo 115 de la Constitución Federal, con la expedición del Decreto impugnado, en virtud de que no se viola la autonomía de su hacienda ni su libre administración.

La reforma al artículo 101 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, establece un mínimo por ley, de 90 días de salario mínimo vigente, que se le otorgue a los ayudantes municipales, con el fin de que puedan cubrir de manera efectiva, los gastos por las diversas gestiones que realizan en favor de sus comunidades, pues ello posibilita o faculta a los ayuntamientos sin obligarlos a establecer una cantidad fija que éstos determinen, conforme a las condiciones propias de su hacienda.

En este sentido la reforma al artículo impugnado, resulta plenamente constitucional, en el sentido de que la Legislatura estatal solo sentó el aspecto general en materia municipal, con la finalidad de establecer un marco normativo homogéneo para los Municipios de un Estado, y a éstos corresponde dictar sus normas específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir las bases generales.

SÉPTIMO. Contestación de la demanda por parte del Poder Legislativo del Estado de Morelos. La Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso local, en síntesis, argumentó lo siguiente:

a) Contestación a los hechos:

- Resultan ciertos los hechos relativos a la promulgación y publicación del Decreto impugnado en el Periódico Oficial de la entidad. El resto de los hechos narrados en el escrito de demanda, no se afirman ni se niegan por no considerarse hechos propios del de las autoridades demandadas.

b) Causales de improcedencia:

- Resulta improcedente la controversia constitucional, en virtud de que el Municipio actor no cuenta con interés legítimo para acudir a esta vía, ya que no existe una afectación a su esfera de atribuciones; por lo tanto, con base en el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción VIII, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia, y 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe decretarse el sobreseimiento.

c) Contestación a los conceptos de invalidez:

La norma combatida en la demanda de controversia constitucional, atiende a satisfacer la demanda de los habitantes de la entidad en el ámbito municipal; por lo tanto, dicha disposición no es más que la especificación normativa de las obligaciones constitucionales que debe observar el Municipio, establecidas por el Congreso local en uso de la libertad de configuración legislativa.

²*Ibidem.* Fojas 108 a 110.

Que previo a la reforma que se publica mediante el Decreto impugnado, el artículo 101 de la Ley Orgánica Municipal ya contemplaba la obligación de los ayuntamientos de destinar de forma discrecional una partida suficiente para cubrir los gastos de los ayudantes municipales, lo cual no fue combatido.

La reforma al artículo 101 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, no constituye una invasión de competencias del Municipio actor, pues no le obliga a establecer una cantidad fija para garantizar las funciones llevadas a cabo por los ayudantes municipales, sino que exclusivamente establece los montos mínimos de referencia.

El proceso legislativo realizado para la emisión de la norma impugnada se encuentra debidamente fundado y motivado, conforme a los criterios que han sido establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

OCTAVO. Opinión de la Procuradora General de la República. La Procuradora General de la República se abstuvo de formular pedimento.

NOVENO. Audiencia. Agotado el trámite respectivo tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por formulados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución³.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I, del Acuerdo General número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio actor, y los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos, en la que se hace necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO. Precisión de los actos y normas impugnados. Con fundamento en lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se procede a precisar los actos que son objeto de la controversia constitucional y a valorar las pruebas conducentes para tenerlos por demostrados.

Del análisis integral tanto de la demanda como de las constancias que obran en el expediente se desprende que lo efectivamente impugnado es el tercer párrafo del artículo 101 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, reformado mediante Decreto 1465 emitido por la Quincuagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' número 5466, el dieciocho de enero de dos mil diecisiete.

TERCERO. Oportunidad. El artículo 21, fracción II⁴, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el plazo para la interposición de la demanda, será, tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

Ahora, el Decreto que reformó el artículo 101 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, fue publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' número 5466, el dieciocho de enero de dos mil diecisiete, y por tanto, el plazo de treinta días para impugnarlo inició el diecinueve de enero de dos mil diecisiete y concluyó el dos de marzo siguiente⁵, por lo que, si la demanda de controversia constitucional fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **el veintiocho de febrero de dos mil diecisiete**, se concluye que su presentación fue oportuna.

³ *Ibidem*. Fojas 452 y 453.

⁴ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será: [...]"

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

⁵ Debe descontarse los días veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de enero; cuatro, cinco, once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de febrero, todos de dos mil diecisiete, por tratarse de sábados y domingos; además el seis de febrero, por ser inhábil conforme al Acuerdo General número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CUARTO. Legitimación activa. En el presente asunto, suscribe la demanda, en representación del Municipio actor Gerardo Hurtado de Mendoza Armas, en su carácter de Síndico Municipal, lo que acredita con copia certificada de la constancia de mayoría expedida el once de junio de dos mil quince, por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana⁶, que lo acredita como Síndico Propietario del Municipio de Temixco, Morelos, quien cuenta con legitimación para promover la controversia constitucional.

Lo anterior es así, ya que el Municipio es uno de los entes legitimados para promover una controversia constitucional, en términos del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

Por otra parte, el artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos⁷ establece que los Síndicos serán representantes jurídicos de los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte.

QUINTO. Legitimación pasiva. En el auto de admisión de uno de marzo de dos mil diecisiete, se tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, respecto del cual se realizará el presente estudio de constitucionalidad⁸.

El Poder Ejecutivo del Estado fue representado por José Anuar González Cianci Pérez, en su carácter de Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo de la entidad, y Oscar Pérez Rodríguez, en su calidad de Director General de Asuntos Constitucionales y Amparo. El primero acreditó su personalidad con las copias certificadas del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de diecinueve de abril de dos mil diecisiete, en el que consta el nombramiento que le otorgó el Gobernador del Estado de Morelos el diecisiete de abril de dos mil diecisiete⁹; cuyas atribuciones para representar al Poder Ejecutivo de la entidad se prevén en la fracción II del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos¹⁰. El segundo funcionario acreditó su personalidad con la copia certificada de su nombramiento expedido por el Encargado del Despacho de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo de la entidad, de primero de diciembre de dos mil dieciséis¹¹, y sus atribuciones para representar al Poder Ejecutivo están previstas en la fracción II del artículo 16 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica de Morelos¹².

El Poder Legislativo del Estado de Morelos es representado por la diputada Beatriz Vicera Alatraste, en su carácter de Presidenta de su Mesa Directiva, quien acreditó su personalidad con copia certificada del acta de la sesión ordinaria de doce de octubre de dos mil dieciséis, en la cual consta su designación en tal cargo¹³ y sus atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en el artículo 36, fracción XVI de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos¹⁴.

Conforme a lo anterior, este Tribunal Pleno considera que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Morelos, cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que a ellos se les imputa el acto impugnado y ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen cuentan con facultades para representar a dichos poderes y órganos.

⁶ Foja 12 del expediente principal.

⁷ "Artículo 45.- Los Síndicos son miembros del Ayuntamiento, que además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; tendiendo además, las siguientes atribuciones:

(...)

II. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aún revocarlos;

(...)"

⁸ Fojas 108 a 110 del expediente principal.

⁹ Fojas 168 a 170 del cuaderno principal.

¹⁰ "Artículo 38.- A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:

(...) II. Representar al Titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (...)"

¹¹ Foja 175 del cuaderno principal.

¹² "Artículo 16. La persona titular de la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo cuenta con las siguientes atribuciones específicas: (...)

II. Representar, con el carácter de apoderado legal, al Gobernador, a las Secretarías, Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, en todos los asuntos de orden constitucional en que sean parte; (...)"

¹³ Fojas de la 283 a la 332 del cuaderno principal.

¹⁴ "Artículo 36. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva:

(...) XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al Pleno del Congreso del Estado; (...)"

SEXTO. Causas de improcedencia. El Congreso del Estado de Morelos, por conducto de la presidenta de la mesa directiva, afirma que es improcedente la controversia, porque no se afecta el ámbito de atribuciones del poder actor, por lo que carece de interés legítimo.

Adicionalmente el Gobernador señaló que no ha realizado algún acto que invada o afecte la competencia del poder actor y que por ello se actualiza la falta de legitimación pasiva, porque no ha realizado acto alguno que constituya una invasión o afectación a la esfera competencial del poder actor.

Dichas afirmaciones deben desestimarse porque la determinación de la competencia para determinar el pago de noventa días de salario mínimo vigente, a cada ayudante municipal, así como lo relativo a si con el Decreto impugnado se genera afectación o no al presupuesto del poder actor, o si se invade o no su competencia, involucran un análisis del fondo del asunto, mismo que no corresponde realizar en este apartado. Sirve de apoyo la tesis número P./J. 92/99 de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”**¹⁵.

Asimismo, conforme a lo que establece el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, en este medio de control constitucional procede, entre otros, **contra normas generales** o actos de un Estado impugnados por uno de sus municipios, por lo que habiéndose impugnado una norma de carácter general no es necesario que exista un acto de aplicación en perjuicio del actor, sino simplemente que esa norma general sea susceptible de causarle una afectación.

No existiendo otro motivo de improcedencia planteado por las partes, ni advertido de oficio, lo procedente es entrar al estudio del fondo del asunto.

SÉPTIMO. Estudio de fondo. En principio, es importante precisar que el Municipio actor vierte diversos argumentos doliéndose de que no se le dio intervención alguna para aprobar la norma, señalando que el proceso legislativo estuvo viciado; sin embargo, dado que tales argumentos se entremezclan con los relativos a la violación directa del artículo 115 de la Constitución Federal, por la violación a su libre administración hacendaria y la libertad en la elaboración y aprobación de sus presupuestos, en este caso es necesario en principio realizar el análisis relativo a tales violaciones directas.

En efecto, el Municipio actor señala que con la reforma el artículo 101 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, se vulnera en perjuicio del Municipio actor el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, al obligar al Ayuntamiento Municipal a establecer una partida para sufragar los gastos para las autoridades auxiliares como delegados y ayudantes municipales, consistente en 90 salarios mínimos vigentes, mensualmente por lo menos. Lo cual coarta la libertad del Municipio para determinar su importe, contraviniendo el principio de libre administración de su hacienda pública municipal.

Este Tribunal Pleno estima que es esencialmente **fundado** el concepto de invalidez planteado, en virtud de las siguientes consideraciones:

El artículo 101 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, que se impugna, establece lo siguiente:

“Artículo 101.- Para los efectos de esta Ley, serán autoridades auxiliares, los delegados y ayudantes municipales.

En el presupuesto anual de egresos de cada Municipio se determinará una partida para sufragar los gastos que se deriven de las actividades que en ejercicio de sus funciones desarrollen.

(REFORMADO, P.O. 18 DE ENERO DE 2017)

Para el caso de los ayudantes municipales, la partida a que se refiere el párrafo anterior deberá ser suficiente para cubrir, por lo menos, los gastos de administración que por motivo de su actividad generen, la cual no podrá ser menor a noventa salarios mínimos vigentes, por cada ayudantía o delegación que se tenga en el Municipio de manera mensual”.

El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el Municipio actor considera violado, señala lo siguiente:

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

(...)

¹⁵ Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X. Septiembre de 1999. Página: 710, de contenido: *“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”.*

(REFORMADA, D.O.F. 3 DE FEBRERO DE 1983)

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

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

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

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

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

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

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 las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

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

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

(REFORMADO, D.O.F. 24 DE AGOSTO DE 2009)

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, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

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

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

(...)"

Como se advierte de la transcripción anterior, 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, **correspondiéndole el diseño del régimen presupuestal municipal en exclusivo a los ayuntamientos, con base en los recursos disponibles previstos en las leyes de ingresos respectivas aprobadas por las legislaturas locales.**

Ahora, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya ha analizado en diversos precedentes el tema relativo a la administración de la Hacienda Municipal y la elaboración de sus presupuestos de egresos; de manera relevante debe señalarse que al resolver la controversia constitucional 19/2001, en sesión de dieciocho de marzo de dos mil tres¹⁶, señaló lo siguiente:

¹⁶ Se aprobó respecto del estudio de fondo del proyecto, de la forma siguiente: por mayoría de nueve votos de los señores Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Castro y Castro; Díaz Romero, Aguinaco Alemán, Gudiño Pelayo, Román Palacios, Sánchez Cordero y Presidente Azuela Güitrón, se resolvió declarar procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional; por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Román Palacios, Sánchez Cordero y Presidente Azuela Güitrón, se resolvió declarar la invalidez del artículo 23, párrafos séptimo y décimo, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León; los señores Ministros Aguinaco Alemán, Ortiz Mayagoitia y Silva Meza votaron en favor del proyecto y manifestaron que las consideraciones de éste sobre el tema constituirán su voto de minoría; por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Castro y Castro, Díaz Romero, Aguinaco Alemán, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero y Presidente Azuela Güitrón, se resolvió declarar la invalidez del artículo 128, último párrafo, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León; los señores Ministros Ortiz Mayagoitia, Román Palacios y Silva Meza votaron a favor del proyecto y manifestaron que las consideraciones de éste sobre el tema constituirán su voto de minoría.

Que 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 en la evolución del Municipio libre, partiendo de la importante consagración constitucional que en mil novecientos diecisiete, se dio de esta figura:

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

2) La reforma judicial de mil novecientos noventa y cuatro, ejercicio legislativo que, si bien dedicado a lo judicial federal, llegó 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 propia Suprema Corte en vía de controversia constitucional. De alguna manera, parece advertirse que el legislador ponderó la situación de indefensión municipal advertida y superada por el criterio antes referido, pues el poder reformador recogió y superó todo aquello puesto en evidencia con aquella interpretación judicial. Esta reforma ha sido de suma importancia para el Municipio, básicamente por motivos:

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

Segundo, porque a partir de los fallos que ha venido emitiendo esta Suprema Corte en dichos juicios fue advirtiéndose que muchas 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 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.

Esta reforma fue trascendental para la consolidación del Municipio como un verdadero nivel de gobierno, por ello, se estimó fundamental el análisis de la gestación de esta norma reformada para estar en posibilidades de localizar elementos que permitan una cabal interpretación del nuevo texto.

Durante los años de mil novecientos noventa y siete a mil novecientos noventa y nueve, fueron presentándose en el seno de la Cámara de Diputados variadas iniciativas por parte de distintos grupos parlamentarios que proponían modificaciones al artículo 115, mismas que en total sumaron nueve de ellas.

Cuando eventualmente 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 de dictaminación, se elaboró un proyecto único de reforma constitucional que fue el que a la postre se discutió en el seno de ambas Cámaras.

Empero, previo al análisis del dictamen y proyecto único elaborado por la comisión, conviene destacar que todas las iniciativas antes relatadas, en sus respectivas exposiciones de motivos, coincidieron, tal como expresamente lo admitió la comisión, en que era necesario fortalecer el Municipio libre o la autonomía municipal y superar aquellos escollos u obstáculos que la propia Constitución había dejado vigentes, a pesar de la reforma municipal de mil novecientos ochenta y tres.

Dadas las circunstancias conforme a las cuales se produjo el proyecto que estuvo a discusión, y para estar en posibilidades de deducir cuál fue la intención o el espíritu que infundió la reforma constitucional en estudio, es importante acudir, en primer término, a las consideraciones en que la comisión dictaminadora sustentó su dictamen propuesto; y, en segundo término, respecto de aquello que la comisión recogió en su propuesta de las nueve iniciativas antes descritas, es importante acudir a las consideraciones en que cada grupo parlamentario sustentó su propia propuesta.

El texto propuesto por la comisión dictaminadora en la cámara de origen, prácticamente pasó en sus términos a la cámara revisora, que a su vez lo aprobó con cambios menores (sólo hubo adecuaciones de estilo y redacción), en las fracciones II y IV y fue del tenor siguiente:

"Artículo 115.

...

II. ...

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) ...

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;

...

IV. ...

a) a c) ...

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..."

Texto que la Comisión, en la parte que aquí interesa, sustentó en las siguientes consideraciones:

"CONSIDERACIONES

1. Esta Comisión coincide con los autores de las iniciativas objeto del presente dictamen, en el sentido de que el Municipio es la célula básica de organización política, social, territorial y administrativa en nuestro país.

2. Diversas circunstancias de orden político y económico, han propiciado que el Municipio presente carencias de tipo financiero, así como debilidad política y jurídica en relación con los órganos federales y de las entidades federativas, que han impedido su funcionamiento autónomo y libre.

3. Por ello, esta Comisión está de acuerdo con los autores de las iniciativas que se dictaminan, en la necesidad de reformar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para propiciar el fortalecimiento del Municipio en México. En este sentido, coincidimos también con el titular del ejecutivo federal, quien ha sostenido que, el compromiso con la renovación del federalismo, también implica la "promoción del Municipio como espacio de gobierno, vinculado a las necesidades cotidianas de la población; y que la integración plural de los ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana constituyen un gran activo para lograrlo. Municipios con mayor libertad y autonomía serán fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas; municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuente de mayores gobiernos. De ahí que esta Comisión "dictaminadora procure las siguientes características en el presente dictamen: reconocimiento y protección del ámbito exclusivo municipal, precisión jurídica y reenvío de la normatividad secundaria a las legislaturas de los Estados y a los Ayuntamientos según sea el caso, conforme a los lineamientos de la reforma que se dictamina.

4. Esta comisión, considera que es conveniente incluir nuevas disposiciones al artículo 115 constitucional. Así todas las iniciativas analizadas con motivo del presente dictamen coinciden en que el municipio sea el eje de desarrollo nacional. Ya que a través de la consolidación del Municipio se logrará el impulso al desarrollo regional y urbano en concordancia con los objetivos del crecimiento económico.

4.1 Es procedente reformar la fracción I en su primer párrafo, con la intención de

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

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

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

4.2.1 En el inciso a) ...

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

....

4.4 La fracción IV es de reformarse, atentos a las motivaciones expresadas en las iniciativas en estudio.

....

Por último, se aclara en un párrafo quinto, que la libertad de hacienda implica un ejercicio exclusivo de sus recursos por parte de los ayuntamientos, sin perjuicio de que autoricen a terceros para ello. Lo anterior evita la posibilidad de que mediante actos o leyes de los poderes federales o estatales se afecte de cualquier modo la hacienda municipal.

Por lo tanto, serán incompatibles con el nuevo precepto constitucional los actos de cualquier órgano legislativo o ejecutivo distinto al ayuntamiento, que se comprometan o predeterminen cualquier elemento de su presupuesto de egresos, incluso dietas o salarios de los miembros de los ayuntamientos o sus funcionarios, puesto que para cualquier caso, es una disposición presupuestal propia del ayuntamiento en el hoy exclusivo ejercicio de administrar su hacienda.”

La lectura de la discusión a que dio lugar a dicha propuesta es reveladora de que las pocas que presentaron algunos diputados, mismas que a la postre fueron desechadas, eran tendentes todas a ellas hacer aún más fuerte al Municipio. Esto es, hacer más enfático el fortalecimiento municipal que lo que proponía la comisión dictaminadora.

Igualmente, las intervenciones que los diversos partidos políticos hicieron al fijar su postura (una vez discutido el proyecto en lo particular y en lo general) fueron todas coincidentes en la importancia del Municipio en la configuración del Estado y en lo vital que resulta lograr hacer realidad la autonomía municipal. Algunos partidos se manifestaron con gratitud con la reforma, precisamente porque ésta suprimía algunas limitaciones a la autonomía municipal; otros se manifestaron un poco insatisfechos porque a su juicio la reforma se había quedado corta.

Al pasar el proyecto de reforma a la Cámara revisora, el dictamen ahí elaborado prácticamente hizo suyas las consideraciones de la de origen; igualmente, el proceso de discusión en la misma contiene expresiones en similar sentido a las expresadas también en la de origen. Salvo algunas cuestiones menores, prácticamente de redacción y estilo, el proyecto único en referencia no contiene cambios sustanciales y fue aprobado por unanimidad.

Así las cosas, es lógico concluir que tanto las iniciativas inicialmente presentadas, como el diverso proyecto elaborado por la comisión dictaminadora de la Cámara de Diputados, como la propia Cámara, así como la Cámara de Senadores, estaban infundidos de un mismo espíritu e intención: **fortalecer al Municipio libre y hacer realidad la autonomía municipal, eliminando algunas injerencias o potestades que la propia Constitución permitía o consagraba a favor del Gobierno Estatal, en detrimento de la figura municipal, y configurándole expresamente como un tercer nivel de gobierno, más que como una entidad de índole administrativa, con un ámbito de gobierno con competencias propias y exclusivas; razón que también explica la sustitución, no meramente semántica, de las llamadas “bases normativas” por “leyes en materia municipal”.**

En otras palabras, la reforma se inspiró en el fortalecimiento del Municipio y se dirigió en intención hacia una mayor autonomía y gobierno municipal.

Por ello, aunado a lo que subyace en las reformas antes mencionadas al artículo 115 y, como soslayar, a los antecedentes que llevaron en mil novecientos diecisiete a la consagración constitucional de esta figura, es que resulta válido extraer un principio interpretativo de fortalecimiento municipal. En otras palabras, que la interpretación que se haga del actual texto del artículo 115 se haga bajo la luz de hacer palpable y posible el fortalecimiento municipal, para así dar eficacia material y no sólo formal al Municipio libre.

Lo anterior de ninguna manera significa o conduce a que se ignoren o pasen por alto aquellas injerencias legítimas y expresamente constitucionales que conservan los ejecutivos o las legislaturas estatales, pues, ciertamente, como adujeron algunos partidos políticos durante el debate legislativo, la reforma no erradicó todas por completo; y esa es una decisión que sólo corresponde tomar al poder reformador.

Empero, lo que sí debe colegirse es que los aspectos regulados por las diversas fracciones del artículo 115 que sí resultaron afectadas o trastocadas por esta última reforma, ante la duda respecto a su contenido y alcance, como es el caso en la presente controversia, deben ser interpretadas bajo esta luz, para así hacer eficaz y materializar el fortalecimiento municipal, en tanto ésta figura se erige y reconoce como uno de los principios fundamentales en que se sustenta el Estado Mexicano.

Así se destacó:

1) El principio de libre disposición de la hacienda municipal, consagrado en la fracción IV del artículo 115 constitucional;

2) Que la Constitución estatuye que los ayuntamientos elaborarán sus propios presupuestos de egresos (fracción IV, artículo 115 constitucional);

Sobre esa base, se dijo que la libre disposición de la hacienda pública municipal había sido un tema estudiado en varias ocasiones por este Pleno, particularmente a propósito del distinto régimen al que están sujetas por una parte las participaciones federales, y por otra parte las aportaciones federales.

Se ha dicho que respecto de las primeras hay libre disposición; no así de las segundas. Empero, la propia disposición constitucional en comento (fracción IV del artículo 115) es clara al señalar que no sólo son estos dos elementos los que conforman la hacienda pública municipal; existen otros también respecto de los cuales se entiende, en principio, que rige la libre disposición patrimonial.

De ahí que, mientras las remuneraciones a los municipios sean cubiertas con recursos distintos a las aportaciones federales, en principio estarían regidos por la libertad hacendaria.

Lo que además encuentra sustento en la facultad expresa que tienen los ayuntamientos, conforme a esta misma fracción constitucional, de decidir y ejercer sus presupuestos de egresos.

Ciertamente, este propio Pleno interpretó lo contrario en diversa controversia constitucional, de la que derivó el siguiente criterio: Jurisprudencia P./J. 27/2000, de rubro: "*MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE DICHO ESTADO, EN CUANTO IMPIDE A LOS AYUNTAMIENTOS DE AQUÉLLOS ACORDAR REMUNERACIONES PARA SUS MIEMBROS SIN APROBACIÓN DEL CONGRESO, NO INFRINGE EL ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL*".

Sin embargo, este criterio se estimó interrumpido en virtud de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, entendiéndose ahora que **la programación, presupuestación, así como la aprobación del presupuesto de egresos de los gastos públicos del Municipio son facultades exclusivas de éste, quien para ese efecto debe tomar en cuenta los recursos que tiene disponibles.**

Sostener que los municipios no tienen esta exclusividad para decidir cómo ejercer sus recursos, torna nugatorio el principio de autonomía constitucional que enarbola la Carta Magna, pues es claro que si un Municipio no puede decidir cuánto y en qué gastar o invertir sus recursos, la autonomía no pasa de ser una mera cuestión retórica.

En esta misma línea, cabe agregar que no resulta oponible a estas consideraciones el que el artículo 13 constitucional disponga que nadie podrá gozar de más emolumentos en concepto de compensación por servicios públicos que los fijados en ley. Ciertamente, en nuestro sistema constitucional está previsto que lo concerniente al presupuesto federal debe ser aprobado por el órgano legislativo; pero es también el propio sistema constitucional el que dispone, a manera de excepción o distinción de supuestos entre lo federal y lo municipal, que en tratándose de los presupuestos de egresos municipales, éstos no tengan que pasar o ser aprobados por órgano legislativo alguno.

Por último, se señaló que no pasaba inadvertido, que esta facultad atribuida a los municipios de manera exclusiva puede llegar a ser ejercida de manera abusiva o caprichosa por un ayuntamiento u otro, en perjuicio de la propia comunidad municipal.

Empero, esa mera posibilidad de ninguna manera puede justificar la constitucionalidad de la disposición local impugnada, menos aún tornarla constitucional, precisamente por el sólo hecho de que es una mera cuestión fáctica (más aún de realización incierta). La constitucionalidad de una norma no puede pender de hechos, menos aun cuando éstos son futuros y de realización incierta, sino única y exclusivamente de su propio contenido normativo.

En todo caso, dado el contexto democrático vigente, será el electorado el que con su voto decida si sus elegidos ejercen o no estas facultades correctamente. La facultad atribuida al Municipio constitucionalmente no es restringible por parte de la Legislatura Estatal, pero el control respecto de su ejercicio corresponderá, en todo caso, valorar al electorado.

De cuyas consideraciones, en lo que caso interesa, derivó el siguiente criterio:

“MUNICIPES. LA LEGISLATURA ESTATAL CARECE DE FACULTADES PARA APROBAR SUS REMUNERACIONES (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADICIONADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999). El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 27/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 818, determinó que el artículo 129 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, en cuanto impide a los Ayuntamientos de los Municipios de esa entidad federativa acordar remuneraciones para sus miembros sin aprobación del Congreso Local, no infringe el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, el criterio anterior debe interrumpirse en virtud de la adición a esa fracción, aprobada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, en el sentido de que los recursos que integran la hacienda pública municipal se ejercerán de manera directa por los Ayuntamientos, o por quien ellos autoricen, por lo que la programación, presupuestación y aprobación del presupuesto de egresos del Municipio son facultades exclusivas de éste, para lo cual debe tomar en cuenta sus recursos disponibles, pues sostener que carecen de esa exclusividad en el ejercicio de sus recursos tornaría nugatorio el principio de autonomía municipal previsto en la Constitución Federal, de donde se concluye que la Legislatura Estatal no se encuentra facultada para aprobar las remuneraciones de los integrantes de los Municipios, por no encontrarse previsto en la referida fracción IV”.

(Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVIII, agosto de 2003, Tesis: P./J. 37/2003, página: 1373).

Una vez precisado el criterio anterior, debe destacarse, que el párrafo octavo fracción IV del artículo 115, de la Constitución Federal fue modificado nuevamente, mediante reforma de veinticuatro de agosto de dos mil nueve¹⁷, en el que a la facultad de los ayuntamientos de elaborar sus propios presupuestos de egresos, se agregó que **“deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución”**; lo cual fue derivado de la reforma al artículo 127 de la Constitución Federal, cuya finalidad consistió en regular con precisión la asignación de las remuneraciones de los servidores públicos, la cual debía ser adecuada, irrenunciable y proporcional; considerando que el servicio público debía ser remunerado de tal forma que el Estado se cerciore de que en el desempeño de los servidores públicos se cuente con ciudadanos preparados, capaces y honestos, que puedan desempeñar con eficacia y profesionalismo las responsabilidades que les han sido confiadas, al mismo tiempo que, puedan también obtener un salario digno, el cual es un derecho humano esencial. En este sentido con el ánimo de dotar de congruencia a la reforma planteada, se consideró necesario modificar también el artículo 115 constitucional, a fin de establecer el deber constitucional para los municipios, de sujetarse a los lineamientos previstos en el artículo 127 constitucional.

Como se advierte en el dictamen de origen, que dio lugar a la referida reforma, en sus consideraciones señala:

“(…)

CONSIDERACIONES

Los integrantes de estas comisiones coinciden con la intención de los autores de ambas iniciativas, en el sentido que debe regularse con precisión la asignación de las remuneraciones de los servidores públicos, conservando la garantía de adecuada, irrenunciable y proporcional que establece el texto vigente.

Consideramos que el servicio público debe ser remunerado de tal forma que el Estado se cerciore de que en el desempeño de los servidores públicos se cuente con ciudadanos preparados, capaces y honestos, que puedan desempeñar con eficacia y profesionalismo las responsabilidades que les han sido confiadas, al mismo tiempo que, puedan también obtener un salario digno, el cual es un derecho humano esencial.

Los Senadores que suscriben, consideramos viables las propuestas de las iniciativas en estudio, sin embargo, estimamos necesario hacer las siguientes modificaciones:

¹⁷ (REFORMADO, D.O.F. 24 DE AGOSTO DE 2009)

“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, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución”.

Respecto a la reforma de la fracción XI del artículo 73 constitucional, propuesta en la iniciativa del Ejecutivo Federal, consideramos que basta con establecer en el propio artículo 127 constitucional los lineamientos generales a los que deberá sujetarse la determinación de las remuneraciones, sin necesidad de que exista una legislación reglamentaria emitida por el Congreso de la Unión para tales efectos que abarque los ámbitos estatal y municipal; en respeto de la autonomía hacendaria de las entidades federativas y los municipios.

...

De las iniciativas presentadas se coincide en la necesidad de fijar un referente como monto máximo para fijar las remuneraciones de los servidores públicos. Al analizar ambas propuestas se consideró conveniente fijar como referente la remuneración del titular del Poder Ejecutivo Federal, sin que esto signifique una preeminencia de dicho poder sobre los otros o se pretenda, en forma alguna, vulnerar la igualdad de los poderes, simplemente es un referente.

En este tenor, la remuneración de los servidores públicos debe responder a criterios del grado de responsabilidad y nivel jerárquico, de tal forma que se eviten disparidades inaceptables entre cargos de características similares, con fundamento en el legítimo derecho de que a trabajo igual corresponde salario igual, por lo que se estima conveniente establecer que a un subordinado no le podrá corresponder una remuneración igual o mayor que a la de su superior jerárquico.

...

Asimismo, con el ánimo de dotar de congruencia a la reforma planteada, se considera necesario modificar también el artículo 115 constitucional, a fin de establecer el deber constitucional para los municipios, de sujetarse a los lineamientos previstos en el artículo 127 constitucional.

...”

No obstante ello, lo verdaderamente relevante, para el caso, es que se continuó en la lógica de fortalecer al Municipio libre y hacer realidad la autonomía municipal, como un nivel de gobierno más que como una entidad de índole administrativa, con un ámbito de gobierno con competencias propias y exclusiva; al reafirmar que corresponde a los ayuntamientos **la elaboración de sus propios presupuestos de egresos siendo obligación de ellos** la inclusión de tabuladores desglosados de **las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 constitucional**; pues, como se ha precisado, mientras las remuneraciones a los funcionarios municipales sean cubiertas con recursos distintos a las aportaciones federales, en principio estarían regidos por la libertad hacendaria.

Una vez señalado lo anterior, conviene transcribir nuevamente el precepto impugnado de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, en el contexto normativo al que pertenece, para mayor claridad.

“CAPÍTULO VII

DE LAS AUTORIDADES AUXILIARES

Artículo 100.- Las autoridades auxiliares municipales ejercerán en la demarcación territorial que les corresponda, las atribuciones que les delegue el Ayuntamiento y el Presidente Municipal y las que le confiera esta Ley y la reglamentación municipal que corresponda, con el propósito de mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos.

Los ayudantes municipales no tienen el carácter de servidores públicos municipales.

Artículo 101.- Para los efectos de esta Ley, serán autoridades auxiliares, los delegados y ayudantes municipales.

En el presupuesto anual de egresos de cada Municipio se determinará una partida para sufragar los gastos que se deriven de las actividades que en ejercicio de sus funciones desarrollen.

(REFORMADO, P.O. 18 DE ENERO DE 2017)

Para el caso de los ayudantes municipales, la partida a que se refiere el párrafo anterior deberá ser suficiente para cubrir, por lo menos, los gastos de administración que por motivo de su actividad generen, la cual no podrá ser menor a noventa salarios mínimos vigentes, por cada ayudantía o delegación que se tenga en el Municipio de manera mensual.

CAPÍTULO VIII

DE LA COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES AUXILIARES

Artículo 102.- Son atribuciones de las autoridades auxiliares municipales:

- I. Ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento y los del Presidente Municipal en su área de adscripción;
 - II. Coadyuvar con el Ayuntamiento en la elaboración y ejecución del Plan de desarrollo Municipal y los programas que de él se deriven;
 - III. Informar al Presidente Municipal y a los demás miembros del Ayuntamiento de las novedades que ocurran en su delegación o comunidad;
 - IV. Auxiliar al secretario del Ayuntamiento con la información que se requiera para expedir certificaciones;
 - V. Informar anualmente al Ayuntamiento y a sus representados sobre la administración de los bienes y recursos que en su caso tengan encomendados y del estado que guardan los asuntos a su cargo;
 - VI. Actuar como conciliador en los conflictos que se le presenten por los habitantes del Municipio;
 - VII. Auxiliar a las autoridades federales, estatales y municipales en el desempeño de sus atribuciones;
 - VIII. Reportar a los cuerpos de seguridad pública, Ministerio Público o Jueces Cívicos de las conductas que requieran su intervención; y
- (REFORMADA, P.O. 15 DE AGOSTO DE 2012)
- IX. Informar al Ayuntamiento, los casos de niñas y niños que no se encuentren estudiando el nivel de educación básica de entre los habitantes de su comunidad.

(ADICIONADA, P.O. 15 DE AGOSTO DE 2012)

- X. Todas aquellas que esta Ley, los bandos, reglamentos y el propio Ayuntamiento determinen.

Artículo 103.- Las autoridades auxiliares podrán asesorarse en las dependencias y entidades correspondientes de la administración pública municipal, para la atención de los asuntos de su competencia.

CAPÍTULO IX

DE LA ELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DE LAS AUTORIDADES AUXILIARES

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 15 DE AGOSTO DE 2012)

Artículo 104.- Los ayudantes municipales durarán en su cargo el mismo período que los Ayuntamientos, a partir del día uno de abril del año siguiente a la elección ordinaria del Ayuntamiento.

Los ayudantes municipales serán electos por votación popular directa, conforme al principio de mayoría relativa. En las comunidades indígenas de cada uno de los municipios que conforman al Estado, se procurará proteger y promover los usos, costumbres y formas específicas de organización social.

Por cada ayudante municipal habrá un suplente.

Artículo 105.- Los delegados municipales serán nombrados y removidos por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal; para que los nombramientos tengan validez plena, será necesario el voto aprobatorio de cuando menos la mitad más uno del total de los miembros del Ayuntamiento. Los nombramientos de los delegados municipales deberán efectuarse dentro de los primeros treinta días siguientes a la instalación del Ayuntamiento; y durarán en sus cargos el mismo lapso de tiempo que duran los Ayuntamientos.

Artículo 106.- Las elecciones de los ayudantes municipales se sujetarán a las siguientes reglas:

...

Artículo 107.- Los ayudantes municipales sólo podrán ser removidos mediante acuerdo del Cabildo, por violaciones a la presente Ley, a las disposiciones que expida el Ayuntamiento y por causas graves y justificadas y previa audiencia del afectado.

Acordada la remoción, se dará posesión del cargo al suplente y, en caso de no existir éste o tener algún impedimento previa auscultación de la comunidad, el Cabildo nombrará al sustituto, quien concluirá el período.”

De lo que se advierte, de manera destacada, que los **ayudantes** municipales:

a) Son autoridades auxiliares municipales que **no tienen el carácter de servidores públicos municipales** y ejercen en la demarcación territorial que les corresponde las atribuciones que les delegue el Ayuntamiento, el Presidente Municipal, la Ley Orgánica Municipal y los reglamentos municipales, con el propósito de mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos.

b) Serán electos por votación popular directa, conforme al principio de mayoría relativa, que por cada ayudante municipal habrá un suplente; que durarán en su cargo el mismo período que los Ayuntamientos, a partir del día uno de abril del año siguiente a la elección ordinaria del Ayuntamiento. Y, que sólo podrán ser removidos mediante acuerdo del Cabildo, por violaciones a la referida Ley, a las disposiciones que expida el Ayuntamiento y por causas graves y justificadas y previa audiencia del afectado.

c) Que tiene las atribuciones que se precisan en el artículo 102 transcrito, pudiendo asesorarse en las dependencias y entidades correspondientes de la administración pública municipal, para la atención de los asuntos de su competencia.

Asimismo, que los **delegados** municipales:

a) Al igual que los ayudantes son autoridades auxiliares municipales y ejercen en la demarcación territorial que les corresponde las atribuciones que les delegue el Ayuntamiento, el Presidente Municipal, la Ley Orgánica Municipal y los reglamentos municipales, con el propósito de mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, pero a diferencia de los ayudantes sí **tienen el carácter de servidores públicos municipales**.

b) Distinto a los ayudantes los delegados municipales serán nombrados y removidos por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal; para que los nombramientos tengan validez plena, será necesario el voto aprobatorio de cuando menos la mitad más uno del total de los miembros del Ayuntamiento, lo cual deberá efectuarse dentro de los primeros treinta días siguientes a la instalación del Ayuntamiento; y durarán en sus cargos el mismo lapso de tiempo que duran los Ayuntamientos.

c) Que tienen también, las atribuciones que se precisan en el artículo 102 transcrito, pudiendo asesorarse en las dependencias y entidades correspondientes de la administración pública municipal, para la atención de los asuntos de su competencia.

Por último, el precepto impugnado, establece que en el presupuesto anual de egresos de cada Municipio se deberá determinar una partida para sufragar los gastos que se deriven de las actividades que en ejercicio de las funciones desarrollen tanto los delegados como los ayudantes municipales, la cual deberá ser suficiente para cubrir, por lo menos, los gastos de administración que por motivo de su actividad generen, **misma que no podrá ser menor a noventa salarios mínimos vigentes, por cada ayudantía o delegación que se tenga en el Municipio de manera mensual.**

Así, en atención al análisis realizado, se considera que no es constitucionalmente admisible que la legislatura local sea quien determine una cantidad fija mínima de **noventa salarios mínimos vigentes, por cada ayudantía o delegación que se tenga en el Municipio de manera mensual**, debido a que se afecta la libre aprobación del presupuesto municipal **con base en sus ingresos disponibles** con que constitucionalmente cuentan los ayuntamientos.

Pues si bien, en el precepto impugnado en un principio se reconoce la facultad que los municipios de la entidad tienen para elaborar y aprobar sus presupuestos de egresos, estableciendo en el rubro que nos ocupa, lineamientos generales en el sentido de que en dichos presupuestos **cada Municipio se determinará una partida para sufragar los gastos que se deriven de las actividades que en ejercicio de sus funciones desarrollen y, para el caso de los ayudantes municipales, la partida deberá ser suficiente para cubrir, por lo menos, los gastos de administración que por motivo de su actividad generen;** lo cierto es que, el Congreso local excede sus facultades, **al determinar una cantidad de noventa salarios mínimos vigentes, por cada ayudantía o delegación que se tenga en el Municipio de manera mensual, con lo que se violenta el principio de libre disposición de la hacienda municipal y la facultad de los ayuntamientos en la elaboración sus propios presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles, consagrados en la fracción IV, artículo 115 constitucional.**

Debe precisarse, que si bien el artículo impugnado no se refiere a las remuneraciones de los municipios, como fue lo analizado en el precedente de este Tribunal Pleno destacado en este asunto, lo cierto es que al tratarse de recursos para sufragar los gastos que se deriven de las actividades que en ejercicio de las funciones desarrollen tanto los delegados como los ayudantes municipales, los razonamientos en cuanto al principio de libre disposición de la hacienda municipal y la facultad de los ayuntamientos en la elaboración de sus propios presupuestos de egresos, resultan plenamente aplicables a este caso; pues, acorde con lo que se sostuvo, **mientras los gastos por tales servicios auxiliares sean cubiertas con recursos distintos a las aportaciones federales, en principio estarían regidos por la libertad hacendaria**, pues la programación, presupuestación, así como la aprobación del presupuesto de egresos de los gastos públicos del Municipio **son facultades exclusivas de éste**, quien para ese efecto debe tomar en cuenta los recursos que tiene disponibles.

Debiendo reiterarse que, sostener que los municipios no tienen esta exclusividad para decidir cómo ejercer sus recursos, torna nugatorio el principio de autonomía constitucional que enarbola la Carta Magna, pues es claro que si un Municipio no puede decidir cuánto y en qué gastar o invertir sus recursos, la autonomía no pasa de ser una mera cuestión retórica.

Asimismo, no pasa inadvertido que, como lo señala el Congreso demandado, la cantidad fija de noventa salarios mínimos vigentes determinada en la norma impugnada es un mínimo, para la cantidad que puedan determinar los municipios; sin embargo, aun cuando se trate de un mínimo, lo cierto es, que el establecimiento mismo de una cantidad precisa sin que ésta haya sido determinada por el Municipio violenta su libre administración hacendaria y la libertad en la elaboración y aprobación de sus presupuestos, pues esa cantidad no toma en consideración los recursos disponibles por cada Municipio y menos aún las necesidades y las realidades de éstos, con lo que se torna nugatorio el principio de autonomía constitucional que enarbola la Carta Magna, pues es claro que si un Municipio no puede decidir cuánto y en qué gastar o invertir sus recursos, la autonomía no pasa de ser una mera cuestión retórica.

Lo anterior, se hace evidente en este caso concreto, con el hecho de que la norma impugnada fue aprobada ya iniciado el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, sin que los ayuntamientos del Estado pudieran haber presupuestado los gastos a los que se refiere el precepto impugnado, de manera que se afecta a los entes municipales en mayor medida, en tanto no cuentan con recursos para hacer frente a la estipulación contenida en el precepto impugnado, el cual según lo previsto en el artículo segundo del Decreto 1465¹⁸, entró en vigor al día siguiente de su publicación, es decir el diecinueve de enero de dos mil diecisiete. De lo que también se queja el Municipio actor, señalando también que no se le dio intervención alguna para tal determinación.

En este sentido, se debe declarar la invalidez del artículo 101 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, por resultar contrario a los artículos 115, fracción IV, párrafos primero, penúltimo y último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que tal precepto normativo lesiona la autonomía en la gestión de la hacienda municipal, lo cual se hace patente si se considera que el otorgamiento de pagos, en las condiciones previstas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, constituye una forma de dirigir el destino de una parte del presupuesto de las municipalidades sin la intervención de su Ayuntamiento, de tal suerte que es exclusivamente el Congreso local quien dispone de recursos ajenos a los del Gobierno Estatal para enfrentar el pago de dichos servicios, sin dar participación a quien deberá hacer la provisión económica respectiva, es decir, a la autoridad municipal.

En las relatadas consideraciones, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 101 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, en la porción normativa que señala *“...la cual no podrá ser menor a noventa salarios mínimos vigentes, por cada ayudantía o delegación que se tenga en el Municipio de manera mensual”*, aprobada mediante Decreto 1465, publicado en el Periódico Oficial ‘Tierra y Libertad’ número 5466 del Estado de Morelos, el dieciocho de enero de dos mil diecisiete.

Finalmente, dado el pronunciamiento de invalidez decretado, resulta innecesario el estudio del resto de los conceptos de invalidez, conforme a la tesis de jurisprudencia P./J. 100/99¹⁹, de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ”**.

OCTAVO. Efectos. La invalidez de la porción declarada inconstitucional, surtirá efectos en cuanto se notifiquen sus puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Morelos.

¹⁸ “SEGUNDA.- El presente Decreto, entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos”.

¹⁹ Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X. Septiembre de 1999. Página: 705.

Esta declaratoria de invalidez sólo tendrá efectos respecto de las partes en esta controversia constitucional, en términos del artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁰.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 101, párrafo tercero, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, en la porción normativa que señala “...la cual no podrá ser menor a noventa salarios mínimos vigentes, por cada ayudantía o delegación que se tenga en el municipio de manera mensual”, aprobada mediante Decreto 1465, publicado en el Periódico Oficial ‘Tierra y Libertad’ número 5466 del Estado de Morelos, el dieciocho de enero de dos mil diecisiete; la cual surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como en el Periódico Oficial del Estado de Morelos.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de los actos y normas impugnados, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones y por la invalidez de todo el párrafo tercero impugnado, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de consideraciones y por la invalidez de todo el párrafo tercero impugnado, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de tres de octubre de dos mil diecisiete por desempeñar una comisión oficial.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

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

El Ministro Presidente, **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veintitrés fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original de la sentencia del tres de octubre de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 70/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintitrés de abril de dos mil dieciocho.- Rúbrica.

²⁰ “Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:[...].
En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia. (...).”