



# PERIODICO OFICIAL

ORGANO DE DIFUSION OFICIAL DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TABASCO.

PUBLICADO BAJO LA DIRECCION DE LA SECRETARIA DE GOBIERNO Registrado como correspondencia de segunda clase con fecha 17 de agosto de 1926 DGC Núm. 0010826 Características 11282816

|           |                       |                    |                   |
|-----------|-----------------------|--------------------|-------------------|
| Epoca 6a. | Villahermosa, Tabasco | 21 DE MAYO DE 2008 | Suplemento 6856 G |
|-----------|-----------------------|--------------------|-------------------|

No.- 23591

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2006.  
ACTOR: MUNICIPIO DE TEAPA, ESTADO DE TABASCO.

PONENTE: MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.  
SECRETARIO: EDUARDO DELGADO DURÁN.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



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

CORTE DE LA NACION  
AL DE VOTAR

COTEJÓ:

VISTOS, Y RESULTANDO:

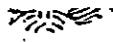
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
72-1545  
MAYO 20 2008  
SECRETARÍA DE GOBIERNO



PRIMERO. Por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintiséis de enero de dos mil seis, Rubén Ricardo Quintero Cano, en su carácter de Síndico de Hacienda promovió en representación del Ayuntamiento Constitucional de Teapa, Estado de Tabasco, controversia constitucional en contra de las autoridades y por las disposiciones y los actos que a continuación se señalan:

*"Il Entidad, poder u órgano demandado y su domicilio. --- a) La Quincuagésima Octava Legislatura al Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco, de la cual se reclama tanto la expedición del Decreto número 007 que contiene la nueva Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas del Estado de Tabasco en los términos de la presente demanda; así como el primer acto de aplicación de la misma ley a razón del decreto 108 publicado el 28 de diciembre de 2005. -- b) El Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tabasco, del cual se reclama la promulgación de la nueva Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas del Estado de Tabasco, por ser violatoria de la Libre Hacienda*

*Pública Municipal, así como por la Promulgación del referido decreto 108 que contiene el primer acto de aplicación de la citada ley, publicado en fecha 28 de diciembre de 2005. --- c) El Secretario de Gobierno del Estado Libre y Soberano de Tabasco, del cual se reclama tanto el refrendo y publicación en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Tabasco en su suplemento número 6426 de fecha 7 de abril de 2004; de la nueva Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas del Estado de Tabasco, la cual entró en vigor a partir del día 7 de junio de 2004, según el transitorio primero de la propia ley, así como el refrendo y publicación en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Tabasco en su suplemento número 6606 'Q' de fecha 28 de diciembre de 2005; del decreto número 108 ya ampliamente referido. --- d) La Segunda Comisión Inspectora de Hacienda de la Cámara de Diputados del Estado de Tabasco, de quien se reclaman las órdenes emitidas en exceso de las facultades que tiene previstas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, así como de la propia Ley Orgánica del Poder Legislativo al que pertenece y su Reglamento correspondiente contenidas dentro del multireferido decreto 108 de*



EL DE LA FEDERACIÓN  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
PODER JUDICIAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TABASCO  
PRIMA COMISIÓN INSPECTORA DE HACIENDA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL ESTADO DE TABASCO

*[Handwritten signature and initials]*

~~GENERAL DE AGUASCALIENTES~~ 28 de diciembre de 2005, en cuanto a lo indicado en el Artículo Único, Tercer Párrafo, en relación al primer acto de aplicación de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionadas con las mismas, en lo concerniente a obra por administración directa, misma que entra en controversia a las facultades constitucionales que posee mi representada. --- e) El Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, del cual se reclama la ejecución y supervisión en relación a lo ordenado por la Segunda Comisión Inspectora de Hacienda del Poder Legislativo del Estado de Tabasco, en el decreto 108 ya indicado correspondiente al primer acto de aplicación de la norma general que viola nuestras facultades contenidas en el artículo 115 constitucional, así como su actuar anticonstitucional en supuesto cumplimiento del referido decreto 108, las cuales se aprecian en la lectura del oficio HCE/OSFE/DFEG/200/2006 de fecha 5 de enero de 2006, mismas que en adición a las violaciones ya indicadas, es también de reclamarse la propia falta de legalidad y constitucionalidad por apartarse en su contenido de lo ordenado en el propio decreto 108 multimencionado”.

SEGUNDO. Los antecedentes del caso son los siguientes:

"PRIMERO. Con fecha 01 de enero de 2004, tomó posesión el presente Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Teapa, Tabasco; fecha en la que existía vigente la Ley de Obras Públicas para el Estado de Tabasco, promulgada en el Periódico Oficial número 4261 el día 13 de julio de 1983, y su última reforma publicada en el Periódico Oficial suplemento 5911 el día 01 de mayo de 1999.

SEGUNDO. Con base a lo enmarcado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la propia Constitución Política del Estado de Tabasco, nuestro Ayuntamiento ejerció las facultades que ahí le confieren y elaboró sus Planes Municipales trianuales y sus programas operativos anuales, los cuales con base en la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, fueron sometidos a la aprobación del Cabildo para su autorización, modificación y/o ampliación,

según corresponde, en el mes de enero de 2004, siendo ésta de las primeras actuaciones realizadas por mi representada. --- TERCERO. Con fecha 24 de marzo de 2004 el Pleno de la Quincuagésima Octava Legislatura al Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco, emitió el Decreto número

SECRETARÍA GENERAL



SECRETARÍA GENERAL

SECRETARÍA GENERAL  
SECRETARÍA GENERAL

SECRETARÍA GENERAL





CORTE DE LA NACION  
RAJ. DE ACUERDOS

007, relativo a la expedición y aprobación de la nueva Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas del Estado de Tabasco, la cual en el Título Quinto es violatoria de nuestra garantía constitucional del libre manejo de la hacienda de los ayuntamientos; con relación a la administración de obras al restringir su gasto. — CUARTO. Derivado de lo anterior, con fecha 2 de abril de 2004, el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tabasco promulgó la nueva Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas del Estado de Tabasco. — QUINTO. Con fecha 7 de abril de 2004, el Secretario de Gobierno del Estado Libre y Soberano de Tabasco refrenda y publica en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Tabasco en el suplemento número 6426, la nueva Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas del Estado de Tabasco, la cual entró en vigor a partir del día 7 de junio de 2004, según el transitorio primero de la propia ley. — SEXTO. se realiza el primer acto de aplicación de la norma general invasora de nuestras facultades constitucionales contenidas en el artículo 115 de la Federal y el 65 Local, en fecha 28 de diciembre de 2005, pues se publica el decreto número 108 en el

que se expresa que ha sido aprobada en lo general la cuenta pública de mi representada en el periodo comprendido del 01 de enero al 31 de diciembre de 2004, indicando, sin embargo, que en el rubro de obra por administración directa mi representada no acató dicha norma y por ello, se decretan una serie de acciones y sanciones a diversos funcionarios del Ayuntamiento, los cuales deben ser realizados y ejecutados tanto por mi representada como por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado en términos de tiempo que ya fenecieron, esto según lo siguiente que transcribimos: 'Decreto 108. --- Artículo único' (se transcribe). --- Tal cual se aprecia, es fundamento de ese artículo único indicado en el decreto número 108 ya aludido, el considerando séptimo del mismo instrumento, el cual indica transcribimos a continuación: --- '... SÉPTIMO' (se transcribe). --- SÉPTIMO. En realización y ejecución del decreto 108 multireferido del Poder Legislativo, mediante oficio HCE/OSFE/DFEG/200/2006, de fecha 05 de enero de 2006, el Fiscal Superior del Estado, Licenciado Francisco José Rullán Silva, indica a mi representada lo siguiente: (se transcribe)".

OFICIAL DE LA FEDERACIÓN  
 DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

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

"1) Conforme al artículo 115 Constitucional Federal y 65, fracción V, de la Constitución Estatal de Tabasco, es facultad del Ayuntamiento que represento la libre administración de nuestra hacienda pública según lo siguiente: --- (se transcribe). --- En ese tenor, es obvio que el Poder Legislativo Estatal de Tabasco, en su ley emitida, cuyo primer acto de afiliación se reclama en esta controversia constitucional, invade nuestras facultades constitucionales federales y estatales, al pretender limitar y sancionar a mi representada por el porcentaje de obras por administración que se han realizado en exceso de la norma general invasora, violando nuestras facultades constitucionales federales y estatales de libre manejo de nuestra hacienda municipal, toda vez que el cabildo autorizó en el programa operativo anual y en el presupuesto de egresos, que contiene lo que consideró apropiado en el rubro de obras por administración directa, con lo cual el Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Tabasco a través de esa norma general y su artículo 73 está invadiendo nuestra esfera pública de manejo presupuestal libre en dicha área al restringirlo. --- Motivos por los cuales, el acto de primera aplicación enmarcado en la norma general



MANDOS

ACCIÓN  
VACIÓN  
RDOS

*multireferida, en su artículo 73, párrafo segundo, de la fracción IV, que permite la invasión de nuestras facultades constitucionales que nos limita el gasto, así como nuestro hacer público debe ser declarado inválido, por invadir la esfera municipal protegida por las constituciones federal y estatal en este sentido, al pretender restringir nuestro libre manejo de hacienda pública sin tener facultades para ello. --*

*-- 2) El Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Tabasco, conforme al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por obligación fundamental respetar la supremacía de la propia Constitución y en consecuencia lógica jurídica debe respetar el libre hacer del Municipio Libre, conforme al artículo 115, fracción III, de la propia Constitución Federal y el artículo 65, fracciones III y VI, de la Constitución Estatal de Tabasco que a la letra dice: --- (se transcribe). --- En ese tenor, este Ayuntamiento de Teapa que represento conforme a lo ordenado en la Constitución Local de Tabasco, realizó sus planes trianuales y su programa operativo anual, los cuales fueron legalmente aprobados por nuestro Cabildo, determinando así las diversas obras que se han realizado conforme a los recursos humanos y materiales que poseemos y en los diversos rubros*



de atención que, conforme a la Carta Magna, en el propio artículo 115, se enmarcan y nos competen y determinando asimismo la programación de aquellas obras necesarias y programadas que no podría ejecutar el Ayuntamiento por sí mismo, y que a la postre son las que se programaron para realizarse por particulares a través de concurso. --- Por tanto, el hecho de que se realice el acto de primera aplicación, contenido en el decreto 108 que se reclama de las autoridades responsables demandadas en la presente demanda de controversia constitucional, y que deriva y corresponde al párrafo segundo de la fracción IV DEL ARTÍCULO 72 DE LA NUEVA Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas que a la letra dice: (se transcribe). --- Redunda claramente en que la citada norma impide por sí misma nuestras facultades constitucionales de libre manejo de nuestra hacienda pública, así como las estatales, de realizar y ejecutar nuestro Plan Municipal trianual y nuestro programa operativo anual y aprobar libremente el mismo, al pretender a través de la aplicación de la ley ya indicada, que incluso es inferior en prelación jurídica a la propia Constitución Estatal de Tabasco, sancionar y restringir a tan sólo el 5% de nuestro presupuesto

CORTE DE  
E NACIÓN  
DE ACUERDO

ACCIÓN  
NACIONAL  
DE ACUERDO

de obras públicas las obras por administración, con lo que el Poder Legislativo invade nuestra esfera constitucional de facultades. --- 3) El Municipio que represento tiene obligación de transparentar los recursos que maneja y lograr la mayor eficiencia económica y aprovechamiento de los mismos en beneficio de la propia población de Teapa, Tabasco, y por ello es que, como ya hemos mencionado, tanto la Constitución Federal, en su artículo 115, y la Constitución Estatal, en su artículo 65 nos da facultades y la propia Ley Orgánica de los Municipios de Tabasco en su artículo 29 el cual a la letra dice: --- **LEY ORGÁNICA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE TABASCO**' (se transcribe). --- Conforme a lo anterior, el Poder Legislativo extralimita sus facultades e invade las nuestras, al emitir su primer acto de aplicación de la norma inconstitucional, exponiendo a mi representada una conducta impropia e ilegal, pues inclusive, es de orden público y de pleno interés social que el ayuntamiento que represento haga más eficaces sus recursos presupuestales y obviamente que la obra pública sea de menor costo, mayor calidad y se realice la mayor parte de las veces en el menor tiempo posible y, además, racionalizando y



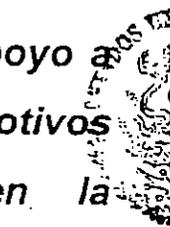
AL DE LA FEDERACIÓN  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

economizando sus recursos, lo cual es evidente  
 que se logra al emplear su propio personal y  
 maquinaria para realizar la mayor cantidad de obra  
 pública posible, a la cual la ley base de esta  
 controversia constitucional denomina 'Obra por  
 Administración Directa' y en la cual esto se limita y  
 nos obliga a ponerlo en manos de empresas  
 constructoras ajenas a mi representada. --- En ese  
 tenor, el Poder Legislativo de Tabasco no sólo  
 atenta contra nuestras facultades Constitucionales  
 Federales y Estatales, sino incluso atenta contra el  
 manejo responsable y objetivo del presupuesto  
 público, ya que de concretarse los efectos del  
 primer acto de aplicación de la norma  
 constitucional, obligaría al Ayuntamiento que  
 represento a dejar de utilizar los recursos humanos  
 y materiales que poseemos, y todo esto en  
 delegación de nuestras obligaciones, en beneficio  
 de empresas particulares, y no de la sociedad a las  
 que constitucionalmente nos debemos, ya que al  
 no poder realizar obra por administración de  
 acuerdo a nuestra propia capacidad constrictiva  
 con la limitante indicada en la norma general que  
 provoca una invasión de nuestras facultades  
 constitucionales federales por parte del Poder  
 Legislativo se nos obligaría a darles vía concurso a

CORTE DE  
E LA NACIÓN  
ERAL DE ACUERDO

068  
1004  
73

la mayoría de la obra pública que el Ayuntamiento que represento presupuestó en su Programa Operativo Anual y su Plan Municipal trianual correspondientes a empresas constructoras particulares y, además, a parar nuestra maquinaria y no utilizar nuestra mano de obra contratada, independientemente de elevar sustancialmente el costo de la obra pública hasta en un 50% de sobre costo, porque los particulares no cobran sólo lo directo, sino además los costos indirectos y utilidades, adicionando el Impuesto al Valor Agregado, lo cual minimizaría además lo planeado en este rubro, en perjuicio de nuestros gobernados; al respecto es necesario, en apoyo a lo anterior, leer la propia exposición de motivos denominada 'Considerando', existente en la publicación de la propia norma general invasora, la cual en la parte conducente transcribimos (se transcribe). --- Con todo lo anterior, tenemos, además, que el Poder Legislativo Estatal con su primer acto de aplicación de la norma inconstitucional, pretende que ante la limitación de no poder realizar obras por administración directa salvo en su cinco por ciento del presupuesto anual y las sanciones e intromisiones en nuestra administración, se proceda a delegar nuestras

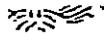


ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
PODER JUDICIAL  
PREMIA CORTE DE  
SECRETARÍA



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
PODER JUDICIAL  
PREMIA CORTE DE  
SECRETARÍA

*facultades constitucionales estatales, en una ley secundaria, a los contratistas privados, en materia de obras por administración, al otorgárselas por contrato, esto impacta los costos de la obra pública, porque obviamente el contratista dentro de sus costos nos cobra, como ya se dijo, sus indirectos y su utilidad además de que al facturararnos el contratista privado o particular, nos cobra el impuesto al valor agregado, esto además del costo agregado de tener a nuestro personal sin hacer nada y la maquinaria que poseemos, parada y esto aunado a que se tiene que perder tiempo con base en lo complicado de realizar un concurso de obra pública que también tiene costo y aunado a que limita nuestro libre manejo de la hacienda pública y nuestra facultad de realizar y aprobar nuestros programas operativos anuales y nuestros planes municipales trianuales en la materia con la restricción indicada, tenemos que también se afecta el orden público y el interés social de la comunidad y sociedad de Teapa, Tabasco, en beneficio de intereses particulares, todo ello invadiendo nuestra esfera municipal de facultades y obligaciones constitucionales multireferidas, todo ello motivo de nuestra controversia constitucional planteada, a efecto de que se nos*

  
 GOBIERNO DEL ESTADO DE TABASCO  
 SECRETARÍA DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN  
 SECRETARÍA DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

CORTE SUPLENTE  
 DE LA NACIÓN

TRIBUNAL DE ACUERDOS

reintegren y se deje sin efecto la multicitada norma general y su ejecución derivada del primer acto de aplicación de la misma en nuestro perjuicio. --- 4) Por otra parte, no se puede dejar de ver y analizar que el Poder Legislativo Estatal, a través de esta ley, pretende incluso una aplicación retroactiva en nuestro perjuicio de dicha norma general invasora, ya que conforme a lo analizado anteriormente, al tener este ayuntamiento que represento la facultad y obligación de realizar un programa operativo anual y un plan municipal trianual, esto se realizó en el primer mes del año fiscal 2004 en cumplimiento a lo siguiente: --- 'LEY ORGÁNICA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE TABASCO' (se transcribe). --- Conforme a lo anterior, tenemos que si la norma general invasora entró en vigor el siete de junio de 2004, es claro y notorio que ya no tenía efectos legales sobre nosotros, toda vez que, como ya se dijo, nuestro programa operativo anual 2004 y el proyecto trianual 2004-2006 se aprobaron en enero de 2004 por el Cabildo de mi representada, ésta no se podía aplicar en forma retroactiva, y sin embargo, el Poder Legislativo Local realiza el primer acto de aplicación en el decreto número 108 multireferido publicado el 28 de diciembre de 2005. --- Por tanto, con el primer acto de aplicación de la

1018  
1018  
1018SUPRE  
JUSTICIA  
SECRETARIAESTADO  
DE TABASCO

Ley multireferida de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas para el Estado de Tabasco, y al pretender la sanción de personal de la administración municipal de mi representada, además de que es retroactiva, resulta violatoria de la Constitución, en el sentido de que una vez aprobados los programas operativos trianuales y anuales, se tienen que cumplimentar a cabalidad, lo cual debería ser la única atención por parte de las autoridades demandadas, y no la intromisión del Poder Legislativo del Estado en nuestra esfera pública y en nuestras facultades Constitucionales y Estatales, que deben derivar de pleno derecho en que se declare inválido dicho párrafo segundo, fracción IV, del artículo 73 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas del Estado de Tabasco, y se nos restituya el pleno goce de nuestras facultades constitucionales enumeradas de libre hacer y manejo de nuestra hacienda municipal y programación y aprobación de nuestros Programas Operativos Anuales y Planes Municipales trianuales, sin restricción alguna en materia de administración pública, a no ser las de orden público e interés social de nuestra población de Teapa, Tabasco. --- 5) Otro concepto de invalidez que nos agravia se da cuando el

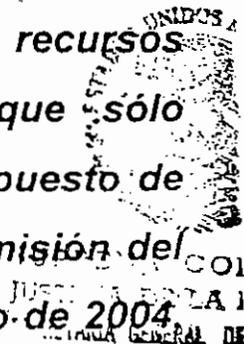
PODER  
JURISDICCION  
JUDICIAL  
SECRET

AL DE LA FEDERACIÓN  
DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
A CORTE DE  
DE LA NACIÓN  
GENERAL DE ACUERDO

FEDERACIÓN  
DE LA NACIÓN  
ACUERDOS

Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco realiza la promulgación de la nueva Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, sin considerar lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 133, que dispone que dicha Constitución será la Ley Suprema de toda la Unión; por lo tanto, tenía la obligación, de acuerdo con las facultades que le confiere la propia Constitución, de vetar la expedición de la ley en comento y regresarla al Poder Legislativo para su revisión. --- A) De acuerdo a lo antes expuesto en nuestros conceptos de invalidez, es claro que nuestra controversia constitucional está planteada en contra del primer acto de aplicación, conforme al decreto 108 multicitado, que emite el Poder Legislativo de Tabasco, en atención a la aplicación de un precepto normativo inconstitucional, que invade y limita nuestras facultades constitucionales de libre hacienda pública, y nuestro quehacer municipal, de determinar cuantas obras por administración podemos realizar con nuestros propios recursos humanos y materiales, y pretender que sólo podamos hacer un 5% de nuestro presupuesto de obra pública, todo esto, a través de la emisión del decreto número 007 de fecha 24 de marzo de 2004.



expedido por el Pleno de la Quincuagésima Octava  
 Legislatura al Honorable Congreso del Estado Libre  
 y Soberano de Tabasco; que contiene la norma  
 general invasora así como la aplicación  
 correspondiente en la revisión de cuentas públicas  
 que realiza anualmente dicho Poder Legislativo  
 aplicando la combatida fracción IV, en su segundo  
 párrafo del artículo 73 contenido en el título Quinto,  
 relativo a la 'Administración Directa' de la norma  
 general denominada Ley de Obras Públicas y  
 Servicios Relacionados con las mismas del Estado  
 de Tabasco. --- B) En cuanto a la Segunda  
 Comisión Inspector de Hacienda del Poder  
 Legislativo del Estado de Tabasco, se reclama que  
 ésta invade nuestras facultades constitucionales y  
 legales de aplicar la Ley de Servidores Públicos del  
 Estado de Tabasco, en lo que se refiere a nuestros  
 funcionarios y empleados, ya que  
 independientemente de que no realizaron conducta  
 anómala alguna, esa Comisión como tal no recibió  
 ninguna información técnica sobre el hecho de que  
 mi representada haya realizado obra por  
 administración en exceso según la norma general  
 multireferida, violatoria de la Constitución en  
 nuestro perjuicio, ya que nosotros en ningún  
 momento recibimos del Órgano Superior de



ICIAL DE LA FEDERACIÓN  
 TE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



Fiscalización Superior del Estado de Tabasco  
ninguna observación o determinación referente al  
tema de exceso de obra ejecutada en  
contravención con la ley. Por ello, estaría  
imposibilitado legalmente esa Comisión para  
presentar al pleno dictamen alguno en dicho  
sentido, como en la práctica realizó, según el  
decreto 108 ya citado anteriormente, lo que  
contraviene la Constitución Estatal, la Ley  
Orgánica del Poder Legislativo del Estado de  
Tabasco y su Reglamento, en lo referente a sus  
facultades y procedimientos de calificación de  
cuenta pública por parte del Poder Legislativo. ---  
Esto independientemente de que tampoco  
conforme a dichos ordenamientos la Segunda  
Comisión tiene facultades para ordenar sanciones  
a funcionarios de mi representada, tal como  
acontece dentro del cuerpo del decreto 108  
multicitado, invadiendo nuestros derechos y  
obligaciones municipales contenidas en la  
Legislación respectiva, que corresponda la propia  
Constitución Federal, la Local, la Ley Orgánica de  
los Municipios del Estado de Tabasco y la Ley de  
Servicios Públicos del Estado de Tabasco, todo  
ello en lo que se refiere al primer acto de aplicación  
de la multireferida norma general, que viola

RTE DE  
NACION  
ACUERDOS



FEDERACIÓN  
DE LOS ESTADOS  
DE ACUERDOS

108

nuestras facultades ya expuestas anteriormente. ---

C) Del Gobernador del Estado de Tabasco, en

forma primaria por promulgar y no vetar por ser

inconstitucional la adición del segundo párrafo a la

fracción IV del artículo 73, contenido en el Título

Quinto, relativo a la 'Administración Directa' de la

Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados

con las mismas del Estado de Tabasco, así como la

publicación y sanción del decreto 108, como primer

acto de aplicación de la citada norma violatoria del

estado constitucional. --- D) De la Secretaría de

Gobierno la publicación en el Periódico Oficial del

Órgano de Difusión Oficial del Gobierno del Estado

de Tabasco, en el suplemento número 6426, así

como del decreto 108 publicado en el suplemento

6606 'Q' de fecha 28 de diciembre de 2005. --- E) Del

Órgano Superior de Fiscalización del Estado de

Tabasco parte autónoma del Poder Legislativo

Estatal, en la realización y ejecución de lo emitido

en el decreto número 108 de fecha 28 de diciembre

de 2005 por el Poder Legislativo y lo ordenado e

instruido ilegalmente y en exceso de facultades,

según el decreto mismo, por la Segunda Comisión

Inspectora de Hacienda de la Cámara de Diputados

Local y el exceso en su propio contenido fuera de

lo indicado en el propio decreto ya referido, dentro



DE LA FEDERACIÓN  
JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

SECRETARÍA  
DE  
JUSTICIA DE  
LA FEDERACIÓN

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
PODER JUDICIAL DE LA  
FEDERACIÓN  
CORTE DE JUSTICIA  
SECRETARÍA GENERAL



de su oficio HCE/OSFE/DFEG/200/2006 de fecha 5 de enero de 2006, el cual independientemente de provenir de una norma general y un primer acto de aplicación que viola flagrantemente nuestras facultades y obligaciones constitucionales, ni siquiera corresponden en su texto y plazos a lo ordenado en el referido decreto, y a que de la lectura del decreto 108 y del oficio del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco se observa que en los puntos marcados como dos y tres del último que pretende imponernos ilegalmente cargas jurídicas que le corresponde, ya que a nosotros no se nos marcó plazo alguno y, en todo caso, la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Tabasco marca los plazos y términos para someter a proceso a los mismos. --- Además, tanto el referido Decreto 108 como el multicitado oficio pretenden en su contenido que violemos las garantías constitucionales de los servidores públicos al ordenarnos sancionar a éstos sin aplicar el procedimiento administrativo correspondiente, y no conceder las garantías de audiencia y legalidad a que tienen derechos. --- Solicitamos muy respetuosamente a ustedes señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se



SECRETARÍA DE  
LA NACIÓN  
AL DE ACUERDO

SECRETARÍA DE  
LA NACIÓN  
SERVIDORES

*apliquen las siguientes tesis jurisprudenciales en esta controversia constitucional: --- Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XII, agosto de 2000, Tesis: P./J. 68/2000, Página: 38. --- 'CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR (se transcribe)'".*

CUARTO. El actor considera infringidos en su perjuicio los artículos 115 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO. Por acuerdo de veintisiete de enero 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 Sergio Salvador Aguirre Anguiano, como instructor del procedimiento.

Por auto de tres de febrero de dos mil seis, el Ministro Instructor admitió a trámite la demanda, reconoció el carácter de demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al Órgano Superior de Fiscalización, todos del Estado de Tabasco, no así al Secretario de Gobierno de la entidad ni a la Segunda

Comisión Inspector de Hacienda, en virtud de encontrarse subordinados al Gobernador Estatal; tampoco tuvo por demandado al Procurador General de la República, por ser parte dentro de este procedimiento constitucional; ordenó emplazar a los demandados para que formularan su contestación, y dio vista al Procurador General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

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

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

- Es cierto que sancionó y ordenó la publicación en el Periódico Oficial de la entidad, del Decreto 108 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.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

NOTA

§

- El Ejecutivo estatal, al no tener observaciones al decreto 096, relativo a la cuenta pública del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Teapa, Tabasco, para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro, sobre la base de que para su emisión se cumplieron los requisitos formales del proceso legislativo y que no era contrario a las disposiciones de la Constitución Federal, procedió a sancionarlo y promulgarlo, previo refrendo del Secretario de Gobierno, el cual se publicó en el suplemento "Q" del Periódico Oficial número 6606 de veintiocho de diciembre de dos mil cinco.
- Asimismo, al no tener observaciones el Poder Ejecutivo al decreto 007, relativo a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas del Estado de Tabasco, que le remitió el Congreso del Estado de Tabasco, para su promulgación, procedió a sancionarlo y a promulgarlo, previo refrendo del Secretario de Gobierno.
- El artículo 73, párrafo segundo, de la ley citada, es una disposición autoaplicativa, siendo su primer acto de aplicación la primera obra pública realizada por el Ayuntamiento actor, por lo cual la demanda fue presentada fuera de plazo; por tanto debe declararse improcedente la controversia constitucional promovida por el Ayuntamiento actor.

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

- Es cierto que expidió la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas del Estado de Tabasco.



CORTE DE LA FEDERACION  
 TRIBUNAL DE ACUERDOS

Es cierto que el Decreto 108, correspondiente a la calificación de la cuenta pública del ejercicio dos mil cuatro del Ayuntamiento Constitucional de Teapa, Tabasco, fue aprobado por el pleno de los Diputados de la Quincuagésima Octava Legislatura, y remitido al Ejecutivo del Estado para su publicación, lo que se realizó el veintiocho de diciembre de dos mil cinco.

- Es incorrecto que a través del mencionado decreto de aprobación de la cuenta pública del Ayuntamiento actor se haya producido el primer acto de aplicación de la norma general impugnada, ya que esto ocurrió desde la entrada en vigor de la propia ley y derivado de las actividades del órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco.

- El artículo 73, párrafo segundo, fracción IV, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las

SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FERIA  
 SECRETARÍA DE ECONOMÍA  
 SECRETARÍA DE ENERGÍA

SENTENCIA

mismas no resulta violatorio de la autonomía municipal, en tanto que su objetivo es regular el gasto público que ejercen los municipios del Estado de Tabasco, bajo criterios de eficiencia, racionalidad, equidad y promoción al desarrollo del Estado de Tabasco.

- La autonomía municipal no implica libertad absoluta ni una facultad ilimitada en la administración de sus recursos, ya que ello debe hacerse con sujeción a las normas estatales que para tal efecto se expidan.
- La administración libre de la hacienda municipal no debe entenderse como la no sujeción del Municipio al régimen jurídico del Estado, pues ello provocaría una situación de anarquía absoluta y total arbitrariedad, sino que la autonomía municipal se encuentra sujeta siempre al orden jurídico nacional y local, y debe respetar las facultades que las Constituciones Federal y Local confieren expresamente a los Poderes del Estado.
- La autonomía hacendaria significa que el Municipio está en libertad de administrar su hacienda sin la injerencia de otros poderes en las decisiones particulares, pero con apego a las leyes.

DE LA FEDERACIÓN  
JUSTICIA DE LA NACIÓN

• 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 propone 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 favorecer el desarrollo económico y social de toda la entidad.

• No debe perderse de vista que el artículo 115 constitucional, en su fracción IV, establece que toda esa autonomía municipal debe desenvolverse dentro de los lineamientos que para tal efecto la ley señale.

CIÓN  
NACIÓN  
ERDOR

- La disposición legal impugnada establece una medida compatible con la Constitución Federal, tendente a evitar el abuso de poder y procurar la conservación del equilibrio y equidad presupuestal de los municipios de la entidad, tomando en consideración que los municipios son autónomos dentro de la Constitución Federal, pero no soberanos, máxime que dicha medida no vulnera su economía ni invade la esfera que les corresponde; tampoco restringe la libre administración de la hacienda pública municipal ni limita u obstaculiza su actividad financiera.
- El aludido precepto legal de ningún modo restringe la libre hacienda a que se refiere el artículo 115 constitucional, pues la Legislatura local no está asumiendo atribuciones que impidan actuar a los municipios en forma independiente, unilateral y con decisión que obstruyan u obstaculicen el sano desarrollo de la entidad actora, pues de ningún modo se está incurriendo en intromisión al garantizar la distribución del ejercicio de la obra pública, ya que únicamente se están fijando los montos porcentajes de cuánto puede hacerse mediante el ejercicio de la obra directa, lo que significa que en la aplicación de los recursos debe darse intervención a la iniciativa privada, por lo que dicho dispositivo tiende a garantizar



ese acceso de los particulares a fin de mejorar la calidad de la obra pública y buscar mejores precios.

- No es verdad que el Poder legislativo del Estado de Tabasco hubiera aplicado de manera retroactiva la nueva Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, que entró en vigor el siete de junio de dos mil cuatro, ~~cuando el Municipio actor ya había~~ iniciado el Programa Operativo Anual de ese año, toda vez que dicho programa operativo no precisa la modalidad bajo la cual han de realizarse las obras públicas; luego, la disposición limitativa del porcentaje de obra no lo obligaba a modificar los planes de las obras a realizar ni impide al Municipio la realización de sus planes y programa operativo anual, lo que podrá seguir realizando libremente, ~~determinado~~ a su conveniencia las obras y conforme a sus recursos económicos.

DE LA FEDERACIÓN  
E JUSTICIA DE LA NACIÓN



SECRETARÍA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
ESTADO DE TABASCO

- Es incorrecto que la Segunda Comisión Inspectorá de Hacienda del Congreso del Estado de Tabasco hubiera actuado de manera unilateral y sin información técnica, sobre el excedente ejercido en el rubro de administración directa para obras municipales, ya que de autos consta que en todo momento se apoyaron en informes y ~~datos~~ presentados por el órgano Superior de Fiscalización, máxime que el Congreso del Estado

Handwritten annotations: 'C', 'I', 'L', 'M', 'N' with arrows pointing to specific words in the text.

tiene ~~la~~ facultad, prevista en el artículo 36, fracción XLI, de 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 demás evaluaciones trimestrales, por periodos anuales.

- Aunque es verdad que la Segunda Comisión carece de facultades para sancionar a funcionarios en el ámbito municipal; sin embargo, el Decreto atacado en ningún momento impone sanción alguna a algún funcionario de la parte actora.

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

En primer término, se sintetizan las causales de improcedencia que hizo valer:

1. En el caso se actualiza el sobreseimiento ~~previsto~~ en la fracción III del artículo 20, en relación con 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, pues el Órgano de Fiscalización demandado no cuenta con

legitimación pasiva en la presente controversia, no ser un Poder Público, ya que en su calidad de órgano desconcentrado no se encuentra dentro de los rangos de jerarquía de un Poder Estatal.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION  
PREMIER COFIDE  
SECRETARIA

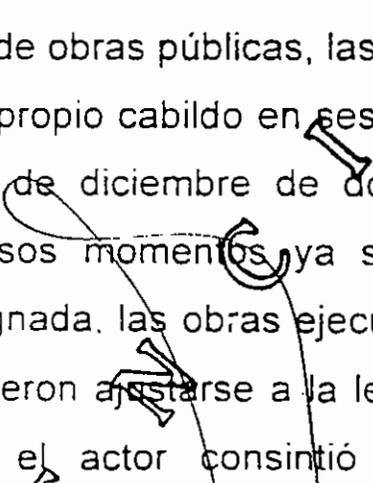
2. También es improcedente la demanda en términos del artículo 21, fracción II de la Ley Reglamentaria, pues en la especie se encuentran fenecidos los plazos para su promoción, pues el primer acto de aplicación de la norma impugnada se dio cuando el Municipio actor ejecutó la primer obra de administración directa, en el cual aplicó el numeral que ahora combate; además, existió aplicación del precepto atacado en el cumplimiento de la rendición de cuenta pública que



DE LA FEDERACION  
JUSTICIA DE LA NACION

realizó en los meses de junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre, todos ellos del ejercicio dos mil cuatro, respecto de los cuales el Órgano de Fiscalización emitió evaluaciones de revisión, fiscalización y auditoría de gasto público, por periodos trimestrales. Además, dicho Municipio llevó a cabo 41 acciones de obras públicas, las cuales fueron autorizadas por su propio cabildo en sesiones del mes de agosto al mes de diciembre de dos mil cuatro; luego, como en esos momentos ya se encontraba vigente la ley impugnada, las obras ejecutadas a partir de su vigencia debieron ajustarse a la ley impugnada, consecuentemente el actor consintió el acto que

IDOS  
COFIDE DE LA FEDERACION  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION  
SECRETARIA



reclama; asimismo, <sup>la</sup> parte actora declaro la existencia de un primer acto de aplicación, consistente en la supervisión, fiscalización y las observaciones que realizó este órgano a la cuenta pública de 2004, interponiendo en su contra la controversia constitucional 11/2005, por lo que el Decreto 108, junto con el oficio HCE/OSFE/DFEG/200/2006 de cinco de enero de dos mil seis, no es el primer acto de aplicación.

3. Con fundamento en los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, debe sobreseerse la presente controversia constitucional, en virtud de que únicamente se hacen valer cuestiones de legalidad y no de constitucionalidad.

En cuanto a las pretensiones señaladas en el escrito inicial de demanda, contestó lo siguiente:

1. Niega lo relativo al Decreto número 007 de fecha veinticuatro de marzo de dos mil cuatro; a la promulgación, publicación en el Periódico Oficial del Órgano de Difusión Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas del Estado de

Tabasco; así como al primer acto de aplicación de dicha norma general, por no ser hechos propios.

2. Acepta como propio lo concerniente a la ejecución y supervisión de lo ordenado por la Segunda Comisión Inspector de Hacienda del Poder Legislativo, en el Decreto 108, conforme al oficio HCE/OSFE/DFEG/200/2006 de cinco de enero de dos mil seis; sin embargo, sostiene que el mismo no transgrede la esfera jurídica del actor, por las siguientes razones.

a) El Órgano de Fiscalización que se representa, actúa por mandato directo del Decreto 108, el cual obligaba al Municipio actor a informar a ese Órgano Superior de Fiscalización las acciones realizadas en cumplimiento al segundo y tercer párrafo del artículo único de dicho Decreto, que dispone las sanciones a los funcionarios municipales por el incumplimiento dado a las disposiciones de la ley cuya invalidez se reclama, por lo cual resulta improcedente la pretendida invalidez del oficio HCE/OSFE/DFEG/200/2006 de cinco de enero de dos mil seis.

3.

NACION  
ACUERDO

Que no es factible considerarlo como primer acto de aplicación de la norma general impugnada la emisión del oficio ~~ACE/OSFE/DFEG/200/2006~~, pues con el mismo sólo se requirió a la parte quejosa que rindiera el informe de las actuaciones realizadas, relacionado con la calificación de la Cuenta Pública del ejercicio fiscal dos mil cuatro, de lo que se sigue que el primer acto de aplicación no corresponde a dicho oficio, porque no es consecuencia de lo instruido en ese Decreto, pues dicho acto de requerimiento se realizó en razón del incumplimiento del citado Decreto, por lo cual su actuación no debe considerarse excesiva

4. No existe invasión de competencia por parte del Poder Legislativo del Estado de Tabasco, con motivo de la emisión del párrafo segundo del artículo 73 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas del Estado de Tabasco, ya que el Congreso estatal ejerció la facultad que le confiere el artículo 36, fracción I, de la Constitución Federal respecto a la expedición de leyes con el objeto de mejorar la administración del Estado.
5. El artículo 115, fracciones I, III y IV de la Constitución Federal establece la facultad del

Municipio para manejar su patrimonio, pero condicionada a que el manejo del patrimonio se realice conforme a la ley; es decir, dicha atribución no es discrecional, sino que resulta una facultad reglada, porque el Ayuntamiento Municipal no tiene opción para elegir si cumple o no con las leyes en materia municipal o que tengan que ver con el municipio, sino que por ley tiene que acatar lo previsto en las distintas normas legales que rigen la materia municipal.

6. 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.

7. El legislador estatal, al expedir la norma materia de la litis, tomó en cuenta la naturaleza del municipio y





CORTE DE LA NACION.  
DE ACUERDO

su función primordial, que por definición del artículo 3 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, es permitir al gobierno democrático actuar para el constante mejoramiento económico, social y cultural de sus habitantes, mediante la prestación de los servicios públicos. No como lo expone el municipio actor que *"se erige como si fuera empresa constructora con equipo y personal exclusivamente para realizar obra pública"*.



CORTE DE LA NACION.  
DE ACUERDO

NOVENO. El Procurador General de la República, al exponer su opinión, señaló, en síntesis, lo siguiente:

Debe declararse infundada la causal de improcedencia formulada por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, relativa a la falta de legitimación pasiva de dicho órgano en la presente controversia, pues parte de una incorrecta interpretación de su naturaleza, ya que el mismo es un ente técnico auxiliar del Congreso estatal para la revisión de cuentas públicas, y cuenta con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, pues si bien el numeral 105 de la Carta Magna no abarca a órganos autónomos, ello no impide que éstos estén revestidos de legitimación pasiva cuando, en el ejercicio de atribuciones, emitan actos dentro de sus esfera

competencial que conculcan otras esferas de gobierno. Además, al resolverse la controversia constitucional 61/2004, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció a la Auditoría Superior de la Federación legitimación pasiva en este tipo de medios de control constitucional.

2. Deviene infundada la diversa causal que hacen valer el Ejecutivo local y el Órgano Superior de Fiscalización demandados, en el que señalan que el Decreto 108 no es el primer acto de aplicación, al considerar que el Municipio actor realizó diversas obras públicas bajo el amparo de la vigencia de la norma impugnada, pues con ello no se actualiza necesariamente el cumplimiento de la hipótesis jurídica contenida en la norma, dado que ello se da cuando la autoridad encargada de verificar el cumplimiento de dicha disposición advierte incumplimiento y lo sanciona. Es decir el primer acto de aplicación se configura en el instante que los infractores de la norma son sancionados por su incumplimiento; por lo tanto, el acto de aplicación de la norma impugnada es el Decreto 108, por el cual el Congreso local ordena la sanción a los funcionarios que incumplieron el mandato de la norma, pues el mismo se traduce en un dictamen que finaliza el proceso de fiscalización de

DE LA FEDERACION  
JUSTICIA DE LA NACION

Los recursos, cuyo manejo debería sujetarse al mandato de la disposición jurídica, situación que actualiza en ese momento un principio de afectación jurídica.

Además, es también infundado el argumento en el sentido que ya se había dado el primer acto de aplicación de la norma combatida, en atención a la promoción del mismo Municipio de una diversa controversia constitucional 11/2005, pues en ese asunto la Suprema Corte declaró inexistente el acto reclamado en la demanda correspondiente.

Tampoco, es cierto que el primer acto de aplicación de la norma impugnada ocurrió a través de los oficios enviados al Órgano de Fiscalización, cuando éste realizaba las evaluaciones, revisiones y fiscalización del gasto público ejercido por el actor, ya que éstos no constituyen actos con carácter definitivo, como pudo haber ocurrido con el informe de resultados por el que se aprueba o desaprueba la revisión de una cuenta pública.

Asimismo, tampoco constituyen el primer acto de aplicación los oficios de informe de rendición de cuenta pública que menciona el Órgano Superior de Fiscalización, pues los mismos no son consecuencia



ORTE DE  
NACION:  
ACHE



FEDERACION  
LA NACION  
DE ACUERDOS

directa ni inmediata de la norma combatida, pues no se fundamentan en la misma.

3. Por lo que respecta, a la causal de improcedencia hecha valer por el Órgano Fiscalizador, en el sentido que el oficio HCE/OSFE/DFEG/200/2006 de cinco de enero de dos mil seis, no es inconstitucional porque el mismo fue emitido en cumplimiento al Decreto 108, tal argumento es una cuestión vinculada al fondo del asunto, la cual deberá ser resuelta al estudiar los elementos que integran la presente litis en la sentencia respectiva.

4. Que es inconstitucional el acto reclamado al Congreso del Estado de Tabasco, al emitir el segundo párrafo de la fracción IV del numeral 73 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas de la entidad, pues con ello restringe las facultades del Municipio actor para establecer la forma de ejecutar los montos de su hacienda pública, pues limita su desarrollo e independencia, para administrar libremente su hacienda municipal, por lo que si la norma general impugnada actualiza una violación a un postulado fundamental estatuido en la Constitución Política, como el principio de libre administración hacendaria municipal, en consecuencia, vulnera el

artículo 133 constitucional, porque la norma impugnada invade la esfera competencial de dicho Municipio y, por tanto, el principio de supremacía Constitucional.

ICIA DE LA FEDERACIÓN  
ITE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

5. Al declararse inconstitucional el Decreto 108 impugnado, igual suerte habrá de seguir el oficio HCE/OSFE/DFEG/200/2006, al ser un acto derivado de ese Decreto, que emana a su vez de la norma inconstitucional, pues como se señaló, el Órgano Fiscalizador excede el marco de sus atribuciones al solicitar al municipio actor un informe sobre el avance de las sanciones con base en un artículo inconstitucional, lo que conlleva también una violación al principio competencial previsto en el artículo 16 constitucional.

DÉCIMO. Agotado en sus términos el trámite respectivo, el veintiocho de abril de dos mil seis tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 2 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones IV y II del Artículo 105 constitucional, en la que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución; y,

TE DE  
ACIONE

OS AP...  
FEDERACIÓN  
LA HACIEN

**C O N S I D E R A N D O:**

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

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

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

- a) El artículo 73, fracción IV, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas del Estado de Tabasco, publicado en el suplemento 6426 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el siete de abril de dos mil cuatro.

b) El acto de aplicación del ordenamiento impugnado, consistente en el Decreto 108, publicado en el suplemento 6606 "Q" del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco, el veintiocho de diciembre de dos mil cinco, relativo a la aprobación, en lo general, de la Cuenta Pública del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Teapa, Tabasco, correspondiente al ejercicio del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil cuatro.

JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
CORTES DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

c) El acuerdo del cinco de enero de dos mil seis, contenido en el oficio HCE/OSFE/DFEG/200/2006 del Órgano Superior de Fiscalización del Congreso del Estado de Tabasco.



A

CORTE DE  
LA NACIÓN  
DE ACUERDO

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

TE

Respecto de los precisados en los incisos b) y c) -Decreto 108, publicado en el suplemento 6606 "Q" del Periódico Oficial del



GOBIERNO DEL ESTADO DE TABASCO y acuerdo del cinco de enero de dos mil seis, contenido en el oficio HCE/OSFE/DFEG/200/2006-, constituyen actos en estricto sentido, por referirse a una situación particular y concreta.

De lo anterior se advierte que el Municipio actor impugna el artículo 73, fracción IV, párrafo segundo (antepenúltimo), de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas en el Estado de Tabasco, con motivo de lo que estima el primer acto de aplicación de la norma general, consistente en el Decreto 108, publicado en el suplemento 6606 "Q" del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco el **veintiocho de diciembre de dos mil cinco.**

Dicho precepto, en la parte impugnada dice:

**"ARTÍCULO 73. (...)**

**IV.- (...)**

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

*(...)"*

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



**"ARTÍCULO 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;**

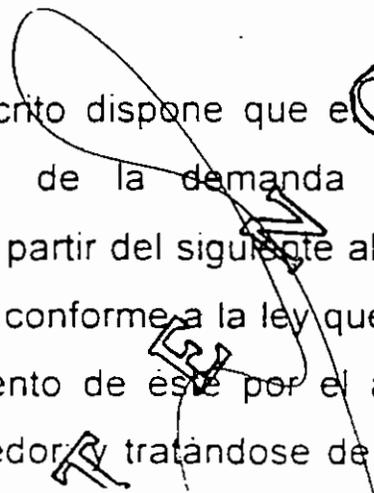
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
LA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**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 ..."**



CORTE DE LA NACIÓN  
AL DE ACUERDO

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



partir del día siguiente a la fecha de su publicación o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

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

A fin de determinar si el Decreto 108 impugnado efectivamente constituye un acto de aplicación del artículo 73, fracción IV, párrafo segundo, de la citada ley, es conveniente transcribirlo en lo conducente:

**"DECRETO 108 --- LIC. MANUEL ANDRADE DÍAZ,  
GOBERNADOR DEL ESTADO Y LIBRE SOBERANO  
DE TABASCO, CON FUNDAMENTO EN LO  
DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 51 FRACCIÓN I DE  
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA LOCAL; A SUS  
HABITANTES SABED: --- Que el H. Congreso del  
Estado, se ha servido dirigirme el siguiente: --- LA  
QUINCUAGÉSIMA OCTAVA LEGISLATURA AL  
HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y**

SOBERANO DE TABASCO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 25, 26, 27, PRIMER PÁRRAFO, Y 36, FRACCIÓN XLI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TABASCO: --- CONSIDERANDO

(...)SEXTO. Que como resultado del análisis del Informe de Resultados de la Revisión y Localización de la Cuenta Pública del Municipio de Teapa, Tabasco, ejercicio fiscal 2004, la Segunda Comisión Inspector de Hacienda determina que de las obras ejecutadas en el ejercicio fiscal 2004, se excluyen del presente Decreto los Proyectos de Inversión OP117, OP044, OP047 Y OP062 por encontrarse en proceso de solventación. (Anexo 2)

--- SÉPTIMO. Que derivado del análisis realizado al Informe de Resultados de la Revisión y

JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

Fiscalización de la Cuenta Pública del Municipio de Teapa, Tabasco, ejercicio fiscal 2004, a la modalidad de ejecución de la Obra Pública Municipal. El órgano Superior de Fiscalización del Estado determinó la ejecución de 41 acciones de Participaciones Federales, Recaudación Propia y Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (Fondo III) con un monto total autorizado de 5 millones 806 mil 095 pesos con 94 centavos, del total de acciones, 30 obras fueron



JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN  
SECRETARÍA GENERAL



**PARTE DE EJECUTADAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA CON UN**  
**MONTO DE 2 MILLONES 844 MIL 481 PESOS CON 21**  
**CENTAVOS, EQUIVALENTE A UN 49% EN RELACIÓN AL**  
**AUTORIZADO, 11 POR CONTRATO CON UN IMPORTE DE 2**  
**MILLONES 961 MIL 614 PESOS CON 73 CENTAVOS, LO CUAL**  
**REPRESENTA UN 51% DE LA INVERSIÓN FÍSICA TOTAL**  
**AUTORIZADA PARA OBRAS PÚBLICAS, LO QUE CONTRAVIENE**  
**AL LÍMITE DEL 5% PERMITIDO POR EL ARTÍCULO 73**  
**SEGUNDO PÁRRAFO DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y**  
**SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS DEL ESTADO**  
**DE TABASCO. (Anexo 3) (...) --- DECRETO 108 ---**  
**ARTÍCULO ÚNICO: (...) Con relación al**  
**Considerando Sexto de las obras ejecutadas en el**  
**Ejercicio Fiscal 2004, se excluye del presente**  
**Decreto el proyecto de inversión OP243, por**  
**encontrarse pendiente de solventación y se**  
**requiere al H. Ayuntamiento Constitucional del**  
**Municipio de Teapa, Tabasco, para que a través del**  
**órgano de Control Interno dé puntual seguimiento a**  
**las medidas que deberá tomar, comunicando**  
**inmediatamente al órgano Superior de**  
**Fiscalización de su cumplimiento u omisión en un**  
**término no mayor de 30 días naturales. --- En**  
**relación al Considerando Séptimo la Segunda**  
**Comisión Inspectoradora de Hacienda considera que el**  
**H. Congreso del Estado, en ejercicio de las**

atribuciones que le otorgan los artículos 26 y 36  
fracción XLI, de la Constitución Política del Estado  
Libre y Soberano de Tabasco, ordene al Órgano de  
Control Interno, que con fundamento en los  
artículos 81, fracción XIV y XV, de la Ley Orgánica  
de los Municipios del Estado de Tabasco 83 de la  
Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados  
con las mismas; sancionar al titular de la Dirección  
de Obras, Asentamientos y Servicios Municipales  
del H. Ayuntamiento Constitucional de Teapa,  
Tabasco, en los términos de los artículos 47,  
fracción IV y 54 de la Ley de Responsabilidades de  
los Servicios Públicos y se instruye al órgano  
Superior de Fiscalización del Estado, con  
fundamento en el artículo 40, fracción V de la  
Constitución Política Local, para que sancione a  
los servidores públicos que por su encargo o  
jerarquía hubieren intervenido en el proceso de  
aplicación del gasto relativo a las violaciones  
reiteradas anteriormente y haya incurrido en  
responsabilidad, para que proceda en lo  
conducente, con fundamento en sus facultades  
conferidas en la Constitución Política del Estado  
Libre y Soberano de Tabasco, la Ley de  
Fiscalización Superior del Estado de Tabasco, y las  
demás disposiciones legales y reglamentarias

SO  
 INS  
 LES



JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
 CORTE DE JUSTICIA DE LA PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN



aplicables e informe a la Segunda Comisión  
Inspectora de Hacienda y al H. Congreso del  
Estado a través de la Junta de Coordinación  
Política, en un plazo no mayor de 15 días naturales,

PREMA COMITE DE  
TICIA DE  
ETARIA GENERAL DE ACUERDO

sobre las acciones emprendidas. (...) La  
aprobación de la cuenta pública a que se contrae  
este Decreto, no exime de responsabilidad, en caso  
de irregularidades que se llegaran a determinar con  
posterioridad, a quien o a quienes hubieran tenido  
el manejo directo de los recursos en términos del  
párrafo cuarto del artículo 39 de la Ley Orgánica  
del Poder Legislativo del Estado (...)"

APROBACIÓN  
DE ACUERDO

De lo anterior deriva que el citado decreto, en el  
Considerando Séptimo y párrafos tercero y último de su  
Artículo Único, precisa que los servidores públicos del  
Ayuntamiento del Municipio de Teapa, con la ejecución de  
cuarenta y una acciones, de entre ellas treinta de administración  
directa, infringieron de manera reiterada lo dispuesto en el  
artículo 73, fracción IV, segundo párrafo, de la Ley de Obras  
Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, al exceder el  
5% permitido por la Ley, para obras por administración directa en  
lo que a recursos económicos se refiere; por tal motivo, se  
ordena efectuar las acciones pertinentes a efecto de deslindar y  
fincar las responsabilidades administrativas que resulten  
procedentes y, en su caso, el reintegro de los recursos.

Lo anterior pone de manifiesto que el Decreto 108 impugnado sí constituye un acto de aplicación de la norma impugnada, en tanto que en él el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco determinó que el Municipio actor infringió dicho dispositivo legal y ordenó realizar las acciones pertinentes, a efecto de deslindar y fincar las responsabilidades administrativas que resulten procedentes y, en su caso, el reintegro de los recursos.

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

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

Lo anterior es infundado porque, como ya quedó precisado en párrafos precedentes, el Ayuntamiento actor optó por demandar la invalidez de la norma legal impugnada a partir de que se produjo el primer acto de aplicación en su perjuicio (no a

partir de su publicación), para lo cual se requiere, entre otros posibles supuestos, la emisión de un acto que tenga su fundamento en el dispositivo impugnado o que en dicho acto se materialice el presupuesto normativo que contiene la disposición legal, así como la existencia de un principio de agravio, siendo dicha afectación la que legitima a las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, para demandar, a través de la controversia constitucional, la invalidez de una disposición general o acto que vulnere su esfera de atribuciones. en términos de las tesis de jurisprudencia que a continuación se transcriben:

*Novena Época*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su*

*Gaceta*

*Tomo: XIV, Julio de 2001*

*Tesis: P./J. 83/2001*

*Página: 875*

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en la tesis número P./J. 71/2000, visible en la página novecientos sesenta y cinco del Tomo**

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

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su*

JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN  
*Gaceta*

Tomo: XIV, Septiembre de 2001

Tesis: P./J. 112/2001

Página: 881

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE. Si bien el medio de control de la constitucionalidad denominado controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal, debe tomarse en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán

*rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución Federal y, por ende, cuando a través de dicho medio de control constitucional se combate una norma general emitida por una autoridad considerada incompetente para ello, por estimar que corresponde a otro órgano regular los aspectos que se contienen en la misma de acuerdo con el ámbito de atribuciones que la Ley Fundamental establece, las transgresiones invocadas también están sujetas a ese medio de control constitucional, siempre y cuando exista un principio de afectación."*

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

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



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

PODERA JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
PRIMERA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Por otra parte, el hecho de que el Municipio actor se hubiera colocado en el supuesto de la prohibición antes de que se produjera el Decreto 108 impugnado no implica la aplicación de la norma en su perjuicio, ya que es inconcuso que si desacató lo prescrito por ella, al rebasar el porcentaje establecido como tope máximo para la realización de obra pública por administración directa, consecuentemente, no se acogió a sus supuestos; por tanto, el primer acto de aplicación del artículo 73, fracción IV, 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.

Sobre el particular, es conveniente apuntar que el artículo 73 de la Ley de Obras Públicas del Estado de Tabasco, antes de

ESTADO DE TABASCO  
SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FISCALÍA  
PRIMERA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

EX

§

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, lo que fortalece la conclusión de que el Decreto atacado constituye el primer acto de aplicación de la norma impugnada, merced a que antes de la reforma en cuestión no existió acto de aplicación de la limitante de cuenta, en perjuicio de la parte quejosa.

En las circunstancias anotadas, si ese acto de aplicación de la disposición general impugnada en perjuicio de la actora es el primero del que tiene noticias este Alto Tribunal, y se produjo el veintiocho de diciembre de dos mil cinco, en que se publicó en el Diario Oficial del Gobierno Estatal el Decreto 108, debe estimarse que el plazo de treinta días hábiles para promover la demanda transcurrió del jueves veintinueve de diciembre de dos mil cinco al viernes diez de febrero de dos mil seis, porque al respecto deben descontarse los días treinta y uno de diciembre de dos mil cinco, uno, siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de enero, y cuatro y cinco de febrero de dos mil seis, que fueron inhábiles por corresponder a sábados y domingos, conforme a los artículos 2° de la Ley Reglamentaria de la materia y 3° y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como el cinco de enero y seis de febrero de dos mil seis, en virtud de que en las fechas señaladas se suspendieron las labores en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente, por acuerdos del Tribunal Pleno de dos y treinta de enero de dos mil seis.

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

Asimismo, debe estimarse oportuna la impugnación del oficio HCE/OSFE/DFEG/200/2006, emitido por el Órgano Superior de Fiscalización del Congreso del Estado, cuyo tenor es

DICIA  
ORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

el siguiente:

*"En virtud de que con fecha 28 de diciembre de 2005, se publicó en el Periódico Oficial del Estado, el Decreto 108 relacionado con la calificación de la cuenta pública del ejercicio fiscal 2004, del H. Ayuntamiento de Teapa, Tabasco, en el cual se observan en los Considerandos Sexto, Séptimo, Octavo y Noveno (y el correlativo en el Artículo Único, párrafos segundo, tercero y cuarto, las siguientes determinaciones: --- 1. Se le otorgó un plazo de 30 días naturales a partir de la entrada en vigor del Decreto citado para informar a ésta a mi cargo sobre las observaciones del proyecto de inversión OP243 por encontrarse pendiente de solventar. --- 2. Se le concedió un plazo de 15 días naturales a partir de la entrada en vigor del Decreto citado, para que informe a ésta a mi cargo el*

LA FEDERACION  
DE LA NACION  
AL DE ACUERDO

resultado de sancionar al titular de la Dirección de Obras, Asentamientos y Servicios Municipales, en los términos de las leyes aplicables vigentes en el Estado de Tabasco, por violaciones incurridas en la aplicación de la normatividad de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.

3. Se le otorgó un plazo de 5 días hábiles a partir de la entrada en vigor del Decreto 108 para informar a ésta a mi cargo el resultado de sancionar al Titular del Órgano de Control Interno en los términos de las leyes aplicables vigentes en el Estado de Tabasco, por el incumplimiento a lo ordenado en el Decreto 026 Considerando Sexto, publicado en el Periódico Oficial del Estado suplemento 6501 H de fecha 25 de diciembre de 2004. --- 4. En el Considerando Octavo del presente Decreto se observa que se encuentran pendientes de solventar observaciones del gasto público del Ramo General 33. --- En razón de lo anterior, el Gobierno Municipal que usted preside, como lo establece el Decreto 108, deberá informar a este Órgano Superior de Fiscalización, las actuaciones realizadas en el plazo a que se refiere el mismo

El aludido oficio se notificó al Municipio actor el diez de enero de dos mil seis, según sello de recibido que obra en el

propio documento; por ende, el plazo de treinta días hábiles para promover la demanda transcurrió del once de enero al veintidós de febrero de dos mil seis, ya descontados los días catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de enero y cuatro, cinco, seis, once, doce, dieciocho y diecinueve de febrero del citado año, que fueron inhábiles.

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

En representación del Ayuntamiento actor comparece Rubén Ricardo Quintero Cano, quien se ostentó como Síndico de Hacienda del Ayuntamiento Constitucional de Teapa, Tabasco, carácter que acredita con la certificación original realizada por Notario Público de la certificación emitida por el Secretario del Ayuntamiento, respecto de la existencia del Acta de Cabildo número 80 de fecha treinta y uno de diciembre de dos mil tres, así como del libro de acta de cabildo, iniciado el uno de enero de mil novecientos noventa y nueve, copiados de manera literal, y que expidió constante de dos fojas útiles el día cuatro de junio de dos mil cuatro, en la ciudad de Teapa, Tabasco.

En el Acta de Cabildo referida consta, entre otras cosas, la participación del Síndico promovente, dentro de la sesión solemne de fecha treinta y uno de diciembre de dos mil tres, en la

que los miembros del Ayuntamiento actor tomaron protesta al Presidente Municipal y a los Regidores electos para el periodo 2001-2003.

EL D.E.  
DE  
GENERAL DE ACUERDOS

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

**"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 que podrán comparecer a juicio los funcionarios que, en los términos de las normas que los

rigen. estén facultados para representar a los órganos correspondientes.

''

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



**“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, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, se concluye que el Síndico promovente se encuentra legalmente legitimado para representar al Ayuntamiento de Teapa, Estado de Tabasco y, por ende, para ejercitar en su nombre esta acción.

JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

CORTE DE  
LA NACIÓN  
PAL DE ACUERDO

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

satisfacer la exigencia de la demanda, en caso de que resultare fundada.

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

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

***“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...”***

C  
E L  
SECRETARÍA DE JUSTICIA

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



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

**Del Congreso del Estado de Tabasco:**

Suscribe la contestación de la demanda en representación del Congreso de esa entidad, el diputado Javier Díaz Hernández, en su carácter de Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Quincuagésima Octava Legislatura del aludido Congreso, lo que acredita con la copia certificada del acta de sesión plenaria ordinaria del veintinueve de abril de dos mil cinco, en la que aparece que el signante fue electo en el cargo citado para fungir en el período comprendido (fojas 189 a 210 y vuelta del expediente de la controversia constitucional).

JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
A CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN



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



DECRETO DE  
 LA NACIÓN  
 DE ACUERDO

**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; y*

..."

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

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

#### Del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco:

Contestó la demanda a nombre del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco Manuel Andrade Díaz, Gobernador Constitucional de esa entidad, quien acreditó su personalidad con el Decreto 040 relativo al Bando Solemne para dar a conocer en

todo el Estado de Tabasco, la declaración de Gobernador del Estado, publicado en el Diario Oficial de la entidad número 6182 de cinco de diciembre de dos mil uno.

El artículo 42 de la Constitución Local, establece:

***“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.

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

### Del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco:

EL TRIBUNAL JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
PRIMERA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

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 Decreto 291, en el que consta el nombramiento



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

**"ARTÍCULO 29. El Órgano Superior de Fiscalización del Estado, en el Informe de Resultados, da 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.**

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

**"ARTÍCULO 40.- Si de la revisión y fiscalización Superior de la Cuenta Pública, aparecieran irregularidades que acrediten la existencia de**



CORTE DE LA NACION...  
AL DE ACUERDO

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 Órgano Superior de Fiscalización del Estado, procederá a:

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

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

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

...

XVI. Presentar, previa autorización del Congreso, denuncias y querellas en los términos señalados



COOPERACIÓN NACIÓN DE ACUERDO

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

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



R JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
CORTA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

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

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



**Novena Época**

**Instancia: Pleno**  
CORTE SUPLENTE DE LA NACIÓN  
Tribunal de Acuerdos

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

**Tomo: VIII, Diciembre de 1998**

**Tesis: P. LXXIII/98**

**Página: 790**

TEMA  
C I A



DE LA FEDERACIÓN  
JUSTICIA DE LA NACIÓN  
TRIBUNAL DE ACUERDOS

**"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.  
LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN 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 juridica."*

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

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
PRIMERA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

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

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
CORTE DE LA NACIÓN  
AL DE ACUERDO

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

Son infundados los argumentos anteriores, porque este Alto Tribunal ha establecido que a través de la controversia constitucional, como uno de los medios de control de la regularidad constitucional respecto de los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal y del Distrito Federal, se permite la defensa integral del orden constitucional federal, con independencia de que pueda tratarse de la parte orgánica o la

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
CORTE DE LA NACIÓN  
AL DE ACUERDO

dogmática de la Constitución Federal, por lo que si la parte actora plantea la transgresión de diversas disposiciones de la Constitución Federal relacionadas con las garantías de legalidad, por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Constitución Federal, dado que no es posible parcializar este importante control de la constitucionalidad; consecuentemente, esta controversia constitucional no resulta improcedente.

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

**"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a**

los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional. La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquélla, lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las que se soslaya el análisis, en controversias constitucionales, de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus



PERIODICO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN  
CORTA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN





EDERACIÓN  
DE LA NACIÓN  
ACUERDOS

*características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental, produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control."*

No escapan a este Alto Tribunal las circunstancias señaladas por el mismo Órgano Superior de Fiscalización, en el sentido de que el día dos de agosto de dos mil cuatro y el once de febrero de dos mil cinco la parte actora promovió sendas controversias constitucionales, identificadas, respectivamente con los números 78/2004 y 11/2005, en contra de la misma norma que ahora reclama, conociendo de ellas, en su orden, la Primera y la Segunda Salas de esta Suprema Corte de Justicia

de la Nación, y resolviendo sobreseer en ambas, por considerar que, en los momentos de su interposición aún no se materializaba el primer acto de aplicación del precepto reclamado, en perjuicio de la quejosa.

De lo anterior se sigue que, aunque en autos consta existencia de las controversias constitucionales referidas, ello no genera la improcedencia de la presente controversia constitucional, pues las razones en que las Salas de este Alto Tribunal se apoyaron para decretar su sobreseimiento no inciden, en modo alguno, en la procedencia de la actual controversia constitucional, pues los anteriores juicios de control constitucional sólo demuestran que entonces no se había actualizado el primer acto de aplicación del artículo atacado, pero ese extremo no prejuzga sobre la existencia actual del primer acto de aplicación, que ahora refiere la parte quejosa en su demanda.

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

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

SECRETARÍA DE  
LEGISLACIÓN  
Y ACUERDOS



SECRETARÍA DE  
LEGISLACIÓN  
Y ACUERDOS

- a). Si bien es verdad que esta disposición autoriza a las Legislaturas de los estados para expedir las leyes conforme a las cuales los Municipios investidos de personalidad jurídica manejarán su patrimonio, tal facultad se encuentra acotada a las materias y alcances establecidos en el texto constitucional y siguiendo el propósito de las últimas reformas en materia constitucional, cuya finalidad es lograr la autonomía municipal, que no se procura y está lejos de respetarse cuando a través de la mencionada disposición legal se restringe al Municipio el medio por el cual deben realizar las obras públicas.
- b). El Poder Legislativo del Estado de Tabasco, al aprobar leyes que tengan injerencias en la vida municipal, no sólo debe estarse a la literalidad de la norma fundamental contenida en el artículo 115 constitucional, sino que debe atender al espíritu del Poder Reformador, lo que no hizo dicho Congreso al insertar en la vigente Ley de Obras Públicas el supuesto normativo contenido en el artículo 73, fracción IV, párrafo segundo.
- c). La justificación que se da en la parte considerativa de la Ley de Obras Públicas, específicamente en el punto décimo segundo, para limitar el importe de los

recursos que se pueden administrar en forma directa por los Ayuntamientos, parte de que deben sacrificarse los recursos públicos a costa de beneficiar a un sector muy reducido de la población.

d) Con tal disposición se sacrifican los recursos públicos, porque de observar el 5% propuesto por el Congreso del Estado implicaría llegar al supuesto de que una vez alcanzado ese porcentaje, el personal, la maquinaria y en general la infraestructura con que cuentan los Ayuntamientos quedarían paralizados, para que en su lugar se incrementaran los costos en la ejecución de obras a favor del sector de la construcción, lo que a todas luces no sólo es violatorio del principio del municipio libre, sino que podría acarrear las mencionadas consecuencias lamentables.

e) 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.

f) Dicha disposición vulnera el principio del municipio libre, porque lleva implícita una restricción en el

manejo del patrimonio que corresponde a los Municipios, ya que al excederse el porcentaje que se establece (5%), de obras realizadas por administración directa necesariamente el Ayuntamiento se vería obligado a no usar la maquinaria y equipo con que cuenta, restringiéndole la autonomía y libertad de que gozan los Municipios para la disposición de su patrimonio.

- g) El Poder Legislativo Estatal con su primer acto de aplicación de la norma inconstitucional pretende que ante la limitación de no poder realizar obras por administración directa, salvo en su cinco por ciento del presupuesto anual y las sanciones e intromisiones en nuestra administración, se proceda a delegar las facultades constitucionales estatales, en una ley secundaria, a los contratistas privados, en materia de obras por administración, al otorgárselas por contrato, lo que impacta los costos de la obra pública, porque obviamente el contratista dentro de sus costos cobra sus indirectos y su utilidad además de que al facturar cobra el impuesto al valor agregado; además del costo agregado de tener detenidos al personal y la maquinaria, con lo cual se privilegia al sector de la construcción, en lugar de fortalecer el principio de Municipio libre.

h) Ello es así porque al llegar al 5% de las obras públicas realizadas por administración directa se verían prácticamente paralizada la Dirección de Obras, Asentamientos y Servicios Municipales de los Ayuntamientos, porque ésta se encuentra integrada por áreas destinadas exclusivamente a realizar proyectos técnicos, análisis de precios unitarios, bacheos, rehabilitación y reconstrucción de caminos, mantenimiento de los sistemas de alcantarillado, supervisión, en tanto que dicha unidad administrativa tiene por objeto todo lo concerniente a la prestación de los servicios públicos en términos de la Ley de Obras Públicas.

i) 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, pues conforme a ese principio los Municipios están facultados para disponer de forma autónoma la forma y el destino en que se van a aplicar no solamente los



SECRETARÍA JUDICIAL DE YUCATÁN  
SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FIDUCIARIA  
CORTE DE JUSTICIA



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
FEDERACIÓN  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

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.



CORTE DE  
LA NACIÓN.  
FEDERACIÓN DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

- j) el Poder Legislativo Estatal, a través de esta ley, pretende una aplicación retroactiva en perjuicio de la parte actora, ya que al tener el ayuntamiento demandante la facultad y obligación de realizar un programa operativo anual y un plan municipal trianual, y si la norma general invasora entró en vigor el siete de junio de dos mil cuatro, es claro y notorio que ya no tenía efectos legales. Toda vez que el programa operativo anual dos mil cuatro y el proyecto trianual 2004-2006 se aprobaron en enero de dos mil cuatro por el Cabildo de la actora, entonces la Ley impugnada no se podía aplicar en forma retroactiva.

- k) La disposición legal impugnada violenta el principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 133 de la norma suprema, conforme al cual las leyes emitidas por los Congresos locales no pueden suprimir el reparto de atribuciones que la Carta Magna consigna, sino sólo pueden regular las materias que constitucionalmente son de su competencia.

- l) Al ser inconstitucional el artículo 73, fracción IV, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas, tal vicio alcanza al acto de aplicación contenido en los Considerandos Sexto, Séptimo, Octavo y Noveno y el correlativo en el Artículo Único, párrafos segundo, tercero y cuarto del Decreto 108, emitido por el propio Congreso local y el acuerdo emitido por el órgano superior de fiscalización del Estado de Tabasco, contenido en el Oficio HCE/OSFE/DFEG/200/2006, de cinco de enero de dos mil seis, dirigido al Ayuntamiento de Teapa, en el que se hace un análisis de la inobservancia de la limitante en porcentaje que establece la Ley de Obras Públicas, en su artículo 73, fracción IV, párrafo segundo, determinando que el Ayuntamiento de Teapa, Tabasco, excedió el cinco por ciento de obras ejecutadas por administración directa, por lo que se ordenó sancionar al titular de la Dirección de Obras, Asentamientos y Servicios Municipales del Ayuntamiento de Teapa, en los términos de los artículos 47, 53, fracción IV y 54 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, instruyendo a la vez al órgano superior de fiscalización del Estado, para que sancione a los servidores públicos que por su encargo o jerarquía hubieren intervenido en el proceso de aplicación del gasto relativo a las violaciones que señala. Por tanto, si el



acto de que se trata tiene sustento en la norma general que resulta inconstitucional, necesariamente se debe declarar la invalidez de los párrafos señalados del decreto 108 emitido por el Congreso del Estado de Tabasco.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
 TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

- m) El titular del Poder Ejecutivo del Estado, al promulgar y mandar a publicar en el Diario oficial del Gobierno del estado el Decreto 007, mediante el cual el Congreso del Estado expidió y aprobó la vigente Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, faltó a la obligación que tiene de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos de su artículo 128, principio que se encuentra acogido por el artículo 46 de la Constitución del Estado de Tabasco, porque aun cuando el artículo 51, fracción I, de la Constitución estatal lo faculta y obliga a promulgar y ejecutar las leyes y decretos dados por el Poder Legislativo del Estado, tal mandato se encuentra supeditado a que en caso de observar que alguna normatividad que le sea remitida para ese efecto contrarie el texto constitucional, tiene a su alcance la posibilidad de formular las observaciones pertinentes y de vetar la norma respectiva, lo que en ningún momento realizó el Ejecutivo del Estado.



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
 TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

- n) Lo mismo ocurrió con el acto realizado por el Secretario de Gobierno del Estado de Tabasco, quien sólo se avocó a realizar lo que señalan los artículos 27, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, 9, fracciones XVI y XVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Tabasco y 12 del Reglamento para la Impresión, Publicación, Distribución y Resguardo del Periódico Oficial del Estado de Tabasco, con lo que se violentó el orden constitucional por las razones señaladas.

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

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

...

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



SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FERIA JUDICIAL DE LA  
 SUPLENTE DE LA  
 SUPLENTE DE LA  
 SUPLENTE DE LA



SECRETARÍA DE GOBIERNO  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

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;

PODER JUDICIAL  
PRIMA CORTE DE  
SECRETARÍA GEN

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

SECRETARÍA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

CORTE DE

SECRETARÍA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

T

N

A

I

N

E

DEFINICIÓN  
DE LA FUNCIÓN  
DE LOS MUNICIPIOS

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.

AL DE LA FEDERACIÓN DE JUSTICIA DE LA UNIÓN

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.

CORTE DE LA NACIÓN. AL DE JUSTICIA

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



Handwritten annotations: A, N, E, T

FEDERACIÓN  
ESTADOS  
MUNICIPAL

*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

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

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.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
SECRETARÍA DE ACUERDOS

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.



DE LA FEDERACIÓN  
JUSTICIA DE LA NACIÓN  
SERIAL DE ACUERDOS

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

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

**1. Bases Generales de la Administración Pública Municipal.**

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

*Esta modificación de la terminología utilizada en la Constitución atiende al propósito del Órgano*

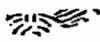
IPR...  
DE...  
DE...  
DE...

*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.*



SECRETARÍA DE JUSTICIA Y RELACIONES CON LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

*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.*



SECRETARÍA DE JUSTICIA Y RELACIONES CON LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

*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.*



SECRETARÍA DE JUSTICIA Y RELACIONES CON LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

*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'.

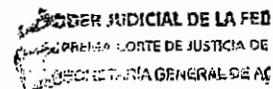
En ese sentido, en dicho dictamen se dispuso expresamente que:

'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.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
CORTE SUPLENTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN  
SECRETARÍA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN

3) La competencia reglamentaria del Municipio implica la facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo;

OS M/

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*



ORTE DE  
NACION.  
DE ACUERDOS

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".



EDERACIÓN  
DE LA NACIÓN  
AGUERDOS

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

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

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

a) *La regulación de las funciones esenciales de los órganos municipales establecidos en la Constitución Federal, es decir, del ayuntamiento, del presidente municipal, de los síndicos y de los regidores, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio. Lo anterior, sin perjuicio de que cada ayuntamiento pueda, a través de su facultad reglamentaria, establecer nuevas facultades y funciones a estos órganos, que le impriman un carácter individual a cada Municipio.*

IAL DE LA FEDERACIÓN  
E DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

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.*



CORTE  
E LA NACIÓN.  
ERAL DE ACUERDOS

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).*



SECRETARÍA  
DE LA FISCALÍA  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

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 municipales.*

*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 periodo 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 municipales 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.*



CORTE  
E LA  
GENERAL DE ABOGADOS

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..."*

CIÓN  
IACIÓN  
2008

Por otra parte, en 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.

SUPLENTE  
JURADO  
SECRETARÍA GENERAL

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.

ESTADO DE QUERÉTARO  
PODER JUDICIAL  
SECRETARÍA GENERAL

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

JUEZ JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
PRIMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

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.

LOS MEXICANOS  
DE LA NACIÓN  
DE ACUERDO

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”*.

MEXICANOS  
LA FEDERACIÓN  
DE LA NACIÓN

Ahora bien, el principio de la libre administración hacendaria municipal debe entenderse como un régimen que estableció el Órgano 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 fijan 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, configuran también parte de la hacienda municipal, tal es el caso de las deudas de los municipios y los ingresos que por diferentes conceptos igualmente pueden llegar a las arcas municipales, 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 aquellos que, por diversas razones, no pueden ser ejercidos libremente.

Los conceptos que la fracción IV del artículo 115 constitucional considera sujetos al régimen de libre

administración hacendaria municipal han sido interpretados por este Tribunal Pleno en las jurisprudenciales números 6/2000 y 53/2002, que a la letra dicen:



### **"Novena Época**

JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
Tribunal Pleno  
TE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

### **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 RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)** El artículo 115,

fracción IV, de la Constitución Federal, establece que la hacienda municipal se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; b) Las

FEDERACIÓN  
DE LA N  
ACUERDO

participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; y, c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. De una interpretación armónica, sistemática y teleológica de la disposición constitucional, se concluye que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino a precisar en lo particular aquellos conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que también forman parte de la hacienda municipal y, por otra, la disposición fundamental lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaria.”

“Novena Época  
Instancia: Pleno

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

Tomo: XVII, Enero de 2003

Tesis: P./J. 53/2002

Página: 1393



EL DE LA FEDERACIÓN  
DE JUSTICIA DE LA UNIÓN

**"HACIENDA MUNICIPAL. LAS CONTRIBUCIONES QUE ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA SE ENCUENTRAN TUTELADAS BAJO EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA, POR LO QUE ESOS RECURSOS PERTENECEN EXCLUSIVAMENTE A LOS MUNICIPIOS Y NO AL GOBIERNO DEL ESTADO (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 1o., FRACCIÓN I, DE LA 'LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2002 DEL ESTADO DE SONORA). El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece la forma en que se integra la hacienda municipal, señalando que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; por su parte, los incisos a), b) y c), de la fracción IV mencionada, se refieren a los**

conceptos que estarán sujetos al régimen de libre administración hacendaria. El indicado inciso a), dispone que, en todo caso, los Municipios percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, luego, esos recursos, forman parte de la hacienda municipal y están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, lo que hace patente que dichos recursos pertenecen a los Municipios de forma exclusiva y no al Gobierno del Estado; por lo tanto, si en la Ley de Ingresos Estatal se establece que el Gobierno del Estado percibirá los ingresos provenientes del "impuesto predial ejidal", ello vulnera lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal. Como consecuencia de lo anterior, la Legislatura Local, tampoco puede establecer disposición alguna que indique a los Municipios el destino de esos recursos, ya que se encuentran bajo el régimen de libre administración hacendaria y en libertad de ocuparlos de acuerdo con sus necesidades, siempre que se apliquen al gasto público."

SUPLENTE

SECRETARÍA

SECRETARÍA DE ECONOMÍA



PREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

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.

DER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
PREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

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 si a observar el procedimiento de licitación pública cuando se opte por esto último, todo lo cual

ORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

DE AGUASCALIENTES

AGUASCALIENTES



FEDERACIÓN  
DE LA NACIÓN  
GOBIERNO

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:

***“ARTÍCULO 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;  
 ...”



“ARTÍCULO 3°. Para los efectos de esta Ley, se SECRETARÍA GENERAL DE LA PODER JUDICIAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA  
 considera Obra Pública:

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

SECRETARÍA GENERAL DE LA PODER JUDICIAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

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

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

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

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

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

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

VIII. Todos aquellos de naturaleza análoga."

"ARTÍCULO 4°. Para los efectos de esta Ley, se consideran como Servicios Relacionados con las Obras Públicas, los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública; las

*investigaciones, estudios, auditorias, asesorías y consultorías que se vinculen con las acciones que regula esta Ley; la dirección, supervisión y verificación de la ejecución de las obras y los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir o incrementar la eficiencia de las instalaciones. Asimismo, quedan comprendidos los siguientes conceptos:*

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

ICIA DE LA FEDERACIÓN  
TE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

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

requiera para integrar un proyecto ejecutivo de obra pública;

ORTE DE  
NACION  
DE ACUERDO

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

ANOS

IRAC  
ILAS  
GUERRA

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

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

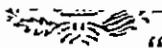
VI. Los trabajos de organización, informática, comunicaciones, cibernética, automatización y sistemas aplicados a las materias que regula esta Ley;

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

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

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

X. Todos aquellos de naturaleza análoga."



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
CÓRTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

"ARTÍCULO 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





SECRETARÍA DE  
ACCIÓN  
ACUERDO

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."

"ARTÍCULO 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."

"ARTÍCULO 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; 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



DER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
TEMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

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 de la fracción IV 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 recordar lo que se apuntó en párrafos precedentes, en el sentido de 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



acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1° 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.

OFICIAL DE LA FEDERACIÓN  
 DIRECCIÓN DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

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

ACUERDO  
 DE  
 RACIONALIZACIÓN  
 Y EFICIENCIA  
 EN LOS GASTOS  
 PÚBLICOS

Handwritten annotations including arrows and the word "ACUERDO" written vertically.

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

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

SUP.

DES.

SECRETARÍA...



*en términos del artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal."*



PODER JUDICIAL  
SUPREMA CORTE D  
SECRETARÍA GE

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 Órgano 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.

JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
A CORTE DE JUSTICIA DE LA UNIÓN

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 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 artículo 73, fracción IV, segundo párrafo, 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."*



Lo anterior, con apoyo en las tesis de jurisprudencia siguientes.

  
**Novena Época**  
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
**Instancia: Pleno**

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

**XXV, Mayo de 2007**

**Tesis: P./J. 37/2007**

**Página: 1645**

**"OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS. EL ARTÍCULO 73, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE TABASCO VIGENTE, EXCEDE DE LA FACULTAD**

LEGISLATIVA EN MATERIA MUNICIPAL DEL CONGRESO LOCAL. El artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza a las Legislaturas Locales para establecer en las leyes que expidan las bases generales de la administración pública municipal, las que deben orientarse a regular sólo cuestiones generales del Municipio y a desarrollar las bases establecidas por el Órgano Reformador de la Constitución en el citado precepto, atendiendo a los principios de igualdad, eficacia y honradez en el manejo de los recursos públicos. Ahora bien, si dicha Constitución Federal, por una parte, no prohíbe a los Municipios realizar obra pública directamente y, por otra, establece que los recursos que integran su hacienda serán ejercidos directamente por sus Ayuntamientos o por quien ellos autoricen conforme a la ley, es evidente que pueden optar por la forma de ejecución de obra que más les convenga, ya sea directamente o con auxilio de terceros, siempre que con ello se garantice el manejo transparente y adecuado de recursos públicos. En esa virtud, el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, al limitar el monto de la inversión total



*autorizada para obras públicas que las entidades y dependencias pueden destinar para realizarlas por administración directa, excede de la facultad legislativa en materia municipal, conforme a lo dispuesto en el indicado artículo 115, fracción II, inciso a), constitucional.”*

*Novena Época*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y*

*Gaceta*

*XXV, Mayo de 2007*

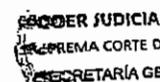
*Tesis: P./J. 36/2007*

*Página: 1646*

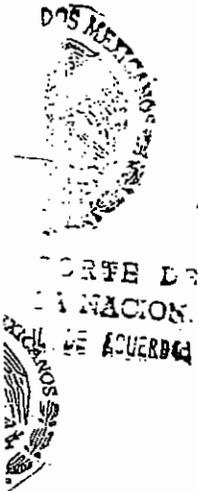
**“OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS. EL ARTÍCULO 73, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE TABASCO VIGENTE, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. El citado precepto al limitar la ejecución de obras**

**SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
LA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**publicas por administración directa al 5% de la inversión física total autorizada a los Municipios para obras públicas o del monto anual de los servicios relacionados con las mismas en cada ejercicio presupuestal, según sea el caso,**



*transgrede el principio de libre administración hacendaria contenido en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no obstante que conforme al artículo 1o. de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, las indicadas obras se realizan, 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 están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, el segundo párrafo del artículo 73 de la Ley citada predetermina la forma en que los Municipios emplearán sus recursos para realizar las obras públicas, desconociendo el derecho que tienen para decidir no sólo el destino de aquéllos, sino también la forma de ejercerlos para racionalizar el gasto público."*

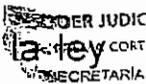


DERACIÓN  
ELANACIÓN  
GUERDOS

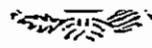
Como consecuencia de lo anterior, resulta innecesario ocuparse del análisis de los restantes conceptos de invalidez, pues aunque se emprendiera su estudio en nada variaría la determinación alcanzada, en razón de que ya se declaró la invalidez de la norma impugnada.

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

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

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

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



ICIA DE LA FEDERACIÓN  
RTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**"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."

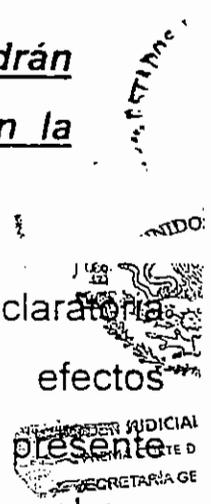
**"ARTÍCULO 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los**

*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 los menos ocho votos.*

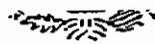
*En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.*

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

De acuerdo con los preceptos reproducidos, la declaración de invalidez decretada en esta ejecutoria tiene efectos exclusivamente entre las partes, toda vez que en el presente caso fue el Municipio de Teapa del Estado de Tabasco el que demandó a la Legislatura de esa entidad la invalidez del artículo 73, fracción IV, segundo párrafo, del de la Ley de Obras Públicas



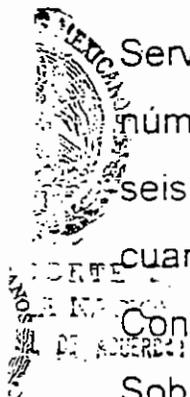
y Servicios Relacionados con las mismas, por lo que se coloca dentro de los supuestos previstos en el último párrafo de la fracción I, del artículo 105 constitucional, así como el último párrafo del artículo 42 de la Ley Reglamentaria de la Materia.



UDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Por último, la declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir del día siguiente al en que se notifique la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Tabasco, por lo que la disposición general declarada inválida ya no podrá aplicarse a partir de entonces al Municipio actor.

La declaración de invalidez debe hacerse extensiva a los Considerandos Sexto y Séptimo y el correlativo en el Artículo Único, párrafos segundo y tercero 108, publicado en el suplemento 6606 "Q", del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco, el veintiocho de diciembre de dos mil cinco, que atañen a la aplicación y consecuencias del artículo 73, fracción IV, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas; así como al oficio número HCE/OSF/DFEG/200/2006 de cinco de enero de dos mil seis, expedido por el Fiscal Superior del Estado de Tabasco, en cuanto impone al Presidente Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Teapa Tabasco, la obligación de informar: 1. Sobre las observaciones del proyecto de inversión OP243; 2. El resultado de sancionar al titular de la Dirección de Obras Asentamientos y Servicios Municipales, en los términos de las leyes aplicables vigentes en el Estado de Tabasco, por



ERACIÓN  
ABACIO  
ERDOS

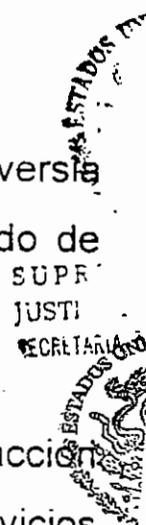
violaciones incurridas en la aplicación de la normatividad de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas; 3. El resultado de sancionar al Titular del Órgano de Control Interno en los términos de las leyes aplicables vigentes en el Estado de Tabasco, por el incumplimiento a lo ordenado en el Decreto 026 Considerando Sexto, publicado en el Periódico Oficial del Estado suplemento 6501 H de fecha 25 de diciembre de 2004; así como las observaciones del gasto público del Ramo General, a que se refiere el Considerando Octavo del Decreto 108, en el plazo a que se refiere el mismo.

Idénticas consideraciones a las aquí expuestas fueron sustentadas por el Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al fallar por unanimidad de nueve votos, en sesión de fecha cuatro de diciembre del año dos mil seis, la controversia constitucional 24/2006, siendo ponente el entonces Ministro Juan Díaz Romero.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez del artículo 73, fracción IV, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios



Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, publicada en el Diario Oficial de la entidad el siete de abril de dos mil cuatro.

**TERCERO.** Se declara la invalidez de los considerandos Sexto y Séptimo y el correlativo en el Artículo Único, párrafos segundo y tercero del Decreto 108, publicado en el suplemento 6606 "A", del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco, el veintiocho de diciembre de dos mil cinco, en lo que

se refiere a la aplicación y consecuencias del artículo 73, fracción

SECRETARÍA DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

IV párrafo segundo, de la mencionada Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; así como del oficio número HCE/OSFE/DFEG/200/2006 de cinco de enero de dos mil seis, en los términos precisados en el último considerando de esta resolución.

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

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

SECRETARÍA DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN  
Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros

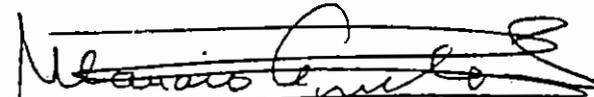


LA FEDERACION  
DE ESTADOS  
MEXICANOS

Aguirre Anguiano, Cossio Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente en funciones Azuela Güitrón el Resolutiveo Primero, en cuanto a la declaración de procedencia de la controversia constitucional; y por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente en funciones Azuela Güitrón se aprobaron los Resolutivos Primero, en cuanto a la declaración de que es fundada la controversia constitucional, Segundo, Tercero y Cuarto; el señor Ministro Franco González Salas votó en contra y reservó su derecho para formular voto particular. No asistieron los señores Ministros Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, por estar realizando otras actividades inherentes a su cargo, y Genaro David Góngora Pimentel, por estar haciendo uso de vacaciones, en virtud de haber integrado Comisiones de Receso.

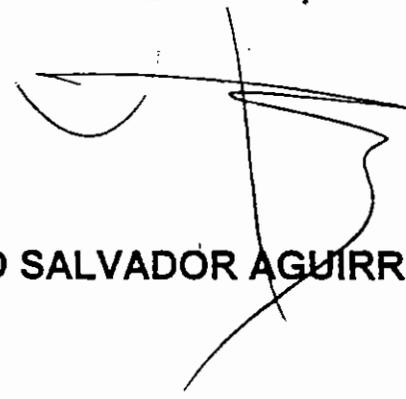
Firman el Ministro Presidente y el Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

**PRESIDENTE EN FUNCIONES DE LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN:**

  
**MINISTRO MARIANO AZUELA GÚITRÓN.**

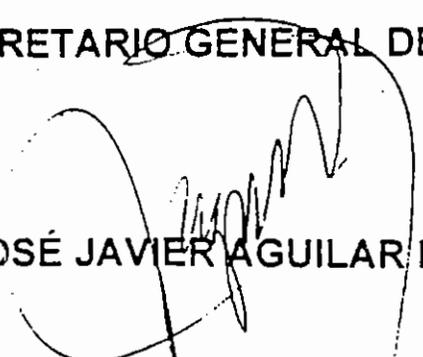


**PONENTE:**

  
**MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.**

**DER. JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
REMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

  
**LIC. JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ.**

Esta hoja corresponde a la controversia constitucional 7/2006, ACTOR: MUNICIPIO DE TEAPA, ESTADO DE TABASCO, que fue fallada el veintiuno de abril de dos mil ocho, cuyos puntos resolutive son: PRIMERO. Es procedente y fundada la controversia constitucional promovida por el Municipio de Teapa, Estado de Tabasco SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 73, fracción IV párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, publicada en el Diario Oficial de la entidad el siete de abril de dos mil cuatro TERCERO. Se declara la invalidez de los considerandos Sexto y Séptimo y el correlativo en el Artículo Único, párrafos segundo y tercero del Decreto 108, publicado en el suplemento 6606 "A", del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco, el veintiocho de diciembre de dos mil cinco en lo que se refiere a la aplicación y consecuencias del artículo 73, fracción IV, párrafo segundo de la mencionada Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como del oficio número HCE/OSFE/DFEG/200/2006 de cinco de enero de dos mil seis, en los términos precisados en el último considerando de esta resolución CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta CONSTE -

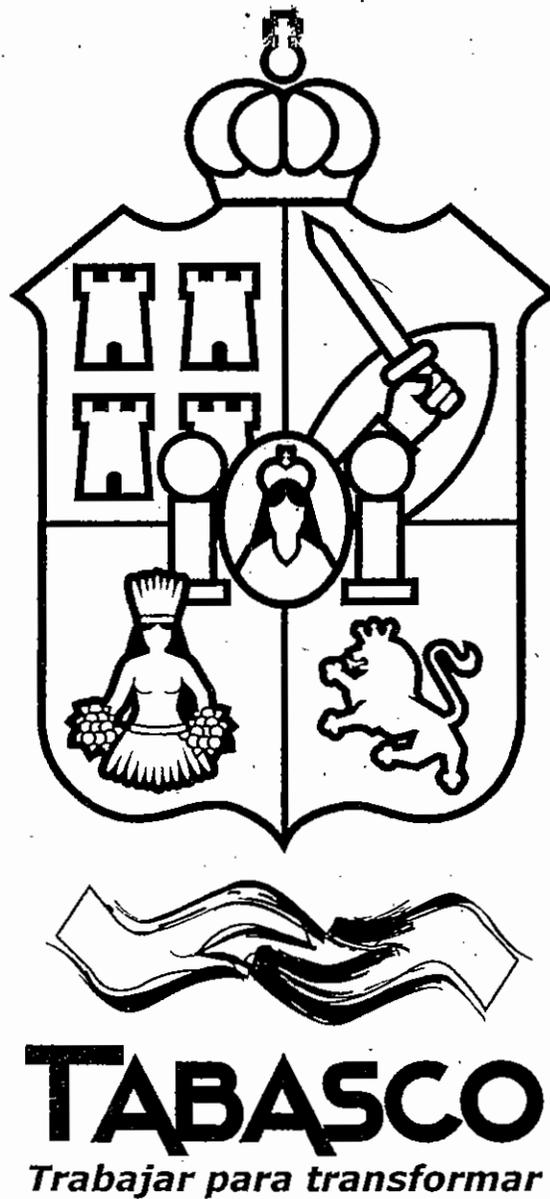
EL CIUDADANO LICENCIADO JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,-----

-----CERTIFICA:-----

Que esta fotocopia constante de sesenta y cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia de veintiuno de abril último dictada en la controversia constitucional 7/2006, promovida por el Municipio de Teapa, Estado de Tabasco, en contra de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso y de otras autoridades del Estado. Se certifica para su publicación en el Periódico Oficial de dicha entidad, en cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Cuarto Resolutive de la sentencia.- México, Distrito Federal, a quince de mayo de dos mil ocho. --



SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS



El Periódico Oficial circula los miércoles y sábados.

Impreso en la Dirección de Talleres Gráficos de la Secretaría de Administración y Finanzas, bajo la Coordinación de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobierno.

Las leyes, decretos y demás disposiciones superiores son obligatorias por el hecho de ser publicadas en este periódico.

Para cualquier aclaración acerca de los documentos publicados en el mismo, favor de dirigirse a la Av. Cobre s/n. Ciudad Industrial o al teléfono 3-10-33-00 Ext. 7561 de Villahermosa, Tabasco.