



# 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	12 DE JULIO DE 2008	Suplemento 6871 C
-----------	-----------------------	---------------------	----------------------

Nó. 23788

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL



E DE JUSTICIA DE LA NACION

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 35/2006, INTERPUESTO POR EL MUNICIPIO DE PARAÍSO, ESTADO DE TABASCO, RESUELTO POR MAYORÍA DE DIEZ VOTOS EN EL TRIBUNAL PLENO DE ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EL DÍA VEINTINUEVE DE ABRIL DE DOS MIL OCHO.

En la controversia constitucional fallada por el Tribunal Pleno se impugnó la expedición del Decreto número 007 que contiene la nueva Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, concretamente el artículo 73, fracción IV, segundo párrafo, así como el primer acto de

aplicación de la misma ley, consistente en el decreto 97 publicado el 28 de diciembre de 2005.



Dicho numeral prevé que la ejecución de obras públicas por administración directa no podrá exceder el cinco por ciento de la posesión física total autorizada a los municipios para obra pública, o del monto anual de los servicios relacionados con las mismas en cada ejercicio presupuestal.

En la resolución del Tribunal Pleno se determinó que el mencionado numeral es violatorio del principio de libre administración tributaria contenido en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (en lo sucesivo CPEUM) acogiendo el criterio derivado de la controversia constitucional 24/2006 promovida por el Municipio de Cunduacán, Estado de Tabasco, resuelto por unanimidad de nueve votos.

El precepto mencionado se consideró inconstitucional debido a que el legislador, al imponer un límite a la ejecución de las obras públicas por administración directa, transgredió la autonomía municipal derivada del inciso a), fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, por medio del cual se faculta a las legislaturas de los estados a establecer bases generales en la administración pública municipal, ya que dichas bases deben tener por objeto establecer un marco normativo homogéneo a los municipios de un Estado, quedando dentro de la esfera de

competencias de estos últimos la facultad de regular los aspectos medulares de acuerdo a sus propias necesidades e intereses de desarrollo.

Aunque como señalé, el criterio que ahora se sustenta no es sino la reiteración de lo resuelto por el Tribunal Pleno, aprovecho esta oportunidad para reiterarme en contra de esa conclusión.

### ARGUMENTACIÓN DEL VOTO

El actual texto del artículo 115 constitucional tuvo como origen la presentación de nueve iniciativas por diversos Grupos Parlamentarios en la Cámara de Diputados<sup>1</sup>, destacando para el caso, la iniciativa presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional el 31 de marzo de 1998, cuya exposición de motivos, en lo que interesa, fue la siguiente:

"[...] a) La presente iniciativa introduce el término de autonomía (actualmente dicho término no existe en el texto vigente del artículo 115) como parte de los atributos del municipio y se concibe, como la potestad que dentro de la noción de estado en su amplio sentido, pueden gozar los municipios para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. Este concepto es el sentido del término autonomía, que se propone adicionar al párrafo primero del artículo 115 desarrollándolo en la fracción segunda del citado numeral en su primer párrafo.

SUPREMA  
SECRETARÍA DE JUSTICIA Y  
FEDERACIÓN

SUPREMA  
SECRETARÍA DE JUSTICIA Y  
FEDERACIÓN

CIAL DE LA FEDERACIÓN  
TE DE

b) Con el objeto de garantizar los alcances cuasilegislativos de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, se amplía y se hace explícita la potestad que estos tendrán para expedir bandos de policía y buen gobierno y reglamentos, particularmente los que regulen la organización de la administración pública municipal, respecto de sus órganos administrativos, desconcentrados y descentralizados, la distribución de competencias y facultades entre sus dependencias y el nombramiento de sus titulares que no sean miembros de ayuntamiento como órgano colegiado; así como para normar directa y espontáneamente las materias de su competencia así como procedimientos y servicios; introduciendo para ello un inciso a), de la fracción segunda del artículo 115.

c) Al efecto las facultades reglamentarias amplias de los ayuntamientos y por ello cuasilegislativas, se remiten a un marco jurídico general que expedirán las legislaturas locales, denominado bases normativas municipales conforme a las cuales los ayuntamientos ejercerán sus potestades; pero a diferencia del texto constitucional vigente, el que ahora se propone limita las bases normativas de las legislaturas locales, al establecimiento de principios generales de procedimiento administrativo garantías de igualdad, transparencia, audiencia, defensa y legalidad, y el que dichas bases deberán estar contenidas en una sola ley. Esta nueva disposición se encuadra en el inciso b) de la propia fracción segunda citada a manera de adición.

d) También se adiciona un inciso c) de la fracción aludida, en donde se impide que en ningún caso las bases normativas municipales que expidan las legislaturas locales, podrán establecer

procedimientos de nombramiento o designación de servidores públicos municipales distintos a los propios miembros del ayuntamiento, esto será pues, facultad exclusiva del referido órgano colegiado municipal según el inciso a) ya explicado; así como la prohibición para que las legislaturas determinen la organización interna de la administración pública municipal, al tiempo que no podrá la legislatura constituirse así misma ni a ningún otro órgano distinto al ayuntamiento como instancia de decisión o resolución administrativa en lugar del ayuntamiento como órgano de gobierno municipal.

e) Finalmente, se adiciona un inciso d) a dicha fracción II facultando a las legislaturas para establecer en las bases normativas municipales, las decisiones que por su trascendencia, en todo caso deberán ser tomadas por mayoría calificada de los miembros del ayuntamiento, haciendo especial énfasis en la desincorporación de bienes del dominio público municipal, venta de inmuebles o cambio de destino, así como las resoluciones administrativas o relaciones contractuales que comprometan al municipio más allá del término de la gestión del ayuntamiento o consejo municipal que se trate, sin que en ningún caso puedan las legislaturas, como perversamente hoy sucede, ser la instancia de resolución en materia patrimonial o administrativa de los municipios. [...]

LA FEDERACIÓN  
NACIONAL DE GOBIERNOS  
ESTATALES  
Y MUNICIPALES  
MEXICANOS  
SECRETARÍA DE ECONOMÍA

h) En relación con esta fracción cuarta, se adiciona un inciso d que establece como parte integrante de las haciendas municipales y por ende bajo su exclusiva administración y ejercicio, cualquier otra aportación adicional que en los presupuestos federales o estatales se

determinen en apoyo del cumplimiento de las funciones y la prestación de servicios del estricto, ahora si estricto, ámbito municipal."

Al respecto, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados manifestó en su dictamen de las iniciativas lo siguiente:

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

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

Ahora bien, el texto actual del artículo 115 constitucional, específicamente en las fracciones II, III y IV, establece que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley; que las leyes expedidas por las legislaturas de los estados deberán establecer las bases generales de la administración pública municipal y del

TE DE  
NOM.




CORTE DE  
LA NACION  
AL DE

procedimiento administrativo; que los municipios tendrán a su cargo, entre otras cosas, las funciones y servicios públicos que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de estos, así como su capacidad administrativa y financiera; que 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 y que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan.

En este sentido, los municipios cuentan con la prerrogativa de libre administración hacendaria para el manejo de sus recursos; sin embargo, esta libertad no es absoluta en la medida en que, según lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV de la CPEUM, el manejo de dichos recursos debe sujetarse a lo dispuesto en las leyes que para tal efecto expidan las legislaturas locales.

Ciertamente la intención del Constituyente Permanente fue dotar a los municipios de autonomía, de los recursos necesarios para el desempeño de las funciones y servicios públicos que la propia Constitución Federal les impone, así como de la libertad para manejar dichos recursos, pero de ello no se puede desprender que el ejercicio de esta autonomía y libertad sea absoluto sin apego a las demás disposiciones constitucionales y



SUPREMA C  
COURT OF JUS  
SECRETARIA GEN

UDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

legales<sup>2</sup>. Por ello, desde mi perspectiva, dicha prerrogativa significa que los municipios están en libertad de administrar su hacienda sin la injerencia de otros poderes, autoridades u órganos en las decisiones particulares, pero con apego a las disposiciones que al efecto expidan las legislaturas locales, respetando siempre lo establecido en la Constitución Federal.

JAL DE LA FEDERACIÓN  
E DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En los criterios de la mayoría se perdió de vista que el sistema federal mexicano establece la distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno (e, inclusive, órganos constitucionales autónomos) y que, por tanto, las previsiones en favor de los municipios deben interpretarse tomando en cuenta, necesariamente, las facultades constitucionales que tienen otorgados los órdenes estatales.

En este sentido, se pueden establecer tres premisas normativas, en principio<sup>3</sup>, para definir la órbita estatal de competencia exclusiva, dado que los Estados gozan de facultades originales (residuales), que deben ejercer siempre dentro del marco de la CPEUM<sup>4</sup>. Conforme a este ordenamiento fundamental, estas premisas son: 1<sup>a</sup> que la competencia o facultad no le haya sido otorgada expresamente y de manera exclusiva y excluyente a las autoridades federales (artículo 124) o a los municipios (artículo 115); 2<sup>a</sup> que el ejercicio de la facultad o competencia no se encuentre prohibido expresamente, de manera absoluta o relativa (por ejemplo: artículos 115, fracción IV, segundo párrafo, 117 y 118); y 3<sup>a</sup> que, por excepción, la facultad

o competencia la tengan otorgada de manera exclusiva o expresa las jurisdicciones estatales (por ejemplo: artículos 2º, fracción IX, segundo párrafo, 27, fracciones VI, párrafo segundo y XVII, último párrafo, o último párrafo del 117).

ACUERDO  
ORTE DE  
A NACION  
DE ACUERDO

No dándose alguna de dichas premisas debe entenderse que los Estados se encuentran en la posibilidad de legislar, conforme con lo que determinan los artículos constitucionales 40 y 41, en su primer párrafo, sobre cualquier materia, en tanto no violenten algún precepto de la CPEUM.

En el caso concreto, el Estado de Tabasco optó por establecer la rectoría del Estado en materia económica y un sistema de planeación estatal similares al que se adoptó a principios de la década de los años ochenta a nivel nacional (artículo 25 y 26 de la CPEUM) y, también, por un esquema de uso y manejo de recursos públicos así como de contratación también similar al federal (artículo 134 de la CPEUM).

La Constitución del Estado Libre y Soberano de Tabasco (en lo sucesivo CPET) establece, en su artículo 76, lo siguiente:

*ARTICULO 76.- Corresponde al Estado la Rectoría del Desarrollo de la Entidad, para Garantizar que éste sea integral, que fortalezca su soberanía y su Régimen Democrático y que, mediante el Crecimiento Económico que fomente el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de las libertades y la dignidad de los*

individuos, grupos y clases sociales cuya seguridad protege el derecho.

El Estado Planeará, Conducirá, Coordinará y Orientará la Actividad Económica Estatal, y llevará a cabo la regulación y fomento de las Actividades que demande el interés General, en el marco de las Libertades Otorgadas por la Ley.

Al Desarrollo Económico Estatal Concurrirán con Responsabilidad Social, el Sector Público, el Sector Social y el Sector Privado, sin menoscabo de otras formas de Actividad Económica que contribuyan al Desarrollo de la Entidad.

El Sector Público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas definidas por esta Constitución y las Leyes que de ella emanen. Para un mejor cumplimiento de sus fines, la Ley Precisaré las formas de Participación Social en estas áreas, conservando el Estado en todo tiempo el Control sobre la Conducción y Operación. Asimismo, podrá participar por sí o a través de los Sectores Social o Privado de acuerdo con la Ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

AL DE LA FEDERACIÓN  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Bajo criterios de equidad social y productividad, se apoyará e impulsará al sector social y al sector privado de la economía, sujetándolos junto con las actividades económicas que realiza el Estado, a las modalidades que dicte el interés Público y al uso, en beneficio general de los recursos productivos, cuidando de su conservación y del medio ambiente.

La Ley, establecerá los mecanismos que faciliten la organización y expansión de la actividad económica del sector social, mediante organizaciones para trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los

trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La Ley alentará y protegerá la actividad económica que realizan los particulares y proveerá condiciones para el desenvolvimiento de la empresa privada en los términos legales.

RTE DE

**NACION** El Estado organizará un sistema de planeación Democrática del Desarrollo Estatal que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad, al crecimiento de la economía y a la democratización Política, Social y Cultural del Estado.

(REFORMADO, P.O. 15 DE NOVIEMBRE DE 2003)

Los fines del proyecto estatal contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática buscando la participación de los diversos sectores de la sociedad, particularmente de los pueblos y comunidades indígenas, para incorporar en lo conducente, sus recomendaciones y propuestas al plan y a los programas de desarrollo. Por tanto, habrá un Plan Estatal de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública del Estado. La Ley facultará al Ejecutivo para que pueda establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Estatal de Planeación Democrática, así como los criterios de la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará cuales serán los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo coordine, mediante convenios con los Gobiernos de las entidades municipales, e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

El Ejecutivo informará al Congreso del Estado de los criterios que sirvan de base al Plan Estatal de Desarrollo, con el fin de que los tome en consideración al ejercer sus atribuciones constitucionales.

El Estado coadyuvará con la Federación, promoviendo las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleos y de garantizar el acceso de la población campesina al bienestar y justa incorporación y participación en el desarrollo del Estado. Igualmente, fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el mejor uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos y servicios de capacitación y extensionismo.

El Estado impulsará también, junto con la Federación la organización para la producción, industrialización y comercialización, que requiera la economía estatal y el beneficio de los campesinos.

(ADICIONADO, P.O. 11 DE JUNIO DE 1983)

Los recursos Económicos de que dispongan el Gobierno del Estado, de los Municipios, así como sus respectivas Administraciones Públicas Paraestatales, se administrarán con eficiencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

OFICIAL DE LA FEDERACIÓN  
MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

(ADICIONADO, P.O. 11 DE JUNIO DE 1983)

Las Adquisiciones, Arrendamientos y Enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y contratación de obras que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria Pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

(ADICIONADO, P.O. 11 DE JUNIO DE 1983)

Cuando las licitaciones a que hace referencia al párrafo anterior, no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las Leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

(ADICIONADO, P.O. 11 DE JUNIO DE 1983)

El manejo de Recursos Económicos del Estado, de los Municipios y de sus respectivas Administraciones Públicas paraestatales, se sujetarán a las bases de este artículo.

(ADICIONADO, P.O. 11 DE JUNIO DE 1983)

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título séptimo de esta Constitución."

Como puede apreciarse, de la simple lectura de la CPEUM y del texto fundamental de Tabasco, no existen diferencias sustanciales en su contenido, por lo que se puede afirmar categóricamente que en ese Estado se siguieron las mismas directrices constitucionales que el Constituyente Permanente estableció a nivel nacional, por lo que no podría argumentarse que existe violación alguna al marco fundamental federal en esos ámbitos.

Ahora bien, la ley impugnada, en principio, es conforme con el artículo 134, primer párrafo, de la Constitución Federal y 76 de la Constitución Local, pues en ellos se prevén los criterios con los cuales se deben administrar los recursos públicos, de la

federación, de los estados y de los municipios —tales como eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez— y se estatuye la licitación pública como mecanismo preferente para, entre otras cosas, la contratación de obra pública, todo lo cual se refleja en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco.

Además, según lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley estatal antes citada<sup>6</sup>, los montos destinados por los ayuntamientos para la realización de obras públicas podrán ser con cargo total o parcial de los fondos del Gobierno del Estado, de sus propios recursos o con cargo a las aportaciones federales y con transferencias de fondos.

Es incontestable que los recursos aludidos se integran a la hacienda pública municipal, quedando, por tanto, a cargo de la administración de ese orden de gobierno en los términos señalados en el artículo 115 de la CPEUM, tal y como lo ha sostenido el Pleno y las Salas de este Tribunal; sin embargo, en su uso y aplicación pueden y deben sujetarse a las prescripciones constitucionales y legales pertinentes (en el caso concreto a lo dispuesto en el artículo 134, primer párrafo, de la CPEUM, 76 de la del Estado de Tabasco y al control de las legislaturas locales).

De ello se sigue que los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal (artículo 134, primer párrafo de la CPEUM y 13, párrafo décimo tercero, de la CPET) deben, en el manejo de

los recursos económicos de que dispongan (sin excepción), administrarlos con eficacia, eficiencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 76 de la CPET, que es plenamente conforme con los textos del Pacto Federal, corresponde a la legislatura local determinar, en el marco de la rectoría económica y del sistema de planeación demográfica del desarrollo del Estado, la regulación en el uso de los recursos públicos para conseguir los objetivos de desarrollo sustentable social y económico, buscando entre otros objetivos, el crecimiento económico, el fomento al empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza.

En este contexto normativo, la CPET, en su artículo 76, señala que deberá ser preferente para las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y contratación de obras el procedimiento de licitación pública.

Ahora bien, el artículo 73 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (la porción normativa que específicamente fue tildada de inconstitucional se subraya), señala:

*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:

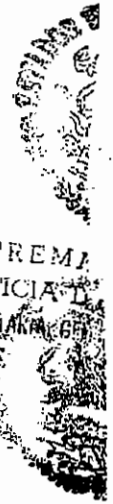
I.- Utilizar la mano de obra local que se requiera, lo que invariablemente deberá llevarse a cabo por obra determinada;

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



SUPREMA  
JUSTICIA DE LA  
SECRETARÍA GENERAL

SUPREMA  
JUSTICIA DE  
SECRETARÍA GENERAL

IAL DE LA FEDERACIÓN  
E DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

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 registrará por las disposiciones correspondientes a tal materia.

Como sucede a nivel federal, la legislación de la materia en Tabasco establece que la obra pública puede realizarse por contrato o por administración directa. Esta última significa que son los órganos de la administración pública (federal, estatal o municipal) los que realizan las obras, en principio, con sus propios recursos técnicos, financieros (dígase para los efectos: recursos presupuestales), maquinaria y demás elementos necesarios.

Es palmario que no existe previsión constitucional alguna, federal o local, que determine cómo debe regularse esta forma de realizar la obra pública, mediante administración directa; tampoco

existe alguna previsión que le otorgue facultades o competencia regulatoria en la materia a los municipios. En cambio, conforme al régimen de distribución de facultades y competencias constitucionales, los Estados no solamente pueden sino que deben legislar en la materia. Consecuentemente, es válido afirmar que el legislador de Tabasco puede regular la materia de obra pública y, por tanto, sobre las formas o tipos para que ella se pueden llevar a cabo, siempre que lo haga dentro del marco de la CPEUM y de la CPET.

En este tenor, el legislador de Tabasco configuró en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas las disposiciones y directrices del artículo 76 de la CPET. En la resolución de la mayoría se reconoció implícitamente a la administración directa prevista en la ley como una forma constitucionalmente válida para realizar obra pública, pero se estimo que para el régimen municipal resultaba inconstitucional que se impusiera un límite a las operaciones por administración directa 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 fuese el caso, dado que con ello, argumento la mayoría, se violentaba la autonomía municipal derivada del inciso a), fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, por medio del cual se faculta a las legislaturas de los estados a establecer bases generales en la administración pública municipal, ya que dichas bases deben tener por objeto establecer un marco normativo

SUPLENTE  
SECRETARÍA DE JUSTICIA DE  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

SUPLENTE  
SECRETARÍA DE JUSTICIA DE  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

SECRETARÍA DE JUSTICIA DE ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

SECRETARÍA DE JUSTICIA DE ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

homogéneo a los municipios de un Estado, quedando dentro de la esfera de competencias de estos últimos, la facultad de regular los aspectos medulares de acuerdo a sus propias necesidades e intereses de desarrollo.

Estimo que con el argumento inmediatamente antes señalado se incurrió en una confusión y en un error. En una confusión, dado que la norma tildada de inconstitucional no tiene que ver directamente con las bases generales de administración municipal sino con la regulación de la obra pública, que es una facultad de la Legislatura del Estado conforme al artículo 76 de la CPET. En un error, toda vez que se consideró que con esa limitación se afectaba la autonomía de los municipios para el manejo de su hacienda, cuando en el caso se trata de la regulación general de una forma de realización de obra pública, imponiendo un límite al monto que mediante esa específica forma, por administración directa, se pudiese realizar al año.

En consecuencia, el artículo declarado inconstitucional no podía serlo por el solo hecho de establecer un límite para la contratación de obra pública por administración directa. Ello, por sí mismo, en nada viola la autonomía municipal. En todo caso, se debió analizar si la porción normativa declarada inconstitucional carecía de racionalidad respecto de los fines con ella buscados, a la luz del marco constitucional en el que encuentra su fundamento (o sea el primer párrafo del artículo 134 de la CPEUM y el artículo 76 de la CPET en su integridad).

La resolución de la mayoría no tomó en cuenta, en el caso concreto de Tabasco, que constitucionalmente la regulación de la obra pública se encuentra directamente condicionada y sujeta a las facultades estatales de rectoría económica y planeación democrática del desarrollo, así como a la obligación de legislar para conseguir el uso y aplicación eficaz, eficiente y honrado de los recursos públicos, de lo cual, en caso alguno, pueden quedar excluidos los municipios.

Solamente en el caso de que se hubiesen hecho los ejercicios de ponderación necesarios entre la norma impugnada y el marco constitucional referido, se hubiese podido llegar a establecer fundadamente un juicio de no conformidad a la Constitución del precepto de marras. Esos ejercicios de ponderación nunca se hicieron.

La mayoría construyó su decisión sobre el argumento, llano, de que con dicho precepto se violaba el artículo 115 de la CPEUM, sin tomar en cuenta el resto de los preceptos constitucionales, federales y estatales, que rigen para la obra pública federal, estatal y municipal. Por ello, estimo que las razones que se esgrimen para declarar no conforme a la CPEUM el artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas de

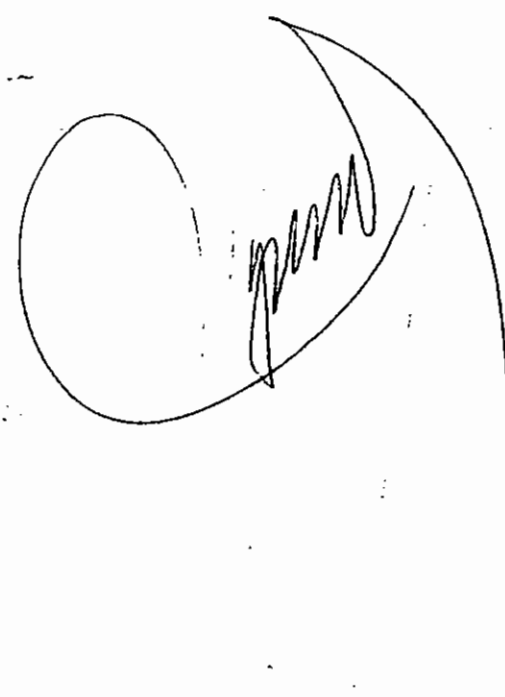


PREMA  
STYCIA DI  
SECRETARIA DE

Tabasco, publicada en el periódico oficial del 7 de abril de 2004 y  
DE LA FEDERACIÓN  
su reforma de 25 de noviembre de 2006, no son suficientes.

ATENTAMENTE

  
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

  
SECRETARIA GENERAL  
DE ACUERDOS

2008 JUN 30 P 1:08

RECEIVED  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA  
DE LA NACION

*Recibido en 27 de junio  
y despachado  
27 21/11*

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 doce fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto particular que formula el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en la controversia constitucional 35/2006, promovida por el Municipio de Paraíso, Estado de Tabasco, en contra del Congreso y de otras autoridades de la entidad. Se certifica para su publicación en el Periódico Oficial estatal.---  
 México, D.F., a siete de julio de dos mil ocho.-----



SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
 SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

<sup>1</sup> Las nueve iniciativas mencionadas son las siguientes:

- a) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo el 23 de octubre de 1997.
- b) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el 13 de noviembre de 1997.
- c) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo el 11 de diciembre de 1997.
- d) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el 31 de marzo de 1998.
- e) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 2 de abril de 1998.
- f) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 23 de abril de 1998.
- g) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el 11 de diciembre de 1998.
- h) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 30 de abril de 1999.
- i) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el 26 de mayo de 1999.

<sup>2</sup> Al respecto véase la tesis de jurisprudencia de rubro "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL. La reforma al artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, sustituyó el concepto de "bases normativas" utilizado en el texto anterior, por el de "leyes en materia municipal", modificación terminológica que atendió al propósito del Órgano Reformador de ampliar el ámbito competencial de los Municipios y delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal, a fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos. En consecuencia, 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" sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales, las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores y síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma, entre las que se pueden mencionar, enunciativamente, las normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas; las relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos; las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad; las que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los munícipes; las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal; el periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción; la rendición de informes por parte del Cabildo; la regulación de los aspectos generales 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, entre otras. En ese tenor, se concluye que los Municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorgue intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último." Novena Época. Instancia Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXII, octubre de 2005, tesis P./J. 129/2005, página 2067.

Asimismo, la tesis de jurisprudencia de rubro "LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El Órgano Reformador de la Constitución en 1999 modificó el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un doble propósito: delimitar el objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del Municipio en determinados aspectos, según se advierte del dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en el cual se dispone que el contenido de las ahora denominadas "leyes estatales en materia municipal" debe orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada uno de ellos, lo que se traduce en que la competencia reglamentaria municipal abarque exclusivamente los

aspectos fundamentales para su desarrollo. Esto es, al preverse que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, bandos de policía y gobierno, 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, se buscó establecer un equilibrio competencial en el que prevaleciera la regla de que un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las atribuciones que constitucionalmente le corresponden; de manera que al Estado compete sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos sus Municipios, y a éstos corresponde dictar sus normas específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir esas bases generales." Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXII, octubre de 2005, tesis P./J. 133/2005, página 2068.

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

<sup>3</sup> Manifiesto que es *en principio*, puesto que la clasificación que propongo puede ser materia de cuestionamiento y, en su caso, complementación. Pero estimo que es una base metodológica sólida para efectos de la argumentación que sostengo en este voto particular.

<sup>4</sup> Evidentemente todo el razonamiento reconoce y parte de la premisa esencial de que los Estados, aún en el ámbito de sus facultades exclusivas o excluyentes, no pueden vulnerar las normas, valores, principios y reglas establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>b</sup> Los artículos 25, 26 (reformas promulgadas el 2 de febrero de 1983 y publicadas al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación) y 134 (reforma publicada en el órgano oficial citado el 28 de diciembre de 1982) ambos de la Constitución son al tenor siguiente:

Artículo. 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

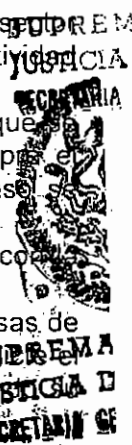
Artículo. 26.

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.



DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

Artículo. 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la

PODER JUDICU  
SUPREMA CORTE  
SECRETARIA

administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

<sup>6</sup> Artículo 1. La presente Ley es de orden Público e Interés Social y tiene por objeto regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la Obra Pública que realicen con:

I.- Las Dependencias del Ejecutivo, señaladas en el Artículo 11 de su Ley Orgánica;

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, en los términos del artículo 4 de esta Ley;

III.- Los Organismos Descentralizados y Desconcentrados del Gobierno del Estado;

IV.- Las Empresas de participación mayoritaria del Gobierno del Estado, y

V.- Los fideicomisos en los que los fideicomitentes sean el Gobierno Estatal o cualesquiera de las entidades mencionadas en las Fracciones III y IV, o similares.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO  
ICIAL DE LA FEDERACIÓN  
RTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
**JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 33/2006, INTERPUESTO  
POR EL MUNICIPIO DE JONUTA, ESTADO DE TABASCO,  
RESUELTO POR MAYORÍA DE DIEZ VOTOS EN EL  
TRIBUNAL PLENO DE ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA  
DE LA NACIÓN EL DÍA VEINTINUEVE DE ABRIL DE DOS MIL  
OCHO.**

En la controversia constitucional fallada por el Tribunal Pleno se impugnó la expedición del Decreto número 007 que contiene la nueva Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, concretamente el artículo 73, fracción IV, segundo párrafo, así como el primer acto de aplicación de la misma ley, consistente en el decreto 110 publicado el 28 de diciembre de 2005.



LA FEDERACIÓN  
STICIA DE LA NACIÓN  
AL DE ACUERDO

Dicho numeral prevé que la ejecución de obras públicas por administración directa no podrá exceder el cinco por ciento de la inversión física total autorizada a los municipios para obra pública, monto anual de los servicios relacionados con las mismas en cada ejercicio presupuestal.

En la resolución del Tribunal Pleno se determinó que el mencionado numeral es violatorio del principio de libre administración tributaria contenido en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (en lo sucesivo CPEUM) acogiendo el criterio derivado de la controversia constitucional 24/2006 promovida por el Municipio de Cunduacán, Estado de Tabasco, resuelto por unanimidad de nueve votos.

El precepto mencionado se consideró inconstitucional debido a que el legislador, al imponer un límite a la ejecución de las obras públicas por administración directa, transgredió la autonomía municipal derivada del inciso a), fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, por medio del cual se faculta a las legislaturas de los estados a establecer bases generales en la administración pública municipal, ya que dichas bases deben tener por objeto establecer un marco normativo homogéneo a los municipios de un Estado, quedando dentro de la esfera de competencias de estos últimos la facultad de regular los aspectos medulares de acuerdo a sus propias necesidades e intereses de desarrollo.

Aunque como señalé, el criterio que ahora se sustenta no es sino la reiteración de lo resuelto por el Tribunal Pleno, aprovecho esta oportunidad para reiterarme en contra de esa conclusión.

SECRETARIA  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

## ARGUMENTACIÓN DEL VOTO

PODER JUI  
AL/PREMA C  
SECRET

DICIA DE LA FEDERACIÓN

ORTE DE LA FEDERACIÓN

El actual texto del artículo 115 constitucional tuvo como origen la presentación de nueve iniciativas por diversos Grupos Parlamentarios en la Cámara de Diputados<sup>1</sup>, destacando para el caso, la iniciativa presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional el 31 de marzo de 1998, cuya exposición de motivos, en lo que interesa, fue la siguiente:

"[...] a) La presente iniciativa introduce el término de autonomía (actualmente dicho término no existe en el texto vigente del artículo 115) como parte de los atributos del municipio y se concibe, como la potestad que dentro de la noción de estado en su amplio sentido, pueden gozar los municipios para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. Este concepto es el sentido del término autonomía, que se propone adicionar al párrafo primero del artículo 115 desarrollándolo en la fracción segunda del citado numeral en su primer párrafo.

ORTE DE  
NACION.  
DE ACUER



AL DE LA FEDERACIÓN  
DE JUSTICIA DE LA NAC  
GENERAL DE ACUER

b) Con el objeto de garantizar los alcances cuasilegislativos de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, se amplía y se hace explícita la potestad que estos tendrán para expedir bandos de policía y buen gobierno y reglamentos, particularmente los que regulen la organización de la administración pública municipal, respecto de sus órganos administrativos, desconcentrados y descentralizados, la distribución de competencias y facultades entre sus dependencias y el nombramiento de sus titulares que no sean miembros de ayuntamiento como órgano colegiado; así como para normar directa y espontáneamente las materias de su competencia así como procedimientos y servicios; introduciendo para ello un inciso a), de la fracción segunda del artículo 115.

c) .Al efecto las facultades reglamentarias amplias de los ayuntamientos y por ello cuasilegislativas, se remiten a un marco jurídico general que expedirán las legislaturas locales, denominado bases normativas municipales conforme a las cuales los ayuntamientos ejercerán sus potestades; pero a diferencia del texto constitucional vigente, el que ahora se propone limita las bases normativas de las legislaturas locales, al establecimiento de principios generales de procedimiento administrativo garantías de igualdad, transparencia, audiencia, defensa y legalidad, y el que dichas bases deberán estar contenidas en una sola ley. Esta nueva disposición se encuadra en el inciso b) de la propia fracción segunda citada a manera de adición.

d) También se adiciona un inciso c) de la fracción aludida, en donde se impide que en ningún caso las bases normativas municipales que expidan las legislaturas locales, podrán establecer procedimientos de nombramiento o designación de servidores públicos municipales distintos a los propios miembros del ayuntamiento, esto será pues, facultad exclusiva del referido órgano colegiado municipal según el inciso a) ya explicado; así como la prohibición para que las legislaturas determinen la organización interna de la administración pública municipal, al tiempo que no podrá la legislatura constituirse así misma ni a ningún otro órgano distinto al ayuntamiento como instancia de decisión o resolución administrativa en lugar del ayuntamiento como órgano de gobierno municipal.

e) Finalmente, se adiciona un inciso d) a dicha fracción II facultando a las legislaturas para establecer en las bases normativas municipales, las decisiones que por su trascendencia, en todo caso deberán ser tomadas por mayoría calificada de los miembros del ayuntamiento, haciendo especial énfasis en la desincorporación de bienes del dominio público municipal, venta de inmuebles o cambio de destino, así como las resoluciones administrativas o relaciones

PODER:  
SUPREMA  
SECRETARIA

contractuales que comprometan al municipio más allá del término de la gestión del ayuntamiento o consejo municipal que se trate, sin que en ningún caso puedan las legislaturas, como perversamente hoy sucede, ser la instancia de resolución en materia patrimonial o administrativa de los municipios. [...]

DE LA FEDERACIÓN  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

h) En relación con esta fracción cuarta, se adiciona un inciso d que establece como parte integrante de las haciendas municipales y por ende bajo su exclusiva administración y ejercicio, cualquier otra aportación adicional que en los presupuestos federales o estatales se determinen en apoyo del cumplimiento de las funciones y la prestación de servicios del estricto, ahora si estricto, ámbito municipal."

Al respecto, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados manifestó en su dictamen de las iniciativas lo siguiente:

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

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



Ahora bien, el texto actual del artículo 115 constitucional, específicamente en las fracciones II, III y IV, establece que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley; que las leyes expedidas por las legislaturas de los estados deberán establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo; que los municipios tendrán a su cargo, entre otras cosas, las funciones y servicios públicos que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de estos, así como su capacidad administrativa y financiera; que 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 y que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan.

En este sentido, los municipios cuentan con la prerrogativa de libre administración hacendaria para el manejo de sus recursos; sin embargo, esta libertad no es absoluta en la medida en que, según lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV de la CPEUM, el manejo de dichos recursos debe sujetarse a lo dispuesto en las leyes que para tal efecto expidan las legislaturas locales.

Ciertamente la intención del Constituyente Permanente dotar a los municipios de autonomía, de los recursos necesarios



para el desempeño de las funciones y servicios públicos que la propia Constitución Federal les impone, así como de la libertad para manejar dichos recursos, pero de ello no se puede desprender que el ejercicio de esta autonomía y libertad sea absoluto sin apego a las demás disposiciones constitucionales y legales<sup>2</sup>. Por ello, desde mi perspectiva, dicha prerrogativa significa que los municipios están en libertad de administrar su hacienda sin la injerencia de otros poderes, autoridades u órganos en las decisiones particulares, pero con apego a las disposiciones que al efecto expidan las legislaturas locales, respetando siempre lo establecido en la Constitución Federal.

En los criterios de la mayoría se perdió de vista que el sistema federal mexicano establece la distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno (e, inclusive, órganos constitucionales autónomos) y que, por tanto, las previsiones en favor de los municipios deben interpretarse tomando en cuenta, necesariamente, las facultades constitucionales que tienen otorgados los órdenes estatales.

En este sentido, se pueden establecer tres premisas normativas, en principio<sup>3</sup>, para definir la órbita estatal de competencia exclusiva, dado que los Estados gozan de facultades originales (residuales), que deben ejercer siempre dentro del marco de la CPEUM<sup>4</sup>. Conforme a este ordenamiento fundamental, estas premisas son: 1<sup>a</sup> que la competencia o facultad no le haya sido otorgada expresamente y de manera

exclusiva y excluyente a las autoridades federales (artículo 124) o a los municipios (artículo 115); 2ª que el ejercicio de la facultad o competencia no se encuentre prohibido expresamente, de manera absoluta o relativa (por ejemplo: artículos 115, fracción IV, segundo párrafo, 117 y 118); y 3ª que, por excepción, la facultad o competencia la tengan otorgada de manera exclusiva o expresa a las jurisdicciones estatales (por ejemplo: artículos 2º, fracción IX, segundo párrafo, 27, fracciones VI, párrafo segundo y XVII, último párrafo, o último párrafo del 117).

DE LA FEDERACIÓN  
E JUSTICIA DE LA NACIÓN  
GENERAL DE ACUERDO

dándose alguna de dichas premisas debe entenderse que los Estados se encuentran en la posibilidad de legislar, conforme con lo que determinan los artículos constitucionales 40 y 41, en su primer párrafo, sobre cualquier materia, en tanto no violenten algún precepto de la CPEUM.

En el caso concreto, el Estado de Tabasco optó por establecer la rectoría del Estado en materia económica y un sistema de planeación estatal similares al que se adoptó a principios de la década de los años ochenta a nivel nacional (artículo 25 y 26 de la CPEUM) y, también, por un esquema de uso y manejo de recursos públicos así como de contratación también similar al federal (artículo 134 de la CPEUM).

La Constitución del Estado Libre y Soberano de Tabasco (en lo sucesivo CPET) establece, en su artículo 76, lo siguiente:

ARTICULO 76.- Corresponde al Estado la Rectoría del Desarrollo de la Entidad, para Garantizar que éste sea integral, que fortalezca su soberanía y su Régimen Democrático y que, mediante el Crecimiento Económico que fomente el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de las libertades y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales cuya seguridad protege el derecho.

El Estado Planeará, Conducirá, Coordinará y Orientará la Actividad Económica Estatal, y llevará a cabo la regulación y fomento de las Actividades que demande el interés General, en el marco de las Libertades Otorgadas por la Ley.

Al Desarrollo Económico Estatal Concurrirán con Responsabilidad Social, el Sector Público, el Sector Social y el Sector Privado, sin menoscabo de otras formas de Actividad Económica que contribuyan al Desarrollo de la Entidad.

El Sector Público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas definidas por esta Constitución y las Leyes que de ella emanen. Para un mejor cumplimiento de sus fines, la Ley Precisaré las formas de Participación Social en estas áreas, conservando el Estado en todo tiempo el Control sobre la Conducción y Operación. Asimismo, podrá participar por sí o a través de los Sectores Social o Privado de acuerdo con la Ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad, se apoyará e impulsará al sector social y al sector privado de la economía, sujetándolos junto con las actividades económicas que realiza el Estado, a las modalidades que dicte el interés Público y al uso, en beneficio general de los recursos productivos, cuidando de su conservación y del medio ambiente.

BUPR  
JUSTICIA  
G

FEDERACIÓN  
DE LA NACIÓN

La Ley, establecerá los mecanismos que faciliten la organización y expansión de la actividad económica del sector social, mediante organizaciones para trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La Ley alentará y protegerá la actividad económica que realizan los particulares y proveerá condiciones para el desenvolvimiento de la empresa privada en los términos legales.

RAOHE  
ARACON  
18/08/08

El Estado organizará un sistema de planeación Democrática del Desarrollo Estatal que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad, al crecimiento de la economía y a la democratización Política, Social y Cultural del Estado.

(REFORMADO, P.O. 15 DE NOVIEMBRE DE 2003)

Los fines del proyecto estatal contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática buscando la participación de los diversos sectores de la sociedad, particularmente de los pueblos y comunidades indígenas, para incorporar en lo conducente, sus recomendaciones y propuestas al plan y a los programas de desarrollo. Por tanto, habrá un Plan Estatal de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública del Estado. La Ley facultará al Ejecutivo para que pueda establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Estatal de Planeación Democrática, así como los criterios de la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará cuales serán los órganos responsables



para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

(ADICIONADO, P.O. 11 DE JUNIO DE 1983)

Cuando las licitaciones a que hace referencia al párrafo anterior, no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las Leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

(ADICIONADO, P.O. 11 DE JUNIO DE 1983)

El manejo de Recursos Económicos del Estado, de los Municipios y de sus respectivas Administraciones Públicas paraestatales, se sujetarán a las bases de este artículo.

(ADICIONADO, P.O. 11 DE JUNIO DE 1983)

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título séptimo de esta Constitución."

Como puede apreciarse, de la simple lectura de la CPEUM y del texto fundamental de Tabasco, no existen diferencias sustanciales en su contenido, por lo que se puede afirmar categóricamente que en ese Estado se siguieron las mismas directrices constitucionales que el Constituyente Permanente estableció a nivel nacional, por lo que no podría argumentarse que existe violación alguna al marco fundamental federal en esos ámbitos.

Ahora bien, la ley impugnada, en principio, es conforme con el artículo 134, primer párrafo, de la Constitución Federal y 76 de la Constitución Local, pues en ellos se prevén los criterios con los cuales se deben administrar los recursos públicos, de la federación, de los estados y de los municipios —tales como eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez— y **se estatuye la licitación pública como mecanismo preferente para, entre otras cosas, la contratación de obra pública**, todo lo cual se refleja en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco.

Además, según lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley estatal antes citada<sup>6</sup>, los montos destinados por los ayuntamientos para la realización de obras públicas podrán ser con cargo total o parcial de los fondos del Gobierno del Estado de sus propios recursos o con cargo a las aportaciones federales y con transferencias de fondos.

Es incontestable que los recursos aludidos se integran a la hacienda pública municipal, quedando, por tanto, a cargo de la administración de ese orden de gobierno en los términos señalados en el artículo 115 de la CPEUM, tal y como lo ha sostenido el Pleno y las Salas de este Tribunal; sin embargo, en su uso y aplicación pueden y deben sujetarse a las prescripciones constitucionales y legales pertinentes (en el caso concreto a lo dispuesto en el artículo 134, primer párrafo, de la CPEUM, 76 de la del Estado de Tabasco y al control de las legislaturas locales).

SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FIDUCIARIA  
TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

De ello se sigue que los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal (artículo 134, primer párrafo de la CPEUM y 13, párrafo décimo tercero, de la CPET) deben, en el manejo de los recursos económicos de que dispongan (sin excepción), administrarlos con eficacia, eficiencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 76 de la CPET, que es plenamente conforme con los textos del Pacto Federal, corresponde a la legislatura local determinar, en el marco de la rectoría económica y del sistema de planeación democrática del desarrollo del Estado, la regulación en el uso de los recursos públicos para conseguir los objetivos de desarrollo sustentable social y económico, buscando entre otros objetivos, el crecimiento económico, el fomento al empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza.

En este contexto normativo, la CPET, en su artículo 76, señala que deberá ser preferente para las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y contratación de obras el procedimiento de licitación pública.

Ahora bien, el artículo 73 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (la porción normativa que específicamente fue tildada de inconstitucional se subraya), señala:

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 flétes y acarreos complementarios, preferentemente a empresas que tengan domicilio fiscal en el Estado.

A FEDERACIÓN  
CIA DE LA OBRA PÚBLICA

SUPREMA  
SECRETARÍA G

SECRETARÍA G

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.

Como sucede a nivel federal, la legislación de la materia en Tabasco establece que la obra pública puede realizarse por contrato o por administración directa. Esta última significa que son los órganos de la administración pública (federal, estatal o municipal) los que realizan las obras, en principio, con sus propios recursos técnicos, financieros (dígase para los efectos: recursos presupuestales), maquinaria y demás elementos necesarios.

Es palmario que no existe previsión constitucional alguna, federal o local, que determine cómo debe regularse esta forma de realizar la obra pública mediante administración directa; tampoco existe alguna previsión que le otorgue facultades o competencia regulatoria en la materia a los municipios. En cambio, conforme al régimen de distribución de facultades y competencias constitucionales, los Estados no solamente pueden sino que deben legislar en la materia. Consecuentemente, es válido afirmar que el legislador de Tabasco puede regular la materia de obra pública y, por tanto, sobre las formas o tipos para que ella se pueden llevar a cabo, siempre que lo haga dentro del marco de la CPEUM y de la CPET.

SECRETARÍA  
DE JUSTICIA  
Y FISCALÍA

En este tenor, el legislador de Tabasco configuró en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas las disposiciones y directrices del artículo 76 de la CPET. En la resolución de la mayoría se reconoció implícitamente a la administración directa prevista en la ley como una forma constitucionalmente válida para realizar obra pública, pero se estimo que para el régimen municipal resultaba inconstitucional que se impusiera un límite a las operaciones por administración directa 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 fuese el caso, dado que con ello, argumento la mayoría, se violentaba la autonomía municipal derivada del inciso a), fracción

SECRETARÍA  
DE JUSTICIA  
Y FISCALÍA

SECRETARÍA  
DE JUSTICIA  
Y FISCALÍA

II del artículo 115 de la Constitución Federal, por medio del cual se faculta a las legislaturas de los estados a establecer bases generales en la administración pública municipal, ya que dichas bases deben tener por objeto establecer un marco normativo homogéneo a los municipios de un Estado, quedando dentro de la esfera de competencias de estos últimos, la facultad de regular los aspectos medulares de acuerdo a sus propias necesidades e intereses de desarrollo.

Estimo que con el argumento inmediatamente antes señalado se incurrió en una confusión y en un error. En una confusión, dado que la norma tildada de inconstitucional no tiene que ver directamente con las bases generales de administración municipal sino con la regulación de la obra pública, que es una facultad de la Legislatura del Estado conforme al artículo 76 de la CPET. En un error, toda vez que se consideró que con esa limitación se afectaba la autonomía de los municipios para el manejo de su hacienda, cuando en el caso se trata de la regulación general de una forma de realización de obra pública, imponiendo un límite al monto que mediante esa específica forma, por administración directa, se pudiese realizar al año.



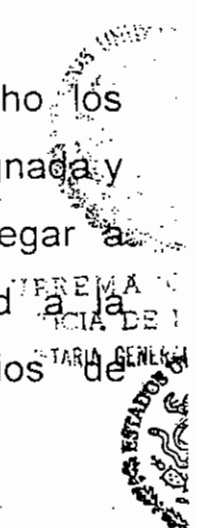
En consecuencia, el artículo declarado inconstitucional no podía serlo por el solo hecho de establecer un límite para la contratación de obra pública por administración directa. Ello, por sí mismo, en nada viola la autonomía municipal. En todo caso, se debió analizar si la porción normativa declarada inconstitucional

carecía de racionalidad respecto de los fines con ella buscados, a la luz del marco constitucional en el que encuentra su fundamento (o sea el primer párrafo del artículo 134 de la CPEUM y el artículo 76 de la CPET en su integridad).

La resolución de la mayoría no tomó en cuenta, en el caso concreto de Tabasco, que constitucionalmente la regulación de la obra pública se encuentra directamente condicionada y sujeta a las facultades estatales de rectoría económica y planeación democrática del desarrollo, así como a la obligación de legislar para conseguir el uso y aplicación eficaz, eficiente y honrado de los recursos públicos, de lo cual, en caso alguno, pueden quedar excluidos los municipios.

Solamente en el caso de que se hubiesen hecho los ejercicios de ponderación necesarios entre la norma impugnada y el marco constitucional referido, se hubiese podido llegar a establecer fundadamente un juicio de no conformidad a la Constitución del precepto de marras. Esos ejercicios de ponderación nunca se hicieron.

La mayoría construyó su decisión sobre el argumento, liso y llano, de que con dicho precepto se violaba el artículo 115 de la CPEUM, sin tomar en cuenta el resto de los preceptos constitucionales, federales y estatales, que rigen para la obra pública federal, estatal y municipal. Por ello, estimo que las



PODER JUDICIAL  
SUPREMA COLECCIÓN  
SECRETARÍA

razones que se esgrimen para declarar no conforme a la CPEUM el artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas de Tabasco, publicada en el periódico oficial del 7 de abril de 2004 y su reforma de 25 de noviembre de 2006, no son suficientes.

AL DE LA FEDERACIÓN  
DE JUSTICIA FEDERAL

ATENTAMENTE

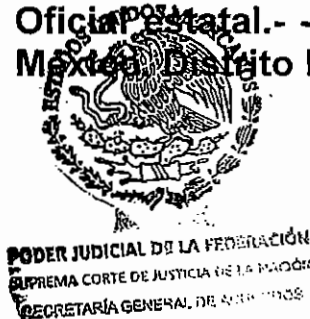
  
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZALEZ SALAS

**EI 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 doce fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto particular que formula el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en la controversia constitucional 33/2006, promovida por el Municipio de Jonuta, Estado de Tabasco, en contra del Congreso y del Órgano Superior de Fiscalización de la entidad. Se certifica para su publicación en el Periódico Oficial Estatal.-----**

**México, Distrito Federal, a siete de julio de dos mil ocho. -----**



<sup>1</sup> Las nueve iniciativas mencionadas son las siguientes:

- a) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo el 23 de octubre de 1997.
- b) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el 13 de noviembre de 1997.
- c) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo el 11 de diciembre de 1997.
- c) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo el 11 de diciembre de 1997.
- d) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el 31 de marzo de 1998.
- e) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 2 de abril de 1998.
- f) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 23 de abril de 1998.
- g) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el 11 de diciembre de 1998.
- h) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 30 de abril de 1999.

i) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el 26 de mayo de 1999.

<sup>2</sup> Al respecto véase la tesis de jurisprudencia de rubro "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL. La reforma al artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, sustituyó el concepto de "bases normativas" utilizado en el texto anterior, por el de "leyes en materia municipal", modificación terminológica que atendió al propósito del Órgano Reformador de ampliar el ámbito competencial de los Municipios y delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal, a fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos. En consecuencia, 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" sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales, las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores y síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma, entre las que se pueden mencionar, enunciativamente, las normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas; las relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos; las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad; las que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los munícipes; las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal; el periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción; la rendición de informes por parte del Cabildo; la regulación de los aspectos generales 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, entre otras. En ese tenor, se concluye que los Municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorgue intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último." Novena Época.

ORIENTACIÓN A LA NACIÓN  
12 DE JULIO DE 2008  
Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXII, octubre de 2005, tesis P./J. 129/2005, página 2067.

Asimismo, la tesis de jurisprudencia de rubro "LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El Órgano Reformador de la Constitución en 1999 modificó el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un doble propósito: delimitar el objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del Municipio en determinados aspectos, según se advierte del dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la

Cámara de Diputados, en el cual se dispone que el contenido de las ahora denominadas "leyes estatales en materia municipal" debe orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada uno de ellos, lo que se traduce en que la competencia reglamentaria municipal abarque exclusivamente los aspectos fundamentales para su desarrollo. Esto es, al preverse que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, bandos de policía y gobierno, 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,<sup>3</sup> se buscó establecer un equilibrio competencial en el que prevaleciera la regla de que un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las atribuciones que constitucionalmente le corresponden; de manera que al Estado compete sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos sus Municipios, y a éstos corresponde dictar sus normas específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir esas bases generales." Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXII, octubre de 2005, tesis P./J. 133/2005, página 2068.

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

<sup>3</sup> Manifiesto que es *en principio*, puesto que la clasificación que propongo puede ser materia de cuestionamiento y, en su caso, complementación. Pero estimo que es una base metodológica sólida para efectos de la argumentación que sostengo en este voto particular.

<sup>4</sup> Evidentemente todo el razonamiento reconoce y parte de la premisa esencial de que los Estados, aún en el ámbito de sus facultades exclusivas o excluyentes, no pueden vulnerar

las normas, valores, principios y reglas establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>5</sup> Los artículos 25, 26 (reformas promulgadas el 2 de febrero de 1983 y publicadas al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación) y 134 (reforma publicada en el órgano oficial citado el 28 de diciembre de 1982) ambos de la Constitución son al tenor siguiente:

Artículo. 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que de interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social; de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

Artículo. 26.

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

SECRETARÍA GENERAL  
SECRETARÍA GENERAL

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

<sup>6</sup> Artículo 1. La presente Ley es de orden Público e Interés Social y tiene por objeto regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la Obra Pública que realicen con:

- I.- Las Dependencias del Ejecutivo, señaladas en el Artículo 11 de su Ley Orgánica;
- 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, en los términos del artículo 4 de esta Ley;
- III.- Los Organismos Descentralizados y Desconcentrados del Gobierno del Estado;
- IV.- Las Empresas de participación mayoritaria del Gobierno del Estado, y
- V.- Los fideicomisos en los que los fideicomitentes sean el Gobierno Estatal o cualesquiera de las entidades mencionadas en las Fracciones III y IV, o similares.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL



**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 29/2006, INTERPUESTO POR EL MUNICIPIO DE NACAJUCA, ESTADO DE TABASCO, RESUELTO POR MAYORÍA DE NUEVE VOTOS EN EL TRIBUNAL PLENO DE ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EL DÍA VEINTIDOS DE ABRIL DE DOS MIL OCHO.**

En la controversia constitucional fallada por el Tribunal Pleno se impugnó, entre otras cosas, la expedición del Decreto número 007 que contiene la nueva Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, concretamente el artículo 73, fracción IV, segundo párrafo, así como el primer acto de aplicación de la misma ley, consistente en el decreto 100 publicado el 28 de diciembre de 2005.

Dicho numeral prevé que la ejecución de obras públicas por administración directa no podrá exceder el cinco por ciento de la inversión física total autorizada a los municipios para obra pública, o del monto anual de los servicios relacionados con las mismas en cada ejercicio presupuestal.

En la resolución del Tribunal Pleno se determinó que el mencionado numeral es violatorio del principio de libre administración tributaria contenido en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (en lo sucesivo CPEUM) acogiendo el criterio derivado de la controversia constitucional 24/2006 promovida por el Municipio de Cunduacán, Estado de Tabasco, resuelto por unanimidad de nueve votos.

El precepto mencionado se consideró inconstitucional debido a que el legislador, al imponer un límite a la ejecución de las obras públicas por administración directa, transgredió la autonomía municipal derivada del inciso a), fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, por medio del cual se faculta a las legislaturas de los estados a establecer bases generales en la administración pública municipal, ya que dichas bases deben tener por objeto establecer un marco normativo homogéneo a los municipios de un Estado, quedando dentro de la esfera de competencias de estos últimos la facultad de regular los aspectos medulares de acuerdo a sus propias necesidades e intereses de desarrollo.

Aunque como señalé, el criterio que ahora se sustenta no es sino la reiteración de lo resuelto por el Tribunal Pleno, aprovecho esta oportunidad para reiterarme en contra de esa conclusión.

JUS  
EC

## ARGUMENTACIÓN DEL VOTO

MODERJU  
H. HEMAG  
SECRET

El actual texto del artículo 115 constitucional tuvo como origen la presentación de nueve iniciativas por diversos Grupos Parlamentarios en la Cámara de Diputados<sup>1</sup>, destacando para el caso, la iniciativa presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional el 31 de marzo de 1998, cuya exposición de motivos, en lo que interesa, fue la siguiente:

DELEGACIÓN  
JUSTICIA DE LA NACIÓN

"[...] a) La presente iniciativa introduce el término de autonomía (actualmente dicho término no existe en el texto vigente del artículo 115) como parte de los atributos del municipio y se concibe, como la potestad que dentro de la noción de estado en su amplio sentido, pueden gozar los municipios para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. Este concepto es el sentido del término autonomía, que se propone adicionar al párrafo primero del artículo 115 desarrollándolo en la fracción segunda del citado numeral en su primer párrafo.

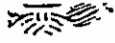
b) Con el objeto de garantizar los alcances cuasilegislativos de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, se amplía y se hace explícita la potestad que estos tendrán para expedir bandos de policía y buen gobierno y reglamentos, particularmente los que regulen la organización de la administración pública municipal, respecto de sus órganos administrativos, desconcentrados y descentralizados, la distribución de competencias y facultades entre sus dependencias y el nombramiento de sus titulares que no sean miembros de ayuntamiento como órgano colegiado; así como para normar directa y espontáneamente las materias de su competencia así como procedimientos y servicios; introduciendo para ello un inciso a), de la fracción segunda del artículo 115.

AGUERO

c) Al efecto las facultades reglamentarias amplias de los ayuntamientos y por ello cuasilegislativas, se remiten a un marco jurídico general que expedirán las legislaturas locales, denominado bases normativas municipales conforme a las cuales los ayuntamientos ejercerán sus potestades; pero a diferencia del texto constitucional vigente, el que ahora se propone limita las bases normativas de las legislaturas locales, al establecimiento de principios generales de procedimiento administrativo garantías de igualdad, transparencia, audiencia, defensa y legalidad, y el que dichas bases deberán estar contenidas en una sola ley. Esta nueva disposición se encuadra en el inciso b) de la propia fracción segunda citada a manera de adición.

d) También se adiciona un inciso c) de la fracción aludida, en donde se impide que en ningún caso las bases normativas municipales que expidan las legislaturas locales, podrán establecer procedimientos de nombramiento o designación de servidores públicos municipales distintos a los propios miembros del ayuntamiento, esto será pues, facultad exclusiva del referido órgano colegiado municipal según el inciso a) ya explicado; así como la prohibición para que las legislaturas determinen la organización interna de la administración pública municipal, al tiempo que no podrá la legislatura constituirse así misma ni a ningún otro órgano distinto al ayuntamiento como instancia de decisión o resolución administrativa en lugar del ayuntamiento como órgano de gobierno municipal.

e) Finalmente, se adiciona un inciso d) a dicha fracción II facultando a las legislaturas para establecer en las bases normativas municipales, las decisiones que por su trascendencia, en todo caso deberán ser tomadas por mayoría calificada de los miembros del ayuntamiento, haciendo especial énfasis en la desincorporación de bienes del dominio público municipal, venta de inmuebles o cambio de



EL DE LA FEDERACIÓN  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

destino, así como las resoluciones administrativas o relaciones contractuales que comprometan al municipio más allá del término de la gestión del ayuntamiento o consejo municipal que se trate, sin que en ningún caso puedan las legislaturas, como perversamente hoy sucede, ser la instancia de resolución en materia patrimonial o administrativa de los municipios. [...]

h) En relación con esta fracción cuarta, se adiciona un inciso d que establece como parte integrante de las haciendas municipales y por ende bajo su exclusiva administración y ejercicio, cualquier otra aportación adicional que en los presupuestos federales o estatales se determinen en apoyo del cumplimiento de las funciones y la prestación de servicios del estricto, ahora si estricto, ámbito municipal."

Al respecto, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados manifestó en su dictamen de las iniciativas lo siguiente:

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

Por lo tanto, serán incompatibles con el nuevo precepto constitucional los actos de cualquier órgano legislativo o ejecutivo distinto al ayuntamiento, que se comprometan o predeterminen cualquier elemento de su presupuesto de egresos, incluso dietas o salarios de los miembros del ayuntamiento o de sus funcionarios,

SECRETARÍA

SECRETARÍA  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



SECRETARÍA  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

RD087  
puesto que para cualquier caso, es una disposición presupuestal propia del ayuntamiento en el hoy exclusivo ejercicio de administrar su hacienda."

Ahora bien, el texto actual del artículo 115 constitucional, específicamente en las fracciones II, III y IV, establece que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley; que las leyes expedidas por las legislaturas de los estados deberán establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo; que los municipios tendrán a su cargo, entre otras cosas, las funciones y servicios públicos que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de estos, así como su capacidad administrativa y financiera; que 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 y que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan.

En este sentido, los municipios cuentan con la prerrogativa de libre administración hacendaria para el manejo de sus recursos; sin embargo, esta libertad no es absoluta en la medida en que, según lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV de la CPEUM, el manejo de dichos recursos debe sujetarse a

SECRETARÍA DE JUSTICIA

dispuesto en las leyes que para tal efecto expidan las legislaturas locales.



Ciertamente la intención del Constituyente Permanente fue dotar a los municipios de autonomía, de los recursos necesarios para el desempeño de las funciones y servicios públicos que la propia Constitución Federal les impone, así como de la libertad para manejar dichos recursos, pero de ello no se puede desprender que el ejercicio de esta autonomía y libertad sea absoluto sin apego a las demás disposiciones constitucionales y legales<sup>2</sup>. Por ello, desde mi perspectiva, dicha prerrogativa significa que los municipios están en libertad de administrar su hacienda sin la injerencia de otros poderes, autoridades u órganos en las decisiones particulares, pero con apego a las disposiciones que al efecto expidan las legislaturas locales, respetando siempre lo establecido en la Constitución Federal.

PODER JUD  
SUPREMA COF  
SECRETARÍ

AL DE LA FEDERACIÓN

AL DE LA FEDERACIÓN  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En los criterios de la mayoría se perdió de vista que el sistema federal mexicano establece la distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno (e, inclusive, órganos constitucionales autónomos) y que, por tanto, las previsiones en favor de los municipios deben interpretarse tomando en cuenta, necesariamente, las facultades constitucionales que tienen otorgados los órdenes estatales.

En este sentido, se pueden establecer tres premisas normativas, en principio<sup>3</sup>, para definir la órbita estatal de

competencia exclusiva, dado que los Estados gozan de facultades originales (residuales), que deben ejercer siempre dentro del marco de la CPEUM<sup>4</sup>. Conforme a este ordenamiento fundamental, estas premisas son: 1<sup>a</sup> que la competencia o facultad no le haya sido otorgada expresamente y de manera exclusiva y excluyente a las autoridades federales (artículo 124) o a los municipios (artículo 115); 2<sup>a</sup> que el ejercicio de la facultad o competencia no se encuentre prohibido expresamente, de manera absoluta o relativa (por ejemplo: artículos 115, fracción IV, segundo párrafo, 117 y 118); y 3<sup>a</sup> que, por excepción, la facultad o competencia la tengan otorgada de manera exclusiva o expresa a las jurisdicciones estatales (por ejemplo: artículos 2<sup>o</sup>, fracción IX, segundo párrafo, 27, fracciones VI, párrafo segundo y XVII, último párrafo, o último párrafo del 117).

EDERACIÓN  
DE LA NACIÓN  
ACUERDOS

No dándose alguna de dichas premisas debe entenderse que los Estados se encuentran en la posibilidad de legislar, conforme con lo que determinan los artículos constitucionales 40 y 41, en su primer párrafo, sobre cualquier materia, en tanto no violenten algún precepto de la CPEUM.

En el caso concreto, el Estado de Tabasco optó por establecer la rectoría del Estado en materia económica y un sistema de planeación estatal similares al que se adoptó a principios de la década de los años ochenta a nivel nacional (artículo 25 y 26 de la CPEUM) y, también, por un esquema de

uso y manejo de recursos públicos así como de contratación también similar al federal (artículo 134 de la CPEUM<sup>5</sup>)

La Constitución del Estado Libre y Soberano de Tabasco (en lo sucesivo CPET) establece, en su artículo 76, lo siguiente:

*ARTICULO 76.- Corresponde al Estado la Rectoría del Desarrollo de la Entidad, para Garantizar que éste sea integral, que fortalezca su soberanía y su Régimen Democrático y que, mediante el Crecimiento Económico que fomente el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de las libertades y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales cuya seguridad protege el derecho.*

*El Estado Planeará, Conducirá, Coordinará y Orientará la Actividad Económica Estatal, y llevará a cabo la regulación y fomento de las Actividades que demande el interés General, en el marco de las Libertades Otorgadas por la Ley.*

*Al Desarrollo Económico Estatal Concurrirán con Responsabilidad Social, el Sector Público, el Sector Social y el Sector Privado, sin menoscabo de otras formas de Actividad Económica que contribuyan al Desarrollo de la Entidad.*

*El Sector Público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas definidas por esta Constitución y las Leyes que de ella emanen. Para un mejor cumplimiento de sus fines, la Ley Precisaré las formas de Participación Social en estas áreas, conservando el Estado en todo tiempo el Control sobre la Conducción y Operación. Asimismo, podrá participar por sí o a través de los Sectores Social o Privado de acuerdo con la Ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.*

EDERACIÓN  
DE LA NACIÓN

SUPRE  
JUSTICIA  
SECRETARIA



*Bajo criterios de equidad social y productividad, se apoyará e impulsará al sector social y al sector privado de la economía, sujetándolos junto con las actividades económicas que realiza el Estado, a las modalidades que dicte el interés Público y al uso, en beneficio general de los recursos productivos, cuidando de su conservación y del medio ambiente.*

*La Ley, establecerá los mecanismos que faciliten la organización y expansión de la actividad económica del sector social, mediante organizaciones para trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.*

*La Ley alentará y protegerá la actividad económica que realizan los particulares y proveerá condiciones para el desenvolvimiento de la empresa privada en los términos legales.*

*El Estado organizará un sistema de planeación Democrática del Desarrollo Estatal que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad, al crecimiento de la economía y a la democratización Política, Social y Cultural del Estado.*

*(REFORMADO, P.O. 15 DE NOVIEMBRE DE 2003)*

*Los fines del proyecto estatal contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática buscando la participación de los diversos sectores de la sociedad, particularmente de los pueblos y comunidades indígenas, para incorporar en lo conducente, sus recomendaciones y propuestas al plan y a los programas de desarrollo. Por tanto, habrá*

*un Plan Estatal de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública del Estado. La Ley facultará al Ejecutivo para que pueda establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Estatal de Planeación Democrática, así como los criterios de la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará cuales serán los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo coordine, mediante convenios con los Gobiernos de las entidades municipales, e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.*

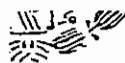
*El Ejecutivo informará al Congreso del Estado de los criterios que sirvan de base al Plan Estatal de Desarrollo, con el fin de que los tome en consideración al ejercer sus atribuciones constitucionales.*

*El Estado coadyuvará con la Federación, promoviendo las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleos y de garantizar el acceso de la población campesina al bienestar y justa incorporación y participación en el desarrollo del Estado. Igualmente, fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el mejor uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos y servicios de capacitación y extensionismo.*

*El Estado impulsará también, junto con la Federación, la organización, para la producción, industrialización y comercialización, que requiera la economía estatal y el beneficio de los campesinos.*

*(ADICIONADO, P.O. 11 DE JUNIO DE 1983)*

*Los recursos Económicos de que dispongan el Gobierno del Estado, de los Municipios, así como sus respectivas Administraciones Públicas Paraestatales,*



DE LA FEDERACIÓN  
JUSTICIA DE LA NACIÓN

se administrarán con eficiencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

(ADICIONADO, P.O. 11 DE JUNIO DE 1983)

Las Adquisiciones, Arrendamientos y Enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y contratación de obras que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria Pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

(ADICIONADO, P.O. 11 DE JUNIO DE 1983)

Cuando las licitaciones a que hace referencia al párrafo anterior, no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las Leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

(ADICIONADO, P.O. 11 DE JUNIO DE 1983)

El manejo de Recursos Económicos del Estado, de los Municipios y de sus respectivas Administraciones Públicas paraestatales, se sujetarán a las bases de este artículo.

(ADICIONADO, P.O. 11 DE JUNIO DE 1983)

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título séptimo de esta Constitución."



DE LA FEDERACIÓN  
JUSTICIA DE LA NACIÓN  
EL DEACUERDO

Como puede apreciarse, de la simple lectura de la CPEUM y del texto fundamental de Tabasco, no existen diferencias sustanciales en su contenido, por lo que se puede afirmar categóricamente que en ese Estado se siguieron las mismas directrices constitucionales que el Constituyente Permanente estableció a nivel nacional, por lo que no podría argumentarse que existe violación alguna al marco fundamental federal en esos ámbitos.

Ahora bien, la ley impugnada, en principio, es conforme con el artículo 134, primer párrafo, de la Constitución Federal y 76 de la Constitución Local, pues en ellos se prevén los criterios con los cuales se deben administrar los recursos públicos, de la federación, de los estados y de los municipios —tales como eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez— y se estatuye la licitación pública como mecanismo preferente para, entre otras cosas, la contratación de obra pública, todo lo cual se refleja en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco.

Además, según lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley estatal antes citada<sup>6</sup>, los montos destinados por los ayuntamientos para la realización de obras públicas podrán ser con cargo total o parcial de los fondos del Gobierno del Estado de sus propios recursos o con cargo a las aportaciones federales y con transferencias de fondos.



PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Es incontestable que los recursos aludidos se integran a la hacienda pública municipal, quedando, por tanto, a cargo de la administración de ese orden de gobierno en los términos señalados en el artículo 115 de la CPEUM, tal y como lo ha sostenido el Pleno y las Salas de este Tribunal; sin embargo, en su uso y aplicación pueden y deben sujetarse a las prescripciones constitucionales y legales pertinentes (en el caso concreto a lo dispuesto en el artículo 134, primer párrafo, de la CPEUM, 76 de la del Estado de Tabasco y al control de las legislaturas locales).

De ello se sigue que los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal (artículo 134, primer párrafo de la CPEUM y 13, párrafo décimo tercero, de la CPET) deben, en el manejo de los recursos económicos de que dispongan (sin excepción), administrarlos con eficacia, eficiencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 76 de la CPET, que es plenamente conforme con los textos del Pacto Federal, corresponde a la legislatura local determinar, en el marco de la rectoría económica y del sistema de planeación democrática del desarrollo del Estado, la regulación en el uso de los recursos públicos para conseguir los objetivos de desarrollo sustentable social y económico, buscando entre otros objetivos, el crecimiento económico, el fomento al empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza.

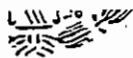
En este contexto normativo, la CPET, en su artículo 76, señala que deberá ser preferente para las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y contratación de obras el procedimiento de licitación pública.

Ahora bien, el artículo 73 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (la porción normativa que específicamente fue tildada de inconstitucional se subraya), señala:

*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;



DE LA FEDERACIÓN  
JUSTICIA DE LA NACIÓN

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,



ERACIÓN  
A NACIÓN  
ERDOS

*colocados o aplicados, su adquisición se registrará por las disposiciones correspondientes a tal materia.*

Como sucede a nivel federal, la legislación de la materia en Tabasco establece que la obra pública puede realizarse por contrato o por administración directa. Esta última significa que son los órganos de la administración pública (federal, estatal o municipal) los que realizan las obras, en principio, con sus propios recursos técnicos, financieros (dígase para los efectos: recursos presupuestales), maquinaria y demás elementos necesarios.

Es palmario que no existe previsión constitucional alguna, federal o local, que determine cómo debe regularse esta forma de realizar la obra pública mediante administración directa; tampoco existe alguna previsión que le otorgue facultades o competencia regulatoria en la materia a los municipios. En cambio, conforme al régimen de distribución de facultades y competencias constitucionales, los Estados no solamente pueden sino que deben legislar en la materia. Consecuentemente, es válido afirmar que el legislador de Tabasco puede regular la materia de obra pública y, por tanto, sobre las formas o tipos para que ella se pueden llevar a cabo, siempre que lo haga dentro del marco de la CPEUM y de la CPET.

En este tenor, el legislador de Tabasco configuró en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas las disposiciones y directrices del artículo 76 de la CPET. En

SUPREMA  
JUSTICIA  
SECRETARIA



resolución de la mayoría se reconoció implícitamente a la administración directa prevista en la ley como una forma constitucionalmente válida para realizar obra pública, pero estimo que para el régimen municipal resultaba inconstitucional que se impusiera un límite a las operaciones por administración directa 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 fuese el caso, dado que con ello, argumento la mayoría, se violentaba la autonomía municipal derivada del inciso a), fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, por medio del cual se faculta a las legislaturas de los estados a establecer bases generales en la administración pública municipal, ya que dichas bases deben tener por objeto establecer un marco normativo homogéneo a los municipios de un Estado, quedando dentro de la esfera de competencias de estos últimos, la facultad de regular los aspectos medulares de acuerdo a sus propias necesidades e intereses de desarrollo.

Estimo que con el argumento inmediatamente antes señalado se incurrió en una confusión y en un error. En una confusión, dado que la norma tildada de inconstitucional no tiene que ver directamente con las bases generales de administración municipal sino con la regulación de la obra pública, que es una facultad de la Legislatura del Estado conforme al artículo 76 de la CPET. En un error, toda vez que se consideró que con esa limitación se afectaba la autonomía de los municipios para el

manejo de su hacienda, cuando en el caso se trata de la regulación general de una forma de realización de obra pública, imponiendo un límite al monto que mediante esa específica forma, por administración directa, se pudiese realizar al año.

En consecuencia, el artículo declarado inconstitucional no podía serlo por el solo hecho de establecer un límite para la contratación de obra pública por administración directa. Ello, por sí mismo, en nada viola la autonomía municipal. En todo caso, se debió analizar si la porción normativa declarada inconstitucional carecía de racionalidad respecto de los fines con ella buscados, a la luz del marco constitucional en el que encuentra su fundamento (o sea el primer párrafo del artículo 134 de la CPEUM y el artículo 76 de la CPET en su integridad).

La resolución de la mayoría no tomó en cuenta, en el caso concreto de Tabasco, que constitucionalmente la regulación de la obra pública se encuentra directamente condicionada y sujeta a las facultades estatales de rectoría económica y planeación democrática del desarrollo, así como a la obligación de legislar para conseguir el uso y aplicación eficaz, eficiente y honrado de los recursos públicos, de lo cual, en caso alguno, pueden quedar excluidos los municipios.

Solamente en el caso de que se hubiesen hecho los ejercicios de ponderación necesarios entre la norma impugnada y el marco constitucional referido, se hubiese podido llegar a

establecer fundadamente un juicio de no conformidad a la Constitución del precepto de marras. Esos ejercicios de ponderación nunca se hicieron.



La mayoría construyó su decisión sobre el argumento liso y llano, de que con dicho precepto se violaba el artículo 115 del CPEUM, sin tomar en cuenta el resto de los preceptos constitucionales, federales y estatales, que rigen para la obra pública federal, estatal y municipal. Por ello, estimo que las razones que se esgrimen para declarar no conforme a la CPEUM el artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas de Tabasco, publicada en el periódico oficial del 7 de abril de 2004 y de 25 de noviembre de 2006, no son suficientes.

ATENTAMENTE

*[Handwritten signature]*

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

*[Handwritten signature]*

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

2008 JUN 30 P 7 08

SUPLENTE DE LA NACION

23 2111

*Recibido en 23 p.m. y desahogado*

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 doce fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto particular que formula el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en la controversia constitucional 29/2006, promovida por el Municipio de Nacajuca, Estado de Tabasco, en contra del Congreso y de otras autoridades de la entidad. Se certifica para su publicación en el Periódico Oficial estatal.- México, D.F., a siete de julio de dos mil ocho.-----



<sup>1</sup> Las nueve iniciativas mencionadas son las siguientes:

- a) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo el 23 de octubre de 1997.
- b) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el 13 de noviembre de 1997.
- c) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo el 11 de diciembre de 1997.
- d) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el 31 de marzo de 1998.
- e) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 2 de abril de 1998.
- f) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 23 de abril de 1998.
- g) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el 11 de diciembre de 1998.
- h) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 30 de abril de 1999.
- i) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el 26 de mayo de 1999.

<sup>2</sup> Al respecto véase la tesis de jurisprudencia de rubro "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL La reforma al artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, sustituyó el

concepto de "bases normativas" utilizado en el texto anterior, por el de "leyes en materia municipal", modificación terminológica que atendió al propósito del Órgano Reformador de ampliar el ámbito competencial de los Municipios y delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal, a fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos. En consecuencia, 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" sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales, las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores y síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma, entre las que se pueden mencionar, enunciativamente, las normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas; las relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos; las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad; las que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los municipales; las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal; el periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción; la rendición de informes por parte del Cabildo; la regulación de los aspectos generales 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, entre otras. En ese tenor, se concluye que los Municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorgue intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio, cada vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último." Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXII, octubre de 2005, tesis P./J. 129/2005, página 2067.

Asimismo, la tesis de jurisprudencia de rubro "LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El Órgano Reformador de la Constitución en 1999 modificó el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un doble propósito: delimitar el objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del Municipio en determinados aspectos, según se advierte del dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en el cual se dispone que el contenido de las ahora denominadas "leyes estatales en materia municipal" debe orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada uno de ellos, lo que se traduce en que la competencia reglamentaria municipal abarque exclusivamente los aspectos fundamentales para su desarrollo. Esto es, al preverse que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, bandos de policía y gobierno, 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, se buscó establecer un equilibrio competencial en el que prevaleciera la regla de que un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las atribuciones que constitucionalmente le corresponden; de manera que al Estado compete sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos sus Municipios, y a éstos corresponde dictar sus normas específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir esas bases generales." Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXII, octubre de 2005, tesis P./J. 133/2005, página 2068.

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

<sup>3</sup> Manifiesto que es *en principio*, puesto que la clasificación que propongo puede ser materia de cuestionamiento y, en su caso, complementación. Pero estimo que es una base metodológica sólida para efectos de la argumentación que sostengo en este voto particular.

<sup>4</sup> Evidentemente todo el razonamiento reconoce y parte de la premisa esencial de que los Estados, aún en el ámbito de sus facultades exclusivas o excluyentes, no pueden vulnerar las normas, valores, principios y reglas establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>5</sup> Los artículos 25, 26 (reformas promulgadas el 2 de febrero de 1983 y publicadas al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación) y 134 (reforma publicada en el órgano oficial citado el 28 de diciembre de 1982) ambos de la Constitución son al tenor siguiente: Artículo. 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la



dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

Artículo. 26.

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su cargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

Artículo. 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

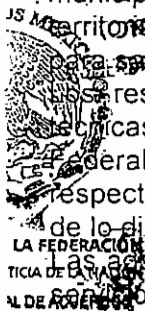
El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.



PODER JUDICIAL  
PRIMERA CORTE DE  
SECRETARÍA DE

<sup>6</sup> Artículo 1. La presente Ley es de orden Público e Interés Social y tiene por objeto regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la Obra Pública que realicen con:

I.- Las Dependencias del Ejecutivo, señaladas en el Artículo 11 de su Ley Orgánica;

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, en los términos del artículo 4 de esta Ley;

III.- Los Organismos Descentralizados y Desconcentrados del Gobierno del Estado;

IV.- Las Empresas de participación mayoritaria del Gobierno del Estado, y

V.- Los fideicomisos en los que los fideicomitentes sean el Gobierno Estatal o cualesquiera de las entidades mencionadas en las Fracciones III y IV, o similares.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 22/2006, INTERPUESTO POR EL MUNICIPIO DE BALANCÁN, ESTADO DE TABASCO, RESUELTO POR MAYORÍA DE OCHO VOTOS EN EL TRIBUNAL PLENO DE ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EL DÍA VEINTIUNO DE ABRIL DE DOS MIL OCHO.

En la controversia constitucional fallada por el Tribunal Pleno se impugnó, entre otras cosas, la expedición del Decreto número 007 que contiene la nueva Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, concretamente el artículo 73, fracción IV, segundo párrafo, así como el primer acto de aplicación de la misma ley, consistente en el decreto 104 publicado el 28 de diciembre de 2005.

Dicho numeral prevé que la ejecución de obras públicas por administración directa no podrá exceder el cinco por ciento de la inversión física total autorizada a los municipios para obra pública, o del monto anual de los servicios relacionados con las mismas en cada ejercicio presupuestal.

En la resolución del Tribunal Pleno se determinó que el mencionado numeral es violatorio del principio de libre administración tributaria contenido en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (en lo sucesivo CPEUM) acogiendo el criterio derivado de la controversia constitucional 24/2006 promovida por el Municipio de Cunduacán, Estado de Tabasco, resuelto por unanimidad de nueve votos.

El precepto mencionado se consideró inconstitucional debido a que el legislador, al imponer un límite a la ejecución de las obras públicas por administración directa, transgredió la autonomía municipal derivada del inciso a), fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, por medio del cual se faculta a las legislaturas de los estados a establecer bases generales en la administración pública municipal, ya que dichas bases deben tener por objeto establecer un marco normativo homogéneo a los municipios de un Estado, quedando dentro de la esfera de competencias de estos últimos la facultad de regular los aspectos medulares de acuerdo a sus propias necesidades e intereses de desarrollo.

Aunque como señalé, el criterio que ahora se sustenta no es sino la reiteración de lo resuelto por el Tribunal Pleno, aprovecho esta oportunidad para reiterarme en contra de esa conclusión.

## ARGUMENTACIÓN DEL VOTO

El actual texto del artículo 115 constitucional tuvo como origen la presentación de nueve iniciativas por diversos Grupos Parlamentarios en la Cámara de Diputados<sup>1</sup>, destacando para el caso, la iniciativa presentada por el grupo parlamentario del ~~caso~~ ~~caso~~ Acción Nacional el 31 de marzo de 1998, cuya exposición de motivos, en lo que interesa, fue la siguiente:

AL DE LA FEDERACIÓN  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

"[...] a) La presente iniciativa introduce el término de autonomía (actualmente dicho término no existe en el texto vigente del artículo 115) como parte de los atributos del municipio y se concibe, como la potestad que dentro de la noción de estado en su amplio sentido, pueden gozar los municipios para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. Este concepto es el sentido del término autonomía, que se propone adicionar al párrafo primero del artículo 115 desarrollándolo en la fracción segunda del citado numeral en su primer párrafo.

b) Con el objeto de garantizar los alcances cuasilegislativos de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, se amplía y se hace explícita la potestad que estos tendrán para expedir bandos de policía y buen gobierno y reglamentos, particularmente los que regulen la organización de la administración pública municipal, respecto de sus órganos administrativos, desconcentrados y descentralizados, la distribución de competencias y facultades entre sus dependencias y el nombramiento de sus titulares que no sean miembros de ayuntamiento como órgano colegiado, así como para normar directa y espontáneamente las materias de su competencia así como procedimientos y servicios; introduciendo para ello un inciso a), de la fracción segunda del artículo 115.

c) Al efecto las facultades reglamentarias amplias de los ayuntamientos y por ello cuasilegislativas, se remiten a un marco jurídico general que expedirán las legislaturas locales, denominado bases normativas municipales conforme a las cuales los ayuntamientos ejercerán sus potestades; pero a diferencia del texto constitucional vigente, el que ahora se propone limita las bases normativas de las legislaturas locales, al establecimiento de principios generales de procedimiento administrativo garantías de igualdad, transparencia, audiencia, defensa y legalidad, y el que dichas bases deberán estar contenidas en una sola ley. Esta nueva disposición se encuadra en el inciso b) de la propia fracción segunda citada a manera de adición.

d) También se adiciona un inciso c) de la fracción aludida, en donde se impide que en ningún caso las bases normativas municipales que expidan las legislaturas locales, podrán establecer procedimientos de nombramiento o designación de servidores públicos municipales distintos a los propios miembros del ayuntamiento, esto será pues, facultad exclusiva del referido órgano colegiado municipal según el inciso a) ya explicado; así como la prohibición para que las legislaturas determinen la organización interna de la administración pública municipal, al tiempo que no podrá la legislatura constituirse así misma ni a ningún otro órgano distinto al ayuntamiento como instancia de decisión o resolución administrativa en lugar del ayuntamiento como órgano de gobierno municipal.

e) Finalmente, se adiciona un inciso d) a dicha fracción II facultando a las legislaturas para establecer en las bases normativas municipales, las decisiones que por su trascendencia, en todo caso deberán ser tomadas por mayoría calificada de los miembros del ayuntamiento, haciendo especial énfasis en la desincorporación de bienes del dominio público municipal, venta de inmuebles o cambio de

JU  
50

PODE  
ALPREI  
SECF

destino, así como las resoluciones administrativas o relaciones contractuales que comprometan al municipio más allá del término de la gestión del ayuntamiento o consejo municipal que se trate, sin que en ningún caso puedan las legislaturas, como perversamente hoy sucede, ser la instancia de resolución en materia patrimonial o administrativa de los municipios. [...]


  
AL DE LA FEDERACIÓN  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

h) En relación con esta fracción cuarta, se adiciona un inciso d que establece como parte integrante de las haciendas municipales y por ende bajo su exclusiva administración y ejercicio, cualquier otra aportación adicional que en los presupuestos federales o estatales se determinen en apoyo del cumplimiento de las funciones y la prestación de servicios del estricto, ahora sí estricto, ámbito municipal."

Al respecto, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados manifestó en su dictamen de las iniciativas lo siguiente:

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

Por lo tanto, serán incompatibles con el nuevo precepto constitucional los actos de cualquier órgano legislativo o ejecutivo distinto al ayuntamiento, que se comprometan o predeterminen cualquier elemento de su presupuesto de egresos, incluso dietas o salarios de los miembros del ayuntamiento o de sus funcionarios,

  
FEDERACIÓN  
DE LA NACIÓN  
ACUERDO

puesto que para cualquier caso, es una disposición presupuestal propia del ayuntamiento en el hoy exclusivo ejercicio de administrar su hacienda."

Ahora bien, el texto actual del artículo 115 constitucional, específicamente en las fracciones II, III y IV, establece que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley; que las leyes expedidas por las legislaturas de los estados deberán establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo; que los municipios tendrán a su cargo, entre otras cosas, las funciones y servicios públicos que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de estos, así como su capacidad administrativa y financiera; que 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 y que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan.

En este sentido, los municipios cuentan con la prerrogativa de libre administración hacendaria para el manejo de sus recursos; sin embargo, esta libertad no es absoluta en la medida en que, según lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV de la CPEUM, el manejo de dichos recursos debe sujetarse a

dispuesto en las leyes que para tal efecto expidan las legislaturas locales.

PODER JUDICIAL  
SUPREMA CORTE  
SECRETARÍA

Ciertamente la intención del Constituyente Permanente fue dotar a los municipios de autonomía, de los recursos necesarios para el desempeño de las funciones y servicios públicos que la propia Constitución Federal les impone, así como de la libertad para manejar dichos recursos, pero de ello no se puede desprender que el ejercicio de esta autonomía y libertad sea absoluto sin apego a las demás disposiciones constitucionales y legales<sup>2</sup>. Por ello, desde mi perspectiva, dicha prerrogativa que los municipios están en libertad de administrar su hacienda sin la injerencia de otros poderes, autoridades u órganos en las decisiones particulares, pero con apego a las disposiciones que al efecto expidan las legislaturas locales, respetando siempre lo establecido en la Constitución Federal.

En los criterios de la mayoría se perdió de vista que el sistema federal mexicano establece la distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno (e, inclusive, órganos constitucionales autónomos) y que, por tanto, las previsiones en favor de los municipios deben interpretarse tomando en cuenta, necesariamente, las facultades constitucionales que tienen otorgados los órdenes estatales.

En éste sentido, se pueden establecer tres premisas normativas, en principio<sup>3</sup>, para definir la órbita estatal de

competencia exclusiva, dado que los Estados gozan de facultades originales (residuales), que deben ejercer siempre dentro del marco de la CPEUM<sup>4</sup>. Conforme a este ordenamiento fundamental, estas premisas son: 1ª que la competencia o facultad no le haya sido otorgada expresamente y de manera exclusiva y excluyente a las autoridades federales (artículo 124) o a los municipios (artículo 115); 2ª que el ejercicio de la facultad o competencia no se encuentre prohibido expresamente, de manera absoluta o relativa (por ejemplo: artículos 115, fracción IV, segundo párrafo, 117 y 118); y 3ª que, por excepción, la facultad o competencia la tengan otorgada de manera exclusiva o expresa a las jurisdicciones estatales (por ejemplo: artículos 2º, fracción IX, segundo párrafo, 27, fracciones VI, párrafo segundo y XVII, último párrafo, o último párrafo del 117).

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
SECRETARÍA DE LA FEDERACIÓN  
SECRETARÍA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

No dándose alguna de dichas premisas debe entenderse que los Estados se encuentran en la posibilidad de legislar, conforme con lo que determinan los artículos constitucionales 40 y 41, en su primer párrafo, sobre cualquier materia, en tanto no violenten algún precepto de la CPEUM.

En el caso concreto, el Estado de Tabasco optó por establecer la rectoría del Estado en materia económica y un sistema de planeación estatal similares al que se adoptó a principios de la década de los años ochenta a nivel nacional (artículo 25 y 26 de la CPEUM) y, también, por un esquema de

uso y manejo de recursos públicos así como de contratación también similar al federal (artículo 134 de la CPEUM<sup>3</sup>)

La Constitución del Estado Libre y Soberano de Tabasco (en lo sucesivo CPET) establece, en su artículo 76, lo siguiente:

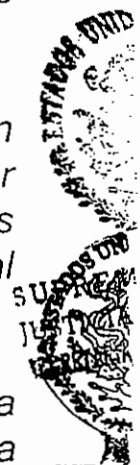
*ARTICULO 76.- Corresponde al Estado la Rectoría del Desarrollo de la Entidad, para Garantizar que éste sea integral, que fortalezca su soberanía y su Régimen Democrático y que, mediante el Crecimiento Económico que fomente el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de las libertades y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales cuya seguridad protege el derecho.*

*El Estado Planeará, Conducirá, Coordinará y Orientará la Actividad Económica Estatal, y llevará a cabo la regulación y fomento de las Actividades que demande el interés General, en el marco de las Libertades Otorgadas por la Ley.*

*Al Desarrollo Económico Estatal Concurrirán con Responsabilidad Social, el Sector Público, el Sector Social y el Sector Privado, sin menoscabo de otras formas de Actividad Económica que contribuyan al Desarrollo de la Entidad.*

*El Sector Público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas definidas por esta Constitución y las Leyes que de ella emanen. Para un mejor cumplimiento de sus fines, la Ley Precisaré las formas de Participación Social en estas áreas, conservando el Estado en todo tiempo el Control sobre la Conducción y Operación. Asimismo, podrá participar por sí o a través de los Sectores Social o Privado de*

EDERACION  
DE LA NACION



*acuerdo con la Ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.*

*Bajo criterios de equidad social y productividad, se apoyará e impulsará al sector social y al sector privado de la economía, sujetándolos junto con las actividades económicas que realiza el Estado, a las modalidades que dicte el interés Público y al uso, en beneficio general de los recursos productivos, cuidando de su conservación y del medio ambiente.*

*La Ley, establecerá los mecanismos que faciliten la organización y expansión de la actividad económica del sector social, mediante organizaciones para trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.*

*La Ley alentará y protegerá la actividad económica que realizan los particulares y proveerá condiciones para el desenvolvimiento de la empresa privada en los términos legales.*

*El Estado, organizará un sistema de planeación Democrática del Desarrollo Estatal que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad, al crecimiento de la economía y a la democratización Política, Social y Cultural del Estado.*

*(REFORMADO, P.O. 15 DE NOVIEMBRE DE 2003)*

*Los fines del proyecto estatal contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática buscando la participación de los diversos sectores de la*

sociedad, particularmente de los pueblos y comunidades indígenas, para incorporar en lo conducente, sus recomendaciones y propuestas al plan y a los programas de desarrollo. Por tanto, habrá un Plan Estatal de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública del Estado. La Ley facultará al Ejecutivo para que pueda establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Estatal de Planeación Democrática, así como los criterios de la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará cuales serán los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo coordine, mediante convenios con los Gobiernos de las entidades municipales, e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

El Ejecutivo informará al Congreso del Estado de los criterios que sirvan de base al Plan Estatal de Desarrollo, con el fin de que los tome en consideración al ejercer sus atribuciones constitucionales.

El Estado coadyuvará con la Federación, promoviendo las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleos y de garantizar el acceso de la población campesina al bienestar y justa incorporación y participación en el desarrollo del Estado. Igualmente, fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el mejor uso de la tierra con obras de infraestructura, insumos, créditos y servicios de capacitación y extensionismo.

El Estado impulsará también, junto con la Federación, la organización para la producción, industrialización y comercialización, que requiera la economía estatal y el beneficio de los campesinos.



(ADICIONADO, P.O. 11 DE JUNIO DE 1983)

Los recursos Económicos de que dispongan el Gobierno del Estado, de los Municipios, así como sus respectivas Administraciones Públicas Paraestatales, se administrarán con eficiencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

DE LA FEDERACION

(ADICIONADO, P.O. 11 DE JUNIO DE 1983)

Las Adquisiciones, Arrendamientos y Enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y contratación de obras que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria Pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

(ADICIONADO, P.O. 11 DE JUNIO DE 1983)

Cuando las licitaciones a que hace referencia al párrafo anterior, no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las Leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

(ADICIONADO, P.O. 11 DE JUNIO DE 1983)

El manejo de Recursos Económicos del Estado, de los Municipios y de sus respectivas Administraciones Públicas paraestatales, se sujetarán a las bases de este artículo.

FEDERACION  
DE LA NACION  
E ACUERDOS

(ADICIONADO, P.O. 11 DE JUNIO DE 1983)

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título séptimo de esta Constitución."

Como puede apreciarse, de la simple lectura de la CPEUM y del texto fundamental de Tabasco, no existen diferencias sustanciales en su contenido, por lo que se puede afirmar categóricamente que en ese Estado se siguieron las mismas directrices constitucionales que el Constituyente Permanente estableció a nivel nacional, por lo que no podría argumentarse que existe violación alguna al marco fundamental federal en esos ámbitos.

Ahora bien, la ley impugnada, en principio, es conforme con el artículo 134, primer párrafo, de la Constitución Federal y 76 de la Constitución Local, pues en ellos se prevén los criterios con los cuales se deben administrar los recursos públicos, de la federación, de los estados y de los municipios —tales como eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez— y se estatuye la licitación pública como mecanismo preferente para, entre otras cosas, la contratación de obra pública, todo lo cual se refleja en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco.

Además, según lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley estatal antes citada<sup>6</sup>, los montos destinados por ayuntamientos para la realización de obras públicas podrán ser con cargo total o parcial de los fondos del Gobierno del Estado, de sus propios recursos o con cargo a las aportaciones federales y con transferencias de fondos.





EL PODER JUDICIAL  
DE JUSTICIA DE LA NACION

Es incontestable que los recursos aludidos se integran a la administración pública municipal, quedando, por tanto, a cargo de la administración de ese orden de gobierno en los términos señalados en el artículo 115 de la CPEUM, tal y como lo ha sostenido el Pleno y las Salas de este Tribunal; sin embargo, en su uso y aplicación pueden y deben sujetarse a las prescripciones constitucionales y legales pertinentes (en el caso concreto a lo dispuesto en el artículo 134, primer párrafo, de la CPEUM, 76 de la del Estado de Tabasco y al control de las legislaturas locales).

De ello se sigue que los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal (artículo 134, primer párrafo de la CPEUM y 13, párrafo décimo tercero, de la CPET) deben, en el manejo de los recursos económicos de que dispongan (sin excepción), administrarlos con eficacia, eficiencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 76 de la CPET, que es plenamente conforme con los textos del Pacto Federal, corresponde a la legislatura local determinar, en el marco de la rectoría económica y del sistema de planeación democrática del desarrollo del Estado, la regulación en el uso de los recursos públicos para conseguir los objetivos de desarrollo sustentable social y económico, buscando entre otros objetivos, el crecimiento económico, el fomento al empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza.

En este contexto normativo, la CPET, en su artículo 76, señala que deberá ser preferente para las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y contratación de obras el procedimiento de licitación pública.

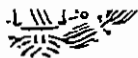
Ahora bien, el artículo 73 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (la porción normativa que específicamente fue tildada de inconstitucional se subraya), señala:

*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;



DE LA FEDERACIÓN  
JUSTICIA DE LA NACIÓN

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 registrará por las disposiciones correspondientes a tal materia.*

Como sucede a nivel federal, la legislación de la materia en Tabasco establece que la obra pública puede realizarse por contrato o por administración directa. Esta última significa que son los órganos de la administración pública (federal, estatal o municipal) los que realizan las obras, en principio, con sus propios recursos técnicos, financieros (dígase para los efectos: recursos presupuestales), maquinaria y demás elementos necesarios.

Es palmario que no existe previsión constitucional alguna, federal o local, que determine cómo debe regularse esta forma de realizar la obra pública mediante administración directa; tampoco existe alguna previsión que le otorgue facultades o competencia regulatoria en la materia a los municipios. En cambio, conforme al régimen de distribución de facultades y competencias constitucionales, los Estados no solamente pueden sino que deben legislar en la materia. Consecuentemente, es válido afirmar que el legislador de Tabasco puede regular la materia de obra pública y, por tanto, sobre las formas o tipos para que ella se pueden llevar a cabo, siempre que lo haga dentro del marco de la CPEUM y de la CPET.

En este tenor, el legislador de Tabasco configuró en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas las disposiciones y directrices del artículo 76 de la CPET. En l

SUPREMA  
JUSTICIA DE  
SECRETARIA GENERAL

CODE

resolución de la mayoría se reconoció implícitamente a la administración directa prevista en la ley como una forma constitucionalmente válida para realizar obra pública, pero se estimo que para el régimen municipal resultaba inconstitucional que se impusiera un límite a las operaciones por administración directa 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 fuese el caso, dado que con ello, argumento la mayoría, se violaba la autonomía municipal derivada del inciso a), fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, por medio del cual se faculta a las legislaturas de los estados a establecer bases generales en la administración pública municipal, ya que dichas bases deben tener por objeto establecer un marco normativo homogéneo a los municipios de un Estado, quedando dentro de la esfera de competencias de estos últimos, la facultad de regular los aspectos medulares de acuerdo a sus propias necesidades e intereses de desarrollo.

Estimo que con el argumento inmediatamente antes señalado se incurrió en una confusión y en un error. En una confusión, dado que la norma tildada de inconstitucional no tiene que ver directamente con las bases generales de administración municipal sino con la regulación de la obra pública, que es una facultad de la Legislatura del Estado conforme al artículo 76 de la CPET. En un error, toda vez que se consideró que con esa limitación se afectaba la autonomía de los municipios para el

manejo de su hacienda, cuando en el caso se trata de la regulación general de una forma de realización de obra pública, imponiendo un límite al monto que mediante esa específica forma, por administración directa, se pudiese realizar al año.

En consecuencia, el artículo declarado inconstitucional no podía serlo por el solo hecho de establecer un límite para la contratación de obra pública por administración directa. Ello, por sí mismo, en nada viola la autonomía municipal. En todo caso, se debió analizar si la porción normativa declarada inconstitucional carecía de racionalidad respecto de los fines con ella buscados, a la luz del marco constitucional en el que encuentra su fundamento (o sea el primer párrafo del artículo 134 de la CPEUM y el artículo 76 de la CPET en su integridad).

La resolución de la mayoría no tomó en cuenta, en el caso concreto de Tabasco, que constitucionalmente la regulación de la obra pública se encuentra directamente condicionada y sujeta a las facultades estatales de rectoría económica y planeación democrática del desarrollo, así como a la obligación de legislar para conseguir el uso y aplicación eficaz, eficiente y honrado de los recursos públicos, de lo cual, en caso alguno, pueden quedar excluidos los municipios.

Solamente en el caso de que se hubiesen hecho los ejercicios de ponderación necesarios entre la norma impugnada y el marco constitucional referido, se hubiese podido llegar a

establecer fundadamente un juicio de no conformidad a la Constitución del precepto de marras. Esos ejercicios de ponderación nunca se hicieron.

SECRETARIA DE JUSTICIA DE LA NACION

SECRETARIA DE JUSTICIA DE LA NACION

La mayoría construyó su decisión sobre el argumento, liso y llano, de que con dicho precepto se violaba el artículo 115 de la CPEUM, sin tomar en cuenta el resto de los preceptos constitucionales, federales y estatales, que rigen para la obra pública federal, estatal y municipal. Por ello, estimo que las razones que se esgrimen para declarar no conforme a la CPEUM el artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas de Tabasco, publicada en el periódico oficial del 7 de abril de 2004 y su reforma de 25 de noviembre de 2006, no son suficientes.

SECRETARIA DE JUSTICIA DE LA NACION

ATENTAMENTE

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

2008 JUN 30 P 1 08

2191

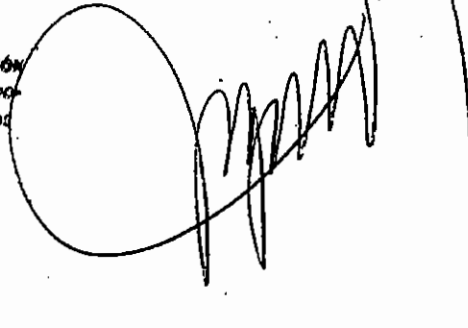
SECRETARIA DE JUSTICIA DE LA NACION

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 doce fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto particular que formula el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en la controversia constitucional 22/2006, promovida por el Municipio de Balancán, Estado de Tabasco, en contra del Congreso y de otras autoridades de la entidad. Se certifica para su publicación en el Periódico Oficial estatal.- México, Distrito Federal, a siete de julio de dos mil ocho.-----

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



<sup>1</sup> Las nueve iniciativas mencionadas son las siguientes:

- a) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo el 23 de octubre de 1997.
- b) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el 13 de noviembre de 1997.
- c) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo el 11 de diciembre de 1997.
- d) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el 31 de marzo de 1998.
- e) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 2 de abril de 1998.
- f) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 23 de abril de 1998.
- g) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el 11 de diciembre de 1998.
- h) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 30 de abril de 1999.
- i) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el 26 de mayo de 1999.

<sup>2</sup> Al respecto véase la tesis de jurisprudencia de rubro "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL. La reforma al artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, sustituyó el concepto de "bases normativas" utilizado en el texto anterior, por el de "leyes en materia municipal", modificación terminológica que atendió al propósito del Órgano Reformador de ampliar el ámbito competencial de los Municipios y delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal, a fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos. En consecuencia, 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" sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales, las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores y síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma, entre las que se pueden mencionar, enunciativamente, las normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas; las relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos; las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad; las que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los munícipes; las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal; el periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción, la rendición de informes por parte del Cabildo; la regulación de los aspectos generales 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, entre otras. En ese tenor, se concluye que los Municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorgue intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio, que ello le está constitucionalmente reservado a este último." Novena Época. Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXII, octubre de 2005, tesis P./J. 129/2005, página 2067.

Asimismo, la tesis de jurisprudencia de rubro "LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El Órgano Reformador de la Constitución en 1999 modificó el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un doble propósito: delimitar el objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del Municipio en determinados aspectos, según se advierte del dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en el cual se dispone que el contenido de las ahora denominadas "leyes estatales en materia municipal" debe orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada uno de ellos, lo que se traduce en que la competencia reglamentaria municipal abarque exclusivamente los

aspectos fundamentales para su desarrollo. Esto es, al preverse que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, bandos de policía y gobierno, 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, se buscó establecer un equilibrio competencial en el que prevaleciera la regla de que un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las atribuciones que constitucionalmente le corresponden; de manera que al Estado compete sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos sus Municipios, y a éstos corresponde dictar sus normas específicas dentro de su jurisdicción, sin contradecir esas bases generales." Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXII, octubre de 2005, tesis P./J. 133/2005, página 2068.

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

<sup>3</sup> Manifiesto que es *en principio*, puesto que la clasificación que propongo puede ser materia de cuestionamiento y, en su caso, complementación. Pero estimo que es una base metodológica sólida para efectos de la argumentación que sostengo en este voto particular.

<sup>4</sup> Evidentemente todo el razonamiento reconoce y parte de la premisa esencial de que los Estados, aún en el ámbito de sus facultades exclusivas o excluyentes, no pueden vulnerar las normas, valores, principios y reglas establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>5</sup> Los artículos 25, 26 (reformas promulgadas el 2 de febrero de 1983 y publicadas al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación) y 134 (reforma publicada en el órgano oficial citado el 28 de diciembre de 1982) ambos de la Constitución son al tenor siguiente: Artículo. 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

Artículo. 26.

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

Artículo. 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la

administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

<sup>6</sup> Artículo 1. La presente Ley es de orden Público e Interés Social y tiene por objeto regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la Obra Pública que realicen con:

I.- Las Dependencias del Ejecutivo, señaladas en el Artículo 11 de su Ley Orgánica;

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, en los términos del artículo 4 de esta Ley;

III.- Los Organismos Descentralizados y Desconcentrados del Gobierno del Estado;

IV.- Las Empresas de participación mayoritaria del Gobierno del Estado, y

V.- Los fideicomisos en los que los fideicomitentes sean el Gobierno Estatal o cualesquiera de las entidades mencionadas en las Fracciones III y IV, o similares.



## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO  
DE LA FEDERACIÓN  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 16/2006, INTERPUESTO  
POR EL MUNICIPIO DE MACUSPANA, ESTADO DE  
TABASCO, RESUELTO POR MAYORÍA DE NUEVE VOTOS EN  
EL TRIBUNAL PLENO DE ESTA SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACIÓN EL DÍA VEINTINUEVE DE ABRIL DE  
DOS MIL OCHO.

En la controversia constitucional fallada por el Tribunal Pleno se impugnó, entre otras cosas, la expedición del Decreto número 007 que contiene la nueva Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, concretamente el artículo 73, fracción IV, segundo párrafo, así como el primer acto de aplicación de la misma ley, consistente en el decreto 112 publicado el 28 de diciembre de 2005.



Dicho numeral prevé que la ejecución de obras públicas por administración directa no podrá exceder el cinco por ciento de la asignación física total autorizada a los municipios para obra pública, o del monto anual de los servicios relacionados con las mismas en cada ejercicio presupuestal.

En la resolución del Tribunal Pleno se determinó que el mencionado numeral es violatorio del principio de libre administración tributaria contenido en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (en lo sucesivo CPEUM) acogiendo el criterio derivado de la controversia constitucional 24/2006 promovida por el Municipio de Cunduacán, Estado de Tabasco, resuelto por unanimidad de nueve votos.

El precepto mencionado se consideró inconstitucional debido a que el legislador, al imponer un límite a la ejecución de las obras públicas por administración directa, transgredió la autonomía municipal derivada del inciso a), fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, por medio del cual se faculta a las legislaturas de los estados a establecer bases generales en la administración pública municipal, ya que dichas bases deben tener por objeto establecer un marco normativo homogéneo a los municipios de un Estado, quedando dentro de la esfera de competencias de estos últimos la facultad de regular los aspectos medulares de acuerdo a sus propias necesidades e intereses de desarrollo.

Aunque como señalé, el criterio que ahora se sustenta no es sino la reiteración de lo resuelto por el Tribunal Pleno, aprovecho esta oportunidad para reiterarme en contra de esa conclusión.



## ARGUMENTACIÓN DEL VOTO

PODER JUI  
SUPREMA CG  
SECRETAR

El actual texto del artículo 115 constitucional tuvo como origen la presentación de nueve iniciativas por diversos Grupos Parlamentarios en la Cámara de Diputados<sup>1</sup>, destacando para el caso, la iniciativa presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional el 31 de marzo de 1998, cuya exposición de motivos, en lo que interesa, fue la siguiente:

[...] a) La presente iniciativa introduce el término de autonomía (actualmente dicho término no existe en el texto vigente del artículo 115) como parte de los atributos del municipio y se concibe, como la potestad que dentro de la noción de estado en su amplio sentido, pueden gozar los municipios para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. Este concepto es el sentido del término autonomía, que se propone adicionar al párrafo primero del artículo 115 desarrollándolo en la fracción segunda del citado numeral en su primer párrafo.

b) Con el objeto de garantizar los alcances cuasilegislativos de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, se amplía y se hace explícita la potestad que estos tendrán para expedir bandos de policía y buen gobierno y reglamentos, particularmente los que regulen la organización de la administración pública municipal, respecto de sus órganos administrativos, desconcentrados y descentralizados, la distribución de competencias y facultades entre sus dependencias y el nombramiento de sus titulares que no sean miembros de ayuntamiento como órgano colegiado; así como para normar directa y espontáneamente las materias de su competencia así como procedimientos y servicios; introduciendo para ello un inciso a), de la fracción segunda del artículo 115.



COMITE DE  
ADOSACION.

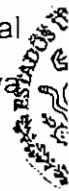


IAL DE LA FEDERACIÓN  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
GENERAL DE ACUERDOS

c) Al efecto las facultades reglamentarias amplias de los ayuntamientos y por ello cuasilegislativas, se remiten a un marco jurídico general que expedirán las legislaturas locales, denominado bases normativas municipales conforme a las cuales los ayuntamientos ejercerán sus potestades; pero a diferencia del texto constitucional vigente, el que ahora se propone limita las bases normativas de las legislaturas locales, al establecimiento de principios generales de procedimiento administrativo garantías de igualdad, transparencia, audiencia, defensa y legalidad, y el que dichas bases deberán estar contenidas en una sola ley. Esta nueva disposición se encuadra en el inciso b) de la propia fracción segunda citada a manera de adición.

d) También se adiciona un inciso c) de la fracción aludida, en donde se impide que en ningún caso las bases normativas municipales que expidan las legislaturas locales, podrán establecer procedimientos de nombramiento o designación de servidores públicos municipales distintos a los propios miembros del ayuntamiento, esto será pues, facultad exclusiva del referido órgano colegiado municipal según el inciso a) ya explicado; así como la prohibición para que las legislaturas determinen la organización interna de la administración pública municipal, al tiempo que no podrá la legislatura constituirse así misma ni a ningún otro órgano distinto al ayuntamiento como instancia de decisión o resolución administrativa en lugar del ayuntamiento como órgano de gobierno municipal.

e) Finalmente, se adiciona un inciso d) a dicha fracción, facultando a las legislaturas para establecer en las bases normativas municipales, las decisiones que por su trascendencia, en todo caso deberán ser tomadas por mayoría calificada de los miembros del ayuntamiento, haciendo especial énfasis en la desincorporación de bienes del dominio público municipal, venta de inmuebles o cambio de destino, así como las resoluciones administrativas o relaciones



PODER JU  
RIPREMA C  
SECRET

contractuales que comprometan al municipio más allá del término de la gestión del ayuntamiento o consejo municipal que se trate, sin que en ningún caso puedan las legislaturas, como perversamente hoy sucede, ser la instancia de resolución en materia patrimonial o administrativa de los municipios. [...]

IAL DE LA FEDERACION  
E DE JUSTICIA DE LA NACION

h) En relación con esta fracción cuarta, se adiciona un inciso d que establece como parte integrante de las haciendas municipales y por ende bajo su exclusiva administración y ejercicio, cualquier otra aportación adicional que en los presupuestos federales o estatales se determinen en apoyo del cumplimiento de las funciones y la prestación de servicios del estricto, ahora si estricto, ámbito municipal."

Al respecto, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados manifestó en su dictamen de las iniciativas lo siguiente:

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

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



FEDERACION  
DE LA NACION  
E ACUERDO

propia del ayuntamiento en el hoy exclusivo ejercicio de administrar su hacienda."

Ahora bien, el texto actual del artículo 115 constitucional, específicamente en las fracciones II, III y IV, establece que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley; que las leyes expedidas por las legislaturas de los estados deberán establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo; que los municipios tendrán a su cargo, entre otras cosas, las funciones y servicios públicos que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de estos, así como su capacidad administrativa y financiera; que 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 y que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan.

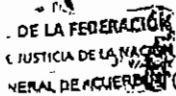
En este sentido, los municipios cuentan con la prerrogativa de libre administración hacendaria para el manejo de sus recursos; sin embargo, esta libertad no es absoluta en la medida en que, según lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV de la CPEUM, el manejo de dichos recursos debe sujetarse a lo dispuesto en las leyes que para tal efecto expidan las legislaturas locales.

Ciertamente la intensión del Constituyente Permanente fue dotar a los municipios de autonomía, de los recursos necesarios para el desempeño de las funciones y servicios públicos que la propia Constitución Federal les impone, así como de la libertad para manejar dichos recursos, pero de ello no se puede desprender que el ejercicio de esta autonomía y libertad sea absoluto sin apego a las demás disposiciones constitucionales y legales<sup>2</sup>. Por ello, desde mi perspectiva, dicha prerrogativa significa que los municipios están en libertad de administrar su hacienda sin la injerencia de otros poderes, autoridades u órganos en las decisiones particulares, pero con apego a las disposiciones que al efecto expidan las legislaturas locales, respetando siempre lo establecido en la Constitución Federal.

En los criterios de la mayoría se perdió de vista que el sistema federal mexicano establece la distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno (e, inclusive, órganos constitucionales autónomos) y que, por tanto, las disposiciones en favor de los municipios deben interpretarse tomando en cuenta, necesariamente, las facultades constitucionales que tienen otorgados los órdenes estatales.

En este sentido, se pueden establecer tres premisas normativas, en principio<sup>3</sup>, para definir la órbita estatal de competencia exclusiva, dado que los Estados gozan de facultades originales (residuales), que deben ejercer siempre dentro del

marco de la CPEUM<sup>4</sup> Conforme a este ordenamiento fundamental, estas premisas son: 1ª que la competencia o facultad no le haya sido otorgada expresamente y de manera exclusiva y excluyente a las autoridades federales (artículo 124) o a los municipios (artículo 115); 2ª que el ejercicio de la facultad o competencia no se encuentre prohibido expresamente, de manera absoluta o relativa (por ejemplo artículos 115, fracción IV, segundo párrafo, 117 y 118); y 3ª que, por excepción, la facultad de competencia la tengan otorgada de manera exclusiva o expresa a las jurisdicciones estatales (por ejemplo artículos 2º fracción IX, segundo párrafo, 27, fracciones VI, párrafo segundo y XVII, último párrafo, o último párrafo del 117).



DE LA FEDERACIÓN  
JUSTICIA DE LA NACIÓN  
GENERAL DE ACUERDO

o dándose alguna de dichas premisas debe entenderse que los Estados se encuentran en la posibilidad de legislar, conforme con lo que determinan los artículos constitucionales 40 y 41, en su primer párrafo, sobre cualquier materia, en tanto no violenten algún precepto de la CPEUM.

En el caso concreto, el Estado de Tabasco optó por establecer la rectoría del Estado en materia económica y un sistema de planeación estatal similares al que se adoptó a principios de la década de los años ochenta a nivel nacional (artículo 25 y 26 de la CPEUM) y, también, por un esquema de uso y manejo de recursos públicos así como de contratación también similar al federal (artículo 134 de la CPEUM<sup>5</sup>).

La Constitución del Estado Libre y Soberano de Tabasco (en lo sucesivo CPET) establece, en su artículo 76, lo siguiente:

*ARTICULO 76.- Corresponde al Estado la Rectoría del Desarrollo de la Entidad, para Garantizar que éste sea integral, que fortalezca su soberanía y su Régimen Democrático y que, mediante el Crecimiento Económico que fomente el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de las libertades y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales cuya seguridad protege el derecho.*

*El Estado Planeará, Conducirá, Coordinará y Orientará la Actividad Económica Estatal, y llevará a cabo la regulación y fomento de las Actividades que demande el interés General, en el marco de las Libertades Otorgadas por la Ley.*

*Al Desarrollo Económico Estatal Concurrirán con Responsabilidad Social, el Sector Público, el Sector Social y el Sector Privado, sin menoscabo de otras formas de Actividad Económica que contribuyan al Desarrollo de la Entidad.*

*El Sector Público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas definidas por esta Constitución y las Leyes que de ella emanen. Para un mejor cumplimiento de sus fines, la Ley Precisaré las formas de Participación Social en estas áreas, conservando el Estado en todo tiempo el Control sobre la Conducción y Operación. Asimismo, podrá participar por sí o a través de los Sectores Social o Privado de acuerdo con la Ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.*

FEDERACIÓN  
DE LA NACIÓN



Bajo criterios de equidad social y productividad, se apoyará e impulsará al sector social y al sector privado de la economía, sujetándolos junto con las actividades económicas que realiza el Estado; a las modalidades que dicte el interés Público y al uso, en beneficio general de los recursos productivos, cuidando de su conservación y del medio ambiente.

La Ley, establecerá los mecanismos que faciliten la organización y expansión de la actividad económica del sector social, mediante organizaciones para trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La Ley alentará y protegerá la actividad económica que realizan los particulares y proveerá condiciones para el desenvolvimiento de la empresa privada en los términos legales.

El Estado organizará un sistema de planeación Democrática del Desarrollo Estatal que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad, al crecimiento de la economía y a la democratización Política, Social y Cultural del Estado.

(REFORMADO, P.O. 15 DE NOVIEMBRE DE 2003)

Los fines del proyecto estatal contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática buscando la participación de los diversos sectores de la sociedad, particularmente de los pueblos y comunidades indígenas, para incorporar en lo conducente, sus recomendaciones y propuestas al plan y a los programas de desarrollo. Por tanto, habrá un Plan Estatal de Desarrollo al que se sujetarán

*obligatoriamente los programas de la administración pública del Estado. La Ley facultará al Ejecutivo para que pueda establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Estatal de Planeación Democrática, así como los criterios de la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará cuales serán los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo coordine, mediante convenios con los Gobiernos de las entidades municipales, e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.*

*El Ejecutivo informará al Congreso del Estado de los criterios que sirvan de base al Plan Estatal de Desarrollo, con el fin de que los tome en consideración al ejercer sus atribuciones constitucionales.*

*El Estado coadyuvará con la Federación, promoviendo las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleos y de garantizar el acceso de la población campesina al bienestar y justa incorporación y participación en el desarrollo del Estado. Igualmente, fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el mejor uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos y servicios de capacitación y extensionismo.*

PODER JI  
SUPREMA  
SECRET

*El Estado impulsará también, junto con la Federación, la organización para la producción, industrialización y comercialización, que requiera la economía estatal y el beneficio de los campesinos.*

*(ADICIONADO, P.O. 11 DE JUNIO DE 1983)*

*Los recursos Económicos de que dispongan el Gobierno del Estado, de los Municipios, así como sus respectivas Administraciones Públicas Paraestatales,*

LA FEDERACIÓN  
DE ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
SECRETARÍA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

se administrarán con eficiencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

(ADICIONADO, P.O. 11 DE JUNIO DE 1983)

Las Adquisiciones, Arrendamientos y Enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y contratación de obras que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria Pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

(ADICIONADO, P.O. 11 DE JUNIO DE 1983)

Cuando las licitaciones a que hace referencia al párrafo anterior, no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las Leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

(ADICIONADO, P.O. 11 DE JUNIO DE 1983)

El manejo de Recursos Económicos del Estado, de los Municipios y de sus respectivas Administraciones Públicas paraestatales, se sujetarán a las bases de este artículo.

LA FEDERACIÓN  
DE ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
SECRETARÍA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
DIRECCIÓN GENERAL DE ACUERDOS

(ADICIONADO, P.O. 11 DE JUNIO DE 1983)

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título séptimo de esta Constitución."

Como puede apreciarse, de la simple lectura de la CPEUM y del texto fundamental de Tabasco, no existen diferencias sustanciales en su contenido, por lo que se puede afirmar categóricamente que en ese Estado se siguieron las mismas directrices constitucionales que el Constituyente Permanente estableció a nivel nacional, por lo que no podría argumentarse que existe violación alguna al marco fundamental federal en esos ámbitos.

Ahora bien, la ley impugnada, en principio, es conforme con el artículo 134, primer párrafo, de la Constitución Federal y 76 de la Constitución Local, pues en ellos se prevén los criterios con los cuales se deben administrar los recursos públicos, de la federación, de los estados y de los municipios —tales como eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez— y se estatuye la licitación pública como mecanismo preferente para, entre otras cosas, la contratación de obra pública, todo lo cual se refleja en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco.

Además, según lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley estatal antes citada<sup>6</sup>, los montos destinados por los ayuntamientos para la realización de obras públicas podrán ser con cargo total o parcial de los fondos del Gobierno del Estado, de sus propios recursos o con cargo a las aportaciones federales y con transferencias de fondos.



TRIBUNAL DE LA FEDERACIÓN  
DE JUSTICIA DE LA UNIÓN

Es incontestable que los recursos aludidos se integran a la hacienda pública municipal, quedando, por tanto, a cargo de la administración de ese orden de gobierno en los términos señalados en el artículo 115 de la CPEUM, tal y como lo ha sostenido el Pleno y las Salas de este Tribunal; sin embargo, en su uso y aplicación pueden y deben sujetarse a las prescripciones constitucionales y legales pertinentes (en el caso concreto a lo dispuesto en el artículo 134, primer párrafo, de la CPEUM, 76 de la del Estado de Tabasco y al control de las legislaturas locales).

De ello se sigue que los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal (artículo 134, primer párrafo de la CPEUM y 13, párrafo décimo tercero, de la CPET) deben, en el manejo de los recursos económicos de que dispongan (sin excepción), administrarlos con eficacia, eficiencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 76 de la CPET, que es plenamente conforme con los textos del Pacto Federal, corresponde a la legislatura local determinar, en el marco de la rectoría económica y del sistema de planeación democrática del desarrollo del Estado, la regulación en el uso de los recursos públicos para conseguir los objetivos de desarrollo sustentable social y económico, buscando entre otros objetivos, el crecimiento económico, el fomento al empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza.

En este contexto normativo, la CPET, en su artículo 76, señala que deberá ser preferente para las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y contratación de obras el procedimiento de licitación pública.

Ahora bien, el artículo 73 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (la porción normativa que específicamente fue tildada de inconstitucional se subraya), señala:

*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  
DE LA FEDERACIÓN  
JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN; 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.

Como sucede a nivel federal, la legislación de la materia en Tabasco establece que la obra pública puede realizarse por contrato o por administración directa. Esta última significa que son los órganos de la administración pública (federal, estatal o municipal) los que realizan las obras, en principio, con sus propios recursos técnicos, financieros (dígase para los efectos: recursos presupuestales), maquinaria y demás elementos necesarios.

Es palmario que no existe previsión constitucional alguna, federal o local, que determine cómo debe regularse esta forma de realizar la obra pública mediante administración directa; tampoco existe alguna previsión que le otorgue facultades o competencia regulatoria en la materia a los municipios. En cambio, conforme al régimen de distribución de facultades y competencias constitucionales, los Estados no solamente pueden sino que deben legislar en la materia. Consecuentemente, es válido afirmar que el legislador de Tabasco puede regular la materia de obra pública y, por tanto, sobre las formas o tipos para que ella se pueden llevar a cabo, siempre que lo haga dentro del marco de la CPEUM y de la CPET.

En este tenor, el legislador de Tabasco configuró en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas las disposiciones y directrices del artículo 76 de la CPET. En la resolución de la mayoría se reconoció implícitamente a administración directa prevista en la ley como una forma

SECRETARIA GENERAL  
ESTADO DE TABASCO  
SECRETARIA GENERAL  
SECRETARIA GENERAL

constitucionalmente válida para realizar obra pública, pero se estimo que para el régimen municipal resultaba inconstitucional que se impusiera un límite a las operaciones por administración directa 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 fuese el caso, dado que con ello, argumento la mayoría, se

ICIAL DE LA FEDERACIÓN

TE DE JUSTICIA DE LA UNIÓN

violentaba la autonomía municipal derivada del inciso a), fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, por medio del cual se faculta a las legislaturas de los estados a establecer bases generales en la administración pública municipal, ya que dichas bases deben tener por objeto establecer un marco normativo homogéneo a los municipios de un Estado, quedando dentro de la esfera de competencias de estos últimos, la facultad de regular los aspectos medulares de acuerdo a sus propias necesidades e intereses de desarrollo.

Estimo que con el argumento inmediatamente antes señalado se incurrió en una confusión y en un error. En una confusión, dado que la norma tildada de inconstitucional no tiene que ver directamente con las bases generales de administración municipal sino con la regulación de la obra pública, que es una facultad de la Legislatura del Estado conforme al artículo 76 de la CPET. En un error, toda vez que se consideró que con esa limitación se afectaba la autonomía de los municipios para el manejo de su hacienda, cuando en el caso se trata de la

regulación general de una forma de realización de obra pública,  
imponiendo un límite al monto que mediante esa específica forma,  
por administración directa, se pudiese realizar al año.

En consecuencia, el artículo declarado inconstitucional no podía serlo por el solo hecho de establecer un límite para la contratación de obra pública por administración directa. Ello, por sí mismo, en nada viola la autonomía municipal. En todo caso, se debió analizar si la porción normativa declarada inconstitucional carecía de racionalidad respecto de los fines con ella buscados, a la luz del marco constitucional en el que encuentra su fundamento (o sea el primer párrafo del artículo 134 de la CPEUM y el artículo 76 de la CPET en su integridad).

La resolución de la mayoría no tomó en cuenta, en el caso concreto de Tabasco, que constitucionalmente la regulación de la obra pública se encuentra directamente condicionada y sujeta a las facultades estatales de rectoría económica y planeación democrática del desarrollo, así como a la obligación de legislar para conseguir el uso y aplicación eficaz, eficiente y honrado de los recursos públicos, de lo cual, en caso alguno, pueden quedar excluidos los municipios.

Solamente en el caso de que se hubiesen hecho los ejercicios de ponderación necesarios entre la norma impugnada y el marco constitucional referido, se hubiese podido llegar a

establecer fundadamente un juicio de no conformidad a la Constitución del precepto de marras. Esos ejercicios de ponderación nunca se hicieron.

SUPREMA  
CORTA DE JUSTICIA  
DE LA NACION  
SECRETARIA  
DE ACUERDOS

La mayoría construyó su decisión sobre el argumento, liso y llano, de que con dicho precepto se violaba el artículo 115 de la CPEUM, sin tomar en cuenta el resto de los preceptos constitucionales, federales y estatales, que rigen para la obra pública federal, estatal y municipal. Por ello, estimo que las razones que se esgrimen para declarar no conforme a la CPEUM el artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas de Tabasco, publicada en el periódico oficial del 7 de abril de 2004 y su reforma de 25 de noviembre de 2006, no son suficientes.

RODRIGUEZ JU  
SUPREMA C  
SECRETARIA

AL DE LA FEDERACIÓN  
DE JUSTICIA DE LA NACION

ATENTAMENTE  
*[Signature]*  
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

*[Signature]*

SECRETARIA GENERAL  
DE ACUERDOS

2008 JUN 30 P 7 08

SUPREMA CORTA DE JUSTICIA  
DE LA NACION

72-2151

*Recibido en el 23 de junio de 2008*

**EI 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 doce fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto particular que formula el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en la controversia constitucional 16/2006, promovida por el Municipio de Macuspana, Estado de Tabasco, en contra del Congreso y de otras autoridades de la entidad. Se certifica para su publicación en el Periódico Oficial estatal.-----**

**México, Distrito Federal, a siete de julio de dos mil ocho. -----**



<sup>1</sup> Las nueve iniciativas mencionadas son las siguientes:

- a) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo el 23 de octubre de 1997.
- b) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el 13 de noviembre de 1997.
- c) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo el 11 de diciembre de 1997.
- d) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el 31 de marzo de 1998.
- e) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 2 de abril de 1998.
- f) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 23 de abril de 1998.
- g) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el 11 de diciembre de 1998.
- h) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 30 de abril de 1999.
- i) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el 26 de mayo de 1999.

<sup>2</sup> Al respecto véase la tesis de jurisprudencia de rubro "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL. La reforma al artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, sustituyó el concepto de "bases normativas" utilizado en el texto anterior, por el de "leyes en materia municipal", modificación terminológica que atendió al propósito del Órgano Reformador de ampliar el ámbito competencial de los Municipios y delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal, a fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos. En consecuencia, 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" sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales, las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores y síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma, entre las que se pueden mencionar, enunciativamente, las normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas; las relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos; las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad; las que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los munícipes; las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal; el periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción; la rendición de informes por parte del Cabildo; la regulación de los aspectos generales 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, entre otras. En ese tenor, se concluye que los Municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un orden que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorgue intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último." Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXII, octubre de 2005, tesis P./J. 129/2005, página 2067.

Asimismo, la tesis de jurisprudencia de rubro "LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El Órgano Reformador de la Constitución en 1999 modificó el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un doble propósito: delimitar el objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del Municipio en determinados aspectos, según se advierte del dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en el cual se dispone que el contenido de las ahora denominadas "leyes estatales en materia municipal" debe orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada uno de ellos, lo que se traduce en que la competencia reglamentaria municipal abarque exclusivamente los

aspectos fundamentales para su desarrollo. Esto es, al preverse que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, bandos de policía y gobierno, 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, se buscó establecer un equilibrio competencial en el que prevaleciera la regla de que un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las atribuciones que constitucionalmente le corresponden; de manera que al Estado compete sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos sus Municipios, y a éstos corresponde dictar sus normas específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir esas bases generales." Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXII, octubre de 2005, tesis P./J. 133/2005, página 2068.

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

<sup>3</sup> Manifiesto que es *en principio*, puesto que la clasificación que propongo puede ser materia de cuestionamiento y, en su caso, complementación. Pero estimo que es una base metodológica sólida para efectos de la argumentación que sostengo en este voto particular.

<sup>4</sup> Evidentemente todo el razonamiento reconoce y parte de la premisa esencial de que los Estados, aún en el ámbito de sus facultades exclusivas o excluyentes, no pueden vulnerar las normas, valores, principios y reglas establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>5</sup> Los artículos 25, 26 (reformas promulgadas el 2 de febrero de 1983 y publicadas al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación) y 134 (reforma publicada en el órgano oficial citado el 28 de diciembre de 1982) ambos de la Constitución son al tenor siguiente:

Artículo. 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

Artículo. 26.

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

<sup>6</sup> Artículo 1. La presente Ley es de orden Público e Interés Social y tiene por objeto regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la Obra Pública que realicen con:

- I.- Las Dependencias del Ejecutivo, señaladas en el Artículo 11 de su Ley Orgánica;
- 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, en los términos del artículo 4 de esta Ley;
- III.- Los Organismos Descentralizados y Desconcentrados del Gobierno del Estado;
- IV.- Las Empresas de participación mayoritaria del Gobierno del Estado, y
- V.- Los fideicomisos en los que los fideicomitentes sean el Gobierno Estatal o cualesquiera de las entidades mencionadas en las Fracciones III y IV, o similares.



## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO  
AL DE LA FEDERACIÓN  
DE LA NACIÓN  
**JOSE FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS** EN LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2006, INTERPUESTO  
POR EL MUNICIPIO DE TEAPA, ESTADO DE TABASCO,  
RESUELTO POR MAYORÍA DE OCHO VOTOS EN EL  
TRIBUNAL PLENO DE ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA  
DE LA NACIÓN EL DÍA VEINTIUNO DE ABRIL DE DOS MIL  
OCHO.

En la controversia constitucional fallada por el Tribunal Pleno se impugnó la expedición del Decreto número 007 que contiene la nueva Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, concretamente el artículo 73, fracción IV, segundo párrafo, así como el primer acto de aplicación de la misma ley, consistente en el decreto 108 publicado el 28 de diciembre de 2005.

Dicho numeral prevé que la ejecución de obras públicas por administración directa no podrá exceder el cinco por ciento de la inversión física total autorizada a los municipios para obra pública, o del monto anual de los servicios relacionados con las mismas en cada ejercicio presupuestal.



FEDERACIÓN  
DE LA NACIÓN  
ACUERDOS

En la resolución del Tribunal Pleno se determinó que el mencionado numeral es violatorio del principio de libre administración tributaria contenido en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (en lo sucesivo CPEUM) acogiendo el criterio derivado de la controversia constitucional 24/2006 promovida por el Municipio de Cunduacán, Estado de Tabasco, resuelto por unanimidad de nueve votos.

El precepto mencionado se consideró inconstitucional debido a que el legislador, al imponer un límite a la ejecución de las obras públicas por administración directa, transgredió la autonomía municipal derivada del inciso a), fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, por medio del cual se faculta a las legislaturas de los estados a establecer bases generales en la administración pública municipal, ya que dichas bases deben tener por objeto establecer un marco normativo homogéneo a los municipios de un Estado, quedando dentro de la esfera de competencias de estos últimos la facultad de regular los aspectos medulares de acuerdo a sus propias necesidades e intereses de desarrollo.

Aunque como señalé, el criterio que ahora se sustenta no es sino la reiteración de lo resuelto por el Tribunal Pleno, aprovecho esta oportunidad para reiterarme en contra de esa conclusión.

SECRETARÍA  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

## ARGUMENTACIÓN DEL VOTO

PODER:  
SUPREMU  
SECRET

El actual texto del artículo 115 constitucional tuvo como origen la presentación de nueve iniciativas por diversos Grupos Parlamentarios en la Cámara de Diputados<sup>1</sup>, destacando para el caso, la iniciativa presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional el 31 de marzo de 1998, cuya exposición de motivos, en lo que interesa, fue la siguiente:

EL DE LA FEDERACIÓN  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

"[...] a) La presente iniciativa introduce el término de autonomía (actualmente dicho término no existe en el texto vigente del artículo 115) como parte de los atributos del municipio y se concibe, como la potestad que dentro de la noción de estado en su amplio sentido, pueden gozar los municipios para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. Este concepto es el sentido del término autonomía, que se propone adicionar al párrafo primero del artículo 115 desarrollándolo en la fracción segunda del citado numeral en su primer párrafo.

b) Con el objeto de garantizar los alcances cuasilegislativos de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, se amplía y se hace explícita la potestad que estos tendrán para expedir bandos de policía y buen gobierno y reglamentos, particularmente los que regulen la organización de la administración pública municipal, respecto de sus órganos administrativos, desconcentrados y descentralizados, la distribución de competencias y facultades entre sus dependencias y el nombramiento de sus titulares que no sean miembros de ayuntamiento como órgano colegiado; así como para normar directa y espontáneamente las materias de su competencia así como procedimientos y servicios; introduciendo para ello un inciso a), de la fracción segunda del artículo 115.



c) Al efecto las facultades reglamentarias amplias de los ayuntamientos y por ello cuasilegislativas, se remiten a un marco jurídico general que expedirán las legislaturas locales, denominado bases normativas municipales conforme a las cuales los ayuntamientos ejercerán sus potestades; pero a diferencia del texto constitucional vigente, el que ahora se propone limita las bases normativas de las legislaturas locales, al establecimiento de principios generales de procedimiento administrativo garantías de igualdad, transparencia, audiencia, defensa y legalidad, y el que dichas bases deberán estar contenidas en una sola ley. Esta nueva disposición se encuadra en el inciso b) de la propia fracción segunda citada a manera de adición.

d) También se adiciona un inciso c) de la fracción aludida, en donde se impide que en ningún caso las bases normativas municipales que expidan las legislaturas locales, podrán establecer procedimientos de nombramiento o designación de servidores públicos municipales distintos a los propios miembros del ayuntamiento, esto será pues, facultad exclusiva del referido órgano colegiado municipal según el inciso a) ya explicado; así como la prohibición para que las legislaturas determinen la organización interna de la administración pública municipal, al tiempo que no podrá la legislatura constituirse así misma ni a ningún otro órgano distinto al ayuntamiento como instancia de decisión o resolución administrativa en lugar del ayuntamiento como órgano de gobierno municipal.

e) Finalmente, se adiciona un inciso d) a dicha fracción il facultando a las legislaturas para establecer en las bases normativas municipales, las decisiones que por su trascendencia, en todo caso deberán ser tomadas por mayoría calificada de los miembros del ayuntamiento, haciendo especial énfasis en la desincorporación de bienes del dominio público municipal, venta de inmuebles o cambio de destino, así como las resoluciones administrativas o relaciones

contractuales que comprometan al municipio más allá del término de la gestión del ayuntamiento o consejo municipal que se trate, sin que en ningún caso puedan las legislaturas, como perversamente hoy sucede, ser la instancia de resolución en materia patrimonial o administrativa de los municipios. [...]

AL DE LA FEDERACIÓN  
E DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

h) En relación con esta fracción cuarta, se adiciona un inciso d que establece como parte integrante de las haciendas municipales y por ende bajo su exclusiva administración y ejercicio, cualquier otra aportación adicional que en los presupuestos federales o estatales se determinen en apoyo del cumplimiento de las funciones y la prestación de servicios del estricto, ahora si estricto, ámbito municipal."

Al respecto, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados manifestó en su dictamen de las iniciativas lo siguiente:

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

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



FEDERACIÓN  
A DE LA NACIÓN  
E ACUERDOS

propia del ayuntamiento en el hoy exclusivo ejercicio de administrar su hacienda."

Ahora bien, el texto actual del artículo 115 constitucional, específicamente en las fracciones II, III y IV, establece que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley; que las leyes expedidas por las legislaturas de los estados deberán establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo; que los municipios tendrán a su cargo, entre otras cosas, las funciones y servicios públicos que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de estos, así como su capacidad administrativa y financiera; que 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 y que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan.

En este sentido, los municipios cuentan con la prerrogativa de libre administración hacendaria para el manejo de sus recursos; sin embargo, esta libertad no es absoluta en la medida en que, según lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV del CPEUM, el manejo de dichos recursos debe sujetarse a lo dispuesto en las leyes que para tal efecto expidan las legislaturas locales.

Ciertamente la intención del Constituyente Permanente fue dotar a los municipios de autonomía, de los recursos necesarios para el desempeño de las funciones y servicios públicos que la propia Constitución Federal les impone, así como de la libertad para manejar dichos recursos, pero de ello no se puede desprender que el ejercicio de esta autonomía y libertad sea absoluto sin apego a las demás disposiciones constitucionales y

legales<sup>2</sup>. Por ello, desde mi perspectiva, dicha prerrogativa **significa que los municipios están en libertad de administrar su hacienda sin la injerencia de otros poderes, autoridades u órganos en las decisiones particulares, pero con apego a las disposiciones que al efecto expidan las legislaturas locales, respetando siempre lo establecido en la Constitución Federal.**

AL DE LA FEDERACIÓN  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En los criterios de la mayoría se perdió de vista que el sistema federal mexicano establece la distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno (e, inclusive, órganos constitucionales autónomos) y que, por tanto,

AL DE LA FEDERACIÓN  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

las previsiones en favor de los municipios deben interpretarse tomando en cuenta, necesariamente, las facultades constitucionales que tienen otorgados los órdenes estatales.

En este sentido, se pueden establecer tres premisas normativas, en principio<sup>3</sup>, para definir la órbita estatal de competencia exclusiva, dado que los Estados gozan de facultades originales (residuales), que deben ejercer siempre dentro del

marco de la CPEUM<sup>4</sup>. Conforme a este ordenamiento fundamental, estas premisas son: 1ª que la competencia o facultad no le haya sido otorgada expresamente y de manera exclusiva y excluyente a las autoridades federales (artículo 124) o a los municipios (artículo 115); 2ª que el ejercicio de la facultad o competencia no se encuentre prohibido expresamente, de manera absoluta o relativa (por ejemplo: artículos 115, fracción IV, segundo párrafo, 117 y 118), y 3ª que, por excepción, la facultad o competencia la tengan otorgada de manera exclusiva o expresa las jurisdicciones estatales (por ejemplo: artículos 2º, fracción IX, segundo párrafo, 27, fracciones VI, párrafo segundo y XVII, último párrafo, o último párrafo del 117).

No dándose alguna de dichas premisas debe entenderse que los Estados se encuentran en la posibilidad de legislar, conforme con lo que determinan los artículos constitucionales 40 y 41, en su primer párrafo, sobre cualquier materia, en tanto no violenten algún precepto de la CPEUM.

En el caso concreto, el Estado de Tabasco optó por establecer la rectoría del Estado en materia económica y un sistema de planeación estatal similares al que se adoptó a principios de la década de los años ochenta a nivel nacional (artículo 25 y 26 de la CPEUM) y, también, por un esquema de uso y manejo de recursos públicos así como de contratación también similar al federal (artículo 134 de la CPEUM<sup>5</sup>).

La Constitución del Estado Libre y Soberano de Tabasco (en lo sucesivo CPET) establece, en su artículo 76, lo siguiente:

*ARTICULO 76.- Corresponde al Estado la Rectoría del Desarrollo de la Entidad, para Garantizar que éste sea integral, que fortalezca su soberanía y su Régimen Democrático y que, mediante el Crecimiento Económico que fomente el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de las libertades y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales cuya seguridad protege el derecho.*

*El Estado Planeará, Conducirá, Coordinará y Orientará la Actividad Económica Estatal, y llevará a cabo la regulación y fomento de las Actividades que demande el interés General, en el marco de las Libertades Otorgadas por la Ley.*

*Al Desarrollo Económico Estatal Concurrirán con Responsabilidad Social, el Sector Público, el Sector Social y el Sector Privado, sin menoscabo de otras formas de Actividad Económica que contribuyan al Desarrollo de la Entidad.*

*El Sector Público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas definidas por esta Constitución y las Leyes que de ella emanen. Para un mejor cumplimiento de sus fines, la Ley Precisaré las formas de Participación Social en estas áreas, conservando el Estado en todo tiempo el Control sobre la Conducción y Operación. Asimismo, podrá participar por sí o a través de los Sectores Social o Privado de acuerdo con la Ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.*

*Bajo criterios de equidad social y productividad, se apoyará e impulsará al sector social y al sector privado*



FEDERACIÓN  
DE LA NACIÓN

de la economía, sujetándolos junto con las actividades económicas que realiza el Estado, a las modalidades que dicte el interés Público y al uso, en beneficio general de los recursos productivos, cuidando de su conservación y del medio ambiente.

La Ley, establecerá los mecanismos que faciliten la organización y expansión de la actividad económica del sector social, mediante organizaciones para trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La Ley alentará y protegerá la actividad económica que realizan los particulares y proveerá condiciones para el desenvolvimiento de la empresa privada en los términos legales.

El Estado organizará un sistema de planeación Democrática del Desarrollo Estatal que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad, al crecimiento de la economía y a la democratización Política, Social y Cultural del Estado.

(REFORMADO, P.O. 15 DE NOVIEMBRE DE 2003)

Los fines del proyecto estatal contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática buscando la participación de los diversos sectores de la sociedad, particularmente de los pueblos y comunidades indígenas, para incorporar en lo conducente, sus recomendaciones y propuestas al plan y a los programas de desarrollo. Por tanto, habrá un Plan Estatal de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública del Estado. La Ley facultará al Ejecutivo para

que pueda establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Estatal de Planeación Democrática, así como los criterios de la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará cuales serán los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo coordine, mediante convenios con los Gobiernos de las entidades municipales, e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

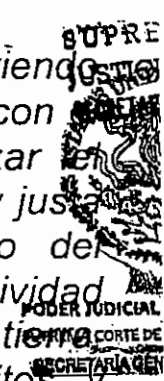
El Ejecutivo informará al Congreso del Estado de los criterios que sirvan de base al Plan Estatal de Desarrollo, con el fin de que los tome en consideración al ejercer sus atribuciones constitucionales.

El Estado coadyuvará con la Federación, promoviendo las condiciones para el desarrollo rural integral, con propósito de generar empleos y de garantizar el acceso de la población campesina al bienestar y justicia social, y a la incorporación y participación en el desarrollo del Estado. Igualmente, fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el mejor uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos y servicios de capacitación y extensionismo.

El Estado impulsará también, junto con la Federación, la organización para la producción, industrialización y comercialización, que requiera la economía estatal y el beneficio de los campesinos.

(ADICIONADO, P.O. 11 DE JUNIO DE 1983)

Los recursos Económicos de que dispongan el Gobierno del Estado, de los Municipios, así como sus respectivas Administraciones Públicas Paraestatales, se administrarán con eficiencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.



(ADICIONADO, P.O. 11 DE JUNIO DE 1983)

Las Adquisiciones, Arrendamientos y Enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y contratación de obras que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria Pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

(ADICIONADO, P.O. 11 DE JUNIO DE 1983)

Cuando las licitaciones a que hace referencia al párrafo anterior, no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las Leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

(ADICIONADO, P.O. 11 DE JUNIO DE 1983)

El manejo de Recursos Económicos del Estado, de los Municipios y de sus respectivas Administraciones Públicas paraestatales, se sujetarán a las bases de este artículo.

(ADICIONADO, P.O. 11 DE JUNIO DE 1983)

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título séptimo de esta Constitución."

Como puede apreciarse, de la simple lectura de la CPEUM y del texto fundamental de Tabasco, no existen diferencias sustanciales en su contenido, por lo que se puede afirmar categóricamente que en ese Estado se siguieron las mismas

directrices constitucionales que el Constituyente Permanente estableció a nivel nacional, por lo que no podría argumentarse que existe violación alguna al marco fundamental federal en esos ámbitos.

Ahora bien, la ley impugnada, en principio, es conforme con el artículo 134, primer párrafo, de la Constitución Federal y 76 de la Constitución Local, pues en ellos se prevén los criterios con los cuales se deben administrar los recursos públicos, de la federación, de los estados y de los municipios —tales como eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez— y se estatuye la licitación pública como mecanismo preferente para, entre otras cosas, la contratación de obra pública, todo lo cual se refleja en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco.

Además, según lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley estatal antes citada<sup>6</sup>, los montos destinados por los ayuntamientos para la realización de obras públicas podrán ser con cargo total o parcial de los fondos del Gobierno del Estado de sus propios recursos o con cargo a las aportaciones federales y con transferencias de fondos.

Es incontestable que los recursos aludidos se integran a la hacienda pública municipal, quedando, por tanto, a cargo de la administración de ese orden de gobierno en los términos señalados en el artículo 115 de la CPEUM, tal y como lo ha



sostenido el Pleno y las Salas de este Tribunal; sin embargo, en su uso y aplicación pueden y deben sujetarse a las prescripciones constitucionales y legales pertinentes (en el caso concreto a lo dispuesto en el artículo 134, primer párrafo, de la CPEUM, 76 de la del Estado de Tabasco y al control de las legislaturas locales).

De ello se sigue que los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal (artículo 134, primer párrafo de la CPEUM y 13, párrafo décimo tercero, de la CPET) deben, en el manejo de los recursos económicos de que dispongan (sin excepción), administrarlos con eficacia, eficiencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 76 de la CPET, que es plenamente conforme con los textos del Pacto Federal, corresponde a la legislatura local determinar, en el marco de la rectoría económica y del sistema de planeación democrática del desarrollo del Estado, la regulación en el uso de los recursos públicos para conseguir los objetivos de desarrollo sustentable social y económico, buscando entre otros objetivos, el crecimiento económico, el fomento al empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza.

En este contexto normativo, la CPET, en su artículo 76, señala que deberá ser preferente para las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y contratación de obras el procedimiento de licitación pública.

Ahora bien, el artículo 73 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (la porción normativa que

específicamente fue tildada de inconstitucional se subraya), señala:

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 **FEDERACIÓN** **LA 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

SECRETARIA  
DE JUSTICIA DE LA  
SECRETARIA GENERAL



SECRETARIA DE  
JUSTICIA  
SECRETARIA GENERAL

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.

Como sucede a nivel federal, la legislación de la materia en Tabasco establece que la obra pública puede realizarse por contrato o por administración directa. Esta última significa que son los órganos de la administración pública (federal, estatal o municipal) los que realizan las obras, en principio, con sus propios recursos técnicos, financieros (dígase para los efectos: recursos presupuestales), maquinaria y demás elementos necesarios.

Es palmario que no existe previsión constitucional alguna, federal o local, que determine cómo debe regularse esta forma de realizar la obra pública mediante administración directa; tampoco existe alguna previsión que le otorgue facultades o competencia regulatoria en la materia a los municipios. En cambio, conforme al régimen de distribución de facultades y competencias

constitucionales, los Estados no solamente pueden sino que deben legislar en la materia. Consecuentemente, es válido afirmar que el legislador de Tabasco puede regular la materia de obra pública y, por tanto, sobre las formas o tipos para que ella se pueden llevar a cabo, siempre que lo haga dentro del marco de la CPEUM y de la CPET.

En este tenor, el legislador de Tabasco configuró en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas las disposiciones y directrices del artículo 76 de la CPET. En la resolución de la mayoría se reconoció implícitamente a la administración directa prevista en la ley como una forma constitucionalmente válida para realizar obra pública, pero se estimo que para el régimen municipal resultaba inconstitucional que se impusiera un límite a las operaciones por administración directa 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 fuese el caso, dado que con ello, argumento la mayoría, se

AL DE LA FEDERACIÓN  
E DE INSTRUCCIÓN

Violentaba la autonomía municipal derivada del inciso a), fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, por medio del cual se faculta a las legislaturas de los estados a establecer bases generales en la administración pública municipal, ya que dichas bases deben tener por objeto establecer un marco normativo homogéneo a los municipios de un Estado, quedando dentro de la esfera de competencias de estos últimos; la facultad de regular los aspectos medulares de acuerdo a sus propias necesidades e intereses de desarrollo.

Estimo que con el argumento inmediatamente antes señalado se incurrió en una confusión y en un error. En una confusión, dado que la norma tildada de inconstitucional no tiene que ver directamente con las bases generales de administración municipal sino con la regulación de la obra pública, que es una facultad de la Legislatura del Estado conforme al artículo 76 de la CPET. En un error, toda vez que se consideró que con esa limitación se afectaba la autonomía de los municipios para el manejo de su hacienda, cuando en el caso se trata de la regulación general de una forma de realización de obra pública, imponiendo un límite al monto que mediante esa específica forma, por administración directa, se pudiese realizar al año.

En consecuencia, el artículo declarado inconstitucional no podía serlo por el solo hecho de establecer un límite para la contratación de obra pública por administración directa. Ello, por sí mismo, en nada viola la autonomía municipal. En todo caso, se debió analizar si la porción normativa declarada inconstitucional carecía de racionalidad respecto de los fines con ella buscados, a la luz del marco constitucional en el que encuentra su fundamento (o sea el primer párrafo del artículo 134 de la CPEUM y el artículo 76 de la CPET en su integridad).

La resolución de la mayoría no tomó en cuenta, en el caso concreto de Tabasco, que constitucionalmente la regulación de la obra pública se encuentra directamente condicionada y sujeta a las facultades estatales de rectoría económica y planeación democrática del desarrollo, así como a la obligación de legislar

para conseguir el uso y aplicación eficaz, eficiente y honrado de los recursos públicos, de lo cual, en caso alguno, pueden quedar excluidos los municipios.

Solamente en el caso de que se hubiesen hecho los ejercicios de ponderación necesarios entre la norma impugnada y el marco constitucional referido, se hubiese podido llegar a establecer fundamentamente un juicio de no conformidad con la Constitución del precepto de marras. Esos ejercicios de ponderación nunca se hicieron.

La mayoría construyó su decisión sobre el argumento, llano, de que con dicho precepto se violaba el artículo 115 de la CPEUM, sin tomar en cuenta el resto de los preceptos constitucionales, federales y estatales, que rigen para la obra pública federal, estatal y municipal. Por ello, estimo que las razones que se esgrimen para declarar no conforme a la CPEUM el artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas de Tabasco, publicada en el periódico oficial del 7 de abril de 2004 y de 25 de noviembre de 2006, no son suficientes.

AL DE LA FEDERACIÓN  
DE ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ATENTAMENTE

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA  
DE LA NACIÓN

R = 2191

2008 JUN 30 P 7 08

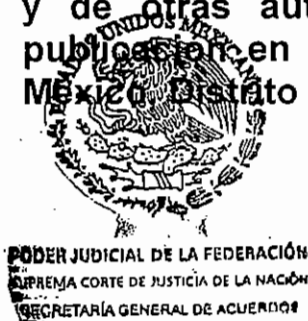
SECRETARIA GENERAL  
DE ACUERDOS

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 doce fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto particular que formula el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, 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 estatal.-----

México, Distrito Federal, a siete de julio de dos mil ocho.-----



<sup>1</sup> Las nueve iniciativas mencionadas son las siguientes:

- a) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo el 23 de octubre de 1997.
- b) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el 13 de noviembre de 1997.
- c) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo el 11 de diciembre de 1997.
- d) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el 31 de marzo de 1998.
- e) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 2 de abril de 1998.
- f) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 23 de abril de 1998.
- g) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el 11 de diciembre de 1998.
- h) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 30 de abril de 1999.
- i) Iniciativa presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el 26 de mayo de 1999.

<sup>2</sup> Al respecto véase la tesis de jurisprudencia de rubro "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL La reforma al artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la

Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, sustituyó el concepto de "bases normativas" utilizado en el texto anterior, por el de "leyes en materia municipal", modificación terminológica que atendió al propósito del Órgano Reformador de ampliar el ámbito competencial de los Municipios y delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal; a fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos. En consecuencia, 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" sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales, las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores y síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma, entre las que se pueden mencionar, enunciativamente, las normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas; las relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos; las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad; las que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los municipales; las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal; el periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción; la rendición de informes por parte del Cabildo; la regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden de los Municipios de un mismo Estado, entre otras. En ese tenor, se concluye que los Municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorgue intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último." Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXII, octubre de 2005, tesis P./J: 129/2005, página 2067.

Asimismo, la tesis de jurisprudencia de rubro "LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El Órgano Reformador de la Constitución en 1999 modificó el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un doble propósito: delimitar el objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del Municipio en determinados aspectos, según se advierte del dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en el cual se dispone que el contenido de las ahora denominadas "leyes estatales en materia municipal" debe orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada uno de ellos, lo que se traduce en que la competencia reglamentaria municipal abarque exclusivamente los aspectos fundamentales para su desarrollo. Esto es, al preverse que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, bandos de policía y gobierno,

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, se buscó establecer un equilibrio competencial en el que prevaleciera la regla de que un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las atribuciones que constitucionalmente le corresponden; de manera que al Estado compete sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos sus Municipios, y a éstos corresponde dictar sus normas específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir esas bases generales." Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXII, octubre de 2005, tesis P./J. 133/2005: página 2068.

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

<sup>3</sup> Manifiesto que es *en principio*, puesto que la clasificación que propongo puede ser materia de cuestionamiento y, en su caso, complementación. Pero estimo que es una base metodológica sólida para efectos de la argumentación que sostengo en este voto particular.

<sup>4</sup> Evidentemente todo el razonamiento reconoce y parte de la premisa esencial de que los Estados, aún en el ámbito de sus facultades exclusivas o excluyentes, no pueden vulnerar las normas, valores, principios y reglas establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>5</sup> Los artículos 25, 26 (reformas promulgadas el 2 de febrero de 1983 y publicadas al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación) y 134 (reforma publicada en el órgano oficial citado el 28 de diciembre de 1982) ambos de la Constitución son al tenor siguiente: Artículo. 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una

más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

Artículo. 26.

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios; con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

PODER JUDICIAL DE I  
EL PENA COSTE DE JUSTI  
SECRETARÍA GENERAL

AL DE LA FEDERACIÓN  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

Artículo. 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

ERACION  
LA NACION  
UESPOC

SECRETARIA GEN

<sup>6</sup> Artículo 1. La presente Ley es de orden Público e Interés Social y tiene por objeto regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la Obra Pública que realicen con:

- I.- Las Dependencias del Ejecutivo, señaladas en el Artículo 11 de su Ley Orgánica;
- 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, en los términos del artículo 4 de esta Ley;
- III.- Los Organismos Descentralizados y Desconcentrados del Gobierno del Estado;
- IV.- Las Empresas de participación mayoritaria del Gobierno del Estado, y
- V.- Los fideicomisos en los que los fideicomitentes sean el Gobierno Estatal o cualesquiera de las entidades mencionadas en las Fracciones III y IV, o similares.



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.