



artículo 105 constitucional o exclusivamente con el numeral 116 pero no así relacionándolo con el 115, llevaría a hacer prácticamente nugatorio el espíritu de la reforma constitucional a este último dispositivo, especialmente en los casos en que con mayor claridad se vería la necesidad de la reforma de que se ha tratado, a saber cuando los poderes de un Estado pretenden vulnerar las prerrogativas que como ente público se le otorgan a los Municipios. En efecto, al depender el Municipio de la legislatura local ésta podría apartarse de todas las prerrogativas que dicho numeral establece en favor de la entidad municipal y al no tener acceso jurisdiccional el Municipio para defender sus prerrogativas cuando sus intereses se vean lesionados, pues no podrá promover el juicio de amparo ni tampoco la controversia constitucional prevista en el artículo 105, resultaría ineficaz la reforma. Cualquier ordenamiento jurídico y, con mayor razón, la Carta Fundamental, debe interpretarse en su conjunto, de manera integral y no solamente parcial, ya que esta



SECRETARÍA DE JUSTICIA
NACIONAL
BAN DE ACUERDO

última postura originaria una óptica segmentada, es decir, una visión parcial que conduciría a una interpretación también parcial, que impediría alcanzar los objetivos perseguidos por la norma constitucional. Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno considera que el artículo 105 constitucional al prevenir que la Suprema Corte de Justicia conocerá de las controversias suscitadas entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, debe interpretarse conjuntamente con los artículos 115 y 116 de la Carta Magna Federal y de ello concluir que el Municipio constituye con sus propias peculiaridades, uno de los poderes que existen en las entidades federativas al cual debe permitírsele el acceso a la controversia constitucional, en aras de hacer efectivo los derechos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce; interpretación que se ajusta, además, al espíritu de la reforma municipal y que se adecúa a las condiciones y circunstancias que rodean el entorno municipal en la actualidad y no con



PREMA COR
DE LA
RETARIA GEN.



un criterio que pudo ser válido en mil novecientos diecisiete, pues estimar que las posibles controversias entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, sólo puede verificarse entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, sin considerar que dentro de cada entidad federativa existe otro nivel poder que es el municipal y que nace, vive y se desarrolla dentro del propio Estado y cuya condición hoy en día es muy distinta a la de mil novecientos diecisiete, resulta obsoleta y origina limitantes a la actuación municipal dentro del contexto constitucional actual. La única forma de garantizar la efectividad de los objetivos perseguidos con la reforma al artículo 115 constitucional, concretamente el de la autonomía municipal, es la de abrir la vía de la controversia constitucional al Municipio cuando se vean vulnerados o restringidos los derechos públicos que le fueron reconocidos. Lo contrario, es decir, el impedir el acceso del Municipio a la controversia constitucional, llevaría

a sostener que no obstante que el propósito de la reforma aludida fue el garantizar la autonomía municipal, no se dieron los elementos para que ésta fuera una realidad al no preverse un medio de defensa para que los Municipios pudieran atacar los actos que vulneren sus prerrogativas". Debe añadirse que si cuando no se había reformado la Constitución para establecer con claridad que los municipios pueden acudir a la controversia constitucional ya lo había admitido esta Suprema Corte, por mayoría de razón debe hacerlo cuando se ha introducido esa reforma e incluso se ha promulgado y publicado la Ley Orgánica del artículo 105 de la Constitución aunque la presente controversia deberá resolverse conforme a las disposiciones aplicables al momento en que se inició, tal como lo establece el artículo segundo transitorio del decreto congresional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995 que contiene la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el cual entró en vigor treinta días después de su publicación".



SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS



446

Consecuentemente, al constituir el municipio un Poder en los términos y para los efectos antes referidos, es claro que se ubica en el supuesto previsto en el mencionado artículo 105 de la Constitución General de la República, antes de su reforma, en cuanto tiene legitimación, como titular del derecho consignado en la Carta Magna, para ejercitar la acción correspondiente de controversia constitucional; con mayor razón si el mismo precepto constitucional ya reformado, señala expresamente al Municipio como una de las entidades con el derecho de intervenir en tal tipo de controversias.

TERCERO. A continuación procede analizar las cuestiones de fondo.

Por lo que toca a los planteamientos contenidos en los incisos a) y e), los cuales se analizan conjuntamente dada la íntima relación que guardan, la actora impugna tales actos argumentando, esencialmente, lo siguiente:

- Que los requerimientos del Gobierno del Estado para que los servidores públicos municipales presenten su declaración patrimonial, así como los avisos de altas y bajas, atenta en contra del desarrollo municipal autónomo.

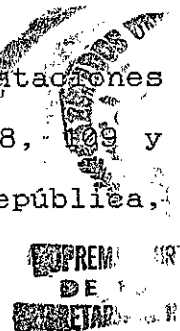
- Que en virtud de tales requerimientos, la Secretaría de la Contraloría del Estado se convierte en una autoridad intermedia entre el Municipio y el Gobierno

del Estado, conculcándose el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal que prohíbe tal sistema.

- Que la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos para el Estado de Nuevo León, reformada mediante Decreto número 238, publicado en el Periódico Oficial de treinta y uno de julio de mil novecientos noventa y uno, en cuanto impone a los funcionarios municipales la obligación de formular declaraciones patrimoniales ante la Contraloría del Estado, invade la esfera de atribuciones que el artículo 115 de la Carta Magna reserva al Municipio.

Con objeto de examinar dichas argumentaciones se toma en consideración que los artículos 108, 109 y 113 de la Constitución General de la República, establecen lo siguiente:.

"ART. 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito





CONTROVERSIA CONST. 3/93

Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurrán en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

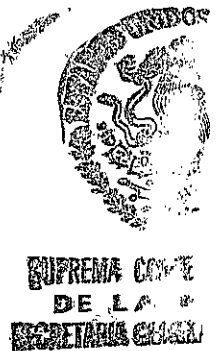
Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales superiores de Justicia locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

ART. 109.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los

Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con los siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.



No procede el juicio político por la mera expresión de ideas;

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones



CONTROVERSIA CONST. 3/93

que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia

ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

ART. 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsables y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados."



SUPREMA CORTE DE
DE LA NACIÓN
SECRETARÍA GENERAL D

CONTROVERSIA CONST. 3/93



De la lectura de las invocadas disposiciones de la Carta Magna, se advierte, en primer lugar, la intención del Constituyente de regular a ese alto rango la vigilancia de todos los servidores públicos a fin de garantizar la transparencia de su conducta en el ejercicio de sus funciones, dejando claramente definida la necesidad de responsabilizarlos mediante los lineamientos generales cuyo desarrollo y especificación encomienda a las constituciones locales y a las leyes, tanto federales como estatales.

También se advierte que la Constitución General de la República prevé, en los artículos transcritos, tres distintas formas de responsabilidad: una política, cuando en el ejercicio de sus funciones, los servidores públicos adopten conductas que perjudiquen los intereses públicos básicos o el buen despacho de los asuntos respectivos; otra de carácter penal, por los delitos perpetrados por dichos servidores; y una más de índole administrativa, por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que los servidores públicos deben cumplir en sus cargos; estas responsabilidades como ya se indicó, son reglamentadas en las leyes secundarias, siendo importante destacar para efectos de este asunto, que los funcionarios públicos al servicio del Municipio -sin excepción-, están sujetos a dichas responsabilidades políticas, penales y administrativas y, asimismo, que el propio artículo 108 constitucional ordena a los Constituyentes y Legislaturas Locales la expedición de las normas relativas, tanto en

relación con los servidores del Estado, como en lo atinente a los de los Municipios.

Intimamente relacionada con los preceptos constitucionales acabados de transcribir y glosar, la fracción I del artículo 115 de la Carta Magna establece, en los párrafos tercero, cuarto y quinto, que las *"Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.---En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebrasen nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los períodos respectivos.--- Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la Ley"*.

Si, en los términos de las disposiciones acabadas de transcribir, las Legislaturas Estatales tienen facultades para suspender ayuntamientos, declarar que han desaparecido, así como suspender o revocar el mandato de sus miembros, por alguna causa grave prevista en la ley, obvia es la relación con los preceptos



constitucionales sobre responsabilidades anteriormente transcritos, porque esas "causas graves" deben tener su génesis en la mayoría de los casos, en la actualización o incidencia de alguna de dichas responsabilidades: política, penal o administrativa.

Basados en los mencionados preceptos de la Carta Magna, los artículos 63, fracción V, 105, 107, 110, 112 y 115 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, establecen:

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE NUEVO LEON

"ARTICULO 63. - Pertenece al Congreso: ... V. Expedir las bases generales a las que deberán sujetarse los Ayuntamientos para la formación de los Reglamentos respectivos."

ARTICULO 105. - Para los efectos de lo preceptuado en este Título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial, a los servidores o empleados y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en la Administración Pública, ya sea del Estado o los Municipios; quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el

desempeño de sus respectivas funciones.

ARTICULO 107.- EL Congreso del Estado expedirá la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones: I.- No procede el juicio político por la mera expresión de ideas; II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos del Código Penal; y III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que sin constituir delito, puedan afectar la eficiencia y buena marcha de los asuntos públicos. Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente por el órgano correspondiente.

ARTICULO 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los Diputados al Congreso del Estado, los Magistrados del Tribunal Superior de

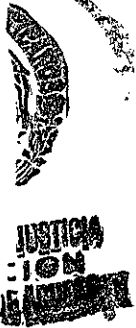




CONTROVERSIA CONST. 3/93

Justicia, los Jueces, el Procurador General de Justicia, los Secretarios y Subsecretarios encargados de despacho del Ejecutivo, el Oficial Mayor de Gobierno, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, así como los Presidentes Municipales, Regidores, Síndicos y Alcaldes Judiciales.

ARTICULO 12. (antes de la Reforma). Para proceder penalmente contra el Gobernador del Estado, los Diputados al Congreso del Estado, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Procurador General de Justicia, los Secretarios y Subsecretarios encargados de Despacho del Ejecutivo, el Oficial Mayor de Gobierno, así como los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos por la Comisión de Delitos durante el tiempo de su cargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de los miembros que la forman y previa audiencia del acusado, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

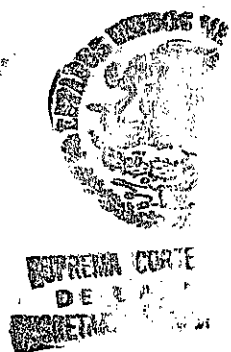


Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la Ley.

Por lo que toca al Gobernador del Estado, sólo habrá lugar a acusarlo en los términos de lo previsto por el artículo 106, en cuyo caso se resolverá con base en la Legislación Penal aplicable.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado, será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria, el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no cabe





CONTROVERSIA CONST. 3/93

la gracia del período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en el Código Penal.

ARTÍCULO 112. (Reformado por Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado el 20 de noviembre de 1991) Para proceder penalmente contra el Gobernador del Estado, los Diputados al Congreso del Estado, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Procurador General de Justicia, los Secretarios del Ejecutivo, así como los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos, por la Comisión de Delitos durante el tiempo de su cargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de los miembros que la

forman y previa audiencia del
acusado, si ha o no lugar a proceder
contra el inculcado.

.
.
.
.

ARTICULO 115.- Las leyes
sobre responsabilidades
administrativas de los Servidores
Públicos determinarán sus
obligaciones.

Por su parte, la Ley Orgánica de la
Administración Pública del Estado de Nuevo León, en sus
artículos 2° y 24, fracción VII y XIII, establece: DE LA M.
SECRETARÍA DE JUSTICIA

ART. 2°.- El Gobernador del
Estado, titular del Poder Ejecutivo y
Jefe de la Administración Pública,
tendrá las atribuciones que le señalen:
La Constitución Política de los Estados
Unidos Mexicanos, la Constitución
Política del Estado de Nuevo León, la
presente Ley, y las demás leyes,
reglamentos y disposiciones jurídicas
vigentes en el Estado.

ART. 24.- A la Contraloría General
del Estado le corresponde el despacho
de los siguientes asuntos:"... VII.

453



Vigilar el correcto cumplimiento de los convenios de coordinación que el Estado celebre con los municipios de la entidad en cuanto de ellos se derive la inversión de fondos estatales;". XIII.- Recibir la declaración patrimonial de los servidores públicos en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado".

A su vez, la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, establece lo siguiente en los preceptos que se transcriben:

ART. 26.- Son atribuciones y responsabilidades de los ayuntamientos: a).- En materia de Régimen Interior: ... VII.- Elaborar, aprobar y actualizar los Reglamentos Municipales necesarios para el mejor funcionamiento del Ayuntamiento en beneficio general de la población de conformidad con las Bases Generales que contiene esta ley.

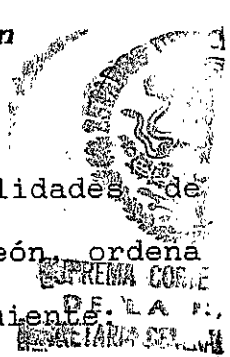
ART. 160.- Los reglamentos municipales son ordenamientos jurídicos que establecen normas de observancia obligatoria para el propio Ayuntamiento y para los

JUSTICIA
ION
E

habitantes del Municipio con el propósito de ordenar armónicamente la convivencia social en el territorio municipal y buscar el bienestar de la comunidad.

ART. 161.- Los reglamentos municipales serán expedidos por los propios Ayuntamientos quienes los aprobarán ajustándose a las bases normativas que se señalan en la presente Ley, y su vigencia surtirá efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Finalmente, la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos para el Estado de Nuevo León, ordena en sus artículos 2º., 3º., 41, 45 y 46, lo siguiente.



ARTICULO 2.- Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el Artículo 105 de la Constitución Política del Estado.

ARTICULO 3o.- Son autoridades competentes, para aplicar la presente Ley:

2.- El H. Congreso del Estado.

II.- El H. Tribunal Superior de Justicia del Estado.

454

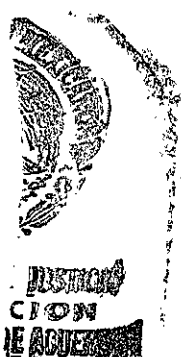


III.- El H. Tribunal de Arbitraje del Estado

IV.- La Dirección General de Contraloría del Estado

V.- Los demás órganos jurisdiccionales o administrativos que determinen las leyes.

ARTICULO 41.- A todos los servidores del Estado a que hace referencia el artículo 105 de la Constitución Política del Estado, en cuanto a que sean representantes de elección popular y los mencionados en el artículo 110 de la misma Constitución, tanto al asumir su cargo o empleo como al dejarlo, deberán manifestar su patrimonio ante la Contraloría General del Estado, por escrito y bajo protesta de decir verdad.



ARTICULO 45.- La Dirección General de Contraloría del Estado y su equivalente en los gobiernos municipales, estarán facultadas para solicitar en sus visitas de inspección o auditoría, en forma debidamente fundada y motivada a los servidores públicos, sus declaraciones fiscales anuales de

ingresos o una relación de sus bienes, cuando advierta que se han ejercido partidas de egresos, sin la debida justificación o apartándose de las autorizaciones respectivas, o de los procedimientos que las leyes determinen para el manejo de los recursos económicos y existan signos de riqueza, ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos que pudiera tener el servidor en la función, cargo, empleo o comisión encomendados.

ARTICULO 46.- La Dirección General de Contraloría del Estado o las Municipales, podrán ordenar la práctica periódica de visitas de inspección y auditorías a las diversas dependencias gubernamentales.



Suprema Corte de
Justicia de la Nación
Secretaría de Gobernación

Como ya se indicó, de lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte la obligación ineludible de todo servidor público dependiente de cualquiera de las entidades de gobierno, federal, estatal y municipal, de obrar de tal manera que se salvaguarde la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleo o cargo y al efecto, se dispone también la necesidad y obligación del Congreso de la



CONTROVERSIA CONST. 3/93

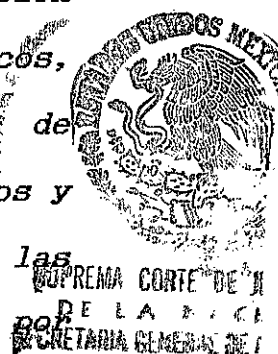
456

escrito y bajo protesta de decir verdad", por todo lo anterior ha de llegarse a la necesaria conclusión de que los requerimientos para que el Presidente Municipal, los regidores, los síndicos y los alcaldes de San Pedro Garza García, así como aquellos servidores públicos de dicho Municipio electos popularmente, presenten su declaración patrimonial ante la Contraloría General del Estado de Nuevo León, no invade la esfera de competencia de dicho Municipio, pues el examen sistemático y congruente de las disposiciones constitucionales federales y locales, y legales, llevan a considerar que dicha Contraloría tiene facultades para ello.

Debe señalarse, sin embargo, que de las mismas disposiciones a que se acaba de aludir, se infiere que con excepción de los servidores públicos de San Pedro Garza García mencionados en el párrafo anterior, esto es, el presidente municipal, regidores, síndicos, alcaldes y los electos popularmente, todos los demás no tienen obligación de presentar sus declaraciones patrimoniales ante la Contraloría General del Estado.

Acorde con el criterio acabado de asentar, cabe a continuación examinar el oficio número 596-M-0.2/91 de fecha dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa y uno, dirigido por el Secretario General de la Contraloría del Estado de Nuevo León al Presidente Municipal de San Pedro Garza García, que constituye uno de los actos reclamados en esta controversia; dicho oficio es del tenor siguiente:

"De acuerdo con las atribuciones que nos confiere el artículo 24, fracción XIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, y a fin de dar cumplimiento a lo establecido a los artículos reformados 32, fracción X, 41, 42, 43, 44 y demás relativos de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos para el Estado de Nuevo León, en anexo me permito remitir a usted, copias fotostáticas del Periódico Oficial del Estado del miércoles 31 de julio del año actual, en el cual aparece publicado el decreto número 238 relativo a la presentación de la declaración patrimonial de los Servidores Públicos, que entró en vigor a partir del 1º de agosto de 1991, además los instructivos y formatos correspondientes de las declaraciones patrimoniales por conclusión del cargo de los miembros del Ayuntamiento Municipal que usted preside, a fin de que en el plazo de quince días siguientes a la separación de los cargos encomendados, realicen con oportunidad los trámites correspondientes para presentar la declaración de situación patrimonial respectiva, en las oficinas de la Secretaría de la Contraloría General del Estado, sita en la Torre Administrativa, 1er. piso, Matamoros núm.





4155

Unión y de las legislaturas locales de expedir genéricamente las leyes de responsabilidades, las normas conducentes a aplicar las sanciones que en su caso pudieran resultar y los procedimientos, autoridades y órganos al respecto encargados, a efecto de determinar e imponer las que correspondan, ya sea de carácter administrativo o bien, de naturaleza política o penal.

Dicha obligación ha sido recogida por el constituyente y el legislador del Estado de Nuevo León y así, en la Constitución local, según se desprende de los preceptos invocados, dispone la expedición de las bases generales a las que deberán sujetarse los ayuntamientos para la formulación de sus reglamentos; precisa el carácter de servidores públicos estatales y municipales para efectos de sus responsabilidades en el desempeño de sus funciones y las obligaciones que han de corresponderles, que se fijarán en las leyes secundarias locales, a las cuales se sujetarán los municipios.

La relación concordante de los preceptos transcritos permite inferir que si la Constitución Federal otorga facultades expresas a las Constituciones Estatales para establecer lo relativo a las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos del Estado y de los Municipios; si de acuerdo con el artículo 115 de la Carta Magna las responsabilidades en que puedan incurrir los servidores públicos municipales son susceptibles de ser declaradas y sancionados en lo conducente por la Legislatura Local; si de conformidad con esas facultades de la Carta

Fundamental, la Constitución del Estado de Nuevo León establece que para efectos de responsabilidades se reputan como servidores públicos, entre otros, todos aquéllos que desempeñen un cargo, empleo o comisión en los Municipios; que al Congreso del Estado compete expedir la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las demás normas tendientes a sancionar a quienes incurran en responsabilidad; que los presidentes municipales, regidores, síndicos y alcaldes de los municipios pueden ser sujetos a juicio político; que del juicio de procedencia en contra de los mencionados servidores municipales conoce la Cámara de Diputados; si, de la misma forma -en congruencia con las normas constitucionales de tipo federal y local-, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León, dispone que corresponde a la Contraloría General del Estado, entre otras atribuciones, vigilar el correcto cumplimiento de los convenios de coordinación entre el Estado y los Municipios por lo que se refiere a la inversión de fondos estatales, así como recibir la declaración patrimonial de los servidores públicos en los términos de la Ley de Responsabilidades del Estado, la que a su vez, en el artículo 41 ordena expresamente que todos los servidores del Estado a que hace referencia el artículo 105 de la Constitución del Estado de Nuevo León en cuanto sean representantes de elección popular, y aquellos que menciona el artículo 110 de la misma Constitución Local entre los cuales se enumeran a presidentes municipales, regidores, síndicos y alcaldes, al asumir el cargo y al dejarlo deben manifestar su patrimonio "ante la Contraloría General del Estado, por





555 Ote. en Monterrey, N.L., y se proceda a dar cumplimiento con la obligación vigente establecida".

El contenido de dicho oficio fue considerado por el Municipio actor como un acto conculcatorio del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, en los términos que expone en el escrito de demanda motivo de la presente controversia y fundatorio de las pretensiones marcadas en los citados incisos a) y e) del referido escrito, a examen.

Sin embargo, el análisis integral del oficio en cuestión y anexos que al mismo se acompañan, permite considerarlo acorde con la conclusión a que llegó este alto Tribunal en relación con los planteamientos de la actora, en los términos que antes se expusieron, pues como se ve, el oficio de referencia acompaña copias del decreto número 238 publicado en el Periódico Oficial del Estado el treinta y uno de julio de mil novecientos noventa y uno, relativo a la declaración patrimonial de los servidores públicos, con la evidente finalidad de que éstos pudieran conocer e imponerse de las obligaciones consignadas en el referido decreto reformativo, el cual, en su artículo 41, como ya se indicó, dispone que los servidores públicos del Estado a que hacen referencia los artículos 105 y 110 de la Constitución Política de la misma entidad, "en cuanto a que sean representantes de elección popular", así como presidentes municipales, regidores, síndicos y alcaldes, deberán manifestar su patrimonio ante la Contraloría General del mismo Estado.

Del oficio y decreto aludidos se sigue, de manera inequívoca, que la Contraloría general de que se trata comunicó al Municipio actor, por conducto de su Presidente, la obligación que tienen los funcionarios acabados de indicar, y no otros, del Municipio de San Pedro Garza García, de presentar su declaración patrimonial ante la propia Contraloría del Estado, con arreglo a la Constitución Federal, a la Local y a las leyes secundarias.

La parte actora rechaza todo tipo de requerimiento sobre la presentación de situaciones patrimoniales ante la Contraloría del Estado, manifestando que al admitirlo, ésta se convertiría en una autoridad intermedia entre el Municipio y el Gobierno del Estado, lo cual está prohibido por la fracción I, del artículo 115 de la Constitución Federal, pero tal argumentación es infundada porque lo que se pretende con esa prohibición es evitar la subsistencia de sistemas viciados que elevaban a ciertas personas "de confianza", como los llamados "jefes políticos", a la calidad de intercesores que, validos de su influencia con los gobernadores, predominaban sobre los mandatarios electos popularmente en el Municipio, resultado perjudicial que de ningún modo se produce en la especie porque independientemente de que la Contraloría tiene regulados su estructura, organización y funcionamiento en las disposiciones legales y reglamentarias conducentes, no es un intermediario con el gobierno estatal, sino parte relevante de éste, de manera que su intervención con requerimientos como el examinado, implica trato directo

458



CONTROVERSIA CONST. 3/93

entre el Gobierno del estado y el Municipio de San Pedro Garza García.

Igualmente infundado resulta el argumento del actor acerca de que el artículo 41 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nuevo León, reformada mediante decreto 238, publicado en el Periódico Oficial del Estado el treinta y uno de julio de mil novecientos noventa y uno (anteriormente transcrito), invade la esfera de atribuciones municipales al imponer a los mencionados servidores públicos municipales la obligación de efectuar sus declaraciones patrimoniales ante la multicitada Contraloría. Lo infundado proviene de que el examen concordante de todas las disposiciones ya mencionadas, partiendo de las constitucionales federales, llevan a la conclusión de que la Contraloría Estatal tiene esas atribuciones, y ello, no sólo con la interpretación puramente formal de los preceptos, sino por las atribuciones materiales de vigilancia del correcto cumplimiento de los convenios de coordinación que permiten a los Municipios la inversión de fondos estatales (artículo 24, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado).

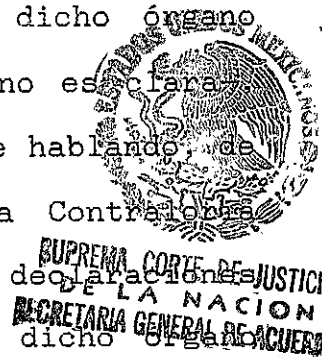


Dice la actora, por otra parte, que el artículo 45 (también ya transcrito) de la mencionada Ley de Responsabilidades, al establecer que en los gobierno municipales existen órganos equivalentes a la dirección general de la Contraloría del Estado, está admitiendo que cada gobierno municipal cuente con un organismo homólogo que es ante quien deben los funcionarios municipales

rendir sus declaraciones patrimoniales y no ante la Contraloría estatal. Resulta inaceptable esta propuesta en cuanto lleva la intención de sostener que ningún servidor público municipal se halla obligado a presentar sus declaraciones patrimoniales a la Contraloría estatal, sino que todos ellos, sin excepción deben exhibirlas ante los propios órganos del gobierno municipal. Lo inaceptable deriva de que aun cuando dicho precepto legal hace referencia a un órgano municipal equivalente a la Contraloría estatal, de ahí no se sigue de modo lógico que excluya la competencia de la Contraloría para recibir las declaraciones que sobre su patrimonio deben hacer el Presidente Municipal, regidores, síndicos, alcaldes y los servidores electos popularmente.

Por lo anterior, según lo que se ha considerado, en caso de que se erigiera dicho órgano municipal -cuya estructura y organización no es clara- no habría ninguna posibilidad, jurídicamente hablando, de que el desempeño de las funciones de la Contraloría estatal relativas a la recepción de declaraciones patrimoniales invadiera la competencia de dicho órgano municipal, porque en caso de que éste tuviera similares facultades, no se ejercerían sobre los mismos funcionarios municipales, sino sólo en relación con aquellos que la Constitución local y las leyes no reservan a la vigilancia de la Contraloría.

Independientemente de lo anterior, de las facultades establecidas en dicho artículo 45, se ve que tales órganos municipales equivalentes a la Contraloría





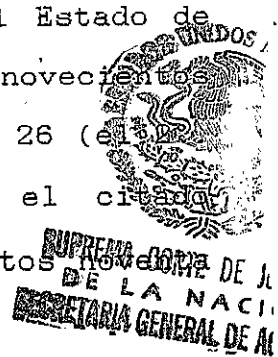
no tienen competencia para recibir las declaraciones patrimoniales; están facultados para hacer visitas de inspección y auditoría y para pedir a los servidores públicos, llegado el caso, sus declaraciones fiscales, o una relación de sus bienes, pero no aparece que tal artículo en particular, le dé competencia para recibir las declaraciones patrimoniales, mucho menos a ve las que se reservan a la Contraloría del Estado.

En los términos de los preceptos constitucionales y legales invocados, el municipio libre, como base de la división territorial y de la organización política y administrativa goza de autonomía en su régimen interno, pero ~~siempre~~ sujeto a las leyes del estado del que forma parte, lo mismo que a las de la Federación, como corresponde a cualquier entidad política que se halle regida por el Pacto Federal, pues la sujeción a dichas leyes y la corresponsabilidad que entre sí guardan las distintas entidades políticas, constituyen la cohesión del Estado mexicano y la razón de ser del régimen de gobierno republicano, representativo y popular; ello permite concluir que los requerimientos al Ayuntamiento del Municipio actor para que los funcionarios tantas veces mencionados presenten su declaración patrimonial ante el órgano de control estatal, así como los avisos de altas y bajas, en modo alguno puede considerarse como un acto de invasión de esferas o atribuciones que corresponden al municipio y que vulnera el artículo 115 de la Constitución General de la República. Como ha quedado plenamente establecido, tal obligación proviene de la citada Constitución

Federal, la cual, como Ley Suprema, impone el deber de preservar la honesta y eficiente conducta de todos los funcionarios públicos y de instrumentar la consecución de ese fin mediante la expedición de las leyes secundarias correspondientes.

El Municipio actor, en un escrito fechado el seis de enero de mil novecientos noventa y dos dirigido al Congreso del Estado, exhibido en copia certificada por la demandada, manifiesta (fojas tres, primer párrafo), que en relación con las cuestiones que debate y "para la adecuada normatividad en el Municipio, oportunamente será sometida a la consideración del Ayuntamiento el proyecto de Reglamento al respecto"; en concordancia con lo anterior, aparece el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de San Pedro Garza García, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el veinticinco de noviembre de mil novecientos noventa y dos, cuyos artículos 1o., 2o., 13 y 26 (el primero y 13 reformados por acuerdo publicado en el citado Periódico el quince de agosto de mil novecientos y cuatro), establecen:

"ART. 1º.- El presente reglamento tiene por objeto normar la estructura, atribuciones, funcionamiento y responsabilidad de los distintos órganos de la Administración Pública Municipal en complemento a la disposiciones de la Ley.





ART. 2º.- Para el despacho del orden administrativo y fundamentalmente para el ejercicio de las atribuciones que corresponden al Presidente Municipal y que puedan ser delegadas, se contará con las siguientes Entidades de Administración Pública Municipal que serán llamadas SECRETARIAS.

A).- Secretaría del R. Ayuntamiento. B).- Secretaría de Finanzas y Tesorería Municipal. C).- Se deroga. D).- Secretaría de Promoción Humana. E).- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. F).- Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad. G).- Secretaría de Obras Públicas. H).- Secretaría de Servicios Primarios.

ART. 13.- La Secretaría de Finanzas y Tesorería Municipal tendrán como funciones las que le otorgan la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, así como las siguientes y las que se desprendan de otras Leyes y Reglamentos: I. El control de egresos y las diferentes partidas que afectan el presupuesto de cada área, así como la administración financiera de las inversiones municipales; y la administración y control de todo tipo de egresos del Municipio, velando siempre por los intereses de éste. II. El



TICIA
IN
IE

control de ingresos, de acuerdo a las partidas correspondientes a la recaudación municipal, conforme a las leyes correspondientes y velando siempre por los intereses del Municipio. III. Realizar auditorías internas a las distintas áreas municipales, coadyuvar con el síndico segundo a controlar las declaraciones patrimoniales de todos los que tengan obligación de presentarla, coadyuvar con las áreas de esta SECRETARIA en lo que se refiere al procesamiento de ingresos y egresos en el Municipio, y asegurar el apego al presupuesto municipal. IV. Encargarse de la adquisición de bienes y servicios para el Municipio, mediante una forma ordenada de estímulo de competencia entre proveedores y de acuerdo a las necesidades de la Administración Pública.

ART. 26.- Para lo no previsto en el presente Reglamento, deberá estarse dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política de Nuevo León, Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal y de las Leyes o Reglamentos aplicables a cada materia del área de responsabilidad de cada una de las SECRETARIAS."

Esta Suprema Corte no efectúa ningún pronunciamiento sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de dicho Reglamento porque tal



aspecto es ajeno a la materia de esta controversia constitucional. Al respecto sólo se limita a observar, para efectos meramente valorativos probatorios, que dicho Reglamento, en todo caso podrá acreditar que la Secretaría de Finanzas y Tesorería Municipal tiene, entre otras funciones, la de coadyuvar con el Síndico Segundo a controlar las declaraciones patrimoniales de todos los que tengan obligación de presentarla, pero no puede válidamente demostrar, en derecho y de acuerdo con las reglas de la lógica, que como resultado de tal Reglamento, la Contraloría estatal carece de atribuciones para exigir a los funcionarios municipales de San Pedro Garza García ya especificados, sus declaraciones patrimoniales, porque las normas del Ayuntamiento no pueden jurídicamente derogar las leyes y, mucho menos, la Constitución del Estado.

CUARTO. En relación con el tema a que se contrae el citado inciso d) del escrito de demanda, materia de la presente controversia, que se hace consistir, esencialmente, en que contrariamente a lo que pretende la Contraloría estatal con su requerimiento, el Municipio tiene facultades para expedir normas reglamentarias sobre responsabilidades de los servidores públicos municipales, deben tomarse en consideración las disposiciones ya examinadas y otras que aquí se citarán, a propósito de esta nueva perspectiva.

En primer lugar, se reitera que el artículo 108 de la Constitución Federal, ya transcrito, otorga tales facultades normativas, en principio, a los órganos



constituyentes de los Estados; asimismo, que el artículo 115 fracción II, de dicha Ley Fundamental establece que los ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, pero es muy importante resaltar que estas atribuciones sólo pueden válidamente ejercitarlas los Ayuntamientos "De acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados".

Ahora bien, como ya se puso de manifiesto en el considerando anterior, la Constitución Política del Estado de Nuevo León no otorga a los ayuntamientos de esa entidad la atribución de expedir normas generales sobre materia de responsabilidades de los servidores públicos de los Municipios, pues en su artículo 107 reserva esta facultad, en relación con la que corresponde a todos los servidores públicos de la entidad, al Congreso del Estado.

En cambio, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Nuevo León, y con más claridad la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de dicha entidad, sí dan bases suficientes para que los ayuntamientos puedan válidamente expedir normas reglamentarias en materia de responsabilidades de los servidores públicos de los municipios, aunque no de modo arbitrario, sino en la medida que las señalen tales bases y con las limitaciones que les demarcan las disposiciones constitucionales y legales.





En efecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal dispone, en los preceptos conducentes, lo que sigue:

ARTICULO 14.- El Ayuntamiento se integra con los siguientes miembros... III.- Dos Síndicos responsables de vigilar la debida administración del erario público y del Patrimonio Municipal en general...

ARTICULO 27.- El Presidente Municipal tiene a su cargo la representación del Ayuntamiento y la ejecución de las resoluciones del mismo, teniendo además, las siguientes facultades y obligaciones: ... XIII.- Vigilar la correcta administración del Patrimonio municipal...

ARTICULO 30.- Son facultades y obligaciones del Síndico Municipal o del Síndico Primero en su caso: ... II.- Coordinar la Comisión de Hacienda Pública Municipal del Ayuntamiento y vigilar la correcta recaudación y aplicación de los fondos públicos. III.- Revisar y en su caso, si está de acuerdo, suscribir los estados de origen y aplicación de fondos, la Cuenta Pública Municipal y los estados

financieros....V.- Vigilar que el Ayuntamiento cumpla con las disposiciones que señala la ley y con los planes y programas establecidos...

ARTICULO 31.- Son facultades y obligaciones del Síndico Municipal o en su caso del Síndico Segundo:...X.- Vigilar que los Servidores Públicos Municipales de nivel directivo presenten oportunamente la declaración de su situación patrimonial al tomar posesión de su cargo, anualmente y al terminar su ejercicio...

ARTICULO 79.- El Tesorero Municipal será nombrado por el Presidente Municipal previa aprobación del Ayuntamiento y será el responsable directo de la administración de Hacienda Municipal, de la recaudación el gasto. Además de las atribuciones de la dependencia a su cargo que se señalan en el artículo anterior, el Tesorero Municipal sin ser miembro de Ayuntamiento, tendrá las siguientes facultades y obligaciones:...VII.- Vigilar y controlar las oficinas de Recaudación...





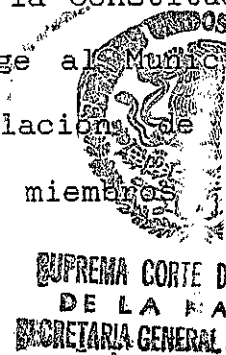
ARTICULO 86.- El Ayuntamiento designará un Comisario para cada uno de los organismos descentralizados que cree y establecerá las formas para contar con una adecuada información sobre el funcionamiento de dichos organismos".

Basta la relación de las disposiciones legales transcritas, para llegar a la consideración de que, en general, los Ayuntamientos del Estado de Nuevo León tienen facultades para expedir normas generales sobre materia de responsabilidades de los servidores municipales, en virtud de que en las leyes aludidas existen las bases que para ello exige el artículo 115, fracción II, de la Constitución federal, cuya validez dependerá, obviamente de su respeto y apego a tales bases.

Justamente por esto último, debe señalarse que aun cuando de manera general tiene razón el Municipio actor al afirmar que el Ayuntamiento que lo preside tiene atribuciones para expedir reglas generales sobre responsabilidades de las personas que trabajan a su servicio, deberá negársele razón y desestimarse la acción específica que en este punto deduce porque lo que a través de sus argumentaciones demanda, no es que se le permita reglamentar al respecto, extremo que las partes demandadas en ningún momento le han impedido pues no existe ningún acto en que tal prohibición se les atribuya, sino lo que pretende es que esa facultad reglamentaria, como si fuera soberana y suprema en el

municipio, excluya tajantemente el ejercicio de las atribuciones de la Centraloría del Gobierno del Estado sobre la vigilancia de todo tipo de funcionarios municipales, pretensión que no se justifica de acuerdo con las disposiciones y consideraciones apuntadas en los apartados anteriores que, al menos en lo que atañe al requerimiento que se reclama por la presentación de las declaraciones patrimoniales del Presidente Municipal, regidores, síndicos, alcaldes y todo aquel que haya llegado al cargo mediante elección popular, no hay duda que corresponde a dicho órgano del gobierno del Estado.

QUINTO. A continuación se entra al tema litigioso a que se alude en el inciso g) del escrito de demanda relativo, que se hace consistir en la inconstitucionalidad del artículo 129 de la Constitución del Estado, por virtud del cual se exige al Municipio actor remita para su aprobación, relación de las remuneraciones acordadas para los miembros del Ayuntamiento.



El citado artículo 129, establece:

"ARTICULO 129.- Los Ayuntamientos no podrán acordar remuneración alguna para sus miembros sin aprobación del Congreso."

La parte actora deduce la inconstitucionalidad de tal precepto, de la oposición que encuentra con la fracción IV, último párrafo, del artículo 115 de la Constitución Federal, que establece la facultad de los ayuntamientos para aprobar sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles, lo que relacio

464



CONTROVERSIA CONST. 3/93

con el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, que dice:

ARTICULO 16.- Los cargos de *Presidenté Municipal, Regidores y Síndicos de un Ayuntamiento, son obligatorios pero no gratuitos y su remuneración se fijará en los presupuestos de egresos correspondientes. Estos cargos sólo podrán ser excusables o renunciables por causa justificada que calificará el propio Ayuntamiento con sujeción a esta Ley, en todos los casos, el H. Congreso del Estado conocerá y hará la declaratoria correspondiente y proveerá lo necesario para cubrir la vacante:"*

Lo anterior lleva a considerar que el planteamiento básico materia de la presente controversia, consiste en determinar si la circunstancia de que el último párrafo de la fracción IV, del artículo 115, de la Constitución General de la República, establezca que los presupuestos de egresos deben ser aprobados por los ayuntamientos, hace inconstitucional el artículo 129 de la Constitución del Estado, que impide a dichos ayuntamientos acordar remuneraciones para sus miembros sin aprobación del Congreso.

La referida fracción IV, en su último párrafo, dispone:

"Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de

JUSTICIA
ION
ACUER

ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles".

Del texto del párrafo invocado se infiere que tratándose de ingresos municipales y de la revisión de sus cuentas, no existe duda sobre la legítima intervención de las Legislaturas locales, y así lo ha recogido la Constitución Estatal y las leyes secundarias en los diversos preceptos antes aludidos, como son los artículos 63, fracción X y 128 de la Constitución del Estado y 26, inciso c), fracciones I y III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de la entidad.

La oposición que plantea la parte actora se limita al tema relacionado con la válida intervención del Congreso en materia de remuneraciones a los servidores municipales, arguyendo en lo esencial que si la Constitución federal dispone que los presupuestos de egresos deben ser aprobados por los ayuntamientos, ninguna intervención compete a las legislaturas para aprobar dichas remuneraciones puesto que éstas quedan comprendidas en el presupuesto de egresos.

Esta Suprema Corte no comparte la proposición de la actora, que tiene como fundamento la interpretación literal y aislada del párrafo final de la fracción IV antes transcrita, cuando la exégesis sistemática y



armónica con otras disposiciones conduce a otro resultado.

UNIDOS MEXICANOS

En efecto, debe tomarse en consideración, inicialmente, que los tres aspectos que básicamente integran la actividad financiera pública, que son la ley de ingresos, el presupuesto de egresos y la revisión de la cuenta pública, están íntimamente relacionados entre sí, de tal manera que sólo su apreciación conjunta revela el estado de las finanzas públicas y permite discernir sobre la justificación del ejercicio, así como la toma de decisiones consecuentes.

Esto es así, obviamente, porque si la Ley de ingresos establece las reglas conforme a las cuales el Municipio puede válidamente allegarse fondos para el ejercicio, el presupuesto de egresos constituye el instrumento idóneo para determinar en ese mismo ejercicio el gasto público, en estrecha concordancia con la programación de actividades, conforme a los objetivos y prioridades que señale el Plan Municipal de Desarrollo y sus Programas, aspectos sin los cuales no es posible material y jurídicamente efectuar la revisión de la cuenta anual.

FEDERACION

Específicamente, la vinculación entre el presupuesto y el Plan Municipal de Desarrollo impone la asignación de recursos por áreas de acuerdo con programas previamente establecidos, con objeto de obtener un mayor control y mejor evaluación del gasto público y la posible determinación de las responsabilidades resultante,



mediante la revisión de la cuenta pública, esto es, a través de la vigilancia financiera y la verificación de la eficiencia de los planes implementados, la fiscalización de la gestión financiera y el cuidado y cotejo de las cantidades erogadas con las partidas del presupuesto.

Lo anterior se deduce de los artículos 130 a 137 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado, que respectivamente disponen:

"ARTICULO 130. Los Presupuestos de Egresos Municipales serán los que aprueben los Ayuntamientos respectivos, para sufragar, desde el 1º de enero hasta el 31 de diciembre del ejercicio anual correspondiente, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las dependencias directas y los organismos descentralizados que conforman la Administración Pública Municipal.

ARTICULO 131.- El Presupuesto de Egresos además de comprender las erogaciones a que se refiere el artículo que antecede, deberá incorporar los subsidios, donaciones, estímulos, transferencias y demás conceptos de gastos que se otorguen a Asociaciones, Patronatos, Instituciones de



CONTROVERSIA CONST. 3/93

Beneficiencia Pública y Privada y demás organizaciones similares a éstas.

UNIDOS MEXICANOS
 ARTICULO 132.- *La presupuestación del Gasto Público Municipal se ajustará a los objetivos y prioridades que señale el Plan Municipal de Desarrollo sus Programas.*

ARTICULO 133.- *Dos Presupuestos de Egresos regularán el Gasto Público Municipal y se formularán con apoyo en Programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, detallando las asignaciones presupuestarias a nivel de partidas y la calendarización de sus ejercicios. A más tardar el día 31 de diciembre del año que antecede al ejercicio de su Presupuesto de Egresos, cada Ayuntamiento debe publicar un resumen del mismo en el Periódico Oficial del Estado. Asimismo, las modificaciones al Presupuesto de Egresos que autorice el Ayuntamiento, deberán publicarse en el Periódico Oficial del Estado, dentro de los quince días siguientes a la fecha del acuerdo respectivo.*


ARTICULO 134.- *El Gasto Público Municipal comprende las erogaciones por*



concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pago de pasivos a deuda pública que realicen las dependencias de la Administración Pública Municipal Directa y los organismos descentralizados.

ARTICULO 135.- Los Ayuntamientos establecerán un sistema de evaluación y control que les permita que la ejecución del Presupuesto de Egresos se haga en forma programada.

ARTICULO 136.- Cada Ayuntamiento llevará su contabilidad por períodos anuales y deberá comprender el registro de los activos, pasivos, ^{capital} patrimonio, ingresos y egresos, así como las asignaciones, compromisos ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su presupuesto, para a la vez permitir, la obtención de sus estados financieros y demás información presupuestal.



ARTICULO 137.- El sistema contable deberá diseñarse y operar en forma que facilite el control de los activos, pasivos, ingresos, costos, gastos, avances en la ejecución de Programas y en general, de manera que



permita medir la eficacia y eficiencia del Gasto Público Municipal".

En correspondencia con el artículo 115 de la Constitución General de la República, la Constitución Política del Estado en su artículo 63, fracciones X y XIII, establece:

ARTICULO 63.- *Pertenece al Congreso: ...X.- Fijar anualmente, a propuesta de los respectivos Ayuntamientos, las contribuciones que deban formar la Hacienda Pública de los Municipios, procurando que sean suficientes para cubrir sus necesidades; y revisar y aprobar las cuentas que éstos presenten correspondientes al ejercicio anterior...XIII.- Revisar y aprobar en su caso cada año y cuando lo juzgue conveniente, las cuentas de cobro e inversión de los caudales públicos del Estado y Municipales, previo examen y glosa de la Tesorería y el informe del Gobernador.*

En concreto, de estas disposiciones constitucionales se revela la idea rectora de que la cuenta pública municipal vaya acompañada de una información completa que permita efectuar una revisión seria y efectiva al Congreso local; para ello, el estado, cuenta con el asesoramiento técnico y jurídico del Jefe de la Hacienda Pública del Estado, tal como lo disponen

los artículos 135, 136, 137, 138 y 140 de la propia Constitución estatal.

"ARTICULO 135.- Será Jefe de la Hacienda Pública del Estado, el Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado.

No podrán recaudar ninguna cantidad por concepto de impuestos o contribuciones que no estén basadas en la ley emanada del Congreso y sancionada por el Ejecutivo.

No se hará ningún egreso sin orden escrita del Gobernador y que esté previamente autorizado por la ley o decreto del Congreso.

ARTICULO 136.- El Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado enviará el Ejecutivo, en la segunda quincena de enero de cada año, una memoria circunstanciada del estado que guarda la Hacienda Pública al final del ejercicio fiscal anterior.

ARTICULO 137.- El Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado y todos los empleados de Hacienda que tengan manejo de caudales públicos,



otorgarán previamente ante el Ejecutivo, fianza suficiente para garantizar su manejo a juicio del mismo Ejecutivo.

ARTICULO 138.- El año fiscal correrá del primero de enero al 31 de diciembre.

ARTICULO 140.- Ninguna cuenta, ya sea del Estado o de los Municipios dejará de concluirse y glosarse anualmente".

En íntima relación con las disposiciones transcritas, se hallan las obligaciones de los servidores municipales, conforme a lo dispuesto en los preceptos 26, inciso c), fracciones I, II, III, VIII, IX y X, 78, fracciones I, II, III y V, 79, fracción III y 128, 130 y 133 de la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, que en lo conducente, establecen:

"ARTICULO 26.- Son atribuciones y responsabilidades de los Ayuntamientos:

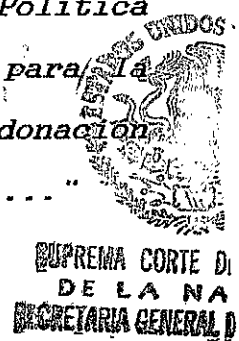
...c).- En materia de Hacienda Pública Municipal: I.- Someter oportunamente a la revisión y aprobación del H. Congreso del

FEDERACION de Ingresos Municipales, que debe regir durante el ejercicio fiscal del año siguiente, con base en el Artículo 128 de la Constitución Política del Estado. II.- Elaborar sus presupuestos anuales de egresos. III.- Someter anualmente a



JUSTICIA
CON
ACUERDO

examen y aprobación del H. Congreso del estado, durante la primera quincena del segundo período ordinario de sesiones, la Cuenta Pública Municipal correspondiente al año anterior...VIII.- Enviar trimestralmente al Congreso, los documentos y estados financieros que comprenderán la balanza de comprobación, el balance general y el estado de resultados del ejercicio presupuestario de ingresos y egresos que corresponda a la fecha. IX.- Solicitar al H. Congreso del Estado, por conducto del Ejecutivo, autorización para contratar créditos para obras de beneficio general. X.- Solicitar al H. Congreso del Estado, en los términos de la Constitución Política estatal, expedición de Decretos para la venta, desafectación, gravámen o donación de bienes del Patrimonio Municipal..."



ARTICULO 78.- La Tesorería Municipal depende directamente del Presidente Municipal y tiene las siguientes atribuciones: I.- Recaudar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones especiales municipales, así como las participaciones federal y estatal, e ingresos extraordinarios que se



establecen a favor del Municipio; II.- Elaborar el Programa-Presupuesto Municipal de Ingresos de cada Ejercicio Fiscal Anual; III.- Elaborar el Presupuesto Municipal de Egresos de cada ejercicio fiscal anual, en caso de que no exista una dependencia a la cual el Reglamento Interior de la Administración Municipal le confiera esta atribución;...V.- Ejercer el Presupuesto de Egresos, llevar la contabilidad general, el control del ejercicio presupuestal y efectuar los pagos de acuerdo a los programas y presupuestos aprobados, en caso de que no exista una dependencia a la cual el Reglamento Interior de la Administración Municipal le confiera dichas atribuciones;...

ARTICULO 79.- El Tesorero Municipal será nombrado por el Presidente Municipal, previa aprobación del Ayuntamiento y será el responsable directo de la administración de la Hacienda Municipal, de la recaudación y el gasto. Además de las atribuciones de la dependencia a su cargo que se señalan en el artículo anterior, el Tesorero Municipal, sin ser miembro del Ayuntamiento, tendrá las siguientes facultades y obligaciones:...III.- Con



JUSTICIA
CIÓN
E ACUERDO

apego a las Leyes de la materia, proponer al Ayuntamiento, las medidas necesarias y convenientes para incrementar los ingresos y racionalizar los gastos municipales;...

ARTICULO 128.- Los anteproyectos de Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos se deberán de elaborar por los Ayuntamientos con estricto apego a las disposiciones contenidas en las Leyes y Decretos Fiscales Federales, Estatales y Municipales y en base, además, a los Convenios respectivos".

ARTICULO 130. - Los Presupuestos de Egresos Municipales serán los que aprueben los Ayuntamientos respectivos, para sufragar, desde el 1° de enero hasta el 31 de diciembre del ejercicio anual correspondiente, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las dependencias directas y los organismos descentralizados que conforman la Administración Pública Municipal.

ARTICULO 133.- Los Presupuestos de Egresos regularán el Gasto Público Municipal y se formularán con apoyo en



Programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, detallando las asignaciones presupuestarias a nivel de partidas y la calendarización de sus ejercicios. A más tardar el día 31 de diciembre del año que antecede al ejercicio de su Presupuesto de Egresos, cada Ayuntamiento debe publicar un resumen del mismo en el Periódico oficial del Estado. Asimismo, las modificaciones al Presupuesto de Egresos que autoriza el Ayuntamiento, deberán publicarse en el Periódico Oficial del Estado, dentro de los quince días siguientes a la fecha del acuerdo respectivo.

De la misma Ley invocada, se desprenden claramente las consecuencias del desacato a las normas presupuestales, a saber:

"ARTICULO 46.- El Congreso del Estado, por acuerdo de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes podrá declarar la desaparición o la suspensión del Ayuntamiento, la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros y la designación de Concejos Municipales.



S

FEDERACION

ARTICULO 47.- Son causas de desaparición de un Ayuntamiento:... VI.- Cuando el Ayuntamiento realice reiteradamente actos que alteren los presupuestos de egresos, planes y programas de desarrollo municipal. VII.- Cuando el Ayuntamiento disponga de bienes del Patrimonio Municipal, sin sujetarse a los procedimientos previstos en la presente Ley.

ARTICULO 56.- El Congreso del Estado podrá declarar la revocación del mandato de alguno o algunos de los miembros del Ayuntamiento, por cualquiera de las siguientes causas:... V.- Por disponer sin autorización y para beneficio personal de caudales públicos y bienes del patrimonio municipal. Por realizar en lo personal, cualesquiera de los actos a que se refiere el artículo 47 de la presente Ley".

Sentado lo anterior, cabe hacer notar la circunstancia común en derecho constitucional y administrativo, del establecimiento de temperamentos o moderaciones en el ejercicio de las atribuciones de los distintos órganos de autoridad, aun los que son titulares

471



de poderes, esto es, ciertas limitaciones de carácter excepcional en el ejercicio de las atribuciones que les corresponden. Así se pueden considerar por ejemplo, entre otras, los artículos 64, 86, 88, y 92, de la Constitución estatal que respectivamente, prevén diversos supuestos en que quedan impedidos el Congreso y el Gobernador sin desconocimiento de sus atribuciones ordinarias:

"ARTICULO 64.- No puede el Congreso: I.- Establecer mas contribuciones que las indispensables para satisfacer las necesidades generales del Estado y los Municipios. II.- Imponer préstamos forzosos de cualquier especie o naturaleza que sea, ni facultar al Ejecutivo para que los imponga. III.- Conceder ni abrogarse en ningún caso facultades extraordinarias. IV.- Consentir en que funcionen como Autoridades las que debiendo ser electas popularmente según esta Constitución, no tengan tal origen.



JUSTICIA
ION
ACUERDO

FEDERACION

ARTICULO 86.- No puede el Gobernador: I.- Ausentarse del Estado por más de treinta días sin autorización para hacerlo, del Congreso o de la Diputación Permanente en su caso. Cuando el Gobernador se ausentare del Estado, por

un término mayor de cinco días y menor de treinta deberá dar aviso al Congreso o a la Diputación Permanente, en el receso de aquél. Para salir de la República necesita en todo caso, autorización del Congreso de la Diputación Permanente.

II.- Impedir o embarazar con pretexto alguno las elecciones populares ni la reunión y deliberación del Congreso.

III.- Hacer observaciones a la Leyes Constitucionales ni a los actos electorales del Congreso.

IV.- Imponer contribución alguna que no esté prevista por ley o decreto.

V.- Mandar inmediata y personalmente, en campaña, la Guardia Nacional, y demás Fuerzas del Estado, sin haber obtenido permiso de la Legislatura o de la Diputación Permanente.

ARTICULO 88.- Ninguna orden de Gobernador se tendrá como tal, sino no firmada por el Secretario General de Gobierno y por el Secretario del Despacho que corresponda, o por quienes deben sustituirlos legalmente. Los firmantes serán responsables de dichas órdenes.



SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDO



ARTICULO 92.- Nunca se concederá al Ejecutivo licencia con el carácter de indefinida ni tampoco por un tiempo mayor de seis meses. Si concluida la licencia no se presentare el Gobernador, será llamado por la Legislatura la Diputación; y si no compareciere dentro de diez días, cesará en su cargo, procediéndose como lo disponen los artículos 90 y 91 en sus respectivos casos; salvo lo dispuesto en el artículo 89."

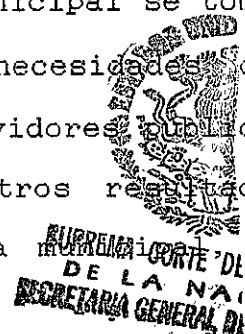
Estos impedimentos específicos a los poderes públicos consignados como excepción en las disposiciones constitucionales invocadas, que se traducen en limitaciones o temperamentos al ejercicio en general de las atribuciones que formal y materialmente les competen, encuentran plena justificación como medidas que son, tendientes a evitar que la autoridad abuse del poder que ejerce, dado que ninguna autoridad en nuestro derecho está investida de soberanía; ésta, conforme al artículo 39 de la Constitución federal, sólo es propia del pueblo mexicano, del que dimana todo poder público.

Pues bien, la disposición del artículo 129 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León materia de la presente controversia, que establece que los ayuntamientos no podrán acordar remuneración alguna para sus miembros, sin aprobación del Congreso estatal,

constituye una medida similar a las referidas, en cuanto viene a moderar la atribución del Ayuntamiento de aprobar su presupuesto; providencia que se estima justificada en cuanto encuentra su apoyo en las atribuciones que la constitución federal, así como la Constitución estatal y las leyes secundarias otorgan a la Legislatura local para aprobar las leyes de ingresos municipales, revisar las cuentas anuales correspondientes, suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido, y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros por causa grave especificada en la ley, atribuciones todas ellas de control y vigilancia que garantizan el manejo transparente de los recursos públicos destinados a la remuneración de los municipales.

Más todavía, dicha medida moderadora se justifica también por la necesidad de que en la aprobación del presupuesto de ingresos municipal se tomen en consideración, como parte de las necesidades del Ayuntamiento, los emolumentos de los servidores públicos municipales, a efecto de que, entre otros resultados convenientes a la administración pública se obtengan los siguientes:

- Guardar la armonía, proporcionalidad y equidad con las percepciones de los demás servidores públicos del Estado, de los otros municipios de la entidad e, inclusive, de los empleados y funcionarios del propio municipio, extremos que sólo pueden alcanzar el Congreso local, que por sus propias funciones tiene la





CONTROVERSIA CONST. 3/93

visión del panorama general de la entidad en los aspectos de la administración pública de que se trata.

- Sentar las bases para facilitar el fincamiento de responsabilidades, sean éstas de carácter político, penal o administrativas.

- Sanear el manejo y destino de los fondos públicos: Un destino irregular es descubierto en la revisión de la cuenta pública municipal, pero no ocurre así, cuando se trata de un aprovechamiento abusivo oculto o simulado en una determinación con apariencia de legal; y aquí es conveniente observar que el artículo 129 de la Constitución local, que se canaliza, implica el término "remuneraciones", que tiene mayor amplitud que el de sueldos.

- Evitar actitudes disociantes o factores de desintegración social y política entre los miembros de la comunidad, organizaciones y municipios diversos, derivadas de desigualdades económicas motivadas por la desproporción de emolumentos fijados aisladamente y sin criterios uniformes sobre los distintos ayuntamientos.

FEDERACION

- Mediante la aprobación de los montos de las remuneraciones a los miembros de los ayuntamientos, el Congreso local tiene oportunidad, aplicando criterios equitativos generales, de contribuir a la integración presupuestal de los diferentes municipios y ayuntamientos, a fin de que sus servidores se vean



JUSTICIA
ION
ACUERDOS

retribuidos en proporción a las posibilidades financieras de cada uno y, al mismo tiempo, evitar la fijación de remuneraciones tan desmesuradas dentro de esos criterios generales, que constituyan desigualdades incongruentes, y, con todo ello, cooperar al fortalecimiento del pacto federal.

- Evitar que la situación económica de los funcionarios públicos municipales, que por falta de temperamentos a sus remuneraciones, se incrementen de manera excesiva, venga a substituir las motivaciones y convicciones políticas, éticas y de servicio, requeridas en todos aquellos individuos que aspiren a ocupar un puesto administrativo o de elección popular, dentro de los ayuntamientos.

Por las razones antes expuestas y tomando en consideración, además, por ser de capital importancia, que los municipios son autónomos dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pero no soberanos, cabe concluir que el artículo 129 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León que se examina es una medida moderadora justificada. medida de colaboración en modo alguno vulnera la economía de los municipios ni invade la esfera de los mismos; tampoco restringe siquiera la libre administración de la Hacienda Pública Municipal, pues no impide el ejercicio de ésta, como no limita u obstaculiza la actividad financiera que conforme a las disposiciones constitucionales y legales compete a los municipios. Cabe considerarlo, así, tomando en cuenta que dentro del



BUPREMA CORTE
DE LA N.
SECRETARIA GENERAL



ejercicio del presupuesto municipal, si bien las partidas de remuneraciones que corresponden a los miembros del ayuntamiento son importantes, como importantes son los servicios propios de su encargo, tales renglones no alcanzan la trascendencia de los destinados a la comunidad y que, incluso, son motivo de especial y permanente preocupación por parte de los funcionarios de cualquier nivel de gobierno, como aquéllos destinados a la seguridad pública, asistencia médica, actividades educacionales y culturales, obras públicas o comunicaciones. Sin embargo, no obstante la importancia evidente de estas empresas, no se observa en ellas ninguna intervención estatal que no sea aquella acordada con los ayuntamientos en los términos que se establezcan y con sujeción a las normas constitucionales y legales aplicables ya invocadas.

En consecuencia, procede declarar infundadas las pretensiones de la actora y concluir sobre la validez de los actos y disposición de la Constitución Local impugnada en la presente controversia.

Por lo expuesto y con apoyo en el artículo 105 de la Constitución General de la República, se resuelve:

FEDERACION

PRIMERO.- Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, respecto de los temas que se precisan en la parte final del considerando primero de este fallo.



SEGUNDO. Es procedente la controversia constitucional planteada por el Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Garza García del Estado de Nuevo León.

TERCERO.- La parte actora no probó su acción y en consecuencia, se DECLARA LA VALIDEZ de los actos impugnados que se hicieron consistir en los requerimientos del Gobierno del Estado de Nuevo León al Municipio de San Pedro Garza García, para que los servidores públicos de éste presenten su declaración patrimonial y avisos de altas y bajas de sus funcionarios en cuanto sean de elección popular, y determinar sus obligaciones y responsabilidades como tales, en términos de los considerando tercero y cuarto de esta resolución; así mismo, se DECLARA LA VALIDEZ, del artículo 129 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.

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



SUPREMA CORTE
DE LA
SECRETARÍA GENERAL

Así, por unanimidad de once votos de los señores *Ministros* Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Aguinaco Alemán. Firman los señores ministros Presidente y Ministro ponente con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

475



MINISTRO PRESIDENTE:

LIC. JOSE VICENTE AGUINACO ALEMAN.

MINISTRO PONENTE:

LIC. JUAN DIAZ ROMERO.

EL SRIO. GRAL. DE ACUERDOS:

LIC. J. JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ.

NOTA. Esta hoja pertenece a la Controversia Constitucional 3/93 promovida entre el Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, y el Gobierno del propio Estado.

SECRETARIA DE JUSTICIA FEDERAL



SECRETARIA DE JUSTICIA FEDERAL

RECIBIDO DE LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS PARA NOTIFICACION EL 28 NOV. 1995

29. NOV. 1995
notificó la resolución anterior a los interesados. Consta. por lista de la misma fecha, etc.