



GACETA DEL GOBIERNO



Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México
REGISTRO DGC NUM. 001 1021 CARACTERISTICAS 113282801

Mariano Matamoros Sur No. 308 C.P. 50130
Tomo CLXXXIII A:202/3/001/02
Número de ejemplares impresos: 100

Toluca de Lerdo, Méx., jueves 21 de junio del 2007
No. 118

SUMARIO:

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 12/2002.

"2007. AÑO DE LA CORREGIDORA DOÑA JOSEFA ORTIZ DE DOMINGUEZ".

SECCION TERCERA

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 12/2002.

ACTOR: MUNICIPIO DE HUIXQUILUCAN DE DEGOLLADO, ESTADO DE MÉXICO.

PONENTE: MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS.

SECRETARIOS: MARIANA MUREDDU GILABERT
CARMINA CORTÉS RODRÍGUEZ.

México, Distrito Federal, Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día once de julio de dos mil cinco.

VISTOS Y RESULTANDO:

PRIMERO.- Por escrito presentado el doce de febrero del dos mil dos, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oscar Sánchez Juárez, quien se ostentó como Síndico del Municipio de Huixquilucan de Degollado, Estado de México, promovió controversia constitucional, en representación del propio Municipio, en la que demandó la invalidez de la norma que más adelante se precisa, emitida por las autoridades que a continuación se señalan:

"... IV. ENTIDAD, PODER U ÓRGANOS DEMANDADOS.— 1. La Legislatura del Estado de México, con domicilio en Plaza Hidalgo s/n, Colonia Centro, C.P. 50000, Toluca, Estado de México.— 2. El Gobernador del Estado de México, con domicilio en Palacio de Gobierno, Lerdo Poniente número 300, primer piso, Colonia Centro, C.P. 50000, Toluca, Estado de México.— ... VI. NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA.— Se impugna la invalidez del Código Administrativo del Estado de México, publicado en la Gaceta del Gobierno, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, el 13 de diciembre de 2001. En específico, entre otros, se impugnan los artículos: 1.4, 1.5, 1.6, 1.17 a 1.28, 1.31 a 1.36, 2.35, 4.41, 4.50, 4.65 a 4.73, 4.94, 5.1 a 5.76, 8.1 a 8.22".

SEGUNDO.- Los antecedentes del caso narrados en la demanda, son los siguientes:

"VIII. ANTECEDENTES.— 1. El 17 de junio de 1999 la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó, por mayoría de 387 votos, el proyecto de Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.— Dicho proyecto fue aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por mayoría de 86 votos, el 25 de junio de 1999.— Dicho proyecto fue aprobado en su conjunto por Declaratoria emitida por el H. Congreso de la Unión de fecha 28 de octubre de 1999.— Una vez aprobado por las Legislaturas de los Estados, se le envió al Ejecutivo Federal, quien expidió decreto promulgatorio de fecha 22 de diciembre de 1999.— El 23 de diciembre de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.— 2. El 16 de mayo de 2001 se publicó en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el Decreto número 23, por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.— Esta reforma tuvo

como propósito adecuar el contenido de la Constitución del Estado de México a las disposiciones de la Constitución Federal. Sin embargo, al Municipio que represento no le dieron oportunidad de aprobarla o rechazarla, debido a que nunca se la enviaron para su consulta.--- 3. En septiembre de 2001, el Gobernador del Estado de México presentó ante la Legislatura del Estado la iniciativa de Código Administrativo.--- 4. El 23 de noviembre de 2001, la Legislatura del Estado aprobó el Decreto número 41, relativo al Código Administrativo del Estado de México.--- 5. El Decreto de referencia fue promulgado por el Gobernador del Estado de México el 13 de diciembre de 2001 y, con esa misma fecha, se publicó en la Gaceta del Gobierno, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México".

TERCERO.- Los conceptos de invalidez expresados son los siguientes:

"PRIMERO.- Son inválidos los artículos 1.4, 1.5 y 1.6 del Código Administrativo, en virtud de que contravienen las fracciones II y V del artículo 115 constitucional.--- Como se señaló en el capítulo IX del presente escrito, la reforma de 1999 al artículo 115 de la Constitución Federal limitó la facultad de las legislaturas de los estados para emitir leyes en materia municipal. De acuerdo con dicha fracción, las legislaturas estatales solamente pueden expedir leyes en materia municipal que establezcan:--- 1. Las bases generales de la administración pública municipal.--- 2. Las bases generales del procedimiento administrativo.--- 3. Los casos en que se requiera una mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento para: i) dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal, y ii) dictar resoluciones que comprometan al municipio por un plazo mayor al período del ayuntamiento.--- 4. Las normas de aplicación general para celebrar con el Estado los siguientes convenios: i) por los que el Estado asuma temporalmente la prestación de los servicios públicos del municipio; ii) por los que el Estado y municipio presten o ejerzan coordinadamente los servicios públicos o funciones municipales; iii) por los que el Estado se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones que las legislaturas locales establezcan sobre la propiedad inmobiliaria, y iv) por los que el municipio pueda asumir la prestación de los servicios y la atención de las funciones federales que la Federación transfiera por convenio al Estado.--- En el caso que nos ocupa, el Código Administrativo regula, no sólo atribuciones que corresponden al Estado de México, sino también aquéllas que son de competencia exclusiva del Municipio de Huixquilucan. Con ello se limitó la facultad que tiene el Municipio que represento de regular las materias que por disposición constitucional le competen.--- Asimismo, los artículos que se impugnan obligan al Ayuntamiento de Huixquilucan a aplicar las disposiciones del Código Administrativo en aquellas materias de competencia municipal y le restringen su ámbito de competencia al enumerar de manera limitativa las atribuciones que le competen, sin contemplar todas las que le corresponden conforme al artículo 115 constitucional.--- SEGUNDO.- De igual forma, se impugnan los artículos 1.17 a 1.28 correspondientes al Título Cuarto del Libro Primero del Código Administrativo, ya que resultan violatorios de lo dispuesto en las fracciones II y V del artículo 115 Constitucional, por las razones siguientes:--- El referido Título Cuarto contiene disposiciones obligatorias para el Municipio en materia de mejora regulatoria, lo cual: En primer lugar, limita a la autoridad municipal al establecer que no podrá expedir disposiciones de carácter interno que prevean obligaciones o cargas adicionales a las que señala dicho Código y su reglamentación, en relación con las promociones o actividades de los particulares (Art. 1.19).--- En consecuencia, el Municipio no podrá ejercer la facultad que le confiere la citada fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, ni el último párrafo de la fracción V, que expresamente le otorgan la atribución de expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones.--- En segundo lugar, le impone la carga al Municipio de crear un grupo interinstitucional de mejora regulatoria que dictamine los proyectos de disposiciones de carácter general que se pretendan expedir. Sin este dictamen, el Ayuntamiento no podrá emitir ninguna disposición, lo que contraviene las citadas fracciones II y V. Asimismo, lo obligan a que dichas disposiciones de carácter general cuenten con una manifestación de impacto regulatorio que determine los beneficios y costos para la sociedad.--- Se considera que las cuestiones de mejora regulatoria, si bien son benéficas para el desarrollo de la administración pública, no son ni forman parte de las atribuciones legislativas que competen al Congreso Estatal en materia de procedimiento administrativo. La mejora regulatoria no forma parte del procedimiento administrativo que la autoridad debe observar en sus relaciones con los particulares, sino que constituye un mecanismo de control y revisión para mejorar las disposiciones generales que contengan cargas a los particulares.--- Es importante recordar que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México ya fue expedido por dicho órgano legislativo y en éste se contemplan tales bases generales del procedimiento administrativo a que se refiere el 115 constitucional.--- La mejora regulatoria es un mecanismo que puede tener múltiples formas y llevarse a cabo de diferentes maneras. Corresponde al Municipio, conforme al 115, determinar cuáles son los instrumentos que utilizará para establecer una mejora regulatoria en su jurisdicción. En este sentido, la obligación que le imponen los artículos que se impugnan en este concepto de invalidez son contrarios a los establecidos en el artículo 115 constitucional, ya que, como se expresó en el capítulo IX del

presente escrito, las facultades de la legislatura estatal están restringidas a emitir leyes que contengan bases generales en las materias que se indican, dentro de las cuales no se encuentra la de mejora regulatoria.--- TERCERO.- Se consideran violatorios del artículo 115, fracciones II y V, de la Constitución Federal, los artículos 1.31 a 1.36 del Título Sexto del Libro Primero del Código Administrativo, por los siguientes motivos:--- Dichos artículos disponen que sólo las dependencias de la administración pública estatal podrán expedir normas técnicas, que son disposiciones administrativas de carácter general consistentes en regulaciones técnicas, directrices, características y prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, establecimiento, sistema, actividad, servicio o método de producción.--- Sin embargo, como se expuso en el capítulo IX de esta demanda, las fracciones II y V del artículo 115 facultan al municipio para expedir reglas, circulares y demás disposiciones administrativas de carácter general a fin de regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia.--- En esa virtud, al disponer el Código Administrativo que solamente podrán expedir normas técnicas las dependencias de la administración pública estatal, se está limitando la facultad del municipio para regular las materias de su competencia a través de la emisión de disposiciones de carácter general.--- Además, como ya se argumentó en el primer concepto de invalidez, el Código no solamente regula las materias de competencia estatal, sino también --de manera indebida-- lo hace con materias de competencia exclusiva de los municipios, lo que significa que está facultando a las dependencias a expedir normas técnicas en materias que constitucionalmente le corresponden al Municipio de Huixquilucan. Un claro ejemplo de ello es lo dispuesto en el artículo 2.35 que faculta a la Secretaría de Salud a emitir normas técnicas sobre el tratamiento de residuos sólidos municipales.--- CUARTO.- En este concepto de invalidez nos referimos a la facultad que otorga el artículo 115, fracción III, inciso c) constitucional, al Municipio en materia de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.--- En efecto, la Constitución Federal prevé como una función exclusiva del Municipio todo lo relacionado con limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos. Asimismo, conforme a la fracción II, el Municipio tiene la atribución de regular las funciones y servicios públicos de su competencia.--- No obstante ello, las autoridades demandadas al aprobar, promulgar y publicar el Código Administrativo vulneran dichas atribuciones en los artículos 2.35, 4.50, 4.65 a 4.73 y 4.94, fracción I.--- Lo anterior, debido a que los artículos 2.35 y 4.50, párrafo segundo, establecen que los residuos sólidos municipales deben tratarse conforme a lo previsto en las normas técnicas estatales (normas que, como ya se estableció en el concepto de invalidez anterior, sólo pueden ser emitidas por dependencias estatales), restringiendo así la facultad municipal para regular las materias de su competencia.--- Además, no se encuentra lógica a lo anterior, ya que en el propio artículo 4.50, párrafo tercero, sí se da debido cumplimiento a la Constitución Federal, ya que expresamente se establece que 'la prevención y control de la contaminación generada por la prestación de los servicios públicos municipales se sujetará a las disposiciones de carácter general que emitan los ayuntamientos'. En este orden de ideas, el Municipio de Huixquilucan debe regular también las cuestiones relativas al tratamiento de residuos, debido a que es un servicio público municipal, sin embargo los artículos impugnados en este concepto de invalidez dicen lo contrario.--- Basta ver lo dispuesto en los artículos 4.65 a 4.73 que establecen la facultad de la Secretaría de Ecología para: 'emitir las normas técnicas estatales que regularán la localización, instalación y funcionamiento de los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, separación, tratamiento y disposición final de residuos sólidos municipales e industriales no peligrosos'. Todas éstas, facultades del municipio.--- No conforme con lo anterior, el artículo 4.66, en franca violación a la fracción III, inciso c), del artículo 115 constitucional otorga a la Secretaría de Ecología la facultad de autorizar el manejo, transporte, tratamiento y disposición final de residuos industriales no peligrosos.--- Es importante señalar, que ni la Constitución Federal, ni la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente hacen distinción en el manejo de residuos municipales y residuos industriales, sino que prevén la facultad del Municipio para ejercer facultades respecto de los dos tipos de residuos.--- En consecuencia, es posible afirmar que las disposiciones que se impugnan en el presente concepto resultan violatorias de la Constitución Federal y, por tanto, debe declararse su invalidez.--- QUINTO.- El Código Administrativo viola la facultad de libertad hacendaria del Municipio de Huixquilucan. Conforme al primer párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional, los municipios deben administrar libremente su hacienda, la cual se conforma por los rendimientos de los bienes que les pertenecen, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.--- El hecho de que el municipio administre libremente su hacienda, significa que éste puede ejercer de manera exclusiva sus recursos, evitando la posibilidad de que mediante leyes de los poderes federales o estatales se afecte de cualquier modo la hacienda municipal. Así lo reconoció la Cámara de Diputados en el dictamen respectivo, al señalar que: 'son incompatibles con el artículo 115 constitucional los actos de cualquier órgano legislativo o ejecutivo distinto al ayuntamiento, que se comprometan o predeterminen cualquier elemento de su presupuesto de egresos'.--- En perjuicio de lo anterior, el Código Administrativo, en su artículo 4.4.1, establece que: 'Los ingresos que el Estado y los municipios recauden por concepto de otorgamiento de concesiones, permisos, licencias y en general cualquier autorización en materia de áreas naturales

protegidas, conforme a las disposiciones fiscales aplicables, se destinarán a la realización de acciones de conservación de la biodiversidad, dentro de las áreas en las que se generen dichos ingresos'.--- Como puede observarse, dicho precepto limita la facultad que en materia hacendaria otorga la Constitución Federal a los municipios, en virtud de que etiqueta y determina el destino de los recursos que perciban dichos municipios por la prestación de los servicios en materia de las áreas naturales protegidas, en franca violación a lo dispuesto en la fracción IV del artículo 115 constitucional. En consecuencia, se solicita su invalidez.--- SEXTO.- Se impugna la totalidad del Libro Quinto del Código Administrativo, que comprende los artículos 5.1 a 5.76, en virtud de que sus disposiciones son violatorias de la fracción II, así como del último párrafo de la fracción V del artículo 115.--- En dicho libro se regula con mucho detalle lo relativo al ordenamiento territorial, los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población.--- Al respecto, es importante recordar que conforme al artículo 115 constitucional, los municipios están facultados para:--- * Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.--- * Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.--- * Participar en la formulación de planes de desarrollo regional.--- * Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia.--- * Intervenir en la regularización de la tenencia de tierra urbana.--- * Otorgar licencias y permisos para construcciones.--- Asimismo, conforme a las fracciones II y V del referido artículo 115, los municipios tienen la atribución de regular las materias y funciones de su competencia, limitando a las legislaturas de los estados a establecer exclusivamente bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo. En virtud de que las materias competencia del Municipio que se enlistan en el párrafo anterior no tienen que ver con cuestiones de administración pública municipal ni de procedimiento administrativo, las leyes estatales no pueden regular cuestiones específicas de estas materias.--- Sin embargo, las disposiciones del Libro Quinto del Código Administrativo regulan exhaustivamente y a detalle las facultades del municipio en estas materias. Así, por ejemplo, los artículos 5.21 a 5.29 prevén todos los requisitos para la elaboración, aprobación, publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano de competencia municipal; los artículos 5.33 a 5.35 establecen las características que se deben observar para la zonificación, los artículos 5.48 a 5.54 además de regular todo lo relativo a la subdivisión, fusión y reotificación de predios, expresamente disponen que las excepciones a éstas se señalarán en la reglamentación de este Código. Asimismo, las cuestiones relativas a la licencia de uso de suelo quedan perfectamente reguladas a tal grado que se establece hasta lo que debe acompañarse a la solicitud.--- De esta manera es contundente que al disponer de una regulación tan específica, el Código Administrativo limita las atribuciones que al municipio competen de manera exclusiva.--- SÉPTIMO.- Se impugna la totalidad del Libro Quinto del Código Administrativo, que comprende los artículos 5.1 a 5.76, en virtud de que sus disposiciones son violatorias de la fracción V del artículo 115, ya que limitan y restringen las facultades que competen constitucionalmente al Municipio.--- Como se señaló en el concepto de invalidez anterior, los municipios tienen diversas facultades en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. A continuación se señalan algunas de las disposiciones jurídicas del Libro Quinto del Código Administrativo que violan dichas facultades.--- a) Formular, aprobar y administrar los planes de desarrollo urbano municipal.--- El artículo 5.9, fracción IV, faculta a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado para 'emitir dictámenes de congruencia de los planes municipales de desarrollo urbano, de los planes de centros de población y de los planes parciales, con el plan estatal de desarrollo urbano y los planes regionales de desarrollo urbano, en su caso'.--- Asimismo, en el artículo 5.28 se establecen las reglas a las que se sujetarán la elaboración, aprobación, publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano. Específicamente, en su fracción III, dispone que para la validez jurídica de los programas de competencia municipal es necesario recabar previamente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras el dictamen de congruencia mencionado.--- De esta manera, la validez jurídica de los planes municipales, conforme al artículo 5.25 y los antes mencionados, se sujeta a un dictamen de congruencia emitido por una autoridad estatal, lo cual limita la atribución del municipio para expedir dichos planes. Es importante aclarar que ni siquiera la Ley Marco en la materia (Ley General de Asentamientos Humanos) contempla la necesidad de que existan este tipo de dictámenes de congruencia para la elaboración de planes municipales.--- Por su parte, el 5.24 dispone que las normas generales a las que deben sujetarse los planes de desarrollo urbano de competencia municipal, limitando así nuevamente las facultades consagradas por el artículo 115. (sic).--- b) Formular, aprobar y administrar la zonificación.--- Por lo que hace a la zonificación, el Código Administrativo no deja margen de maniobra para el Municipio, ya que, por una parte, prevé a detalle qué es lo que debe determinarse en cada caso al hacer la zonificación (artículo 5.33) y, por la otra, especifica en forma concreta cuestiones relacionadas con la ubicación de la infraestructura y equipamiento urbano y de las industrias, así como lo que en cada materia se debe observar al momento de hacer la zonificación igual manera (artículo 5.34) (sic).--- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional.--- No obstante que en el artículo 5.10, fracción II, se establece la participación de los municipios en la elaboración de dichos planes, en ninguna disposición del Código se desarrolla la manera en que los municipios participarán en la misma.---

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia.-- En primer término, el artículo 5.36 señala que las autorizaciones y licencias que emitan los municipios deben de sujetarse a las disposiciones del Código, su reglamentación y los planes de desarrollo urbano, de lo contrario las que se expidan en contravención serán nulas y no producirán efecto jurídico alguno. En esa virtud, el Municipio debe ceñirse a cada una de las disposiciones que establece el referido Libro Quinto, si es que pretende que éstas sean válidas y produzcan efectos jurídicos.-- De esta manera, las autorizaciones para el uso de suelo deben obedecer lo dispuesto en los artículos 5.59 que contempla los lineamientos de las licencias; 5.60 que especifica los documentos que deben acompañarse a la solicitud.-- Asimismo, los artículos 5.61 y 5.29 prevén la necesidad de contar con un dictamen de impacto regional, previo y favorable, que obviamente es emitido por la Secretaría de Desarrollo Urbano, para autorizar los usos de suelo de desarrollos habitacionales, gaseras, gasoneras y gasollnerías, los ductos e instalaciones para el almacenamiento, procesamiento o distribución de combustibles, la explotación de bancos de materiales para la construcción y, en general, cualquier construcción que sea mayor de cinco mil metros cuadrados u ocupe predios de más de seis mil metros cuadrados de terreno.-- Es evidente que a través de este dictamen el estado limita las facultades del municipio en materia de autorización del uso de suelo, ya que quien va a otorgar la autorización real no es el municipio sino el estado.-- Finalmente, el artículo 5.29 sujeta las autorizaciones de cambio de uso de suelo, de cambio de la densidad e intensidad de su aprovechamiento o de cambio de la altura máxima de edificación prevista, a la opinión previa de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal.-- De todo lo anterior, se puede afirmar contundentemente que las disposiciones previstas en el Libro Quinto de referencia limitan, restringen e impiden al Municipio de Huixquilucan el ejercicio de las facultades que la Constitución Federal le otorga.-- OCTAVO.- Se impugnan los artículos 5.11, 5.12 y 5.43, en virtud de que crean una Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda que cuenta con funciones que pertenecen de manera exclusiva al Municipio. Ello contraviene la fracción I del artículo 115 Constitucional que dispone: '... La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado...'.-- De esta manera, conforme al Dictamen de la Cámara de Diputados, se pretende que en el ámbito de gobierno del municipio se ejerzan competencias exclusivas a favor del Ayuntamiento; lo que supone la exclusión, no sólo de autoridades intermedias entre el Gobierno del Estado y el ayuntamiento, sino de cualquier otro ente, organismo o institución que creado por los poderes federales o estatales sin base constitucional, pretenda ejercer funciones municipales.-- En efecto, la Comisión de referencia, constituye una autoridad intermedia, que pretende ejercer las funciones que competen de manera exclusiva al Municipio. Basta transcribir lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 5.43, que establece: 'La autorización de los conjuntos urbanos se integrará con las autorizaciones, licencias y dictámenes que emitan las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública federal, estatal y municipal que concurran a la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda en ejercicio de sus respectivas atribuciones y competencias'.-- Asimismo, el segundo párrafo de dicho artículo obliga a los municipios a expedir autorizaciones en el seno de la Comisión y no en el seno del Ayuntamiento, lo que provoca que las autorizaciones respectivas se voten dentro del seno de la Comisión, siendo ésta la que determine si se otorgan o no.-- NOVENO.- En este concepto de invalidez nos referimos a la facultad exclusiva que tiene el Municipio en materia de tránsito, de acuerdo con el inciso h) de la fracción III del artículo 115 constitucional.-- Como se ha señalado en diversos conceptos de invalidez, así como en el capítulo IX del presente escrito, la reforma de 1999 al artículo 115 de la Constitución Federal limitó la facultad de las legislaturas de los estados para emitir leyes en materia municipal.-- Sin embargo, la Legislatura Estatal y el Gobernador del Estado de México excedieron nuevamente sus competencias al aprobar, promulgar y publicar un Código Administrativo que regula de manera sumamente detallada cuestiones relativas al tránsito de vehículos.-- De esta manera, en los artículos 8.1 a 8.22 se establecen:-- 'Las autoridades en la materia, previendo como extrañamente como (sic) autoridad a una dependencia estatal, es decir, a la Secretaría General de Gobierno.-- 'La facultad de dicha Secretaría de emitir normas técnicas en materias que corresponde regular al Municipio.-- 'Los requisitos que deben observar los vehículos para transitar.-- 'La clasificación de los vehículos.-- 'Las prohibiciones a los vehículos.-- 'Un catálogo de obligaciones de los consultores de vehículos.-- 'Los requisitos que deben cumplir los estacionamientos públicos.-- 'Las infracciones.-- Lo anterior, no sólo limita la facultad que tiene el Municipio de Huixquilucan de regular las materias que por disposición constitucional le competen, sino que va todavía más allá al vulnerar y restringir el ejercicio de las mismas.-- Es muy importante recordar que el propósito de la reforma al artículo 115 constitucional no fue sólo el dotar de facultades exclusivas al municipio, sino también de posibilitarlo para que él mismo emitiera las regulaciones relativas a sus competencias. En esa virtud, cada municipio debe estar en posibilidad de regular conforme a sus necesidades y experiencias todas esas cuestiones en materia de tránsito que ya se especifican en el Código.-- En virtud de todo lo antes expuesto, vista la inconstitucionalidad del Código Administrativo, en específico de los artículos que se señalan en el capítulo VI de este escrito, lo procedente es que esa H. Suprema Corte declare su invalidez.-- Por

otro lado, se solicita a ese Alto Tribunal que, de conformidad a los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria, aplique en beneficio del Municipio de Huixquilucan de Degollado la siguiente tesis de jurisprudencia:--- 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EN ELLA NO ES POSIBLE JURÍDICAMENTE CONSIDERAR DEFICIENTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS.- De acuerdo con lo establecido por los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de controversias constitucionales la Suprema Corte corregirá los errores en la cita de los preceptos invocados, examinará en su conjunto los razonamientos de las partes para resolver la cuestión efectivamente planteada y deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos y agravios. De ello se sigue, necesariamente, que no es posible jurídicamente que se establezca que los argumentos hechos valer por el promovente de la controversia o conceptos de invalidez puedan considerarse deficientes, pues ello en nada afecta el estudio que deba realizarse conforme a las reglas establecidas en los preceptos mencionados'".

CUARTO.- El precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la parte actora considera violado es el 115, fracciones I, II, III, IV y V.

QUINTO.- Por acuerdo de veinte de febrero de dos mil dos, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por presentada la demanda de mérito, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que le correspondió el número 12/2002, y por razón designó como instructora a la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas.

Por auto de veintiuno de febrero de dos mil dos, la Ministra instructora tuvo por presentado al promovente, admitió la demanda de controversia constitucional, ordenó emplazar a las autoridades demandadas, y dar vista al Procurador General de la República.

SEXTO.- Al producir su contestación, las autoridades demandadas manifestaron, en síntesis:

El Congreso del Estado de México:

1.- Que en el presente asunto se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con los artículos 10 y 11 del mismo ordenamiento legal, por virtud de que el Síndico del Ayuntamiento del Municipio de Huixquilucan de Degollado, Estado de México, quien suscribió la demanda en representación del Municipio actor, no cuenta con legitimación para ello, ya que la representación recae en el Ayuntamiento como órgano de gobierno, el que si bien es cierto es representado por el Síndico Municipal, también lo es que para que éste pueda representarlo requiere un acuerdo previo, el cual no se ha emitido.

2.- Que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 1º del mismo ordenamiento legal, por virtud de que el objeto de las controversias constitucionales es el de preservar la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, con apego a la Constitución Federal, y en el caso concreto, la norma general impugnada no invade la esfera competencial de la parte actora.

3.- Que el Código Administrativo del Estado de México no es conculcatorio del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo siguiente:

a) Que si bien es cierto que el precepto constitucional de mérito, en su fracción II, otorga a los municipios la facultad de expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, también lo es que esa facultad sólo puede ejercitarse de acuerdo con las bases normativas que establezcan las legislaturas estatales, por lo que en la especie la norma impugnada no puede invadir la facultad reglamentaria municipal, ya que ésta debe sujetarse a los lineamientos de aquélla.

b) Que al establecer el artículo 1.19 de la norma general controvertida, que las autoridades no podrán expedir disposiciones de carácter interno que contengan obligaciones y cargas a los particulares adicionales, a las que prevé el Código impugnado y su reglamentación, no limita a la autoridad municipal, ya que el precepto legal en cita se refiere a las autoridades para efectos del Código Administrativo, como son el Poder Ejecutivo estatal, los municipios y los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal con funciones de autoridad, por lo que no contraviene el artículo 115, fracciones II y V, de la Constitución Federal, dado que las disposiciones a que se refiere son de carácter interno y no generales.

c) Que el artículo 1.22, fracción II, del Código cuestionado, en cuanto prevé la obligación de las administraciones públicas estatal y municipales, de llevar a cabo un proceso continuo de mejoras regulatorias para impulsar el desarrollo social y económico, no violenta la disposición constitucional en cita, ya que los grupos municipales de mejora regulatoria tendrán la atribución de dictaminar los proyectos de disposiciones de carácter general que pretendan expedir los municipios, pero la aprobación del dictamen y la expedición de disposiciones generales, queda a cargo de los ayuntamientos; máxime que se establece que los actos y procedimientos que en la materia dicten o ejecuten las autoridades, se tramitarán y resolverán conforme a sus disposiciones y las del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

d) Que los artículos 1.31 a 1.36 del Código Administrativo controvertido, en cuanto prevén que las dependencias de la administración pública estatal podrán expedir normas técnicas (disposiciones de carácter general) en los casos previstos

en el propio Código, con el objeto de garantizar el cumplimiento de su finalidad, no vulneran la esfera competencial del demandante, ya que el artículo 1.5, fracción IV, del propio ordenamiento legal, faculta a las autoridades municipales a expedir esas normas técnicas en lo que les corresponde aplicar.

e) Que el hecho de que los artículos 2.35, 4.50, 4.65 a 4.73 y 4.94, fracción I, del Código impugnado, regulen funciones y servicios públicos que tienen a su cargo los municipios, entre los que se encuentra el de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, no implica una invasión a la esfera competencial del Municipio actor, dado que se trata de disposiciones de orden público e interés general, que tienen por objeto regular, entre otras materias, la de salud, a fin de promover el desarrollo social y económico en el Estado de México; de tal suerte que los municipios, para desempeñar sus funciones y prestar el servicio público a su cargo, deben observar lo dispuesto en las leyes federales y locales.

f) Que el artículo 4.41 del Código Administrativo impugnado, no viola el principio de libre administración hacendaria municipal, consagrado en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, ya que el hecho de que se determine que los ingresos del Municipio, recaudados por concepto de concesiones, permisos, licencias y en general cualquier autorización en materia de áreas naturales y protegidas conforme a las disposiciones fiscales aplicables, serán destinadas a la realización de acciones de conservación de la biodiversidad, dentro de las áreas en que se generen dichos ingresos; no impide el ejercicio libre de la administración hacendaria, ni limita su actividad financiera, ya que lo que se está preservando son las áreas naturales protegidas.

g) Que las disposiciones contenidas en el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, cuya invalidez se demanda, que regula el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano de los centros de población, con el fin de promover el desarrollo social y económico en la entidad, no conculca el artículo 115, fracciones II y V de la Constitución Federal, por virtud de que constituyen las bases normativas en esa materia, para que los municipios puedan válidamente expedir la reglamentación correspondiente.

h) Que lo mismo ocurre respecto de los artículos 8.1 a 8.22 de la norma general cuestionada, que regulan el tránsito de vehículos, personas y objetos que se realizan en la infraestructura vial primaria y local, así como el establecimiento de estacionamientos de servicio público, ya que se dejan a salvo las facultades de los municipios de prestar el servicio público correspondiente.

El Gobernador Constitucional del Estado de México:

1.- Que en el presente asunto se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con los artículos 10 y 11 del mismo ordenamiento legal, por virtud de que el Síndico del Ayuntamiento del Municipio de Huixquilucan de Degollado, Estado de México, quien suscribió la demanda en representación del Municipio actor, no cuenta con legitimación para ello, ya que la representación recae en el Ayuntamiento como órgano de gobierno, el que si bien es cierto es representado por el Síndico Municipal, también lo es que para que éste pueda representarlo requiere un acuerdo previo, el cual no se ha emitido.

2.- Que la potestad legislativa del Estado no se circunscribe a expedir leyes estatales en materia municipal, sino que sus atribuciones constitucionales son, además, la de dictar leyes que regulen en el ámbito local, las competencias del orden estatal y municipal; de tal manera que en el Código impugnado se precisa el ámbito competencial en observancia del artículo 115 de la Constitución Federal.

3.- Que los preceptos del Código controvertido, relativos a la mejora regulatoria, no invaden la esfera de competencia del demandante, ya que prevén el procedimiento administrativo que conforme al artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, corresponde a las legislaturas locales establecer las bases de su regulación; habida cuenta que deja a los ayuntamientos el determinar la forma y términos en que deberá llevarse a cabo el procedimiento respectivo.

4.- Que de acuerdo con las fracciones III y V del artículo 115 de la Constitución Federal, los municipios, en el desempeño de las funciones y prestación de los servicios a su cargo, deben observar lo dispuesto en las leyes federales y estatales; por tanto, la facultad de dictar normas técnicas, por parte del Estado, en materia de residuos sólidos, tiene como único límite, el no substraer del ámbito competencial municipal, alguna de las materias reservadas por la Constitución a ese orden de gobierno, como es el servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos que no estén considerados como peligrosos, atento a lo dispuesto en los artículos 5°, 7° y 8° de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

5.- Que de acuerdo con el artículo 115, fracción V, inciso g), de la Constitución Federal, los municipios sólo están facultados para participar en la creación de administración de reservas ecológicas, así como en la elaboración y aplicación de programas en la materia; de tal manera que, cuando el artículo 4.41 del Código Administrativo impugnado, establece que los ingresos provenientes de autorizaciones y concesiones de áreas naturales protegidas, deben destinarse a su preservación, no violenta la libre administración hacendaria municipal, ya que estos ingresos son estatales y no municipales, puesto que los municipios carecen de facultades para otorgar dichas autorizaciones y concesiones.

6.- Que el hecho de que en el Libro Quinto del Código Administrativo cuestionado, se establezca que los planes municipales de desarrollo urbano deberán contar con un dictamen de congruencia establecido por la autoridad estatal, no vulnera el ámbito competencial del Municipio actor, previsto en el artículo 115, fracción V, constitucional, ya que las

atribuciones de los municipios en esta materia, se encuentran reguladas por las leyes federales y estatales, por lo que a los municipios sólo les corresponde ajustarse a las prescripciones de dichas leyes; que por otro lado, en el sistema de planeación del desarrollo urbano se reconoce la preeminencia de niveles superiores de planeación, de manera que las políticas y estrategias de los planes regionales y estatales de desarrollo urbano, aparte de vincularse con los instrumentos de planeación del orden federal, marcan políticas y estrategias que deben aplicarse a nivel municipal.

7.- Que la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda, creada por el Código Administrativo controvertido, en especial en los artículos 5.11 y 5.12, no constituye una autoridad intermedia entre el gobierno municipal y el estatal, ya que su propósito es el de convocar a todas y cada una de las dependencias a que participen, en el ámbito de sus respectivas facultades, en el dictado de autorizaciones vinculadas con desarrollo y vivienda, o sea, que por tratarse de un órgano multidisciplinario, concurren autoridades de los diferentes órdenes de gobierno y, particularmente, respecto de autoridades municipales, su asistencia a la Comisión depende fundamentalmente de la invitación de este órgano y de la aceptación por parte de los ayuntamientos, los que podrán emitir o no las autorizaciones o licencias que las leyes de la materia les reserven.

8.- Que el Código Administrativo impugnado, al regular de manera detallada cuestiones relativas al tránsito de vehículos, no invade el ámbito competencial municipal, debido a que esta competencia se encuentra circunscrita a la regulación del tránsito de vehículos, objetos y personas sobre vialidades de jurisdicción municipal.

SÉPTIMO.- El Procurador General de la República externó, en síntesis:

1.- Que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, en términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal.

2.- Que la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente.

3.- Que quien signó la demanda fue el Síndico Municipal, quien acreditó contar con tal carácter y tiene la representación legal del Ayuntamiento actor, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; por lo que resulta infundada la causa de improcedencia alegada por las autoridades demandadas.

4.- Que es infundada la causa de improcedencia hecha valer por el Congreso del Estado de México, consistente en que la norma general impugnada no invade la esfera competencial del Municipio actor; toda vez que esta causa de improcedencia involucra el estudio del fondo de la controversia constitucional, por lo que debe desestimarse atento a lo dispuesto en la tesis jurisprudencial plenaria, publicada con el rubro: **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE"**.

5.- Que los artículos 5.11, 5.12 y 5.43, de la norma general impugnada, que prevén la organización, objetivos y atribuciones de la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México, no transgreden el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, toda vez que dicha Comisión no constituye una autoridad intermedia, dado que no se le faculta para el ejercicio de atribuciones exclusivas a favor del Ayuntamiento, sino que ese organismo tiene la finalidad únicamente de coordinar las acciones relacionadas a una o varias materias de la administración pública municipal, sin contar con facultades de decisión o de ejecutividad que le permitan actuar por encima de los entes municipales.

6.- Que los artículos 1.4, 1.5, 1.6, 1.17 a 1.28, 1.31 a 1.36, 2.35, 4.50, 4.65 a 4.73, 5.1 a 5.76 y 8.1 a 8.22 del Código Administrativo del Estado de México impugnados en esta vía, no violan la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no enumeran de manera limitativa las atribuciones de los municipios, ni tampoco restringen su facultad de expedir reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para el ejercicio de sus funciones, sino que establecen la facultad de los ayuntamientos para expedir, dentro de su respectiva jurisdicción, reglamentos y disposiciones de observancia general; que asimismo, establecen competencia municipal en cuanto a funciones y servicios públicos básicos que se especifican de manera enunciativa y no limitativa, al hacer el señalamiento de los que la autoridad municipal deberá prestar.

Que lo anterior es así, por virtud de que, de los citados preceptos del Código impugnado, analizados integralmente, se desprende que las bases generales en materia municipal respecto al procedimiento administrativo regulado, se constriñe a establecer lineamientos concernientes a las atribuciones de las autoridades administrativas del Ayuntamiento en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos; desarrollo urbano y vivienda; planes de control de población; expedición de normas técnicas; celebración de convenios y acuerdos de coordinación de acciones entre los organismos de la administración pública federal, estatal y municipal; las formalidades para el otorgamiento de autorizaciones, licencias y dictámenes de uso de suelo, de densidad e intensidad de aprovechamiento o de la altura máxima permitida; la factibilidad de servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; la certificación de clave catastral; así como el manejo de residuos sólidos municipales e industriales no peligrosos; lo referente a tránsito de vehículos, personas y objetos; y, el establecimiento de estacionamientos de servicio público.

Que por otra parte, en los preceptos legales en cita, se contemplan órganos auxiliares y de colaboración municipal, cuyo objeto es auxiliar y apoyar al gobierno municipal en la mejora regulatoria, con la finalidad de coadyuvar al desarrollo del municipio, al que compete directamente su organización y funcionamiento.

7.- Que el artículo 1.19 de la norma general cuestionada, si es violatorio de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, en cuanto restringe la facultad del Municipio actor de expedir las disposiciones dentro de su

jurisdicción, que crea convenientes para el mejor desarrollo de su administración; por tanto, es procedente declarar la invalidez del citado precepto legal.

8.- Que el artículo 4.41 del Código impugnado, en cuanto prevé que los ingresos que recauden los municipios por concesiones, permisos, licencias o cualquier autorización en áreas naturales protegidas, serán destinados a la conservación de la biodiversidad; violenta el principio de libre administración de la hacienda pública consagrada a favor de los municipios en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que conforme a este principio, las leyes federales o estatales no pueden, de ninguna manera, comprometer o predeterminar algún elemento del presupuesto proveniente de los rubros sobre los que los ayuntamientos tienen atribución.

9.- Que los artículos 5.9, fracción IV, 5.25 y 5.28 del Código controvertido, no son violatorios del inciso a) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, ya que si bien es cierto que sujetan la validez jurídica de los planes municipales de desarrollo urbano al dictamen de congruencia del Plan Estatal de Desarrollo Urbano y, en su caso, a los planes regionales emitidos por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado, también lo es que esto no restringe la facultad del Municipio actor de formular, aprobar y administrar los planes de desarrollo urbano municipal, toda vez que se deja a salvo su competencia para determinar, dentro de su ámbito de atribuciones, el propio plan de desarrollo urbano, los cuales deben estar acordes con lo determinado por las leyes federales y estatales, de acuerdo con el primer párrafo de la fracción V del citado precepto constitucional.

10.- Que por cuanto hace al argumento de la actora en el sentido de que el artículo 5.10 de la norma general cuestionada, violenta el artículo 115, fracción V, inciso c), de la Constitución Federal, por virtud de que no establece la manera en que debe intervenir el Municipio en la elaboración o modificación de los planes regionales de desarrollo urbano, resulta infundado, toda vez que tal participación municipal se precisa en los artículos 5.21 y 5.28 del propio Código Administrativo, en los que se señala la manera en que los municipios deberán intervenir en los citados planes de desarrollo y fijan las reglas a que deberán sujetarse en su elaboración o modificación.

11.- Que los artículos 5.29, 5.33, 5.34, 5.36, 5.59, 5.60 y 5.61 de la norma general cuya invalidez se demanda en esta vía, no contravienen lo dispuesto en el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que de un análisis integral de estos dispositivos legales, se desprende que establecen, de manera enunciativa mas no limitativa, las bases generales de la administración pública municipal en materia de desarrollo urbano, así como de autorización, control y vigilancia del uso de suelo, con la finalidad de que sirvan de marco normativo a los ayuntamientos; asimismo, delimitan los requisitos que deben observar en su tramitación, sin que se intervenga en cuestiones específicas de cada municipio y dejan a salvo el ejercicio de sus atribuciones constitucionales.

OCTAVO.- Agotado el trámite respectivo, se celebró la audiencia prevista en los artículos 29 y 34 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en la que se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por virtud de que se plantea un conflicto entre el Estado de México por conducto de sus Poderes Legislativo y Ejecutivo y el Municipio de Huixquilucan de Degollado, de la misma entidad.

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

Conviene destacar que en la presente vía se impugnan de manera destacada los artículos 1.4, 1.5, 1.6, 1.17 a 1.28, 1.31 a 1.36, 2.35, 4.41, 4.50, 4.65 a 4.73, 4.94, 5.1 a 5.76 y 8.1 a 8.22, del Código Administrativo del Estado de México, publicado en la Gaceta del Gobierno de esa entidad, el trece de diciembre de dos mil uno.

Ahora bien, para efectos de la oportunidad de la demanda, tratándose de normas de carácter general, la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, prevé:

"ARTÍCULO 21.- El plazo para la interposición de la demanda será:

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

El precepto transcrito prevé que el plazo para promover la controversia constitucional será, tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación.

En el caso, se impugnan los preceptos antes mencionados del Código Administrativo del Estado de México, por tanto, para efectos de la oportunidad de la demanda, debe estarse únicamente a la fecha de su publicación, lo cual ocurrió el trece de diciembre de dos mil uno, como se desprende de la Gaceta del Gobierno de la entidad de esa misma fecha (fojas

setenta y uno a ciento cincuenta y nueve del expediente); por tanto, el plazo de treinta días que para la promoción de la demanda prevé la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia, debe computarse a partir del día siguiente al de la publicación oficial, es decir, del catorce de diciembre de dos mil uno al doce de febrero de dos mil dos, descontándose del cómputo respectivo los sábados cinco, doce, diecinueve y veintiséis de enero; dos y nueve de febrero; los domingos seis, trece, veinte y veintisiete de enero; tres y diez de febrero todos del dos mil dos, así como el martes cinco de febrero de ese año, por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; además del periodo comprendido del quince al treinta y uno de diciembre de dos mil uno, por corresponder al receso del segundo periodo de sesiones de este Alto Tribunal, a que se refiere el artículo 3º de la citada Ley Orgánica.

En consecuencia, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el doce de febrero de dos mil dos, debe concluirse que fue presentada oportunamente, al tratarse, del último día del plazo para su promoción.

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

Suscribe la demanda de controversia constitucional Oscar Sánchez Juárez, en su carácter de Síndico del Ayuntamiento de Huixquilucan de Degollado, Estado de México, quien acredita contar con esa calidad con la copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Presidente y el Secretario del Consejo Municipal Electoral del propio Municipio (foja veintiséis del expediente), en la que se hace constar que fue electo con tal carácter para el periodo constitucional que comprende del dieciocho de agosto de dos mil al diecisiete de agosto de dos mil tres.

Ahora bien, los artículos 10, fracción I y 11, primer párrafo, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia, disponen:

"ARTÍCULO 10.- Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
I.- Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia....

"ARTÍCULO 11.- El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario..."

Conforme a los preceptos legales reproducidos, tiene el carácter de actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia, que en la especie lo es el Municipio de Huixquilucan de Degollado, Estado de México; el que deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo, y en el caso, como ya se dijo, quien suscribió la demanda es el Síndico del Ayuntamiento de dicho Municipio.

Conviene precisar que los ayuntamientos son órganos de dirección y administración política de los municipios y tienen legitimación para entablar demandas.

Lo anterior encuentra apoyo en la Jurisprudencia número P./J. 51/2000, emitida por el Tribunal Pleno, consultable en la página ochocientos trece, del Tomo XI, correspondiente a abril de dos mil del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, la cual indica:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS AYUNTAMIENTOS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PLANTEARLAS CON LOS OTROS ÓRGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO.- Si bien es cierto que en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se otorga legitimación para plantear los conflictos que se susciten entre los órganos originarios del Estado, por la vía de la controversia constitucional, al Municipio y no al Ayuntamiento, se entiende que aquél actúa en el mundo real y jurídico a través de su órgano de gobierno y representación política, que lo es el Ayuntamiento según lo previsto en la fracción I del artículo 115 constitucional. De lo anterior se sigue que el Ayuntamiento, a través de los servidores públicos a los que la legislación estatal les dé la facultad de representarlo y de defender sus intereses, está legitimado para pedir que se diriman los referidos conflictos".

Ahora bien, los artículos 52 y 53, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establecen:

"ARTÍCULO 52.- Los síndicos municipales tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que, en su caso, ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los ayuntamientos".

"ARTÍCULO 53.- Los síndicos tendrán las siguientes atribuciones:

I.- Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal;..."

De los preceptos reproducidos se desprende que el Síndico tiene la facultad de representar jurídicamente al Ayuntamiento en los litigios donde éste fuere parte, sin que requiera de ninguna formalidad o acuerdo especial del Cabildo; por tanto, de conformidad con lo dispuesto por el transcrito numeral 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, es de concluir que el referido síndico promovente se encuentra legalmente facultado para representar al Ayuntamiento del Municipio de Huixquilucan de Degollado, Estado de México y, por ende, para promover la presente controversia constitucional.

No es obstáculo para arribar a la anterior conclusión, el argumento de las demandadas en el sentido de que el Síndico Municipal sólo es representante del Ayuntamiento, pero no del Municipio actor; toda vez que si bien es cierto que la fracción I del artículo 53 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México otorga facultades al Síndico para representar jurídicamente al ayuntamiento en los litigios en que éste fuere parte, sin que se aluda a que esa representación sea del Municipio, también lo es que el Municipio es gobernado por el ayuntamiento, el que ejerce las atribuciones y competencias propias de aquél, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo primero de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo tenor es el siguiente:

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

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

Así, del precepto constitucional transcrito, se desprende con toda claridad que el ayuntamiento es el órgano de gobierno a través del cual los Municipios ejercen su competencia, de tal suerte que si el signante de la demanda de la controversia constitucional es el Síndico Municipal del Municipio de Huixquilucan de Degollado, Estado de México, y conforme a la Ley Orgánica Municipal de esa entidad éste cuenta con atribuciones para representar jurídicamente al Ayuntamiento, cabe concluir que puede, válidamente, promover la presente vía en representación de aquél.

Tampoco resulta ser obstáculo alguno para la conclusión alcanzada lo aducido por las autoridades demandadas, en cuanto a que el citado Síndico carece de legitimación para el ejercicio de la presente acción, por no acreditar que el Ayuntamiento del Municipio le hubiera otorgado la representación, toda vez que como se desprende de los artículos transcritos, la Ley Orgánica Municipal de la entidad no alude a la necesidad de alguna formalidad o acuerdo previo del Ayuntamiento para que el Síndico le represente.

Al respecto, es aplicable al caso, por analogía, la Jurisprudencia número P./J. 52/2000, emitida por este Tribunal Pleno, consultable en la página setecientos veinte, del Tomo XI, de abril de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SÍNDICO ÚNICO DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE VERACRUZ, TIENE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA COMPARECER EN SU REPRESENTACIÓN, SIN REQUERIR FORMALIDAD O ACUERDO ESPECIAL PREVIO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, el 'síndico único' es el encargado de la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y de la representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, sin que exista ninguna disposición que ordene formalidad o acuerdo previo del Ayuntamiento para llevar a cabo estas funciones, ya que la materia propia de las sesiones que éste lleva a cabo se refiere específicamente a los asuntos sustantivos propios de la administración del Municipio. Por tanto, el 'síndico único', en uso de las atribuciones que la ley le otorga, puede promover y representar legalmente al Municipio en cualquier litigio, como lo es la controversia constitucional, sin que se establezca condición o requisito formal previo para ello".

No es óbice para la aplicación en el caso de la citada Jurisprudencia, que en ésta se interprete una disposición del Estado de Veracruz, toda vez que el artículo a que alude, como se desprende de su contenido, contempla los mismos supuestos que el artículo 53, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en cuanto a que corresponde al Síndico Municipal la "representación jurídica de los Ayuntamientos".

CUARTO.- Acto continuo, se procede al análisis de la legitimación de la parte demandada, en atención a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea obligada por la ley para satisfacer la exigencia de la demanda, en caso de que ésta resulte fundada.

Conviene recordar que la autoridad demandada en esta instancia, es el Estado de México por conducto de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

En el caso, suscriben la contestación de la demanda en representación del Poder Legislativo del Estado de México, Fernando Fernández García y José Alfredo Contreras Suárez, en su carácter de Presidente y Secretario, respectivamente, de la Diputación Permanente de la Quincuagésima Cuarta Legislatura de esa entidad, lo que acreditan con el Acuerdo por el que se designó a la Diputación Permanente que habría de fungir durante el tercer período de receso, en donde se designó a

los referidos signantes con el carácter indicado, publicado en el periódico oficial de la entidad de veintisiete de diciembre de dos mil uno, cuyo ejemplar fue acompañado a la contestación de demanda (foja uno del cuaderno de pruebas relativo a esta controversia constitucional).

El artículo 55 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, prevé:

"ARTÍCULO 55.- Son atribuciones de la Diputación Permanente, las siguientes:

1.- Representar a la Legislatura a través de su Presidente ante todo género de autoridades, aun durante los períodos extraordinarios;..."

De acuerdo con la disposición legal transcrita, el Presidente de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de México, se encuentra legitimado para intervenir en la presente controversia, en virtud de que cuenta con la facultad legal para llevar a cabo la representación jurídica de la Legislatura del Estado.

Por otra parte, el párrafo primero del artículo 6 del mismo ordenamiento legal, prevé:

"ARTÍCULO 6.- Durante su ejercicio constitucional, la Legislatura tendrá dos periodos de sesiones ordinarias cada año, el primer periodo iniciará el 5 de septiembre y concluirá a más tardar el 30 de diciembre; y el segundo iniciará el 2 de mayo y no podrá prolongarse más allá del 31 de julio, pudiendo ser convocada a periodos de sesiones extraordinarias en los términos previstos por la Constitución y la ley".

Conforme al precepto legal reproducido, y toda vez que la contestación de demanda se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el quince de abril de dos mil dos, se desprende que el Congreso del Estado de México se encontraba en receso, por tanto, estaba en funciones la Diputación Permanente.

Asimismo, debe considerarse que el referido Poder Legislativo cuenta con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que de éste emanó la norma general cuya invalidez se demandó.

Sin embargo, por cuanto hace al Secretario de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de México, quien también signó la demanda, no cuenta con facultades de representación, ya que de un análisis de la ley en cita, no existe disposición alguna que le otorgue dichas facultades, por tanto, no está legitimado para comparecer en la presente controversia constitucional, atento a lo dispuesto en los artículos 10 y 11 de la Ley Reglamentaria de la materia.

Por otra parte, quien suscribe la contestación de demanda es Arturo Montiel Rojas, en su carácter de Gobernador Constitucional de esa entidad, lo que acredita con un ejemplar de la Gaceta del Gobierno de veintinueve de julio de mil novecientos noventa y nueve (fojas doscientos setenta a doscientos setenta y cuatro de este expediente), en el que se publicó el "Acuerdo N° 70" del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, por el que se declaró la validez de la elección como Gobernador Constitucional al signante de la contestación de demanda, por el periodo comprendido del dieciséis de septiembre de mil novecientos noventa y nueve al quince de septiembre de dos mil cinco.

El artículo 65 de la Constitución Política del Estado de México, dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 65.- El Poder Ejecutivo del Estado se deposita en un individuo que se denomina Gobernador del Estado de México".

De acuerdo con la disposición constitucional transcrita, debe interpretarse que si el Poder Ejecutivo del Estado de México se deposita en el Gobernador, éste se encuentra legitimado para intervenir en la presente controversia en representación de aquél.

Asimismo, debe considerarse que el Poder Ejecutivo cuenta con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que se le imputa la publicación del Decreto cuestionado.

QUINTO.- Por tratarse de una cuestión de orden público, previamente al estudio de la cuestión fundamental controvertida, se procede al análisis de las causas de improcedencia alegadas por las partes en este procedimiento, o las que advierta este Alto Tribunal.

El Congreso del Estado de México hizo valer la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 1° del mismo ordenamiento legal, por considerar que si el objeto de las controversias constitucionales es preservar la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, con apego a la Constitución Federal, y en el caso concreto, la norma impugnada no invade la esfera competencial de la parte actora, luego debe sobreseerse en el juicio.

El citado argumento debe desestimarse en razón de que por principio las controversias constitucionales no sólo están limitadas a preservar la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, sino también tiene la finalidad de preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones establecidas a favor de las autoridades, que constituye otro de los objetivos del orden jurídico constitucional; además, el determinar si la norma impugnada en este procedimiento constitucional invade o no la esfera competencial de la parte actora es una cuestión que se encuentra íntimamente vinculada con el estudio de fondo del presente asunto.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis del Tribunal Pleno número P./J. 92/99, publicada en el Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página setecientos diez, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo contenido es el siguiente:

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

SEXO.- Este Tribunal Pleno advierte que en este asunto se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, respecto de los artículos 8.6 y 8.7 del Código Administrativo del Estado de México impugnados, en virtud de lo siguiente:

El precepto de la Ley Reglamentaria de la materia, arriba señalado prevé:

"ARTÍCULO 19.- Las controversias constitucionales son improcedentes:...
...V.- Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia".

Del contenido del artículo reproducido, se advierte que las controversias constitucionales son improcedentes cuando hubieran cesado los efectos de la norma o del acto impugnado en estos procedimientos, lo cual implica que éstos dejen de surtir sus efectos jurídicos respecto del ente que resintió la afectación. Así lo ha sustentado el Pleno de este Alto Tribunal, en la Tesis de Jurisprudencia número P./J. 54/2001, publicada en el Tomo XIII, correspondiente al mes de abril de dos mil uno, página ochocientos ochenta y dos, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo texto es el siguiente:

"CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SUS DIFERENCIAS.- La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria".

En el caso, de las constancias de autos se desprende que la parte actora impugna concretamente en ésta, los artículos 1.4, 1.5, 1.6, 1.17 a 1.28, 1.31 a 1.36, 2.35, 4.41, 4.50, 4.65 a 4.73, 4.94, 5.1 a 5.76 y 8.1 a 8.22, del Código Administrativo del Estado de México, contenido en el Decreto 41, publicado en el Periódico Oficial del Estado de México el trece de diciembre de dos mil uno.

Ahora bien, el once de diciembre de dos mil dos se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, el Decreto 115 por el que se reformaron, entre otros, los artículos 8.6 y 8.7 del Código Administrativo de la entidad, el cual, en la parte que interesa, es del tenor siguiente:

"DECRETO NÚMERO 115.--- LA H. 'LIV' LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO.--- DECRETA:---
ARTÍCULO PRIMERO.- Se reforman los artículos 3.47, párrafo segundo, 7.1, 7.2, fracción I, 7.3, 7.4, fracciones II y III, 7.6, párrafo primero, 7.7, 7.8, fracciones I, III, IV y VI, 7.9, párrafo segundo, 7.10, párrafo tercero, 7.11, párrafo primero, fracción I, incisos a) y e) y fracción II, inciso a), 7.14, párrafo primero, 7.15, 7.21, fracción VIII, 7.24, fracción I, inciso b), 7.25, 7.27, fracción II, 7.29, 7.30, párrafo segundo, 7.33, fracción III, 7.35, párrafo segundo, 7.37, 7.38, fracciones II, IV, V, XI, XII, XV y último párrafo, 7.41, 7.47, 7.51, párrafo primero, 7.53, fracción VII, inciso b), 8.6, 8.7, 11.4 y Décimo Primero transitorio, así como la denominación del Libro Séptimo y de su Capítulo Segundo del Título Cuarto del Código Administrativo del Estado de México, para quedar como sigue:...
Artículo 8.6.- En las vías públicas tienen preferencia de paso las ambulancias, las patrullas de policía, los vehículos del cuerpo de bomberos cuando circulen con la sirena y con la torreta encendida así como los convoyes militares, el ferrocarril y cualquier tipo de transporte de alta capacidad o masivo. Los peatones y conductores tienen la obligación de cederles el paso.---
Artículo 8.7.- Los conductores

no deberán seguir a los vehículos de emergencia, ni detenerse o estacionarse a una distancia que pueda significar riesgo o entorpecimiento de la actividad del personal de dichos vehículos.---... TRANSITORIOS: PRIMERO.- Publíquese el presente decreto en el periódico oficial 'Gaceta del Gobierno'.--- SEGUNDO.- Este decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Gaceta del Gobierno'.--- TERCERO.- El Ejecutivo del Estado expedirá el reglamento de los servicios gubernamentales por vía electrónica, dentro del plazo de 90 días siguientes a la publicación de este decreto.--- CUARTO.- Se derogan las disposiciones legales de igual o menor rango que se opongan al presente decreto...".

Como puede observarse de lo anterior, de los artículos impugnados, los numerales 8.6 y 8.7 del Código Administrativo del Estado de México publicado el trece de diciembre de dos mil uno, constituyen una norma que ya fue reformada y, por ello, dejó de producir efectos al día siguiente al en que se llevó a cabo la publicación de tal reforma.

Por tanto, si de acuerdo con el criterio jurisprudencial reproducido, en este tipo de juicios, la sentencia que se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia; por virtud de la reforma anotada, a nada práctico conduciría el estudio de la constitucionalidad de dichos artículos impugnados en este asunto; máxime si dicha reforma introduce a la norma una hipótesis diversa a la impugnada.

En consecuencia, al haber dejado de producir sus efectos los artículos 8.6 y 8.7 de la norma impugnada en este asunto, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia y, como consecuencia, se impone sobreseer en el presente juicio con apoyo en el artículo 20, fracción II del citado ordenamiento legal, que prevé:

"ARTÍCULO 20.- El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

...II.- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;..."

Al no existir diversa causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento invocado por las partes o que este Alto Tribunal advierta, se pasa al estudio de la cuestión fundamental controvertida.

SÉPTIMO.- En los conceptos de invalidez que se hacen valer, la parte actora aduce, esencialmente, que los preceptos del Código Administrativo del Estado de México impugnados, son violatorios del artículo 115, fracciones I, II, III, incisos c) y h), IV y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A fin de estar en posibilidad de contestar dichos argumentos, es menester ubicar al Municipio dentro del orden jurídico de nuestra Nación, pues sólo determinando su lugar en dicho sistema normativo, será posible definir con claridad las normas jurídicas que afectan la vida municipal, las facultades que les corresponden a cada uno de los niveles de gobierno en éste ámbito, así como proporcionar un criterio de delimitación entre las facultades de creación normativa de las legislaturas y las que competen a los ayuntamientos.

Por principio, hay que dejar sentado que todo orden jurídico es un sistema de normas que constituyen una unidad, la cual está determinada por el hecho de que la creación o el contenido de la de grado más bajo se encuentra establecida por otra de grado mayor y así sucesivamente hasta llegar a la norma de rango superior, que es la Constitución, en la cual se funda la validez de todo el ordenamiento jurídico.

La Constitución Federal es la norma suprema en nuestro país; a través de ella se imponen deberes, se crean limitaciones, se otorgan facultades y se conceden derechos. Nada ni nadie puede estar sobre ella, pues su naturaleza niega la posibilidad de que esté sometida a otro cuerpo normativo superior. Esto se traduce en la subordinación hacia ella de todas las normas del ordenamiento jurídico y en el hecho de que todos y cada uno de los actos de autoridad deben, asimismo, estar de acuerdo con ella.

Estos principios fundamentales del orden jerárquico normativo del Derecho Mexicano encuentran su fundamento en el artículo 133 de la Constitución Federal, concretamente, en la parte que expresa que: **"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión."**

Ahora bien, nuestra Constitución adoptó como forma de Estado, el sistema federal, y como forma de Gobierno, el sistema republicano, democrático y representativo; de ello precisamente deriva la determinación constitucional de los ámbitos competenciales de cada orden jurídico parcial.

Al respecto, el artículo 40 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece que: **"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental"**; y por su parte, el artículo 41, dispone que: **"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca**

a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

Aunado a lo anterior, el artículo 44 de la propia Constitución define la naturaleza y territorio del Distrito Federal, que es la Entidad Federativa donde se asientan los poderes federales, y el artículo 122 prevé el régimen conforme al cual se debe regir dicha Entidad.

Por otro lado, el artículo 115 de este mismo cuerpo normativo fundamental expresa que los Estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

De lo anterior podemos desprender que en nuestro país existen varios órdenes normativos, esto es, un orden constitucional y diversos órdenes parciales.

A la luz del texto constitucional previo a la reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115, este Tribunal Pleno emitió el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 95/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, Septiembre de 1999, página 709, conforme al cual determinó que dichos órdenes eran los siguientes: el orden constitucional, el orden federal; el orden local o estatal y el orden del Distrito Federal. La jurisprudencia invocada es del tenor siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS. Del contenido de los artículos 1º, 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primero y segundo párrafos, 122, primero y segundo párrafos, 124 y 133, de la Constitución Federal, puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes".

El criterio anterior se sustentó en las siguientes consideraciones:

"Por principio de cuentas, debe subrayarse la existencia de los diferentes órdenes jurídicos que conforman el Estado Mexicano, previstos en la propia Constitución Federal, cuya interrelación normativa se explica a continuación, para lo cual es preciso atender al contenido de los artículos 1º, 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos, 124 y 133, de la propia Ley Fundamental:

(...)

"De los preceptos anteriores puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, con asignaciones competenciales propias y, por regla general, excluyentes entre sí, que implican descentralización y autonomía en cuanto a su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes, cuyas características esenciales, en relación con la cuestión que ocupa a este Tribunal, se enumeran en seguida:

"a) Orden Jurídico Federal.- Su existencia se encuentra sustentada en el artículo 40 de la Carta Magna, que consagra la unión de todos los Estados con autonomía hacia su interior, que se integran dentro de una Federación, la cual constituye un orden jurídico distinto. En su aspecto funcional, el numeral 49 dispone el principio de división de poderes para el ejercicio de las atribuciones de autoridad en el ámbito federal, desarrollando la competencia específica de cada uno de ellos en los artículos subsecuentes, que comprenden hasta el 107, destacando que las autoridades tienen jurisdicción sobre todo el territorio nacional, que abarca las treinta y un entidades federativas y el Distrito Federal, cuyas denominaciones y límites están descritos en los artículos 43 y 44. Se resalta también, como principio fundamental en la asignación de atribuciones competenciales en favor de los poderes federales, que las facultades de las autoridades de este orden jurídico deben encontrarse expresamente previstas a su favor en la Constitución Política del Estado mexicano, en términos de lo dispuesto en el numeral 124.

"b) Orden Jurídico Estatal o Local.- La existencia de este orden jurídico tiene apoyo en el artículo 40 constitucional, en cuanto prevé la existencia de Estados libres y soberanos en su régimen interior, enumerados en el artículo 43 de la propia Ley Fundamental. Las reglas con base en las cuales deberá estructurarse la división de poderes a cargo de las autoridades estatales se encuentran descritas en el numeral 116, siendo que la materia sustantiva sobre la cual tienen autonomía funcional se obtiene por exclusión de las atribuciones consagradas expresamente en favor de la Federación por la Constitución General, atento a la regla prevista en el artículo 124.

"Así, el régimen regulador de la unión de los Estados federales, señalado en los artículos 40 y 41 constitucionales, se encuentra cimentado en dos principios fundamentales y complementarios entre sí:

"1) La existencia de entidades federativas con libertad de autodeterminación en cuanto hace a su régimen interno, y

"2) Que el ejercicio de la autonomía estatal respete las prevenciones de la Constitución Federal:

"De acuerdo con los principios anteriores, debe ser la propia Carta Magna el documento que detalle el campo de atribuciones que tiene la Federación y cada una de las entidades federativas, situación que se ve cumplida, de modo general, con lo consagrado en su artículo 124, cuyo ejercicio, aunque autónomo y discrecional, deberá respetar los postulados de la Constitución Federal. Así, la distribución de competencias se rige por el principio consagrado en el artículo 124 constitucional, conforme al cual se otorgan facultades expresas a los funcionarios federales, entendiéndose reservadas las demás a los Estados de la República, es decir, que la delimitación de competencias entre el orden federal y el de los Estados -miembros- se resuelve a base de listar expresamente las facultades de aquél, reservándose a las entidades federativas las que no lo estén. Los funcionarios federales, pues, no pueden realizar acto ninguno fuera del ámbito que la Constitución Federal señala; por su parte, los Estados ejercitan todas las facultades no asignadas a los órganos federales.

"En síntesis, la interpretación armónica de los artículos 124, 40 y 41 constitucionales lleva a concluir, como premisa, que las entidades federativas tendrán plena autonomía para que, sin transgredir los principios establecidos en la Constitución, resuelvan con libertad en las materias que la propia Carta Magna les ha reservado competencia, al no señalarlas de manera expresa en la competencia de la Federación.

"Es de destacarse, especialmente, que dentro del orden jurídico estatal aparece la figura del Municipio Libre, estructura de gobierno que si bien tiene como norma fundamental la autonomía funcional para la prestación de los servicios públicos a su cargo y el ejercicio del gobierno dentro de los límites territoriales que le corresponde, a través de los Ayuntamientos, conforme a lo establecido en el artículo 115, también guarda nexos indisolubles con los poderes locales que impide considerarlos como un orden jurídico independiente del local.

"Tomando en consideración la importancia que tienen las relaciones entre los Estados y sus Municipios, con base en el principio de la libertad que deben tener éstos en cuanto a su gestión, por ser la célula de poder que tiene un contacto más cercano con la población, en el artículo 115 de la Constitución se han regulado actos de trascendencia referidos a la injerencia de las autoridades estatales en el ámbito municipal, que ejemplificativamente se enumeran a continuación:

"Suspensión y desaparición de Ayuntamientos, o de sus gobiernos, por causas graves establecidas en la ley local, respetando el derecho de defensa de los funcionarios municipales (art. 115, fracción I, párrafo tercero).

"Designación de los miembros de los Consejos Municipales en el caso de la hipótesis anterior, cuando no puedan entrar en funciones los suplentes (art. 115, fracción I, párrafo tercero).

"Concurso de los Estados con los Municipios en servicios públicos, con base en lo establecido en la ley local (art. 115, fracción III).

"Establecimiento de contribuciones municipales sobre ciertos rubros (art. 115, fracción IV).

"Cumplimiento de convenios en relación con la administración de contribuciones municipales (art. 115, fracción IV).

"Establecimiento de participaciones federales a los Municipios con base en la ley estatal (art. 115, fracción IV).

"Concordancia de las leyes de ingresos municipales con los presupuestos de egresos presentados por los Ayuntamientos (art. 115, fracción IV).

"Administración y planificación de zonas de desarrollo municipal con base en la ley estatal y federal (art. 115, fracción V).

"Cumplimiento de convenios de regulación de territorios municipales y estatales limítrofes (art. 115, fracción VI).

"De los ejemplos anteriores se deduce la razón de que la pertenencia de los Municipios a un Estado autónomo sujeta también a los primeros a someter sus diferencias con otros Municipios, en principio, a la decisión de las autoridades de gobierno locales, por estar comprendidos todos dentro de un mismo orden normativo.

(...)

"c) Orden Jurídico del Distrito Federal.- El fundamento de su autonomía estructural y funcional, en relación con los órdenes jurídicos estudiados con antelación, es el artículo 122 constitucional, dispositivo que establece las prevenciones correspondientes a la coexistencia de los órganos de gobierno a quienes se encomienda ejercer el poder político de la entidad, sobre el espacio territorial descrito en el artículo 44 de la Carta Magna. Sus características son diversas a las del orden jurídico estatal, pero ello resulta ajeno a la presente controversia.

"d) Orden Jurídico Constitucional.- Según puede apreciarse de las precisiones relativas a los demás órdenes jurídicos, el Constitucional es el que establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, Estados y Municipios, y Distrito Federal. En lo que se conoce en la doctrina como aspecto dogmático, el orden jurídico constitucional previene las obligaciones que deben ser respetadas, sin distinción, por las autoridades de los tres órdenes jurídicos anteriores.

"El orden jurídico constitucional tiende, además de establecer las reglas con base en las cuales deben ejercer sus funciones competenciales las autoridades de los demás órdenes normativos, a preservar la regularidad en dicho ejercicio, consistente en que éste se lleve a cabo dentro del marco de las atribuciones establecidas, sin nunca rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea en perjuicio de los gobernados, por violación de garantías individuales, o bien afectando la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico.

"Para lograr obtener lo anterior, los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos Federal, Estatal y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, cuya resolución se ha encomendado a esta Suprema Corte, en su carácter de tribunal constitucional, encargado de velar que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en la Carta Magna, encontrando sustento jurídico en el artículo 105, fracción I, antes transcrito.

"La razón de ser de esos medios de control radica en que en el sistema constitucional del Estado federal, donde coexisten los órdenes jurídicos descritos con antelación, el ordenamiento que debe darles unidad y cohesión es la propia Constitución. De este modo, el orden jurídico constitucional se erige como un orden total, al extender su validez y eficacia normativa de una manera absoluta sobre los órdenes jurídicos parciales.

"En consecuencia, es de concluirse que el ejercicio de control de la regularidad constitucional es una actividad jurídica que no puede ser ubicada, estrictamente, como función propia de ninguno de los órdenes parciales, federal o locales, pues si la pretensión del referido control es la salvaguarda del orden primario o total, la función interpretativa y de decisión sobre si un acto de autoridad está o no apegado a la norma fundamental, debe reputarse como una función de carácter constitucional, que no es susceptible de equipararse a ninguno de los órdenes inmediatamente subordinados a la Constitución -el federal propiamente dicho y los órdenes estatales-, en virtud de que las hipótesis de control contempladas en la Carta Magna permiten que los actos de autoridad, provenientes tanto de la Federación como de las entidades que la componen, puedan ser anulados por una determinación de uno de los órganos del Poder Judicial Federal, en este caso la Suprema Corte, en ejercicio, como se dijo, de una función de orden constitucional, superior a los restantes órdenes jurídicos parciales".

Resulta importante hacer notar que, respecto del Municipio, este Alto Tribunal sostuvo en la resolución que se citó anteriormente, lo siguiente:

"Es de destacarse, especialmente, que dentro del orden jurídico estatal aparece la figura del Municipio Libre, estructura de gobierno que si bien tiene como norma fundamental la autonomía funcional para la prestación de los servicios públicos a su cargo y el ejercicio del gobierno dentro de los límites territoriales que le corresponde, a través de los Ayuntamientos, conforme a lo establecido en el artículo 115, también guarda nexos indisolubles con los poderes locales que impide considerarlos como un orden jurídico independiente del local".

Es preciso aclarar que las consideraciones anteriores fueron emitidas por este Alto Tribunal con anterioridad a la reforma constitucional al artículo 115 de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, razón por la cual resulta necesario ponderar el contenido de dicha reforma constitucional y su trascendencia, para efectos de determinar su impacto en el esquema de órdenes jurídicos que existen en nuestro país.

El texto del artículo 115 que derivó de la aludida reforma del año de mil novecientos noventa y nueve, señala lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

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

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;*
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;*
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;*
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y*
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.*

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

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

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

III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

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

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b).- Alumbrado público.

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

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d).- Mercados y centrales de abasto.

e).- Panteones.

f).- Rastro.

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

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

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

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i).- Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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.

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

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio;

(ADICIONADO, D.O.F. 14 DE AGOSTO DE 2001)

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

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

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

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

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes

estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

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

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

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

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

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

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

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

V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

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

VII.- La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

(REFORMADA, D.O.F. 17 DE MARZO DE 1987)

VIII.- Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

IX.- (DEROGADA, D.O.F. 17 DE MARZO DE 1987)

X.- (DEROGADA, D.O.F. 17 DE MARZO DE 1987)"

A fin de determinar con precisión cuál es el contenido y alcance que debe atribuirse al precepto transcrito y concluir si a raíz del texto reformado puede considerarse que el Municipio tiene un orden jurídico propio, es necesario acudir al método genético-teleológico, pues sólo así es posible contar con los elementos suficientes para interpretarlo correctamente. Este método de interpretación ha sido explicado por el Pleno de este Alto Tribunal en la tesis P. XXVIII/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, Abril de 1998, página 117, que a la letra dice:

"INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR. El propio artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza, frente a la insuficiencia u oscuridad de la letra de la ley, utilizar mecanismos de interpretación jurídica. Al desentrañar el sentido y alcance de un mandato constitucional deben privilegiarse aquellos que permitan conocer los valores o instituciones que se quisieron salvaguardar por el Constituyente o el Poder Revisor. Así, el método genético-teleológico permite, al analizar la exposición de motivos de determinada iniciativa de reforma constitucional, los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión y el propio debate, descubrir las causas que generaron determinada enmienda al Código Político, así como la finalidad de su inclusión, lo que constituye un método que puede utilizarse al analizar un artículo de la Constitución, ya que en ella se cristalizan los más altos principios y valores de la vida democrática y republicana reconocidos en nuestro sistema jurídico."

Al respecto este Alto Tribunal ya ha sostenido en la controversia constitucional 19/2001, promovida por el Municipio de Santa Catarina, Nuevo León, resuelta el dieciocho de marzo de dos mil tres, por mayoría de ocho votos, lo siguiente:

"El desarrollo legislativo e histórico que ha tenido el artículo 115 constitucional, dedicado al municipio libre, es revelador de que esta figura es, en el estado mexicano, la piedra angular sobre la cual se construye la sociedad nacional, en tanto es la primera organización estatal en entrar en contacto con el núcleo social. Los diversos documentos que integran los procesos legislativos de las reformas sufridas por ese numeral durante su vigencia así coinciden.

"Empero, ha sido muy largo el camino que el municipio ha tenido que recorrer para hacer realidad su "libertad", que fue incluso bandera emblemática de las luchas revolucionarias. No obstante su elevación a rango constitucional en mil novecientos diecisiete, fueron muchas las limitaciones y el cercenamiento que la propia Constitución impuso al Municipio, obligándolo o sometándolo a la voluntad del Ejecutivo Estatal o del Legislativo también estatal o, en el mejor de los casos, rodeándolo de un contexto jurídico vulnerable.

"En esa evolución, se pueden identificar tres momentos determinantes en la evolución del Municipio libre, partiendo de la importante consagración constitucional que en mil novecientos diecisiete se dio de esta figura:

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

"2) La reforma judicial de mil novecientos noventa y cuatro, ejercicio legislativo que, si bien dedicado a lo judicial federal, llegó trastocar la vida jurídico institucional del Municipio en tanto le reconoció expresamente legitimación activa para acudir en defensa jurisdiccional de sus facultades y ámbito competencial ante esta propia Suprema Corte en vía de controversia constitucional. De alguna manera, parece advertirse que el legislador ponderó la situación de indefensión municipal advertida y superada por el criterio antes referido, pues el poder reformador recogió y superó todo aquello puesto en evidencia con aquella interpretación judicial. Esta reforma ha sido de suma importancia para el Municipio, básicamente por motivos:

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

"Segundo, porque a partir de los fallos que ha venido emitiendo esta Suprema Corte en dichos juicios fue advirtiéndose que muchas ingerencias o interferencias de los estados, ya sea del ejecutivo o legislativo estatal, en la vida administrativa, política o jurídica de los Municipios se han hecho merced licencia constitucional para ello. Esto es, si los Municipios no podían hacer realidad su autonomía, era porque la propia Constitución general autorizaba una serie de limitaciones a la misma a favor de las autoridades estatales.

"3) La reforma de mil novecientos noventa y nueve, conforme a la cual se avanzó en pro de la consolidación de la autonomía municipal y de su fortalecimiento, particularmente frente a las ingerencias de los gobiernos estatales, y se superaron algunas de las limitaciones antes referidas".

La reforma constitucional a la que se refiere en último término el texto transcrito, se gestó entre los años de mil novecientos noventa y siete a mil novecientos noventa y nueve, tiempo durante el cual fueron presentándose a la Cámara de Diputados, nueve iniciativas por parte de distintos grupos parlamentarios que proponían modificaciones al artículo 115.

Cuando finalmente se agendó la reforma municipal, estas nueve propuestas se estudiaron de manera conjunta por la Comisión encargada de dictaminarlas y, como resultado de su trabajo, se elaboró un proyecto único de reforma constitucional que fue el que, a la postre, se discutió y aprobó por ambas Cámaras.

Los principales puntos de la reforma de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal pueden sintetizarse de la siguiente forma:

a) El reconocimiento expreso del Municipio como ámbito de gobierno que se realizó en la fracción I, al sustituir el término "administrado" por "gobernado";

b) El fortalecimiento de su facultad reglamentaria en los temas referidos en la fracción II, además de la limitación del contenido de las leyes estatales sobre cuestiones municipales;

c) El reconocimiento de competencias exclusivas en materia de servicios y funciones públicas en la fracción III, sustituyéndose el concurso del Estado en dicha competencia por la posibilidad de celebrar convenios para la asunción de una función o servicio público por parte del Estado, siempre y cuando medie solicitud del ayuntamiento, así como el incremento del catálogo de funciones y servicios, además de la posibilidad de coordinación intermunicipal para estos temas, existiendo incluso posibilidad de asociación entre Municipios de diversos Estados;

d) Facultad de iniciativa en lo referente a tributos relacionados con la propiedad inmobiliaria en la fracción IV, limitando los supuestos de exención determinados constitucionalmente respecto de las contribuciones municipales;

e) En lo concerniente al catálogo de facultades que en el sistema constitucional de concurrencia regula la fracción V del artículo 115, además de las facultades con las que ya gozaban en materia de aprobación y administración de los planes de desarrollo urbano, se adicionó la de participar en la formulación de planes de desarrollo regional, así como la obligación de la Federación y del Estado de asegurar la participación de los Municipios en ésta; autorizar el uso del suelo adicionalmente a las facultades de control y vigilancia que ya tenía; participar en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento de zonas de reservas ecológicas, además de sus facultades de creación y administración de éstas; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial y celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales, y

f) La transmisión del mando de la policía preventiva municipal del Gobernador al Presidente Municipal, quien sólo acatará las órdenes del primero en los casos que aquel juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público, así como la habilitación al reglamento municipal en esta materia en la fracción VII.

La relación anterior pone de manifiesto que la reforma aumentó de forma significativa las atribuciones de los Municipios y consolidó su ámbito de gobierno. A continuación se procede al análisis de algunos de los anteriores puntos con más detalle.

Por cuanto atañe al reconocimiento expreso del Municipio como ámbito de gobierno, es de señalarse que en el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, se estimó que era necesario reformar la fracción I del artículo 115 constitucional, en su primer párrafo, con la intención de reconocer expresamente el carácter del Municipio como ámbito de gobierno. Para ello se consideró conveniente sustituir en ese párrafo la frase "*cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa*", por la que dice que "*cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa*", para dejar clara la naturaleza del ayuntamiento como órgano de gobierno del Municipio.

Una de las novedades de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, por tanto, consistió en caracterizar de manera explícita al Municipio como órgano de gobierno, culminando así una evolución que de alguna manera venía experimentando el Municipio desde las reformas constitucionales de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y cuatro, cuyo contenido y trascendencia ya fue referido en líneas anteriores. A lo largo de esta evolución, los Municipios asistieron a un progresivo desarrollo y consolidación de varias de sus facultades, como la de emitir su propia normatividad, a través de bandos y reglamentos, aun cuando estaba limitada al mero desarrollo de las bases normativas establecidas por los Estados, o como la de acudir a un medio de control constitucional a fin de defender una esfera jurídica

de atribuciones propias y exclusivas. Estas notas son las que permitían concebir al Municipio como un ente cuyo desempeño iba más allá del de un órgano de administración por región.

El carácter de órgano de gobierno del Ayuntamiento ya le había sido reconocido, inclusive, por esta Suprema Corte de Justicia en diversas tesis de jurisprudencia y aisladas, de las que puede inferirse que, desde antes de la reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 constitucional, el Municipio ya contaba con autonomía funcional y asignaciones competenciales propias.

Las tesis referidas son las siguientes:

Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: X, Septiembre de 1999
Tesis: P./J. 96/99
Página: 705

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ORDEN JURÍDICO ESTATAL COMPRENDE LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES LOCALES Y SUS MUNICIPIOS. Dentro del orden jurídico estatal se consagra la figura del Municipio Libre, estructura de gobierno que si bien tiene como norma fundamental la autonomía funcional para la prestación de los servicios públicos a su cargo y el ejercicio del gobierno dentro de los límites territoriales que le corresponde, a través de los Ayuntamientos, conforme a lo establecido en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, también guarda nexos jurídicos indisolubles con los Poderes Locales que impide considerar a los Municipios como un orden independiente del local, entre los cuales se pueden citar los siguientes: creación, suspensión o desaparición de Municipios y Ayuntamientos, revocación del mandato de alguno de sus miembros por la Legislatura Estatal, sujeción de la normatividad y actuación municipal a las bases legales que establezca el Congreso Local, aprobación del Gobierno Estatal de los ingresos y revisión de los egresos municipales, entre otras. De lo anterior se deduce que la pertenencia de los Municipios a un Estado autónomo sujeta a los primeros a someter sus diferencias con otros Municipios, en principio, a la decisión de las autoridades de gobierno locales, por estar comprendidos todos dentro de un mismo orden normativo".

"Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Gúitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho".

Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: VIII, Diciembre de 1998
Tesis: P. LXXIII/98
Página: 790

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA. De la finalidad perseguida con la figura de la controversia constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema, de manera genérica: la Federación, una entidad federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica".

"Solicitud de revocación por hecho superveniente en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 51/96. Gabriel Hinojosa Rivero y Marcial Benigno Felipe Campos y Díez, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, del Estado de Puebla, contra el Gobernador y el Congreso del propio Estado. 16 de junio de 1998. Unanimidad de diez votos (impedimento legal Mariano Azuela Gúitrón). Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Roberto Lara Hernández".

"Novena Época
 Instancia: Segunda Sala
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
 Tomo: VII, Febrero de 1998
 Tesis: 2a. X/II/98
 Página: 337

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL ANÁLISIS PARA RESOLVER EL CONFLICTO SUSCITADO ENTRE DOS NIVELES DE GOBIERNO IMPLICA EL ESTUDIO TANTO DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RELATIVOS, COMO DE LA MOTIVACIÓN Y CAUSA GENERADORA QUE LLEVÓ AL LEGISLADOR A ELEVARLOS A RANGO CONSTITUCIONAL. Acorde con su propia y especial naturaleza, las controversias constitucionales constituyen una acción cuyo objetivo esencial es permitir la impugnación de los actos y disposiciones generales que afecten las respectivas facultades de cualquiera de los diferentes niveles de gobierno, o que de alguna manera se traduzcan en una invasión a su ámbito competencial provocada por otro nivel de gobierno; todo esto con el fin de que se respeten las facultades y atribuciones que a cada uno corresponde, de tal manera que cada nivel de gobierno esté en aptitud de llevar a cabo y agotar en sus términos, todas aquellas que el propio sistema federal le otorga a través de la Carta Magna. Con este propósito, al resolver el fondo, se tendrán que analizar los principios rectores elevados a rango constitucional, que determinan los respectivos ámbitos de competencia de cada nivel de gobierno y en los que se precisan las facultades y atribuciones de cada uno de éstos, lo cual debe hacerse también considerando la propia motivación y causa generadora que llevó al legislador a la inclusión de dichos principios e instituciones fundamentales como lineamientos de nuestro sistema federal, de tal manera que se aprecie en forma cierta el sentido y teleología de éstos para una correcta interpretación y aplicación de los mismos en beneficio de la sociedad".

"Recurso de reclamación en la controversia constitucional 51/96. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Estado de Puebla, 5 de septiembre de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz".

"Novena Época
 Instancia: Pleno
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
 Tomo: XI, Febrero de 2000
 Tesis: P.J. 10/2000
 Página: 509

"AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno".

"Controversia constitucional 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo Estado. 10 de febrero de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz".

Derivado de lo anterior, puede sostenerse a manera de corolario, lo siguiente:

- A partir de la reforma constitucional que se gestó en el año de mil novecientos ochenta y tres, los Municipios asistieron a un progresivo desarrollo y consolidación de varias de sus facultades, como la de emitir su propia normatividad, a través de bandos y reglamentos, aun cuando estaba limitada al mero desarrollo de las bases normativas establecidas por los Estados.
- Asimismo, como consecuencia de la reforma de mil novecientos noventa y cuatro del artículo 105 de la Constitución Federal, se le otorgó al Municipio la facultad de acudir a un medio de control constitucional (la controversia constitucional), a fin de defender una esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas.
- Por último, la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve trajo consigo, entre otras innovaciones, la sustitución, en el primer párrafo de la fracción I del artículo 115 constitucional, de la frase "cada Municipio será

administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa", por la que dice "cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa", lo que no es otra cosa sino el reconocimiento expreso de una evolución que ha venido sufriendo el Municipio desde las reformas constitucionales de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y cuatro.

Los puntos antes reseñados permiten a este Tribunal Pleno concluir la existencia de un orden jurídico municipal.

En efecto, el carácter de órgano de gobierno del Ayuntamiento está relacionado con la facultad reglamentaria que se le otorgó desde mil novecientos ochenta y tres, la cual es inherente a todo poder de mando, así como con la existencia de un ámbito de atribuciones municipales exclusivas susceptibles de ser salvaguardadas a través de un medio de control constitucional, lo cual, como ha sostenido este Alto Tribunal, es singular y característico de las relaciones entre distintos niveles de gobierno.

La conceptualización del Municipio como órgano de gobierno conlleva además el reconocimiento de una potestad de autoorganización, por virtud de la cual, si bien el Estado regula un cúmulo de facultades esenciales del Municipio, quedan para el ayuntamiento potestades adicionales que le permiten definir la estructura de sus propios órganos de administración, sin contradecir aquellas normas básicas o bases generales que expida la legislatura. Lo anterior queda confirmado tan pronto se concatena este concepto explícito del Municipio como "órgano de gobierno" con el contenido que la reforma otorgó a la facultad reglamentaria municipal, según se verá a continuación.

En efecto, por cuanto se refiere al fortalecimiento de la facultad reglamentaria del Municipio, es necesario recordar que desde mil novecientos ochenta y tres se le había reconocido constitucionalmente una facultad reglamentaria. Su ejercicio, sin embargo, se supeditaba a ser un mero desarrollo de las bases normativas que establecían las Legislaturas estatales, sin que los Municipios pudieran emitir reglamentos susceptibles de atender verdaderamente a sus respectivas particularidades, pues actuaban simplemente como reglamentos de detalle de la ley. Lo anterior trajo como consecuencia que, en la práctica, la facultad reglamentaria de los Municipios quedara disminuida, pues las Legislaturas Estatales, a través de las referidas bases normativas, condicionaban totalmente su alcance y eficacia.

A raíz de la situación descrita, el Órgano Reformador de la Constitución, en mil novecientos noventa y nueve, decidió modificar el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional, con un doble propósito: **delimitar el objeto y alcances de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del Municipio en determinadas materias.**

Dicha delimitación fue realizada en el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal que dispone:

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

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

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

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

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

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;**
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento ;**
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;**
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y**
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.**

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

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores";

El texto reformado del artículo 115 constitucional, modificó el término "**bases normativas**" utilizado en la redacción anterior, por el de "**leyes estatales en materia municipal**", lo que obedeció a la necesidad de limitar el margen de actuación de las legislaturas estatales respecto de los Municipios, para acotarlo al establecimiento de un catálogo de normas esenciales tendentes a proporcionar un marco normativo homogéneo que asegure el funcionamiento regular del ayuntamiento, pero sin permitir a dichas Legislaturas intervenir en las cuestiones propias y específicas de cada Municipio.

Para entender en su exacta magnitud esta reforma, es conveniente acudir a su procedimiento de creación y, en específico, al Dictamen emitido por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, documento cuyo análisis debe privilegiarse para efectos de la interpretación, en el que se expresó lo siguiente:

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

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

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

4.2.1 En el inciso a) se establecen los medios de impugnación y los órganos correspondientes, para dirimir controversias entre los particulares y la administración pública municipal, los cuales deberán conducir a la observancia de los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. Se deja a salvo para cada ayuntamiento decidir, a través de disposiciones reglamentarias, formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal. La ley, solo contemplará los principios generales en este rubro.

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

4.2.3 En el inciso c), se señala que las leyes estatales incluirán normas de aplicación general para la celebración de convenios de asociación entre dos o más Municipios, entre uno o varios Municipios y el Estado, incluyendo la hipótesis a que se refiere la fracción VII del artículo 116 constitucional, para fines de derecho público.

4.2.4 En el inciso d), se prevé que la ley estatal contemple, con base en el ámbito de competencia exclusiva municipal, el procedimiento y las condiciones para que el Ayuntamiento transfiera la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función a su cargo, en favor del Estado. Ello mediante la solicitud del Ayuntamiento a la legislatura, cuando no haya convenio con el gobierno estatal de que se trate.

"4.2.5 En el inciso e), se establece que las legislaturas estatales expedirán las normas aplicables a los Municipios que no cuenten con los reglamentos correspondientes. Es decir, la norma que emita el legislativo para suplir en estos casos, la falta de reglamentos básicos y esenciales de los Municipios, será de aplicación temporal en tanto el Municipio de que se trate, emita sus propios reglamentos..."

(...)

Por último, la Comisión considera necesario prever en un nuevo párrafo cuarto de la fracción II en análisis, que las legislaturas estatales establezcan las normas de procedimiento para resolver los conflictos que pudieran surgir entre los gobiernos estatales y los Municipios con motivo de la realización de los actos a que se refieren los incisos b) y d) de la fracción segunda en comento. Para dirimir tales diferencias, el órgano competente será la legislatura estatal correspondiente. Esta previsión desde luego se entiende sin perjuicio del derecho de los gobiernos estatales y de los Municipios de acudir en controversia constitucional en los términos del artículo 105 Constitucional y su ley reglamentaria..."

De la lectura del punto 4.2 del Dictamen transcrito, se pueden inferir los siguientes puntos:

- 1) La intención de fortalecer el ámbito de competencia municipal y las facultades del ayuntamiento, delimitando el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales, de ahí que se modifique el concepto de "*bases normativas*" por el de "*leyes estatales en materia municipal*", lo que implica una delimitación de los ámbitos competenciales de las legislaturas y de los ayuntamientos.
- 2) Que las leyes estatales en materia municipal están limitadas a los temas que se enuncian en cinco incisos.
- 3) Que dichas leyes deben orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que le den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada Municipio.
- 4) Que lo anterior se traduce en que la competencia reglamentaria Municipal implique "*de forma exclusiva los aspectos fundamentales para su desarrollo.*"
- 5) Que, en consecuencia, queda para el ámbito reglamentario de los ayuntamientos todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal, así como para la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general. y
- 6) Que las legislaturas estatales pueden expedir las normas aplicables en los Municipios que no cuenten con los reglamentos correspondientes, es decir, las normas que emita el legislativo podrán suplir la falta de reglamentos básicos y esenciales de los Municipios, sin embargo, serán de aplicación temporal y su eficacia estará sujeta a que los Municipios emitan sus propios reglamentos.

Si, como destacan los puntos referidos, con anterioridad a la reforma de mil novecientos noventa y nueve, los ayuntamientos no podían hacer una aportación normativa propia que respondiera a sus distintas necesidades y realidad social, a partir de la misma se fortalece y consolida el ámbito municipal, reconociéndose a los ayuntamientos de manera expresa el carácter de órganos de gobierno, ampliando su esfera de atribuciones y facultándolos para emitir una nueva categoría de reglamentos que les permiten fungir con su nuevo carácter, en la medida en la que ahora les corresponde normar lo relativo a la organización y funcionamiento interno del Municipio, en lo que atañe a las cuestiones específicas que les corresponden, con la condición de que tales reglamentos respeten el contenido de las leyes en materia municipal.

La reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve disminuyó por lo tanto la extensión normativa de las leyes en materia municipal, ampliando la de los reglamentos expedidos por los ayuntamientos con fundamento en la fracción II del artículo 115.

En efecto, en el texto del artículo 115 reformado en mil novecientos ochenta y tres, se establecía lo siguiente:

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

I. (...)

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

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

Como se advierte, antes de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, los reglamentos emitidos por los Municipios tenían como único objeto detallar las bases normativas establecidas por las Legislaturas, sin que existiera alguna limitación constitucional en cuanto a la extensión y contenido de las mencionadas bases.

A raíz de la multicitada reforma, sin embargo, los órganos legislativos estatales cuentan ahora con límites expresos a su producción normativa, y el ayuntamiento goza de un ámbito más amplio de reglamentación garantizado constitucionalmente, a través del cual puede decidir las particularidades de su organización, de las materias de su competencia exclusiva, así como de las cuestiones de policía y gobierno, con el propósito de ajustarlas a su propio entorno.

Así, podemos señalar que, al establecer el órgano reformador que "Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados..." su intención es establecer una delimitación competencial según la cual la ley estatal tiene un contenido especificado en cinco incisos y el Municipio puede dictar "bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal", en aquello orientado a atender a sus necesidades particulares. El propósito del Órgano Reformador, en otras palabras, es que el ámbito municipal y el ámbito estatal no se contrapongan, sino que guarden una relación de concordancia y complementariedad, dado que el Municipio forma parte de la Entidad Federativa. Por ello, conforme al artículo 115, la ley estatal sólo establece bases generales y los Municipios deben atenderlas, pero pueden regular ya en lo particular las demás cuestiones que requieran para su eficaz organización y gobierno.

La nueva categoría de reglamentos a que se ha venido haciendo referencia, son de fuente constitucional y tienen un contenido material propio que no puede contradecir el de las leyes en materia municipal a que se refiere la fracción II del artículo 115 constitucional, que fija ciertos lineamientos o bases generales, pero sí puede contener disposiciones que permitan a cada Municipio adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida municipal, su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, atendiendo a sus características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, urbanísticas, etcétera.

El Constituyente permanente, en consecuencia, trata de establecer un equilibrio competencial en el que no prevalezca la regla de que un nivel de autoridad tiene facultades mayores o de mayor importancia que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las que constitucionalmente le corresponden: al Estado le corresponde sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos los Municipios del Estado y al Municipio le corresponde dictar sus normas específicas, sin contradecir esas bases generales, dentro de su jurisdicción.

Por lo anterior, es posible concluir que la intención fundamental de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, en lo que se refiere a la fracción II del artículo 115 constitucional, es la siguiente: los Municipios deben ser iguales en lo que es consubstancial 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, lo cual se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II del artículo 115 constitucional.

Ahora, si bien es cierto que el Municipio tiene la posibilidad de crear normas jurídicas en virtud de una asignación competencial propia, también lo es que tiene relación con los otros órdenes jurídicos y que está sujeto al orden jurídico nacional, debiendo respetar, por tanto, el reparto de facultades previsto en la Constitución Federal y, en su caso, en las Estatales; lo cual en nada menoscaba el espacio de actuación que tiene asegurado por la primera, en el que no podrán intervenir directamente los Estados, salvo en el caso previsto por la fracción II, inciso e), es decir, ante la ausencia de normas reglamentarias expedidas por el ayuntamiento, so pena de inconstitucionalidad por incompetencia del órgano que legisle en tales materias.

Así, la fracción II del artículo 115 constitucional, en realidad opera una delimitación competencial consistente en que la ley estatal tiene un contenido acotado y el Municipio puede dictar 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"; es decir, que al haberse delimitado el objeto de las leyes municipales ha aumentado el contenido de la facultad reglamentaria de los Municipios.

En efecto, en la reforma de mil novecientos noventa y nueve el Órgano Reformador de la Constitución tuvo como objetivo esencial proporcionar un criterio de delimitación entre los ordenamientos que competen a los ayuntamientos y los que corresponden a las leyes que en materia municipal emiten las legislaturas, por el cual se produce una expansión del ámbito de las normas reglamentarias municipales, pues los ayuntamientos pueden ahora, a través de éstas y de acuerdo con las leyes estatales en materia municipal de contenido constitucionalmente delimitado, emitir disposiciones de policía y gobierno, organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, y asegurar la participación ciudadana y vecinal, atendiendo a las particularidades que requiera su situación concreta.

La conclusión anterior se confirma con la interpretación del inciso e) de la fracción II del artículo 115 constitucional, el cual señala lo siguiente:

"ARTÍCULO 115.- (...)

II. (...)

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer: (...)

e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes".

Como destacó el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, el inciso e) de la fracción II es precisamente una de las piedras angulares en la construcción de una competencia material de las normas reglamentarias municipales que se distingue de la estatal. En efecto, este inciso reconoce indirectamente la entidad jurídica de la facultad reglamentaria municipal al prever la existencia de normas que, en su ausencia, eviten la existencia de un vacío jurídico en los Municipios, en el entendido de que tales disposiciones serán de eficacia temporal hasta en tanto cada Municipio dicte sus propias normas.

Al respecto, el Dictamen referido, expresamente señala lo siguiente:

"4.2.5 En el inciso e), se establece que las legislaturas estatales expedirán las normas aplicables a los Municipios que no cuenten con los reglamentos correspondientes. Es decir, la norma que emita el legislativo para suplir en estos casos, la falta de reglamentos básicos y esenciales de los Municipios, será de aplicación temporal en tanto el Municipio de que se trate, emita sus propios reglamentos..."

El sistema de supletoriedad que prevé el inciso e), confirma que es facultad del Municipio expedir reglamentos con un contenido material propio, de tal suerte que si por alguna razón faltasen los mismos, la aplicación de las normas estatales será temporal, esto es, en tanto el Municipio expida las disposiciones relativas.

Como quedó señalado con anterioridad, hasta antes de la reforma de mil novecientos noventa y nueve las legislaturas tenían una facultad sin límites materiales para regular la vida municipal, por lo cual el marco de actuación del reglamento del Municipio se restringía a desarrollar el contenido de éstas. La reforma referida amplió la facultad reglamentaria de los ayuntamientos —lo que implica la posibilidad de emitir su propia normatividad de acuerdo con su realidad, necesidades, proyectos y objetivos— y redujo la extensión normativa que pueden tener las leyes estatales en materia municipal, las cuales deben dejar espacio para el despliegue de la facultad reglamentaria de los reglamentos, o deben especificar que, en todo caso, lo ocupan de forma supletoria.

Ahora bien, como se señaló con anterioridad, este Tribunal Pleno se ha pronunciado en el sentido de que existe un orden jurídico, cuando un órgano de gobierno cuenta con asignaciones competenciales propias derivadas de la Constitución Federal que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio.

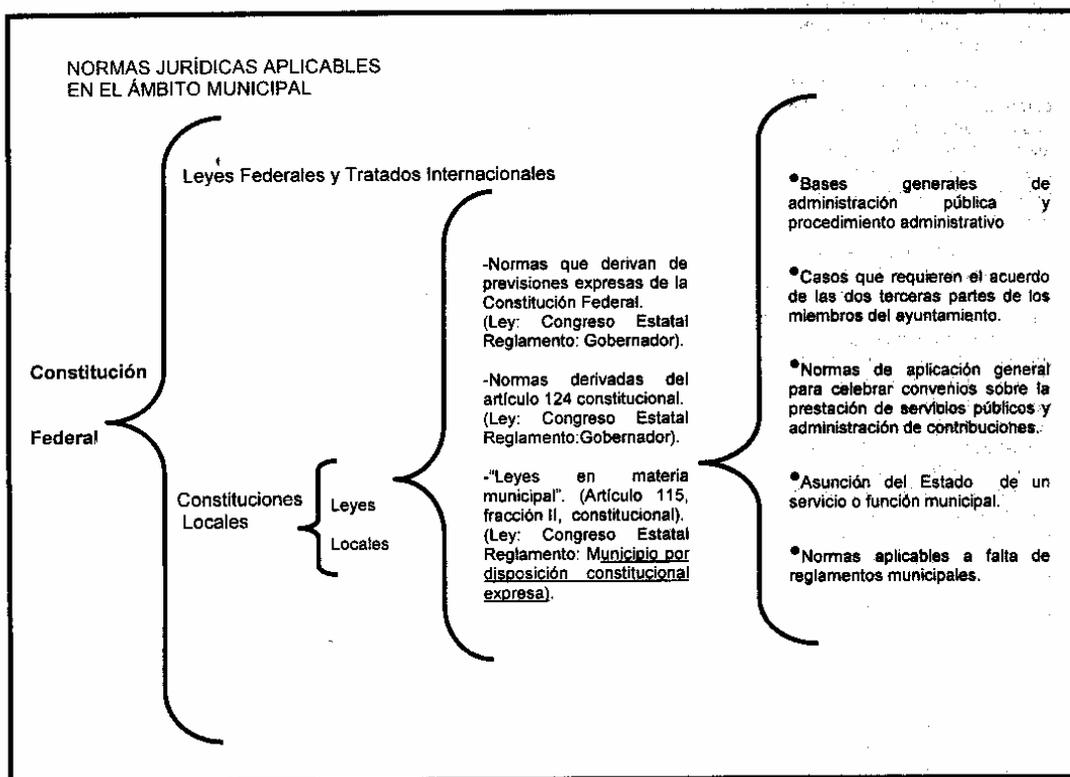
En esta tesitura, toda vez que el esquema normativo antes desarrollado incluye el ejercicio por parte de los ayuntamientos de asignaciones competenciales propias, debe concluirse que el Municipio tiene un orden jurídico propio.

Este reconocimiento a un orden jurídico propio del Municipio, de ninguna manera soslaya su relación con los otros órdenes jurídicos, lo que significa que el Municipio está sujeto al orden nacional, es decir, debe respetar la Constitución Federal, los tratados internacionales, y las leyes federales, así como las Constituciones y leyes estatales.

En conclusión la Constitución considera al Municipio libre como un ámbito de gobierno y le atribuye facultades normativas con carácter exclusivo en determinados ámbitos, de lo que deriva su reconocimiento como orden jurídico parcial del Estado Mexicano. Dicho orden se integra por las normas que a continuación se expresan:

- a) Por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- b) Por los tratados internacionales, las leyes federales y sus reglamentos.
- c) Por las Constituciones locales;
- d) Por las leyes locales y sus reglamentos, y
- e) Por los reglamentos municipales.

Lo anterior puede esquematizarse de una manera ilustrativa de la manera siguiente:



A continuación se procede a desarrollar con detalle el contenido del cuadro sinóptico anterior, a fin de explicar con claridad la relación que existe entre las normas generadas por las entidades federativas y las emitidas por los Municipios.

Para ello, iniciaremos con el análisis del ámbito de las normas estatales (leyes locales y sus reglamentos), sin hacer un desarrollo sobre los siguientes órdenes: 1) Constitución Federal; 2) Tratados internacionales y leyes federales, y 3) constituciones locales; respecto de la primera ya se ha hablado, y respecto de los últimos no se considera indispensable abundar para resolver la litis planteada en esta controversia.

Atendiendo a su ámbito de validez, las leyes expedidas por las autoridades estatales pueden clasificarse de la siguiente manera:

- a) **Normas que derivan del contenido de la Constitución Federal**, que son aquellas que, incidiendo en el ámbito del Municipio, son expedidas por la legislatura estatal: 1) en acatamiento de una disposición expresa de la Constitución, incluyendo las que derivan del ejercicio de facultades concurrentes y de coordinación con la Federación; 2) en aplicación de un principio constitucional derivado de su interpretación, o bien, 3) que reproducen literal o casi literalmente el texto constitucional, esto es, son normas que encuentran la fuente de su ejercicio y sus límites en la propia Constitución Federal.

Al respecto, resulta conveniente abundar sobre la naturaleza jurídica de las facultades coincidentes, las cuales se definen como aquellas que tanto la Federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional, y están establecidas en una forma amplia y en una forma restringida: llamando "amplia" a aquella modalidad en la cual no se faculta a la Federación o a las entidades federativas a expedir las bases o un cierto criterio de división entre ambos órdenes jurídicos, y "restringida", "cuando se confiere tanto a la Federación como a las entidades federativas, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad.

Vale la pena aclarar que cuando se dice que la Federación o un Estado tienen competencias "coincidentes en un sentido amplio", está diciéndose que ambas partes realizan una porción de una cierta actividad (tratamiento de menores infractores, por ejemplo), lo que en modo alguno significa que realicen la misma facultad. En el caso de la "coincidencia en un sentido restringido", se está ante una situación en la que la competencia para emitir las normas generales iniciales corresponde a la Federación, y es sólo a partir de lo que sus órganos legislativos dispongan que los estados pueden conocer los alcances de sus competencias. Aquí es importante señalar que éstas no podrán ser sobre la misma materia, pues la misma la diferencia el órgano federal al emitir la ley, ni tampoco sobre la emisión de la ley, pues ello es competencia exclusiva de la Federación.

Por otro lado, las "facultades coexistentes", son definidas como aquellas que una parte de la misma facultad compete a la Federación y la otra a las entidades federativas, sin embargo, hay que tomar en consideración que no es posible hablar de la existencia de una misma facultad, por ejemplo, en materia de vías generales de comunicación, para luego considerar que la parte general de la misma corresponde a la Federación, y la parte no general a los Estados. En este caso, lo que puede ser un tema en el que se den ciertas relaciones materiales, no significa que se trate de una misma facultad, sino sencillamente de dos facultades: una de ellas, la federal otorgada expresamente, y otra de ellas por vía residual.

Finalmente, es necesario proporcionar ejemplos de las normas estatales que derivan del contenido de la Constitución Federal, como lo son aquellas que establecen las causas graves para la desaparición de los ayuntamientos y la suspensión o revocación de alguno de los integrantes del cabildo (artículo 115, fracción I, constitucional); las normas de elección de los miembros del ayuntamiento (artículo 115, fracción I, párrafo segundo, y fracción VIII constitucional); las normas relativas a la aprobación de la ley ingresos y a las contribuciones municipales, las normas relativas a la distribución de las participaciones federales, la fiscalización de las cuentas públicas, la coordinación de las comunidades indígenas dentro del ámbito municipal (artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal); el régimen de responsabilidades de los servidores públicos (artículos 109 y 113 constitucionales); la protesta de respeto a la Constitución Federal (artículo 128 constitucional); los derechos y obligaciones de los ciudadanos mexicanos (artículos 34 a 36 constitucionales); las normas de planeación (artículos 26 y 115 constitucionales); las normas que regulan, dentro del marco legal expedido por la Federación, facultades concurrentes como asentamientos humanos, salud, equilibrio ecológico, educación, protección civil, turismo, etcétera (artículos 3, 4, 73, fracciones XVI, XXIX-C, XXIX-G XXIX-J, XXIX-K); las normas relativas al sistema nacional de coordinación de seguridad pública (artículos 21 y 115, fracción VIII); la creación de un sistema de profesionalización de los servidores públicos (artículo 115, fracción VIII, en relación con el 123, apartado B y el 116, fracción VII); la creación de organismos de protección de los derechos humanos en nivel estatal (artículo 102, apartado B); la regulación de la deuda pública municipal (artículo 117), etcétera.

- b) **Normas derivadas del artículo 124 de la Constitución Federal**, que son aquellas que emite la legislatura estatal en el ámbito de competencia que dicho precepto le reconoce como propio, y en ejercicio del cual los Estados pueden conceder a los Municipios facultades o recursos distintos a los que expresamente les otorga la Constitución Federal, o ampliar el ámbito de los mismos pero sin contradecir el texto de la Constitución Federal.

Verbigracia, cuando las legislaturas facultan a los Municipios para asumir un servicio público no previsto en el artículo 115 constitucional, o bien, cuando les autorizan el ejercicio de la función pública relativa al Registro Civil o bien el establecimiento de un sistema estatal de coordinación fiscal y la distribución de participaciones a los Municipios derivadas de los ingresos obtenidos por contribuciones estatales;

c) "**Leyes en materia municipal**", que son aquéllas cuya denominación y fuente proviene específicamente de la fracción II del artículo 115 constitucional y cuyo objeto, por disposición expresa de este precepto, está limitado a los siguientes puntos:

1. Las bases generales de administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
2. Los casos que requieren el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al período del ayuntamiento;
3. Las normas de aplicación general para que el Municipio celebre convenios con otros Municipios o con el Estado sobre la prestación de servicios públicos y administración de contribuciones;
4. El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el Municipio de que se trate está imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes;
5. Las normas aplicables a falta de reglamentación municipal.

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

1. Bases Generales de la Administración Pública Municipal.

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

Esta modificación de la terminología utilizada en la Constitución atiende al propósito del Órgano Reformador de ampliar el ámbito competencial del Municipio y delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal, a fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los ayuntamientos mediante la limitación de las facultades legislativas en materia municipal de los Congresos Locales.

En esta tesitura, como ya hemos subrayado, el término "**bases generales de la administración pública municipal**" no puede interpretarse en el sentido de que concede a las Legislaturas de los Estados una libertad ilimitada para legislar en materia municipal.

Sin embargo, tampoco puede interpretarse como una liberalidad total a favor de la facultad reglamentaria municipal, pues los Municipios tendrán que respetar el contenido de estas bases generales de la administración pública municipal, ya que al dictar sus normas reglamentarias no deben contradecir lo establecido en dichas bases que les resultan plenamente obligatorias por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales.

En efecto, es menester partir de dos premisas esenciales que ya se han dejado sentadas: 1) Que la reforma de mil novecientos noventa y nueve tuvo por objeto ampliar y fortalecer el ámbito de competencia municipal y, 2) Que fue objeto de dicha reforma en término de lo establecido por el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados "**delimitar el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales. Lo que se traduce en que la competencia reglamentaria del Municipio, implique de forma exclusiva los aspectos fundamentales para su desarrollo**".

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

"Dichas leyes se deben orientar a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas, que le den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada Municipio. (...) En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario como facultad de los ayuntamientos, todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal; así como para la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general; mientras que las leyes estatales en materia municipal contemplarán lo referente al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos".

De lo anterior se desprende que:

- 1) Las bases de la administración pública municipal que dicten las Legislaturas Estatales deben orientarse a regular sólo cuestiones generales del Municipio, tanto sustantivas como adjetivas;
- 2) El establecimiento de dichas cuestiones generales tendrá por objeto únicamente establecer un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, que debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, pero únicamente en los aspectos que requieran dicha uniformidad.

- 3) La competencia reglamentaria del Municipio implica la facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo;
- 4) No es aceptable que con apoyo en la facultad legislativa con que cuenta el Estado para regular la materia municipal, intervenga en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que esto le está constitucionalmente reservado a éste.

Esto es, las bases generales de la administración pública municipal, no pueden tener una extensión temática tal que anule la facultad del Municipio para reglamentar sus cuestiones específicas.

- 5) En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario, como facultad exclusiva de los ayuntamientos, lo relativo a policía y gobierno, su organización y funcionamiento interno, lo referente a la administración pública municipal, así como la facultad para emitir normas *sustantivas y adjetivas* en las materias de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en todo lo que se refiera a las cuestiones específicas de cada Municipio.

En efecto, la administración pública municipal requiere de un marco jurídico adecuado con la realidad, que si bien debe respetar lineamientos, bases generales o normas esenciales, también debe tomar en cuenta la variedad de formas que puede adoptar una organización municipal, atendiendo a las características sociales económicas, biogeográficas, poblacionales, urbanísticas, etcétera, de cada Municipio; de ello se sigue que no es posible establecer una organización interna única y definitiva para los diversos Municipios que integren una Entidad Federativa. En respeto de esa capacidad de organización y gobierno, los Municipios cuentan ahora con un ámbito de competencia propia, referido a la regulación de estas cuestiones particulares.

- 6) En ese sentido, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, "*las bases generales de la administración pública municipal*", esencialmente comprenden aquellas normas indispensables para el funcionamiento regular del Municipio; del ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las normas relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos incluidos en la reforma, así como la regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado.

En atención a todo lo anterior en el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, se dijo expresamente que "*Municipios con mayor libertad y autonomía, serán fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas; Municipios con mayores responsabilidades públicas, serán fuentes de mayores gobiernos*".

Por tanto, debe considerarse que las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, "*las bases generales de la administración pública municipal*", esencialmente comprenden: lo referente al establecimiento de una serie de normas esenciales relacionadas con la estructura del ayuntamiento y sus elementos, los derechos y obligaciones de sus habitantes, los aspectos esenciales de funcionamiento de la administración pública municipal vinculados con la transparencia en el ejercicio de gobierno, los procedimientos de creación normativa del ayuntamiento, los aspectos que requieren ser uniformes respecto de las funciones y los servicios públicos municipales, etcétera.

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

- a) La regulación de las funciones esenciales de los órganos municipales establecidos en la Constitución Federal, es decir, del ayuntamiento, del presidente municipal, de los síndicos y de los regidores, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio. Lo anterior, sin perjuicio de que cada ayuntamiento pueda, a través de su facultad reglamentaria, establecer nuevas facultades y funciones a estos órganos, que le impriman un carácter individual a cada Municipio.
- b) La regulación de las funciones esenciales de los órganos municipales cuya existencia es indispensable para el desenvolvimiento regular y transparente de la administración pública municipal, esto es, del secretario del Municipio y del órgano encargado de la tesorería municipal.
- c) Las normas que regulen la población del Municipio en cuanto a su identidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas (por ejemplo: quiénes tienen la calidad de habitante o residente de un Municipio, cómo se pierde la residencia, qué derechos otorga la vecindad, la clasificación de núcleos de población en ciudades, pueblos, villas, comunidades, rancherías, etcétera).
- d) La denominación de las autoridades auxiliares del ayuntamiento.
- e) Las normas relativas a la representación jurídica de los ayuntamientos.
- f) Las normas que establezcan la forma de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad.

- g) Las normas que establezcan mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los municipios.
- h) Las normas que regulen la obligación de llevar un inventario de los bienes municipales.
- i) Las normas que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal, respetando que corresponde al "ayuntamiento decidir, a través de disposiciones reglamentarias, formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal", según se aclara en el multirreferido dictamen.
- j) El período de duración del gobierno municipal y su fecha y formalidades de instalación, así como las normas que determinan las formalidades de entrega y recepción de los ayuntamientos entrante y saliente.
- k) El régimen de licencias, permisos e impedimentos de los funcionarios del ayuntamiento.
- l) Las formalidades esenciales de acuerdo con las cuales deben llevarse a cabo las sesiones del cabildo.
- m) La rendición de informes periódicos por parte de los municipios al cabildo.
- n) El establecimiento de reglas en materia de formulación del presupuesto de egresos que faciliten la respectiva fiscalización, o los supuestos relativos a la falta de aprobación por el ayuntamiento de dicho presupuesto en tiempo.
- o) Sanciones y medidas de seguridad.
- p) Las normas que se refieren al procedimiento administrativo.
- q) Las normas relativas a la transparencia y al acceso a la información gubernamental.
- r) La regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado, etcétera.

2. Los casos que requieren el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento.

En el inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional se otorgan facultades a la legislatura estatal para determinar los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento.

Dicha fracción se refiere, en primer lugar, al establecimiento de una votación calificada de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal. Esta porción normativa, debe interpretarse en el sentido de que la legislatura tiene la facultad discrecional para establecer todos aquellos casos relativos al patrimonio inmobiliario municipal, en los que se requiera ese elevado quórum de votación. Esta facultad discrecional deberá ejercitarse tomando como base un criterio de importancia y trascendencia en relación a la afectación que podría sufrir el patrimonio inmobiliario municipal y que, por tanto, justifique la existencia de una votación calificada.

Lo anterior no implica que las legislaturas estatales o cualquier otro ente ajeno al ayuntamiento se conviertan en instancias de decisión directa e inmediata respecto de los bienes inmuebles del Municipio, como lo ha interpretado ya este Alto Tribunal en la tesis P./J. 36/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVIII, Agosto de 2003, página 1251, que a la letra indica:

"BIENES INMUEBLES DEL MUNICIPIO. CUALQUIER NORMA QUE SUJETE A LA APROBACIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL SU DISPOSICIÓN, DEBE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADICIONADO POR REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999). El desarrollo legislativo e histórico del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revela que el Municipio Libre es la base sobre la que se construye la sociedad nacional, como lo demuestran los diversos documentos que integran los procesos legislativos de sus reformas, tales como la municipal de 1983, la judicial de 1994 y la municipal de 1999, siendo esta última donde destaca la voluntad del Órgano Reformador en pro de la consolidación de su autonomía, pues lo libera de algunas injerencias de los Gobiernos Estatales y lo configura expresamente como un tercer nivel de gobierno, más que como una entidad de índole administrativa, con un ámbito de gobierno y competencias propias y exclusivas, todo lo cual conlleva a determinar que la interpretación del texto actual del artículo 115 debe hacer palpable y posible el fortalecimiento municipal, para así dar eficacia material y formal al Municipio Libre, sin que esto signifique que se ignoren aquellas injerencias legítimas y expresamente constitucionales que conserven los Ejecutivos o las Legislaturas Estatales. Atento lo anterior, el texto adicionado del inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional debe interpretarse desde una óptica restrictiva en el sentido de que sólo sean esas las injerencias admisibles de la Legislatura Local en la actividad municipal, pues así se permite materializar el principio de autonomía y no tornar nugatorio el ejercicio legislativo realizado por el Constituyente Permanente, sino más bien consolidarlo, lo que significa que el inciso citado sólo autoriza a las Legislaturas Locales a que señalen cuáles serán los supuestos en que los actos relativos al patrimonio inmobiliario municipal requerirán de un acuerdo de mayoría calificada de los propios integrantes del Ayuntamiento, mas no las autoriza para erigirse en una instancia más exigible e indispensable

para la realización o validez jurídica de dichos actos de disposición o administración, lo cual atenta contra el espíritu de la reforma constitucional y los fines perseguidos por ésta; de ahí que cualquier norma que sujete a la aprobación de la Legislatura Local la disposición de los bienes inmuebles de los Municipios, al no encontrarse prevista esa facultad en la fracción citada, debe declararse inconstitucional".

En un segundo plano, la fracción en comento se refiere a los casos en los que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento.

A su vez, en el inciso d) de la propia fracción II, se establece como imperativo esa misma mayoría calificada para que el ayuntamiento pueda solicitar al gobierno estatal que este último asuma una función o servicio municipal. Sobre el contenido y alcances de este inciso se abundará más adelante.

Por último, resulta pertinente señalar que del contenido del artículo 115 de la Constitución Federal, en el cual se contienen atribuciones expresas de las legislaturas de los Estados para regir la vida municipal, en relación con el artículo 124 de la Carta Magna, que establece las facultades que de manera residual corresponden a las entidades federativas, se concluye que no existe prohibición alguna para que los Congresos locales puedan determinar casos distintos a los señalados en la fracción II, incisos b) y d) del artículo 115 que se analiza, en los que se requiera que las decisiones de los ayuntamientos se adopten por una mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes.

3. Las normas de aplicación general para celebrar convenios sobre la prestación de servicios públicos y la administración de contribuciones.

En el inciso c) de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal se le otorgan facultades a las legislaturas para expedir las normas relativas a la celebración de los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de la misma Norma Fundamental:

"Artículo 115.

(...)

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

(...)

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución."

Para interpretar el contenido de la fracción en estudio se debe atender al texto de las porciones normativas a las que éste inciso alude:

"Artículo 115.- (...) III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

(...)

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio;

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

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

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

"Artículo 116.- El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

VII.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

De lo anterior se infiere que en términos del referido inciso c) de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, las leyes municipales contendrán las normas de carácter general para celebrar los convenios: 1) De coordinación o asociación entre Municipios para la prestación conjunta de los servicios públicos que les correspondan, destacando que el texto constitucional permite la asociación de Municipios de diversos Estados; 2) Entre la Entidad Federativa y sus Municipios, para que aquélla se haga cargo de alguna de las funciones realizadas con la administración de las contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria, y 3) Entre la Entidad Federativa y sus Municipios, a efecto de que la primera asuma la prestación de los servicios o bien alguna de las funciones, ejecución y prestación de obras cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.

En atención a que la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve eliminó la concurrencia de la prestación de servicios públicos entre el Estado y sus Municipios para sustituirla por una fórmula de exclusividad de competencia en favor del Municipio consagrada en la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal, y del mismo modo, fortaleció el ámbito hacendario del Municipio al darle mayores atribuciones respecto de las contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria, el nuevo texto constitucional prevé la posibilidad de la celebración de convenios entre dichos entes, dejando a la Legislatura la regulación de las bases sobre las cuales se celebrarán tales convenios.

4. El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando no exista convenio.

El inciso d) de la fracción II del artículo 115 del texto constitucional, dispone lo siguiente:

"El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer: (...)

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes".

Para llegar a la correcta interpretación del precepto transcrito es menester acudir, de nueva cuenta, al Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en específico en lo referente a la reforma de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal:

"4.3 Una de las reformas más importantes que se introducen en el presente decreto es, sin duda, la referente a la fracción III que contiene un catálogo de competencias exclusivas.

Este aspecto, está planteado en las iniciativas en estudio, por lo cual, la comisión que suscribe estima procedente eliminar el concurso de los estados en las funciones y servicios establecidos en la nueva fracción III, para que queden con dicho doble carácter (función y servicio público), las materias descritas en los incisos correspondientes en calidad de competencias municipales exclusivas, sin perjuicio del mecanismo de transferencia previsto en los incisos c) y d) de la ya explicada nueva fracción II.

(...)

De todo lo anterior, se debe concluir que se trata de funciones y servicios del ámbito municipal, para que se ejerzan o se presten exclusivamente por su órgano de Gobierno: el ayuntamiento y la administración Pública Municipal que le deriva."

Asimismo, por cuanto se refiere al contenido de la fracción II, inciso d) del artículo 115, objeto de la interpretación, se señaló:

"4.2.4 En el inciso d), se prevé que la ley estatal contemple, con base en el ámbito de competencia exclusiva municipal, el procedimiento y las condiciones para que el Ayuntamiento transfiera la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función a su cargo, en favor del Estado. Ello mediante la solicitud del Ayuntamiento a la legislatura, cuando no haya convenio con el gobierno estatal de que se trate."

De la lectura de los antecedentes legislativos transcritos, deriva que para salvaguardar el ámbito competencial del Municipio y hacer posible la transferencia al Estado de la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función

pública municipal, es indispensable que exista una solicitud previa del ayuntamiento involucrado, aprobada por lo menos por la mayoría calificada de las dos terceras partes de sus miembros.

En esta tesis, el precepto en estudio debe interpretarse en el sentido de que cuando no exista convenio entre un Estado y sus Municipios en relación a la prestación de funciones o servicios públicos, el ayuntamiento, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá solicitar a la legislatura que el gobierno estatal asuma la función o servicio público de que se trate, quedando para la legislatura la emisión de normas que regulen los términos de la asunción de éstos por parte del Gobierno del Estado, así como el dictamen correspondiente que califique la imposibilidad del ejercicio de la función o de la prestación del servicio por el ayuntamiento, sin que haya lugar a interpretar que la legislatura puede determinar oficiosamente tal circunstancia de manera unilateral, pues la solicitud respectiva es un derecho exclusivo del ayuntamiento.

5. Las normas aplicables a falta de reglamentación municipal.

Por último, el inciso e) de la fracción II del artículo 115 del texto constitucional, establece lo siguiente:

"El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

(...)

e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes."

Como se dijo con anterioridad, el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, expresamente señala lo siguiente:

"4.2.5 En el inciso e), se establece que las legislaturas estatales expedirán las normas aplicables a los Municipios que no cuenten con los reglamentos correspondientes. Es decir, la norma que emita el legislativo para suplir en estos casos, la falta de reglamentos básicos y esenciales de los Municipios, será de aplicación temporal en tanto el Municipio de que se trate, emita sus propios reglamentos..."

De ello se sigue que, si bien en este inciso se otorga a la legislatura una facultad muy amplia para emitir todo tipo de normas relativas al funcionamiento municipal, lo cierto es que la aplicación de estas normas será únicamente supletoria en los Municipios que no cuenten con la reglamentación correspondiente, razón por la cual, como lo expresa el Dictamen, su aplicación será temporal, esto es, en tanto el Municipio expida las disposiciones relativas.

En otras palabras, el Municipio puede reivindicar para sí la facultad de regular en aquellas materias en las que ya lo hizo el Estado de manera subsidiaria, y cuando esto acontezca deberá inaplicarse inmediatamente la normativa estatal.

En este sentido, como quedó señalado con antelación, la reforma de mil novecientos noventa y nueve amplió la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, para el efecto de que en comunión con las bases generales establecidas por el Estado, emitan su propia normatividad de acuerdo con su realidad, necesidades, proyectos y objetivos.

Ante la asimetría de los ayuntamientos que forman nuestro país, el Órgano Reformador previó la posibilidad de que algunos de ellos no contarán con la infraestructura suficiente para emitir, de manera inmediata, los reglamentos respectivos, razón por la cual creó esta disposición que establece la posibilidad de que los ayuntamientos fundamenten su actuación en la legislación estatal hasta en tanto emitan sus normas reglamentarias. De esta forma se evitan lagunas normativas en el ámbito de gobierno municipal, pues la legislación emitida con detalle por las legislaturas estatales, por virtud de esta autorización constitucional, impedirá la paralización de funciones de los ayuntamientos pequeños o insuficientemente regulados, que podría ocurrir ante la ausencia de un marco normativo debido a la exigencia del principio de juridicidad, conforme al cual, los actos de autoridad deben encontrar su fundamento en una norma jurídica.

Ciertamente, el Órgano Reformador previó que la mera ampliación de atribuciones a nivel constitucional, no era suficiente para cambiar la realidad histórica del ayuntamiento y de su esfera restringida de actuación o para acortar por sí las profundas desigualdades que existen entre los distintos Municipios que integran el país, por lo cual creó la obligación de que las legislaturas emitan este tipo de normas de carácter temporal.

A la luz de la norma en estudio se justifica que las legislaturas expidan disposiciones que rijan detalladamente la vida municipal, **siempre y cuando tengan un carácter supletorio y temporal**, cuya vigencia estará supeditada a la emisión de las normas reglamentarias que emita el ayuntamiento.

En este tenor, resulta indispensable señalar que es prácticamente imposible que la legislatura estatal pueda emitir normas específicas para cada uno de los Municipios que lo integran, razón por la cual será un marco normativo genérico que regulará tanto a los Municipios con un elevado nivel de desarrollo, como a los que no lo tienen.

Lo anterior conllevará que en la norma local se regulen cuestiones que no sean aplicables a todos los Municipios por contar éstos con distintas necesidades y realidades sociales. Así, se regularán órganos cuya existencia se justifique y cuyo funcionamiento se pueda sufragar en un Municipio desarrollado o de alta concentración demográfica, pero que en otro tipo de Municipios sean figuras innecesarias o inviables dadas las limitaciones financieras del Municipio o su realidad social, biogeográfica, demográfica o cultural; o bien, por lo que respecta a la elegibilidad de algunas autoridades, habrá cargos para

los que en algunos Municipios la ley contemple requisitos que sean imposibles de cumplir, dado el rezago educacional que ahí se presente, en tanto que en otros Municipios no existirá este problema.

En esta tesis, y atendiendo al principio de fortalecimiento municipal, esta Suprema Corte considera que este tipo de normas constituye un marco normativo auxiliar del cual podrá ir haciendo uso cada ayuntamiento, en la medida en que sea necesario para cumplir con sus atribuciones constitucionales y carezca del reglamento respectivo, razón por la cual deberá existir una flexibilidad en su aplicación que dependerá de las necesidades de cada Municipio y de las decisiones que, como su órgano de gobierno, tome el ayuntamiento.

De lo expuesto se puede concluir que este tipo de leyes en materia municipal tiene una vertiente instrumental, cuyo objetivo es evitar un vacío de legalidad ante la ausencia de la norma reglamentaria respectiva, permitiendo que el ayuntamiento aplique de manera supletoria la legislación local de acuerdo con su propia realidad.

Asimismo, se debe señalar que en la medida que el ayuntamiento decida realizar determinados actos o instituir alguna figura jurídica y no cuente con el reglamento correspondiente, o bien, su regulación sea deficiente, podrá acudir a la legislación estatal respectiva, pues el objetivo de ésta es que el ayuntamiento pueda cumplir con sus funciones y no quede paralizado.

Por otro lado, también debe quedar sentado que en ejercicio de su libertad de autoorganización, el ayuntamiento puede decidir que no necesita de una determinada figura jurídica, situación en la cual la legislación supletoria que verse sobre dicha figura no tendrá el carácter de obligatoria para ese Municipio.

Lo anterior de ninguna manera significa que el Municipio pueda dictar actos que no tengan fundamento jurídico, pues todos sus actos deben descansar en una norma jurídica, en atención al principio de legalidad tutelado en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

Como corolario, es posible sostener que la fracción II del artículo 115 constitucional otorga a las Legislaturas Estatales dos atribuciones en materia municipal que conviene resaltar en este apartado: La primera es que emitan las bases generales sobre el gobierno municipal y sus atribuciones; es decir, que las Legislaturas emitan la ley marco en materia municipal, que establezca los lineamientos esenciales de los cuales no se puede apartar la actuación del Municipio. La segunda consiste en que las Legislaturas emitan disposiciones de detalle sobre esas mismas materias municipales, aplicables solamente en aquellos Municipios que no cuenten con la reglamentación correspondiente, con la característica antes precisada de que en el momento en que el Municipio emita sus propios reglamentos quedará desvinculado automáticamente de la ley.

Ahora bien, este Alto Tribunal considera que la localización física de estas últimas normas dentro de los diferentes cuerpos legislativos locales, constituye como tal un problema de técnica Legislativa que las legislaturas estatales podrían resolver de diferentes maneras: Podrían emitir, por ejemplo, una ley marco que contuviera las disposiciones de las cuales no podría apartarse el Municipio, por haberlas emitido el Estado en ejercicio de las atribuciones que la propia Constitución Federal le confiere en materia municipal y, por separado, una ley complementaria aplicable solamente en aquellos Municipios que carezcan de disposiciones municipales. Esto daría lugar a la existencia de dos cuerpos normativos separados que permitirían ubicar con mayor precisión a los dos tipos de normas a que se ha venido haciendo referencia.

Otra opción sería que el Congreso estatal emitiera una sola Ley Orgánica Municipal, en la que precisara cuáles son las normas que constituyen la ley marco y cuáles son aplicables supletoriamente por los Municipios que no tengan su reglamentación específica.

Una tercera opción podría ser que el Congreso estatal emitiera una sola ley marco y, por separado, diversas disposiciones aplicables de manera supletoria a los Municipios, las cuales, a su vez, se encontrarían agrupadas por categorías de Municipios, basándose en el número de habitantes de cada uno de ellos, su crecimiento económico, características territoriales o en cualquier otra circunstancia que la legislatura estimara pertinente.

Lo anterior demuestra la existencia de una variedad de posibilidades para que la legislatura elija libremente la técnica legislativa más adecuada para ejercer sus facultades constitucionales en esta materia. Sin embargo, esta Suprema Corte de Justicia estima que independientemente de la técnica que adopte la legislatura para regular la vida municipal, lo importante es que el legislador estatal distinga claramente las normas que considera obligatorias para el Municipio, en tanto que con ellas procura homogeneizar a los Municipios del Estado, de aquellas que sólo son aplicables de manera supletoria.

Habiendo quedado expuesto el tema relativo a las leyes locales, corresponde ocuparse ahora de los reglamentos municipales, como parte del orden jurídico municipal esquematizado en el cuadro sinóptico plasmado en este considerando.

Reglamentos municipales.

Históricamente, a los cuerpos normativos que emanaban de los ayuntamientos, para distinguirlos de las leyes que provenían de las cortes, se les denominó *ordenanzas* u *ordenanzas municipales*. Ante la carencia de órganos informativos regulares, durante mucho tiempo dichos ordenamientos se dieron a conocer a los interesados a grito vivo, dándoles lectura en lugares estratégicos y concurridos de las poblaciones mediante bandos solemnes u ordinarios (del verbo "*bandir*", que a su vez se origina del vocablo visigodo "*bandwjan*", que significa pregonar o hacer público algo). Con el transcurso de los años y la repetición de los actos, el nombre del instrumento se utilizó como sinónimo de la materia. Por eso, en la actualidad a esos complejos normativos se les denomina genéricamente *bandos*.

Ahora bien, el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal no sólo faculta a los Municipios a expedir bandos, sino también reglamentos, circulares y disposiciones de observancia general que tienen las siguientes características:

- a) Se trata de verdaderos ordenamientos normativos, esto es, tienen la característica de estar compuestos por normas generales, abstractas e impersonales.
- b) Normalmente no se trata de ordenamientos rígidos, toda vez que pueden ser modificados o derogados por el propio ayuntamiento que los expidió, sin más formalidades que las que se hayan seguido para su emisión.

No obstante lo anterior, los ayuntamientos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, a saber:

- 1) Los bandos y reglamentos no pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales;
- 2) Deben versar sobre materias, funciones o servicios que le correspondan constitucional o legalmente, a los Municipios.

Como ha quedado señalado con anterioridad, es necesario recordar que desde mil novecientos ochenta y tres se había reconocido constitucionalmente al Municipio una facultad reglamentaria; sin embargo, su ejercicio se supeditaba a desarrollar las bases normativas que debían establecer las Legislaturas de los Estados, sin que los Municipios pudieran emitir reglamentos susceptibles de ajustarse a sus respectivas particularidades, pues sólo actuaban como reglamentos para detallar la ley. La reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, amplió la esfera de competencia del Municipio en lo referente a su facultad reglamentaria en los temas a que se refiere el párrafo segundo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, esto es, "bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal".

Bajo este tenor, se advierte que los ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias:

- a) El reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona de manera similar a los reglamentos 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 se encuentra limitada, puesto que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore en las que encuentre su justificación y medida.

Entre estos reglamentos encontraríamos, por ejemplo, aquellos que versando sobre materias distintas a la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, tienen el fundamento de su existencia bien sea en disposición constitucional o en habilitación realizada por el legislador federal o local en favor del reglamento municipal.

Esto se ve muy claramente en las materias concurrentes. Así, por ejemplo, en la materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, regulada tanto en la fracción XXIX-G del artículo 73, como en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, así como por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que en su artículo 10 dispone:

"ARTICULO 10.- Los Congresos de los Estados, con arreglo a sus respectivas Constituciones y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, expedirán las disposiciones legales que sean necesarias para regular las materias de su competencia previstas en esta Ley. Los ayuntamientos, por su parte, dictarán los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que correspondan, para que en sus respectivas circunscripciones, se cumplan las previsiones del presente ordenamiento."

En el ejercicio de sus atribuciones, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, observarán las disposiciones de esta Ley y las que de ella se deriven."

De lo anterior se infiere que en este caso la facultad reglamentaria es de detalle y se encuentra completamente subordinada a las disposiciones tanto de la Ley Marco, como de las leyes locales.

De manera similar ocurre en la materia de asentamientos humanos regulada tanto en la fracción XXIX-C del artículo 73, como en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, así como por la Ley General de Asentamientos Humanos, que en su artículo 8°, fracción I, faculta a las Entidades Federativas para legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población. Así, el Municipio con fundamento en la Ley Marco y en la local, emitirá los reglamentos que permitan implementar las medidas tendentes a desarrollar la ley en los aspectos relativos a su jurisdicción, así como las facultades expresamente conferidas en la fracción V del artículo 115 constitucional.

También se puede expedir este tipo de reglamento en las cuestiones relativas al patrimonio, pues el primer párrafo de la fracción II remite a la ley en dicho aspecto, como se ve a continuación:

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

(...)

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

De lo anterior se infiere que las legislaturas regularán la cuestión patrimonial del Municipio, sin embargo, éste podrá emitir los reglamentos de detalle de dicha ley para el manejo de su patrimonio.

Por último, también podemos mencionar a los reglamentos de las condiciones generales de trabajo que detallan lo relativo a los derechos laborales consignados en el artículo 123 de la Constitución Federal y la respectiva ley burocrática estatal.

b) Los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, esto es, "bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal", que tienen una mayor extensión normativa y en donde los Municipios pueden regular más ampliamente aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias.

Es importante destacar, nuevamente, que si bien esta nueva categoría de reglamentos municipales tiene un contenido material propio, el mismo no puede contradecir a la Constitución Federal ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales.

También resulta pertinente recapitular que dentro de las leyes locales que deben ser respetadas se encuentran las leyes en materia municipal a que se refiere la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen por objeto la fijación de ciertos lineamientos o bases generales, que establezcan un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, pero únicamente en los aspectos que requieran dicha uniformidad.

A su vez, las normas reglamentarias derivadas de la fracción II, segundo párrafo del artículo 115 constitucional, tienen la característica de la expansión normativa, es decir, permiten a cada Municipio 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 urbanísticas, etcétera.

Como se dijo con anterioridad, los Municipios deben ser iguales en lo que es consubstancial 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, lo cual se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la multicitada fracción II del artículo 115.

Por último, resulta importante destacar que el ejercicio de la facultad reglamentaria del Municipio no es obligatoria, mientras que la Constitución Federal, dentro del concepto de leyes en materia municipal, ha contemplado como obligación para las legislaturas la expedición de normas detalladas que actúen de manera supletoria y temporal en aquellos Municipios que no cuenten con estos ordenamientos.

Ejemplificaremos ahora algunos de los tipos de reglamentos que se pueden emitir con fundamento en esta fracción.

El reglamento interior se encarga de la composición y estructura del ayuntamiento, así como de las atribuciones y deberes de cada uno de sus miembros. Los principales aspectos que puede contemplar en este reglamento son: residencia e instalación del ayuntamiento; derechos y obligaciones de sus integrantes; sesiones de cabildo; comisiones; votaciones para los acuerdos y para su revocación; funcionarios esenciales de la administración pública municipal; licencias y permisos de los servidores de la administración pública, etcétera.

Para que la administración municipal trabaje de manera adecuada es preciso que se expidan reglamentos que detallen la estructura administrativa, estableciendo sus órganos y dependencias, así como la administración pública centralizada y paramunicipal, las bases para manejar sus recursos y su personal, así como un sistema que controle y evalúe sus actividades. Para estos propósitos pueden expedirse los siguientes ordenamientos: el reglamento interno de la administración, en el cual se detallan los órganos que conforman la administración, sus funciones y responsabilidades, y el reglamento de control de gestión, que permite supervisar, evaluar y controlar las actividades de las dependencias municipales, así como normar la contraloría.

Los reglamentos de servicios públicos, por otro lado, regularán las actividades municipales que constitucionalmente se han declarado como tales o bien de los servicios que transfiera al Municipio el legislador local. Entre los reglamentos que normalmente se expiden para los servicios públicos están los de mercados, limpia, alumbrado público, rastro, panteones, parques y jardines, agua potable y alcantarillado. En este tipo de reglamentos se establece también cuál es la forma en que se puede prestar el servicio público correspondiente, sea de manera directa, en colaboración o concesionado a particulares.

Asimismo, también existen los reglamentos relativos a las funciones públicas, como son el de seguridad pública, el cual deberá respetar los lineamientos del sistema de seguridad pública, policía preventiva, tránsito y protección civil.

Es importante reiterar que, si bien el Estado podrá regular aquellos aspectos que sean esenciales sobre el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios públicos municipales en la medida en que ello requiera de una regulación homogénea, corresponderá sin embargo al Municipio emitir las normas relativas a su ámbito de actuación, como son las relativas a la organización y prestación del servicio. Así lo ha interpretado el Pleno de este Alto Tribunal en la tesis P.J. 137/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, Enero de 2002, página 1044, que a la letra indica:

"TRÁNSITO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA EXPEDICIÓN DE LA LEY RELATIVA POR LA LEGISLATURA ESTATAL NO QUEBRANTA EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES II Y III, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NI INVADIR LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO DE JUÁREZ. Si bien el artículo 115, fracción III, inciso h), constitucional reserva al tránsito como una de las funciones y servicios públicos a cargo de los Municipios, ello no significa que las Legislaturas de los Estados estén impedidas para legislar en esa materia, porque tienen facultades para legislar en materia de vías de comunicación, lo que comprende al tránsito y, conforme al sistema de distribución de competencias establecido en nuestra Constitución Federal, tal servicio debe ser regulado en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. La interpretación congruente y relacionada del artículo 115, fracciones II, segundo párrafo, y III, penúltimo párrafo, que establecen las facultades de los Ayuntamientos para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas, los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas dentro de sus respectivas jurisdicciones y la sujeción de los Municipios en el desempeño de las funciones y la prestación de los servicios públicos a su cargo conforme a lo dispuesto por las leyes federales y estatales, junto con la voluntad del Órgano Reformador de la Constitución Federal manifestada en los dictámenes de las Cámaras de Origen y Revisora del proyecto de reformas del año de 1999 a dicho dispositivo, permiten concluir que corresponderá a las Legislaturas Estatales emitir las normas que regulen la prestación del servicio de tránsito para darle uniformidad en todo el Estado mediante el establecimiento de un marco normativo homogéneo (lo que implica el registro y control de vehículos, la autorización de su circulación, la emisión de las placas correspondientes, la emisión de las calcomanías y hologramas de identificación vehicular, la expedición de licencias de conducir, así como la normativa general a que deben sujetarse los conductores y peatones, las conductas que constituirán infracciones, las sanciones aplicables, etcétera), y a los Municipios, en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, la emisión de las normas relativas a la administración, organización, planeación y operación del servicio a fin de que éste se preste de manera continua, uniforme, permanente y regular (como lo son las normas relativas al sentido de circulación en las avenidas y calles, a las señales y dispositivos para el control de tránsito, a la seguridad vial, al horario para la prestación de los servicios administrativos y a la distribución de facultades entre las diversas autoridades de tránsito municipales, entre otras). Atento a lo anterior, la Ley de Tránsito del Estado de Chihuahua no quebranta el artículo 115, fracciones II y III, inciso h), de la Constitución Federal, ni invade la esfera competencial del Municipio de Juárez, pues fue expedida por el Congreso del Estado en uso de sus facultades legislativas en la materia y en las disposiciones que comprende no se consignan normas cuya emisión corresponde a los Municipios, sino que claramente se precisa en su artículo 5o. que la prestación del servicio público de tránsito estará a cargo de los Municipios; en su numeral 7o. que la aplicación de la ley corresponderá a las autoridades estatales y municipales en sus respectivas áreas de competencia y en el artículo cuarto transitorio que los Municipios deberán expedir sus respectivos reglamentos en materia de tránsito."

Por último, hay que subrayar que los particulares efectúan muchas actividades que el Municipio no puede ignorar, por lo que, de conformidad con las leyes federales o locales existentes sobre cada materia específica, debe encauzarlas jurídicamente de manera apropiada por ser un órgano de gobierno electo democráticamente, a fin de que exista orden y gobernabilidad en el ámbito del Municipio.

Por ello, será habitual el establecimiento de derechos y obligaciones de los particulares en diferentes reglamentos y bandos de policía y gobierno, en materias como: justicia cívica municipal, diversiones y espectáculos públicos; anuncios y letreros; bebidas alcohólicas, cantinas, bares y depósitos de cerveza; aparatos electromecánicos y sonoros; expendios de carne y aves; premio al mérito civil en el Municipio; establecimiento, operación y funcionamiento de establos; mediación; establecimientos mercantiles, industriales y de servicios; protección de animales; control de la fauna canina y felina; informadores de los servicios de hospedaje; comercio en la vía pública; para la apertura y funcionamiento de molinos de nixtamal y tortillerías; de bomberos; promoción a la cultura; patronato para las ferias municipales; estacionamientos; espectáculos taurinos; vecindades; box y lucha; promoción a la vivienda; participación ciudadana; zonas peatonales; crónica municipal; de espacios recreativos; músicos; jaripeos; juegos de video, futbolitos y similares; otorgamiento de becas económicas; control de la prostitución y actividades de alto riesgo para la propagación de enfermedades de transmisión sexual; funcionamiento de ambulancias; etcétera.

En el texto del precepto constitucional cuyos rasgos principales hemos venido desarrollando se hace también alusión a las circulares y disposiciones administrativas de observancia general que pueden expedir los ayuntamientos.

En las circulares se contienen normalmente instrucciones o reglas dirigidas por los órganos superiores a los inferiores para especificar interpretaciones de normas, decisiones o procedimientos. Las circulares pueden ser internas, si únicamente se refieren a asuntos de la competencia interna de las unidades administrativas, o externas, si van dirigidas a los particulares.

Las circulares y las disposiciones generales a que alude la norma constitucional sirven a los Municipios para llevar en detalle y a la práctica las disposiciones generales de los reglamentos. De este modo pueden señalarse en ellas, por ejemplo, los días del año que tienen el carácter de feriado para el comercio establecido, los horarios en que normalmente funcionarán determinados servicios públicos o los lugares en que éstos se prestarán, las horas límite en que pueden realizar sus actividades ciertos expendios o funcionar determinados negocios, etcétera.

A la luz del marco jurídico descrito con anterioridad, a continuación se procede al análisis de los conceptos de invalidez específicos.

OCTAVO.- Previamente al examen de constitucionalidad, resulta necesario analizar una de las instituciones procesales del juicio de controversia constitucional, a saber, la suplencia de la deficiencia de la demanda, prevista en el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

Lo anterior es así porque en el asunto a estudio el Municipio actor señaló como acto impugnado al Código Administrativo del Estado de México, según se advierte de la transcripción de la demanda que obra a foja dos de esta ejecutoria, sin embargo, sólo formuló conceptos de invalidez en relación a preceptos muy específicos de la misma ley.

En efecto, aun cuando es cierto que el Municipio actor en la presente controversia constitucional señaló en el capítulo de actos impugnados de su demanda al Código Administrativo del Estado de México, también lo es que en el capítulo de conceptos de invalidez sólo enderezó argumentos jurídicos tendentes a demostrar la inconstitucionalidad de los artículos 1.4, 1.5, 1.6, 1.17 a 1.28, 1.31 a 1.36, 2.35, 4.41, 4.50, 4.65 a 4.73, 4.94, 5.1 a 5.76 y 8.1 a 8.22, del Código Administrativo del Estado de México, por lo que sólo esos preceptos se tendrán como actos impugnados de manera destacada.

De ahí que la primera interrogante por resolver consiste en determinar si en una controversia constitucional, en la que se señala como acto reclamado todo un cuerpo normativo y, posteriormente, en los conceptos de invalidez sólo se combaten expresamente algunos de sus preceptos, la institución de la suplencia en la deficiencia de la queja obliga a este Alto Tribunal a estudiar todos los preceptos de la ley controvertida, o bien, si debe circunscribirse el estudio a aquéllos en relación a los cuales existe una causa de pedir, aunque ésta sea mínima.

Para resolver esta cuestión, conviene precisar, en primer lugar que en la controversia constitucional, a la parte actora le corresponde el inicio del proceso, en términos del artículo 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, y a la parte demandada formular su réplica o contestación.

El referido artículo 10, fracción I, establece lo siguiente:

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

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

(...)"

Conviene mencionar cuáles son los requisitos que deben contener tanto la demanda como la contestación de la controversia constitucional, según lo dispuesto en los artículos 22 y 23 de la ley de la materia, por resultar ampliamente ilustrativos para efectos del presente estudio:

"ARTÍCULO 22. El escrito de demanda deberá señalar:

I. La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que los represente;

II. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio;

III. Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere, y sus domicilios;

IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado;

V. Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados;

VI. La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande, y

VII. Los conceptos de invalidez.

"ARTÍCULO 23. El escrito de contestación de demanda deberá contener, cuando menos:

I. La relación precisa de cada uno de los hechos narrados por la parte actora, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, y

II. Las razones o fundamentos jurídicos que se estimen pertinentes para sostener la validez de la norma general o acto de que se trate".

De la transcripción anterior se desprende que el legislador previó, en su carácter de carga procesal, que el actor iniciara la controversia constitucional y que en su escrito inicial señalara cuáles son los conceptos de invalidez, esto es, los razonamientos jurídicos que estimara pertinentes para sostener la inconstitucionalidad de la norma general o acto impugnado.

Éste es un deber del cual no se le puede relevar al actor, por disposición expresa de la ley, lo que permite considerar a la controversia constitucional como un procedimiento dispositivo y no inquisitivo, toda vez que el órgano de control constitucional no puede iniciar de oficio el proceso.

En tal virtud, el órgano de control constitucional debe valorar si los citados conceptos de invalidez, como tales, son o no fundados. Sin embargo, el análisis de tales conceptos no puede realizarse a la luz de un rígido principio de estricto derecho, pues el artículo 40 de la propia ley reglamentaria de la materia establece la figura jurídica de la suplencia de la queja deficiente.

El referido precepto legal dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 40. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios".

Para abordar los alcances de la figura en análisis, conviene remitirse al Dictamen de la Cámara de Diputados, emitido con motivo de la iniciativa presidencial de la Ley Reglamentaria que nos ocupa:

"En atención al alto interés que se ventila en las controversias constitucionales, que no sólo atañen a los órganos del poder público actuantes, sino que involucran el equilibrio jurídico-político del estado de derecho, se estima conveniente que en la parte relativa a las sentencias, se obligue a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a corregir errores en la cita de los preceptos que se invoquen y a suplir las deficiencias de la demanda, contestación, alegatos y agravios, dado que no se trata de resolver sobre la mayor o menor capacidad y conocimientos de las partes, sino salvaguardar el texto constitucional y los valores que del mismo se desprenden".

Del texto anterior se desprende que es obligación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación suplir la deficiencia de la demanda, pues el propósito que se persigue es el de salvaguardar el texto de la Constitución y los valores que de ella se desprenden.

Sin embargo, no debe perderse de vista que la suplencia de la queja deficiente en controversia constitucional es una institución procesal que, si bien fue establecida con la finalidad de hacer prevalecer la Constitución como Ley Suprema, tampoco puede ignorar las normas y cargas procesales que permean al litigio constitucional y que se encuentran previstos en el mismo sistema legal, por lo tanto, tal suplencia se encuentra sujeta a ciertos parámetros mínimos que permiten su funcionalidad.

En primer lugar, es necesario puntualizar que la suplencia de la deficiencia de la demanda se entiende referida, básicamente, a los conceptos de invalidez, es decir, a la materia misma del juicio de controversia constitucional, pues tal suplencia se debe traducir, en última instancia, en la salvaguarda del texto constitucional y los valores que de él emanan.

Ahora bien, debido a que el control jurisdiccional se presenta en un juicio en el que el juzgador debe resolver la contienda existente entre las partes, conforme a la litis que se conformó al presentar la demanda y la contestación, el tribunal constitucional debe limitar su estudio a los puntos planteados por las partes, sin poder invocar otros respecto de los cuales la actora no hubiere señalado, en el contexto del proceso, que le asiste algún interés legítimo ni hubiera denunciado su posible transgresión a la Carta Magna.

Esta afirmación armoniza con el texto del artículo 40 de la Ley Reglamentaria, cuando dispone que debe suplirse la deficiencia de la demanda, mas no suplir la ausencia de queja, de tal modo que no sería papel de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación procurar en la sentencia razonamientos jurídicos ante la completa ausencia de conceptos de invalidez. De no entenderlo así, se estaría transformando el proceso dispositivo de la controversia constitucional en un proceso inquisitivo, en el que la Suprema Corte, como poseedora del control constitucional, no tendría límites en la resolución de los juicios de esta naturaleza, de tal suerte que podría resolver sobre cuestiones no planteadas, escudándose bajo el argumento de la regularidad constitucional, lo cual rompería con la naturaleza procesal de este medio de control, pues en ese orden de ideas, de nada serviría emplazar a la autoridad para que contestara la demanda y ofreciera pruebas, ya que con independencia de lo que manifestara y probara, el órgano de control adoptaría la resolución que estimara conveniente.

De ahí entonces que todo análisis constitucional que emprenda este Tribunal, exige de un planteamiento jurídico formulado por la parte actora, introducido por ella como materia de la litis, y con respecto al cual se hubiere formulado algún concepto de invalidez, en términos del artículo 22, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de la materia.

No hay que perder de vista que los conceptos de invalidez formulados por el actor deben constituir, idealmente, un planteamiento lógico jurídico relativo al fondo del asunto, aunque este Alto Tribunal bien pueda admitir como tal todo razonamiento que, cuando menos, contenga la expresión clara de la causa de pedir, a través del cual la parte actora busque

acreditar la existencia del interés legítimo que le asiste para interponer el juicio de controversia constitucional, así como para demostrar la inconstitucionalidad de la norma o actos impugnados.

Por lo tanto, en el concepto de invalidez se deberá expresar, cuando menos, cuál es la lesión o agravio que el actor estima le causa el acto o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que este Alto Tribunal pueda estudiarlos, sin que sea necesario que tales conceptos de invalidez guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, pues será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir.

Finalmente, es preciso aludir al contenido del artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la materia, el cual dispone:

"ARTÍCULO 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

(...)"

De la interpretación sistemática del citado precepto con los restantes del mismo ordenamiento legal, bien puede concluirse lo siguiente: Cuando un precepto legal que no fue expresamente impugnado en una controversia constitucional pero guarda una relación de interdependencia evidente respecto de otro que sí fue impugnado y respecto de cual ya existe una determinación de inconstitucionalidad por parte de este Alto Tribunal, entonces tal inconstitucionalidad, por congruencia, deberá extenderse al primero.

Tal declaratoria de inconstitucionalidad, admisible en vía de consecuencia lógica, no rompe de modo alguno con las limitaciones de la suplencia de la deficiencia de la demanda antes apuntadas, pues como se ha mencionado, exige como condición suficiente y necesaria que exista un planteamiento de inconstitucionalidad o concepto de invalidez previo con respecto a una norma específica, y que existan otros preceptos que, aunque no específicamente impugnados, contienen normas que resultan una simple especificación, desarrollo de la primera, o respecto de las cuales la primera represente una premisa lógicamente inseparable.

Por tal motivo, la presente controversia constitucional se ocupará única y exclusivamente del análisis de los preceptos de la Ley Orgánica Municipal en cita que fueron expresamente impugnados en el capítulo de conceptos de invalidez de la demanda, y con respecto a los cuales se formularon argumentos jurídicos tendentes a demostrar su inconstitucionalidad; en la inteligencia de que si la invalidez de alguno de ellos afecta a algún otro precepto del mismo sistema jurídico estatal, pero que no fue impugnado expresamente por el actor, este Alto Tribunal estará en condiciones de declarar, en vía de consecuencia, su respectiva inconstitucionalidad.

NOVENO.- Una vez precisado lo anterior, a continuación se procede al estudio concreto de cada uno de los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor, salvo los numerales 8.6 y 8.7 del Código Administrativo del Estado de México, por haberse sobrepasado respecto de ellos en el considerando séptimo de esta ejecutoria.

En los conceptos de invalidez planteados, se aduce, en síntesis:

1.- Que los artículos 1.4, 1.5 y 1.6 del Código Administrativo del Estado de México, cuya invalidez se demanda, son violatorios de las fracciones II y V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por virtud de que regulan materias respecto de los cuales compete a los Municipios expedir la reglamentación correspondiente; además de que restringen el ámbito de competencia municipal al enumerar de manera limitativa las atribuciones que le corresponden.

2.- Que los artículos 1.17 a 1.28 comprendidos en el Título Cuarto del Libro Primero de la norma general controvertida, que contienen disposiciones obligatorias en materia de mejora regulatoria, violentan las fracciones II y V del artículo 115 de la Constitución Federal, toda vez que, por una parte, limitan a la autoridad municipal al establecer que no podrá expedir disposiciones de carácter interno que prevean obligaciones o cargas adicionales en relación con las promociones o actividades de las particulares; y, por otro lado, imponen al Municipio la carga de crear un grupo interinstitucional de mejora regulatoria que dictamine los proyectos de disposiciones de carácter general que se pretendan expedir.

3.- Que los artículos 1.31 a 1.36 del Código Administrativo cuestionado, al prever que sólo las dependencias de la administración pública estatal podrán expedir normas técnicas, conculcan las fracciones II y V del artículo 115 de la Constitución Federal, que faculta a los municipios para expedir reglas, circulares y demás disposiciones administrativas de carácter general, a fin de regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia.

4.- Que los artículos 2.35, 4.50, 4.65 a 4.73 y 4.94, fracción I, de la norma general impugnada, en cuanto prevén que los residuos sólidos municipales deben tratarse conforme a lo previsto en las normas técnicas estatales, conculcan lo

dispuesto en el artículo 115, fracción III, inciso c), de la Constitución Federal, que faculta a los municipios a regular y ejercer las funciones y servicios públicos en materia de limpieza, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; de tal forma que los preceptos mencionados dejan a cargo de la Secretaría de Ecología del Gobierno del Estado de México, la facultad de autorizar el ejercicio de esta atribución.

5.- Que el artículo 4.41 del Código Administrativo cuestionado, en cuanto prevé que los ingresos que el Estado y los Municipios recauden por concepto de otorgamiento de concesiones, permisos, licencias y en general cualquier autorización en materia de áreas naturales protegidas, conforme a las disposiciones fiscales aplicables, se destinarán a la realización de acciones de conservación de la biodiversidad, dentro de las áreas en las que se generen dichos ingresos, violenta el principio de libre administración de la hacienda pública municipal, consagrado en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que determina el destino de los recursos que perciban los municipios por la prestación de esos servicios.

6.- Que el Libro Quinto del Código Administrativo impugnado, en el que se contienen los artículos 5.1 a 5.76, viola lo dispuesto en el artículo 115, fracciones II y V, último párrafo, de la Constitución Federal, ya que al regular lo relativo al ordenamiento territorial, asentamientos humanos y el desarrollo urbano, limita las facultades que constitucionalmente se encuentran a cargo de los municipios, como son el formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; participar en la formulación de planes de desarrollo regional; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; y otorgar licencias y permisos para construcciones; violaciones éstas que se hacen patentes en los casos siguientes:

a) Que por cuanto hace a la facultad de los municipios de formular, aprobar y administrar los planes de desarrollo urbano municipal, ésta se restringe en el artículo 5.9, fracción IV, de la norma impugnada, que faculta a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado, para emitir dictámenes de congruencia de dichos planes, así como de los de centros de población, con el plan estatal de desarrollo urbano y los planes regionales de desarrollo urbano; de tal forma que sin el citado dictamen de congruencia, los programas de competencia municipal no tendrán validez jurídica, como lo prevé el artículo 5.25 y 5.28 del mismo ordenamiento legal.

b) Que en relación con la facultad de los municipios de formular, aprobar y administrar la zonificación, el Código Administrativo impugnado, y en especial los artículos 5.33 y 5.34, no dejan margen de maniobra para el Municipio que prevé qué es lo que debe determinarse en cada caso al hacer la zonificación y especificar en forma concreta cuestiones relacionadas con la ubicación de la infraestructura y equipamiento urbano y de las industrias.

c) Que por otro lado, el artículo 5.10, fracción II, de la norma controvertida, establece la participación de los municipios en la elaboración de los planes de desarrollo regional; sin embargo, no se precisa la manera en que se deberá realizar esa participación.

d) Que por lo que respecta a la facultad de los municipios de autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, su eficacia jurídica se encuentra sujeta a las disposiciones del Código impugnado, su reglamentación y a los planes de desarrollo urbano, tal y como lo ordena el artículo 5.36 de ese ordenamiento legal; que, en el artículo 5.59, contempla los lineamientos de las licencias de uso de suelo y, en el artículo 5.60 se especifican los documentos que deben acompañarse a la solicitud de licencia; y, por último, los artículos 5.61 y 5.29 prevén la necesidad de contar con un dictamen de impacto regional, previo y favorable, que deberá emitir la Secretaría de Desarrollo Urbano, para autorizar los usos de suelo de desarrollos habitacionales, gaseras, gasoneras y gasolineras, los ductos e instalaciones para el almacenamiento, procesamiento o distribución de combustibles, la explotación de bancos de materiales para la construcción y, en general, cualquier construcción que sea mayor de cinco mil metros cuadrados o que ocupen predios de más de seis mil metros cuadrados de terreno; y sujeta las autorizaciones de cambio de uso de suelo, de cambio de densidad e intensidad de su aprovechamiento o de cambio de altura máxima de edificación prevista, a la opinión previa de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal.

7.- Que los artículos 5.11, 5.12 y 5.43 del Código Administrativo impugnado, crean una Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda, la cual constituye una autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el Gobierno del Estado, proscrita en la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal.

Que lo anterior es así, toda vez que la citada Comisión ejerce funciones que competen de manera exclusiva al Municipio, puesto que obliga a éstos a expedir autorizaciones de conjuntos urbanos en el seno de esa Comisión y no en el seno del Ayuntamiento, por lo que es aquélla la que determina si se otorga o no la autorización.

8.- Que el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga a los municipios facultad exclusiva en materia de tránsito; sin embargo, los artículos 8.1 a 8.5 y 8.8 a 8.22 del Código Administrativo controvertido, limitan esa facultad, al prever que la Secretaría General de Gobierno del Estado, cuenta con la facultad de emitir normas técnicas en dicha materia. Además, se establecen los requisitos que deben observar los vehículos para transitar; se hace una clasificación de vehículos y sus prohibiciones; formula un catálogo de obligaciones de los consultores de vehículos y establece los requisitos que deben cumplir los estacionamientos públicos; y, por último, señala las infracciones en esa materia.

Que de acuerdo a lo anterior, no sólo limita la facultad que tiene el Municipio actor de regular las materias que por disposición constitucional le competen, sino que además vulnera y restringe su ejercicio.

En los conceptos de invalidez sintetizados, el Municipio actor considera que el Código Administrativo del Estado de México, conculca los principios que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones I, II, III, incisos c) y h), IV y V, consagra en favor de los municipios y que pueden traducirse, respectivamente, en: a) la prohibición de establecer autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y el Ayuntamiento; b) la facultad reglamentaria municipal; c) la facultad municipal de prestar servicios públicos, en especial, los de limpia recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, así como la de tránsito; d) la libre administración de la hacienda pública municipal; y, e) las facultades exclusivas de los municipios que podrán ejercer en términos de las leyes federales y Estatales relativas, como son, entre otras, la formulación, aprobación y administración de la zonificación y planes de desarrollo urbano, así como a la participación en la creación y administración de sus reservas territoriales y, autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo.

Al tenor del orden jurídico municipal que se contiene en el considerando octavo de esta ejecutoria, se analizarán los preceptos del Código Administrativo del Estado de México, que la actora considera inconstitucionales.

El artículo 1.4, del citado ordenamiento legal cuya invalidez se demanda en esta vía, prevé:

"ARTÍCULO 1.4.- La aplicación de este Código corresponde al Gobernador del Estado y a los ayuntamientos de los municipios de la entidad, en sus respectivas competencias, quienes actuarán directamente o a través de sus dependencias y organismos auxiliares, en los términos de este ordenamiento, las leyes orgánicas de la Administración Pública del Estado de México y Municipal del Estado de México y los reglamentos correspondientes.

Los titulares de las dependencias, unidades administrativas y organismos descentralizados de la administración pública estatal y municipal, mediante acuerdo publicado en la Gaceta del Gobierno, podrán delegar en los servidores públicos que de él dependan cualquiera de sus facultades, excepto aquéllas que por disposición de ley o reglamento deban ser ejercidas por dichos titulares".

Como se logra apreciar del contenido del precepto antes transcrito, éste prevé quienes son los órganos y autoridades competentes para aplicar la ley, lo que en ningún grado atenta contra el contenido del artículo 115 constitucional en sus diversas fracciones, pues por un lado se limita a establecer de forma general los sujetos que deberán aplicar el Código que se analiza, y por el otro, establece que la obligación de delegación de facultades a subordinados se publiquen en la Gaceta de Gobierno, disposiciones que tienden a generar certeza jurídica entre los gobernados para los efectos de la aplicación de la ley.

Por su parte el artículo 1.5 del propio ordenamiento señala:

"ARTÍCULO 1.5.- Son atribuciones de las autoridades estatales y municipales a que se refiere este Código, en las materias que les corresponde aplicar:

- I.- Interpretar para efectos administrativos las disposiciones de este Código;**
- II.- Formular programas y ajustar su actuación al plan estatal de desarrollo, a los programas estatales y, en su caso, a los planes y programas municipales aplicables;**
- III.- Impulsar y aplicar programas de mejora regulatoria;**
- IV.- Expedir normas técnicas en los casos previstos en este Código y realizar, directamente o a través de terceros autorizados, la evaluación de conformidad. La expedición de una norma técnica estará reservada a las dependencias de la administración pública estatal;**
- V.- Autorizar a terceros para auxiliar en el cumplimiento de sus atribuciones;**
- VI.- Celebrar convenios y acuerdos de coordinación;**
- VII.- Promover la participación de la sociedad y celebrar convenios de concertación con los sectores social y privado;**
- VIII.- Garantizar el derecho a la información;**
- IX.- Desahogar los procedimientos de acción popular que se inicien ante las mismas;**
- X.- Vigilar la aplicación de las disposiciones de este Código y de las que se deriven del mismo, realizar visitas de verificación, ordenar y ejecutar medidas de seguridad y aplicar sanciones. En todo caso, se buscará orientar y educar a los infractores;**
- XI.- Coadyuvar entre sí en la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de este Código y, cuando encontraren irregularidades que a su juicio constituyan violaciones a dichas disposiciones, lo harán del conocimiento de la autoridad competente;**
- XII.- Las demás que establezcan este Código y otras disposiciones aplicables".**

El contenido del precepto transcrito con antelación, deriva de lo dispuesto en el artículo en el artículo 115, fracción V, incisos a) y c), toda vez que serán las entidades federativas quienes a través de sus propias leyes establecerán los requisitos y condiciones relativas para que los municipios puedan ejercer la facultad de formular, aprobar, y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como participar en la formulación de planes de desarrollo regional.

En esa tesitura, el precepto impugnado lejos de ser contrario al contenido constitucional, encuentra su fundamento y justificación, precisamente el numeral en cita, en tanto reitera la intervención del Municipio en el ámbito de su propia planeación.

No obsta a lo anterior, el hecho de que en la fracción IV del artículo 1.5 del Código cuestionado, se establezca que sólo las dependencias de la administración pública estatal se encuentran facultadas para expedir normas técnicas en los casos que prevé el propio Código, ya que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1.31, las normas técnicas tienen como objeto el garantizar el cumplimiento de las finalidades del mismo ordenamiento legal y son disposiciones administrativas de carácter general consistentes en regulaciones técnicas, directrices, características y prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, establecimiento, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación; de tal manera que constituyen el marco normativo que en las materias reguladas por el citado Código deben aplicarse en todo el Estado.

Es aplicable al caso concreto, por analogía, la Tesis Jurisprudencial plenaria número P.CXIX/96, visible en la página ciento setenta y nueve, Tomo IV, correspondiente a octubre de mil novecientos noventa y seis, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo tenor es el siguiente:

"MUNICIPIOS. ESTÁN FACULTADOS PARA EXPEDIR REGLAMENTOS Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS RELATIVOS A SU DESARROLLO URBANO, PERO DE ACUERDO CON LAS BASES NORMATIVAS QUE DEBERÁN ESTABLECER LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS.- Si bien de lo dispuesto por el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que los Municipios están facultados para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, y controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, de conformidad con los fines del artículo 27 constitucional, de acuerdo con la fracción II del mismo precepto fundamental, esa facultad debe regirse por las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados. Por consiguiente, tal facultad no corresponde originalmente a los Ayuntamientos, sino que la tienen derivada, esto es, que su desempeño debe someterse a las bases normativas que establezcan las legislaturas de las entidades federativas, apoyadas en las mencionadas fracciones del artículo 115 de la Constitución Política".

De lo expuesto se colige que los preceptos legales de mérito, no son conculcatorios de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que procede reconocer su validez.

Es conveniente mencionar que, por otro lado, la fracción VIII, del artículo 1.5 en análisis no es más que una norma derivada del artículo 6 de la Constitución Federal, en tanto procura garantizar el derecho a la información y, por su parte la fracción X es una norma derivada de los artículos 14, 16 y 21 de la Carta Magna, pues sólo hace referencia a la facultad de las autoridades municipales para realizar visitas de verificación, ordenar y ejecutar medidas de seguridad y aplicar sanciones.

Por lo que hace al artículo 1.6 que se impugna, cuyo texto señala:

"ARTÍCULO 1.6.- Al ejercer las atribuciones previstas en este Código, las autoridades estatales y municipales deberán aplicar los principios de legalidad, igualdad, imparcialidad, buena fe, veracidad, honradez, respeto, audiencia, publicidad, economía, información, transparencia, jerarquía, desconcentración, descentralización, desregulación, previsión, coordinación, cooperación, eficacia y eficiencia, y abstenerse de comportamientos que impliquen vías de hecho contrarias a las finalidades de las materias reguladas en este ordenamiento".

Debe decirse que es una norma derivada del artículo 113 de la Constitución Federal, el cual dispone que son obligaciones de los servidores públicos conducirse bajo los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones:

Por otro lado, los artículos 1.17 al 1.28 y del 1.31 al 1.36 señalan:

"ARTÍCULO 1.17.- Las administraciones públicas estatal y municipales llevarán a cabo un proceso continuo de mejora regulatoria que contribuya al desarrollo social y económico del Estado.

"ARTÍCULO 1.18.- Para efectos de este Título, se entiende por:

I.- Disposiciones de carácter general: las leyes, reglamentos, decretos, normas técnicas, bandos, circulares y demás disposiciones que impongan obligaciones a los particulares, en las materias a las que se refiere el presente Código;

II.- Trámite: cualquier solicitud, aviso o informe que se presente ante una unidad administrativa u organismo auxiliar estatal o municipal.

"ARTÍCULO 1.19.- La autoridad no podrá expedir disposiciones de carácter interno que prevean obligaciones o cargas adicionales a las que señale el presente Código y su reglamentación en relación con las promociones o actividades de los particulares.

"ARTÍCULO 1.20.- En las administraciones públicas estatal y municipales habrá un grupo interinstitucional de mejora regulatoria que, en el ámbito de su respectiva competencia, promoverá:

I.- La transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones;

II.- Que las regulaciones generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad.

"ARTÍCULO 1.21.- El grupo estatal de mejora regulatoria tendrá las atribuciones siguientes:

I.- Formular propuestas de mejora a las regulaciones estatales;

II.- Aprobar, modificar o rechazar los proyectos de disposiciones de carácter general que elaboren las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal;

III.- Operar el Registro Estatal de Trámites;

IV.- Brindar asesoría técnica en materia de mejora regulatoria a las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal, así como a los municipios que lo soliciten.

"ARTÍCULO 1.22.- Los grupos municipales de mejora regulatoria tendrán las atribuciones siguientes:

I.- Formular propuestas de mejora a las regulaciones del municipio correspondiente;

II.- Dictaminar los proyectos de disposiciones de carácter general que se pretendan expedir en el municipio respectivo;

III.- Aprobar, modificar o rechazar la información a inscribirse en el Registro Municipal de Trámites correspondiente.

"ARTÍCULO 1.23.- Los proyectos de disposiciones de carácter general que se formulen en el seno de la administración pública estatal o municipal deberán enviarse al grupo interinstitucional de mejora regulatoria que corresponda, junto con un manifiesto de impacto regulatorio.

"ARTÍCULO 1.24.- El manifiesto de impacto regulatorio deberá reflejar que con la expedición, en su caso, del proyecto de disposición en carácter general a que se refiera, se generarán beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad. El manifiesto deberá contener, cuando menos, lo siguiente:

I.- El propósito del proyecto propuesto;

II.- El fundamento jurídico del proyecto propuesto y los antecedentes regulatorios existentes;

III.- Las alternativas consideradas y la solución propuesta;

IV.- Los costos y beneficios esperados;

V.- La identificación y descripción de trámites que el proyecto pretende eliminar, crear o mantener.

"ARTÍCULO 1.25.- En el Registro Estatal de Trámites, que será público, se inscribirá la siguiente información en relación con los trámites que aplican las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal:

I.- Nombre y objeto del trámite;

II.- Fundamentación jurídica;

III.- Supuesto en que es aplicable el trámite;

IV.- Forma en que debe presentarse el trámite y en su caso, el formato publicado en la Gaceta del Gobierno;

V.- Datos y documentos específicos que debe contener o se deben adjuntar al trámite. En el caso de los trámites regulados en este Código, sólo se inscribirán los datos y documentos previstos en el mismo, su reglamentación y el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México;

VI.- Plazo que tiene la unidad administrativa u organismo auxiliar para resolver el trámite y si aplica la afirmativa ficta;

VII.- Monto de los derechos o aprovechamientos aplicables en su caso, o la forma de determinar dicho monto;

VIII.- Vigencia de las concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, registros, constancias, cédulas y demás resoluciones que se emitan;

IX.- Unidades administrativas ante las que se puede presentar el trámite, así como las que deben resolverlo;

X.- Horarios de atención al público;

XI.- *Números de teléfono, fax y correo electrónico, así como el domicilio y demás datos relativos a cualquier otro medio que permita el envío de consultas, documentos y quejas;*

XII.- *La demás información que se prevea en la reglamentación de este Código.*

"ARTÍCULO 1.26.- *Los grupos municipales de mejora regulatoria deberán llevar un Registro Municipal de Trámites con las características previstas en el artículo anterior.*

"ARTÍCULO 1.27.- *No se podrán aplicar trámites adicionales a los inscritos en el Registro Estatal o Municipal de Trámites, ni aplicarlos en forma distinta a como se establezcan en el mismo.*

"ARTÍCULO 1.28.- *Las Unidades Administrativas que apliquen trámites deberán tener a disposición del público la información que al respecto esté inscrita en el Registro Estatal o Municipal de Trámites.*

"ARTÍCULO 1.31.- *Las dependencias de la administración pública estatal podrán expedir normas técnicas en los casos previstos en este Código, con el objeto de garantizar el cumplimiento de las finalidades del mismo.*

Las normas técnicas son disposiciones administrativas de carácter general consistentes en regulaciones técnicas, directrices, características y prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, establecimiento, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación.

"ARTÍCULO 1.32.- *Las normas técnicas deberán contener:*

I.- La denominación de la norma y su clave o código, así como las finalidades de la misma;

II.- La identificación del producto, proceso, instalación, establecimiento, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación;

III.- Las especificaciones y características que correspondan al producto, proceso, instalación, establecimiento, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, que se establezcan en la norma en razón de su finalidad;

IV.- Los métodos de prueba aplicables en relación con la norma y, en su caso, los de muestreo;

V.- La mención sobre si es obligatorio contar con una evaluación de conformidad y, en su caso, el procedimiento para realizarla y la periodicidad con que debe hacerse dicha evaluación. Por evaluación de conformidad se entiende la determinación del grado de cumplimiento con una norma técnica;

VI.- El grado de concordancia con normas y lineamientos nacionales e internacionales y con las normas mexicanas tomadas como base para su elaboración;

VII.- La bibliografía que corresponda a la norma, en su caso;

VIII.- La mención de las autoridades que vigilarán el cumplimiento de las normas cuando exista concurrencia de competencias;

IX.- Las otras menciones que se consideren convenientes para la debida comprensión y alcance de la norma.

"ARTÍCULO 1.33.- *En la elaboración de las normas técnicas participarán, ejerciendo sus respectivas atribuciones, las dependencias y organismos auxiliares a quienes corresponda el control del producto, proceso, instalación, establecimiento, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación a normalizarse.*

"ARTÍCULO 1.34.- *La autoridad que expidió una norma técnica autorizará materiales, equipos, procesos, métodos de prueba, mecanismos, procedimientos o tecnologías alternos a aquellos específicos a cuyo uso obligue, en su caso, la norma, cuando el interesado compruebe con evidencia científica u objetiva que con la alternativa planteada se da cumplimiento a las finalidades de la norma respectiva.*

La autorización se publicará en la Gaceta del Gobierno y surtirá efectos en beneficio de todo aquél que la solicite, siempre que compruebe ante la autoridad que expidió la norma, que se encuentra en los mismos supuestos de la autorización otorgada.

"ARTÍCULO 1.35.- *Las dependencias de la administración pública estatal podrán requerir de fabricantes, importadores, prestadores de servicios, consumidores o centros de investigación, los datos necesarios para la elaboración de normas técnicas. También podrán recabar de éstos, para los mismos fines, las muestras estrictamente necesarias, las que serán devueltas una vez efectuado su estudio, salvo que haya sido necesaria su destrucción.*

La información y documentación que se alleguen las dependencias para la elaboración de normas técnicas se empleará exclusivamente para tales fines y cuando la confidencialidad de la misma

esté protegida por alguna disposición legal, el interesado deberá autorizar su uso, si bien en este caso la información no será divulgada, gozando de la protección establecida en materia de propiedad intelectual.

El incumplimiento de lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo se sancionará con multa de cuarenta a cien veces el salario mínimo diario vigente del área geográfica de que se trate al momento de cometer la infracción.

"ARTÍCULO 1.36.- A falta de disposición expresa, el incumplimiento de lo dispuesto en una norma técnica se sancionará con multa de cien a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el área geográfica de que se trate al momento de cometer la infracción; y la autoridad competente, en su caso, inmovilizará los bienes hasta en tanto se acondicionen, reprocesen o substituyan, o clausurará los establecimientos. De no ser esto posible, se tomarán las providencias necesarias para que no se usen o presten para el fin a que se destinarian de cumplir dichas especificaciones.

Si el producto o servicio se encuentra en el comercio, los comerciantes o prestadores tendrán la obligación de abstenerse de su enajenación o prestación a partir de la fecha en que se les notifique la resolución o se publique en la Gaceta del Gobierno.

Los productores, fabricantes, importadores y sus distribuidores serán responsables de recuperar de inmediato los productos.

Quienes resulten responsables del incumplimiento de la norma tendrán la obligación de reponer los productos o servicios cuya venta o prestación se prohíba, por otros que cumplan las especificaciones correspondientes o, en su caso, reintegrar o bonificar su valor, así como cubrir los gastos para el tratamiento, reciclaje o disposición final".

El contenido de los preceptos transcritos deriva del ejercicio de la facultad que tienen las legislaturas de los Estados para fijar las bases generales del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, consagrando los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad, especialmente en los artículos 1.19, 1.22, 1.23, 1.24, 1.26, 1.27, 1.28; razón por la cual se estima que los preceptos referidos no violan el artículo 115, fracciones II y V.

En efecto, en ejercicio de la facultad legislativa que se le confiere a los Estados en materia de procedimiento administrativo, es válido que establezcan los requisitos y condiciones bajo los cuales se deben emitir disposiciones administrativas de carácter interno, así como establecer la obligación de crear un grupo interinstitucional de mejora regulatoria que dictamine los proyectos de disposiciones de carácter general que se pretendan expedir, pues tales disposiciones constituyen parte del procedimiento administrativo que corresponde normar al Estado en términos del artículo 115 constitucional.

Por lo que respecta al argumento de la parte actora en el sentido de que los artículos 2.35, 4.50, 4.65 a 4.73 y 4.94, fracción I, del Código Administrativo impugnado, son violatorios del artículo 115, fracción III, inciso c), de la Constitución Federal, cabe precisar lo siguiente:

Los citados preceptos impugnados, prevén:

"ARTÍCULO 2.35.- Los residuos sólidos municipales deben tratarse conforme a lo previsto en las normas técnicas estatales, de tal manera que no signifiquen un peligro para la salud y por ningún motivo se manipularán antes de su tratamiento o disposición final.

"ARTÍCULO 4.50.- Para la prevención y control de la contaminación de la atmósfera, del agua, de los ecosistemas acuáticos y del suelo, así como de la contaminación visual, por emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales, y el aprovechamiento de sustancias no reservadas a la Federación que constituyan depósitos de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ornamento de obras, se estará a lo dispuesto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en este Libro, la Ley del Agua del Estado de México, la reglamentación estatal, las normas oficiales mexicanas y normas técnicas estatales y demás disposiciones aplicables.

Las actividades riesgosas, los residuos sólidos municipales e industriales no peligrosos y las contingencias ambientales estarán a lo dispuesto en este Título y, en su caso, a las normas oficiales mexicanas y normas técnicas estatales correspondientes.

La prevención y control de la contaminación generada por la prestación de los servicios públicos municipales, se sujetará a las disposiciones de carácter general que emitan los ayuntamientos.

"ARTÍCULO 4.65.- La Secretaría de Ecología emitirá las normas técnicas estatales que regularán la localización, instalación y funcionamiento de los sistemas de recolección, transporte,

almacenamiento, manejo, separación, tratamiento y disposición final de residuos sólidos municipales e industriales no peligrosos.

Para efectos de este Capítulo, se entiende por residuos sólidos municipales a aquéllos que se generan en casas habitación, parques, jardines, vía pública, oficinas, sitios de reunión, mercados, comercios y establecimientos de servicios y no sean considerados como peligrosos, conforme a la normatividad ambiental.

"ARTÍCULO 4.66.- *Queda sujeto a la autorización de la Secretaría de Ecología el manejo, transporte, tratamiento y disposición final de residuos industriales no peligrosos.*

Para la utilización de residuos industriales no peligrosos se requerirá llevar un control interno por el responsable, así como la presentación de un informe semestral a la Secretaría de Ecología. Para estos efectos, se entenderá por residuo industrial no peligroso, a aquel material derivado de un proceso productivo, que no rebase los parámetros establecidos en el Código CRETIB (corrosivo, reactivo, explosivo, tóxico, inflamable y biológico infeccioso).

"ARTÍCULO 4.67.- *Para la localización, instalación y funcionamiento de sistemas de manejo, separación, tratamiento y disposición final de residuos sólidos municipales e industriales no peligrosos se tomarán en cuenta las normas oficiales mexicanas, normas técnicas estatales, los ordenamientos ecológicos y los planes estatales y municipales de desarrollo urbano.*

"ARTÍCULO 4.68.- *Los ayuntamientos, directamente o bajo el régimen de concesión a particulares, construirán y operarán estaciones de transferencia, plantas de selección y tratamiento, y sitios de disposición final de residuos sólidos municipales e industriales no peligrosos.*

"ARTÍCULO 4.69.- *El establecimiento de sitios de disposición final de residuos sólidos municipales e industriales no peligrosos, es de utilidad pública, por lo que el Gobernador del Estado podrá declarar la expropiación de terrenos para este fin y establecer medidas para restringir el uso del suelo dentro de estas zonas, previa la comprobación técnica a cargo de los interesados, de que el sitio elegido es el que reúne las condiciones para realizar un confinamiento controlado que garantice la no afectación al ambiente.*

"ARTÍCULO 4.70.- *Cuando se trate de residuos industriales no peligrosos, que provengan de un tratamiento efectuado a un residuo peligroso, eliminando su peligrosidad, éstos serán manejados conforme a lo dispuesto en este Libro, el reglamento que al efecto se expida y las normas oficiales mexicanas y las normas técnicas estatales.*

"ARTÍCULO 4.71.- *La Secretaría de Ecología y los ayuntamientos podrán celebrar convenios o acuerdos de coordinación, colaboración y asesoría, con la participación de las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipales competentes, así como con instituciones públicas o privadas de enseñanza superior, para promover:*

I.- El establecimiento y mejoramiento de sistemas de recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos municipales e industriales no peligrosos;

II.- El uso y la fabricación de empaques y embalajes de toda clase de productos, cuyos materiales permitan minimizar la generación de residuos sólidos municipales e industriales no peligrosos y facilitar su reutilización y reciclaje, así como su disposición final; o

III.- El establecimiento de rellenos sanitarios para el tratamiento y disposición final de residuos sólidos municipales e industriales no peligrosos.

"ARTÍCULO 4.72.- *Con el objeto de prevenir y controlar los efectos nocivos que puedan ocasionar los residuos sólidos municipales e industriales no peligrosos depositados en predios baldíos, vía pública y en general en terrenos o áreas utilizadas como tiraderos a cielo abierto, los municipios deberán promover y establecer programas de limpieza y control para su erradicación y evitar que se transformen en lugares permanentes de disposición irregular de dichos residuos, así como en focos de insalubridad pública y contaminación ambiental.*

"ARTÍCULO 4.73.- *En ningún caso podrán introducirse residuos peligrosos o no peligrosos para su derrame, depósito, confinamiento, almacenamiento, incineración o cualquier otro tratamiento para su destrucción o disposición final en el territorio del Estado sin contar con el previo consentimiento de la Secretaría de Ecología y de la autoridad municipal correspondiente.*

"ARTÍCULO 4.94.- *Se sancionará con multa por el equivalente de cuarenta a cien días de salario mínimo general vigente en el área geográfica que corresponda al momento de cometer la infracción, a quien:*

I.- Genere residuos sólidos de origen doméstico sin atender las disposiciones dictadas por los ayuntamientos;..."

De los preceptos legales transcritos se desprende que el tratamiento de residuos sólidos municipales se hará conforme a las normas técnicas estatales, de tal manera que no signifiquen un peligro para la salud; que la prevención y control de la contaminación generada por la prestación de los servicios públicos municipales, se sujetará a las disposiciones de carácter general que emitan los ayuntamientos; se faculta a la Secretaría de Ecología para emitir las normas técnicas estatales que regularán la localización, instalación y funcionamiento de los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, separación, tratamiento y disposición final de residuos sólidos municipales e industriales no peligrosos; que compete a la Secretaría de Ecología el manejo, transporte, tratamiento y disposición final de residuos industriales no peligrosos; la construcción y operación de estaciones de transferencia, plantas de selección y tratamiento, y sitios de disposición final de residuos sólidos municipales e industriales no peligrosos; que los ayuntamientos podrán celebrar convenios o acuerdos de coordinación y asesoría, con las dependencias de la administración pública estatal competente, para promover, entre otras cosas, el establecimiento y mejoramiento de sistemas de recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos municipales e industriales no peligrosos; se prevé una sanción a quien genere residuos sólidos de origen doméstico sin atender las disposiciones dictadas por los ayuntamientos.

En primer lugar, conviene recordar que en términos del artículo 115, fracción c), de la Constitución Federal, los Municipios tendrán a su cargo el servicio de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; sin embargo, los servicios públicos que por naturaleza corresponde prestar a los municipios se encuentran sujetos a lo que dispongan las leyes federales y estatales; por lo que en el caso el Código Administrativo del Estado de México sólo establece las condiciones bajo las cuales se debe prestar el servicio público antes precisado, sin que pueda concluirse que con la ley impugnada se impida que el Municipio actor preste y administre el servicio público, sino que únicamente lo regula a través de medidas tendientes a proteger la salud pública, sin llegar al extremo de afectar el ámbito competencial del Municipio, por lo que dichas disposiciones no violentan el artículo 115, fracción III, inciso c), de la Constitución Federal, de donde resulta procedente reconocer la validez de las disposiciones legales apuntadas.

Por otro lado, los artículos 5.1 a 5.76 del Código Administrativo del Estado de México, también controvertidos en esta vía, prevén:

"ARTÍCULO 5.1.- Este Libro tiene por objeto fijar las bases para planear, ordenar, regular, controlar, vigilar y fomentar el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población en la entidad".

"ARTÍCULO 5.2.- Las disposiciones de este Libro tienen como finalidad mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural de la entidad, mediante:

I.- La adecuada distribución en el territorio estatal de la población y sus actividades, así como la eficiente interrelación de los centros de población, en función del desarrollo social y económico del Estado y del País;

II.- La vinculación armónica entre la ciudad y el campo, para garantizar un desarrollo urbano sustentable que, a la vez de satisfacer el crecimiento urbano, proteja las tierras agropecuarias y forestales, y distribuya equitativamente los beneficios y cargas del proceso de urbanización;

III.- El ordenamiento de las zonas metropolitanas y de las áreas urbanas consolidadas, así como el impulso a centros de población de dimensiones medias para propiciar una estructura regional equilibrada;

IV.- La racionalización y orientación de los procesos de urbanización que experimentan los centros de población, a través de una relación eficiente entre las zonas de producción y trabajo con las de vivienda y equipamiento;

V.- La distribución, construcción, conservación y mejoramiento de la urbanización, infraestructura, equipamiento y servicios públicos de los centros de población;

VI.- La regulación del suelo urbano, preferentemente el destinado a la vivienda de los estratos de más bajos ingresos, para propiciar un mercado competitivo, incrementar su oferta y frenar su especulación;

VII.- La prevención de los asentamientos humanos irregulares;

VIII.- El fortalecimiento de los municipios, mediante una mayor participación en la planeación, administración y operación del desarrollo urbano;

IX.- El fomento a la participación de los sectores público, social y privado, para atender las necesidades urbanas en la entidad;

X.- La participación ciudadana en la planeación urbana y en la vigilancia de su cumplimiento;

XI.- La promoción y ejecución de programas de vivienda para los sectores sociales de escasos recursos, para garantizar el derecho constitucional de toda persona de disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

"ARTÍCULO 5.3.- Los bienes inmuebles ubicados dentro del territorio estatal, estarán sujetos, cualquiera que sea su régimen jurídico o su condición urbana o rural, a las disposiciones de este Libro.

"ARTÍCULO 5.4.- Para efectos de este Libro se consideran causas de utilidad pública:

I.- La fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

- II.- La ejecución de los planes de desarrollo urbano y sus programas;
- III.- La constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda;
- IV.- La regularización de la tenencia de la tierra;
- V.- La ejecución de programas de vivienda social progresiva, de interés social y popular;
- VI.- La ejecución de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos;
- VII.- La protección del patrimonio histórico, artístico y cultural.

"ARTÍCULO 5.5.- Son autoridades para la aplicación de este Libro la Legislatura, el Gobernador del Estado, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y los municipios.

"ARTÍCULO 5.6.- Las acciones de planeación, programación, ejecución, supervisión, administración, control, seguimiento y evaluación relativas al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y al desarrollo urbano de los centros de población en el Estado, deberán realizarse por las autoridades de los distintos órdenes de gobierno de manera coordinada y concurrente.

"ARTÍCULO 5.7.- Corresponde a la Legislatura del Estado decretar la fundación de los nuevos centros de población que el desarrollo urbano requiera, así como celebrar foros de consulta popular en materia de asentamientos humanos.

"ARTÍCULO 5.8.- Son atribuciones del Gobernador del Estado:

- I.- Planear, regular, controlar, vigilar y fomentar el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población;
- II.- Aprobar y modificar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, así como los planes regionales de Desarrollo Urbano y sus respectivos planes parciales;
- III.- Crear órganos técnicos de consulta, de coordinación interinstitucional, evaluación y seguimiento, para el mejor cumplimiento de sus atribuciones;
- IV.- Proponer ante la Legislatura del Estado la fundación de nuevos centros de población;
- V.- Las demás que le confieran las disposiciones legales.

"ARTÍCULO 5.9.- La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas tiene las atribuciones siguientes:

- I.- Elaborar, ejecutar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y los parciales que de éste deriven;
- II.- Elaborar, ejecutar y evaluar los planes regionales de desarrollo urbano y los parciales que deriven de ellos;
- III.- Establecer la congruencia del Plan Estatal de Desarrollo Urbano con el Plan de Desarrollo del Estado de México, así como con el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales de carácter nacional y los programas de ordenación de zonas conurbadas interestatales;
- IV.- Emitir dictámenes de congruencia de los planes municipales de desarrollo urbano, de los planes de centros de población y de los planes parciales, con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y los planes regionales de desarrollo urbano, en su caso;
- V.- Publicar en la Gaceta del Gobierno los planes de desarrollo urbano;
- VI.- Suscribir convenios urbanísticos;
- VII.- Promover, financiar, gestionar, concertar y ejecutar acciones y programas de suelo y vivienda preferentemente para la población de más bajos recursos económicos;
- VIII.- Participar en las comisiones e instancias de coordinación de carácter regional y metropolitano, en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda;
- IX.- Intervenir en los órganos técnicos de consulta, de coordinación interinstitucional, evaluación y seguimiento, en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda;
- X.- Promover la participación social en los procesos de formulación de los planes de desarrollo urbano, así como en la vigilancia de los usos y destinos del suelo previstos en ellos;
- XI.- Crear, establecer, administrar y vigilar la utilización de los instrumentos necesarios para la ejecución y administración del desarrollo urbano en el Estado;
- XII.- Constituir y administrar reservas territoriales y ejercer el derecho de preferencia del Estado para adquirir predios e inmuebles en el territorio estatal;
- XIII.- Emitir dictámenes para usos de impacto regional y dictámenes de factibilidad;
- XIV.- Autorizar la fusión y subdivisión de predios, conjuntos urbanos, división del suelo para condominios y las relotificaciones correspondientes;

XV.- Autorizar los proyectos ejecutivos y el inicio de obras de urbanización, infraestructura y equipamiento urbano; prórrogas, promoción y publicidad; enajenación, gravamen y ocupación de lotes; liberación y sustitución de garantías, subrogación del titular de la autorización; cambio del tipo; y las demás inherentes, en los casos de autorizaciones de fusión y división del suelo, en términos de la reglamentación de este Libro;

XVI.- Supervisar las obras de urbanización, infraestructura y equipamiento urbano de los conjuntos urbanos y subdivisiones de más de 6,000 metros cuadrados de superficie, así como intervenir en su entrega-recepción a los municipios;

XVII.- Autorizar la apertura, prolongación, ampliación o cualquier modificación de vías públicas;

XVIII.- Establecer medidas y ejecutar acciones para evitar asentamientos humanos irregulares;

XIX.- Regularizar la tenencia de la tierra privada para su incorporación al desarrollo urbano, con la participación de los municipios;

XX.- Operar el Registro Estatal de Desarrollo Urbano;

XXI.- Expedir los nombramientos de peritos;

XXII.- Emitir normas técnicas en materia de desarrollo urbano, vivienda y construcciones;

XXIII.- Las demás que le confieran las disposiciones legales.

"ARTÍCULO 5.10.- Los municipios tendrán las atribuciones siguientes:

I.- Elaborar, aprobar, ejecutar, evaluar y modificar los planes municipales de desarrollo urbano, los planes de centros de población y los parciales que deriven de ellos;

II.- Participar en la elaboración o modificación del respectivo plan regional de desarrollo urbano, cuando incluya parte o la totalidad de su territorio municipal;

III.- Participar en los órganos de coordinación de carácter regional y metropolitano, en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda;

IV.- Promover, financiar, gestionar, concertar y ejecutar acciones y programas de suelo y vivienda, preferentemente para la población de más bajos recursos económicos;

V.- Participar en la creación y administración de las reservas territoriales de su circunscripción territorial;

VI.- Ejercer el derecho de preferencia indistintamente con el Estado, para adquirir predios e inmuebles en el territorio municipal;

VII.- Convocar a los ciudadanos, a las organizaciones sociales y a la sociedad en general, para recabar su opinión en los procesos de formulación de los planes de desarrollo urbano aplicables en su territorio;

VIII.- Difundir entre la población los planes de desarrollo urbano, así como informarle sobre los trámites para obtener las autorizaciones y licencias de su competencia;

IX.- Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo y otorgar licencias de uso del suelo y de construcción;

X.- Autorizar cambios de uso del suelo, de densidad e intensidad y altura de edificaciones;

XI.- Autorizar la explotación de bancos de materiales para construcción, en términos de las disposiciones legales respectivas;

XII.- Expedir cédulas informativas de zonificación;

XIII.- Intervenir con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, en la suscripción de convenios urbanísticos;

XIV.- Vincular la construcción de la infraestructura y equipamientos urbanos, así como la administración y funcionamiento de los servicios públicos, con los planes de desarrollo urbano y sus programas;

XV.- Emitir dictámenes y autorizaciones de su competencia en el seno de los órganos estatales de coordinación interinstitucional, evaluación y seguimiento, en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda, en relación con asuntos de su circunscripción territorial;

XVI.- Emitir dictámenes de factibilidad para la dotación de servicios públicos;

XVII.- Establecer medidas y ejecutar acciones para evitar asentamientos humanos irregulares;

XVIII.- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra, para su incorporación al desarrollo urbano;

XIX.- Participar en la supervisión de obras de urbanización, infraestructura y equipamiento de conjuntos urbanos, subdivisiones y lotificaciones para condominios, así como recibirlas mediante actas de entrega-recepción;

XX.- Expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios para ordenar el desarrollo urbano del municipio, de conformidad con lo dispuesto por este Libro y su reglamentación;

XXI.- Las demás que le confieran las disposiciones legales.

"ARTÍCULO 5.11.- *La Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda es un órgano técnico de coordinación interinstitucional, que tiene por objeto promover el desarrollo urbano ordenado de los centros de población y alentar la producción formal de vivienda en la entidad.*

La Comisión es presidida por el Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, y se integra con las dependencias y organismos que concurren en las actividades relacionadas con su objeto y contará con la intervención de los municipios respectivos, cuando se traten asuntos de su ámbito territorial de competencia.

"ARTÍCULO 5.12.- *Corresponde a la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda:*

I.- Coordinar acciones con dependencias y organismos de la administración pública federal, estatal y municipal en materia de desarrollo urbano y vivienda;

II.- Integrar los dictámenes de factibilidad y de impacto regional, que incluirán los respectivos dictámenes, autorizaciones y licencias de los organismos auxiliares y autoridades participantes, en relación con un predio o proyecto determinado;

III.- Proponer a las autoridades competentes la adopción de las medidas necesarias para la mejora regulatoria y la desgravación de los procesos de administración y operación urbana y de producción de vivienda;

IV.- Promover medidas y mecanismos para simplificar y agilizar los procedimientos de autorización de trámites en la materia;

V.- Proponer programas, acciones y proyectos estratégicos en materia de desarrollo urbano y vivienda;

VI.- Elaborar y promover ante las instancias correspondientes, proyectos de inversión y financiamiento para el desarrollo urbano y la vivienda;

VII.- Promover investigaciones científicas y tecnológicas sobre desarrollo urbano y vivienda, así como formular recomendaciones sobre la normatividad respectiva;

VIII.- Proponer convenios relacionados con las materias de su competencia;

IX.- Expedir su reglamento interno para regular su integración, organización y funcionamiento;

X.- Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto.

"ARTÍCULO 5.13.- *El Consejo Consultivo Estatal de Desarrollo Urbano es un órgano de asesoría, consulta y participación, social en asuntos materia de desarrollo urbano de interés estatal, que estará presidido por el Gobernador del Estado.*

"ARTÍCULO 5.14.- *Corresponde al Consejo Consultivo Estatal de Desarrollo Urbano:*

I.- Promover la participación social en el proceso de elaboración del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, los planes regionales de desarrollo urbano y los parciales que deriven de éstos, recabando sus opiniones y propuestas;

II.- Formular propuestas en materia de planeación, regulación e inversión para el desarrollo urbano de la entidad;

III.- Proponer medidas para la ordenación sustentable del territorio del Estado;

IV.- Plantear mecanismos e instrumentos para la ejecución de los programas derivados de los planes estatales de desarrollo urbano;

V.- Proponer medidas legislativas y administrativas que tiendan a mejorar la planeación, ordenación, regulación y promoción del desarrollo urbano en el Estado;

VI.- Sugerir las bases conforme a las cuales se celebren convenios de concertación con instituciones públicas sociales o privadas, en esta materia;

VII.- Expedir su reglamento interno para regular su integración, organización y funcionamiento;

VIII.- Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

"ARTÍCULO 5.15.- *Cuando dos o más centros de población ubicados en territorios de municipios distintos formen o tiendan a formar una conurbación o zona metropolitana por su continuidad física y demográfica, el Estado y los municipios correspondientes, en el ámbito de sus competencias, la planearán y regularán de manera conjunta y coordinada.*

"ARTÍCULO 5.16.- *El Gobernador del Estado y los municipios respectivos deberán convenir la delimitación de una zona conurbada o metropolitana cuando:*

I.- Sea procedente el estudio y resolución conjunta del desarrollo urbano de dos o más centros de población situados en el territorio de municipios vecinos que por sus características geográficas y su tendencia económica y urbana deban considerarse como una zona conurbada o metropolitana;

II.- Se proyecte o funde un centro de población y se prevea su expansión física o influencia funcional en territorio de municipios vecinos;

iii.- Solamente uno de los centros de población crezca sobre la zona conurbada o metropolitana.

"ARTÍCULO 5.17.- El convenio que se celebre con base en lo previsto en el artículo anterior se publicará en la Gaceta de Gobierno y las gacetas municipales respectivas.

El convenio a que se refiere el párrafo anterior deberá contener:

I.- La localización, extensión y delimitación de la zona conurbada o metropolitana;

II.- Los compromisos del Estado y los municipios respectivos para planear y regular conjunta y coordinadamente los centros de población conurbados o metropolitanos, con base en un plan regional de desarrollo urbano;

III.- La integración, organización y funcionamiento del órgano respectivo de coordinación metropolitana;

IV.- Las demás acciones que convengan al Estado y los municipios correspondientes.

"ARTÍCULO 5.18.- El órgano de coordinación metropolitana previsto en el convenio a que se refiere el artículo anterior tendrá carácter permanente y en él participarán el Estado y los municipios respectivos. Será presidido por el titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y funcionará como mecanismo de coordinación interinstitucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado.

"ARTÍCULO 5.19.- Para la ordenación y regulación de las zonas conurbadas o metropolitanas interestatales, el Estado y los municipios respectivos participarán con la Federación y las entidades federativas limítrofes en la elaboración, aprobación y ejecución de planes y programas, así como en la suscripción de convenios en materia de desarrollo urbano, conforme a la legislación federal aplicable.

"ARTÍCULO 5.20.- En los planes y programas que ordenen y regulen las zonas conurbadas y metropolitanas interestatales, podrán incluirse todos aquellos elementos de carácter técnico que se requieran, siempre que no conlleven a la renuncia o alteración de las atribuciones constitucionales del Estado y de los municipios sobre su territorio.

"ARTÍCULO 5.21.- El sistema estatal de planes de desarrollo urbano, es el conjunto de instrumentos técnicos y normativos que formulan las autoridades estatales y municipales, con la participación de la sociedad.

"ARTÍCULO 5.22.- Los ciudadanos del Estado, en los términos de este Libro y su reglamentación, tienen derecho de participar en la formulación de propuestas en los procesos de elaboración de los planes de desarrollo urbano así como coadyuvar con las autoridades estatales y municipales en la vigilancia de la normatividad prevista en ellos.

"ARTÍCULO 5.23.- El sistema estatal de planes de desarrollo urbano, está integrado por:

I.- El Plan Estatal de Desarrollo Urbano;

II.- Los planes regionales de desarrollo urbano;

III.- Los planes municipales de desarrollo urbano;

IV.- Los planes de centros de población;

V.- Los planes parciales.

"ARTÍCULO 5.24.- Los planes de desarrollo urbano son el conjunto de disposiciones para alcanzar los objetivos previstos de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos en el Estado y de crecimiento, conservación y mejoramiento de los centros de población de la entidad, a fin de lograr una distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas.

Los planes de desarrollo urbano se sujetarán a las normas generales siguientes:

I.- Se integrarán con la identificación o diagnóstico de la situación urbana, su problemática y sus tendencias; la evaluación del plan que se revisa, en su caso; la determinación de los objetivos por alcanzar; las estrategias y políticas; la zonificación del territorio; la programación de acciones y obras, así como los demás aspectos que orienten, regulen y promuevan el desarrollo urbano sustentable de la entidad;

II.- Incorporarán a su contenido, de manera obligatoria, políticas y normas técnicas en materias de población, suelo, protección al ambiente, vialidad, agua potable, alcantarillado, drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales, protección civil, vivienda, desarrollo agropecuario, salud, desarrollo económico y conservación del patrimonio histórico, artístico y cultural, así como las demás materias que resulten necesarias, con el fin de imprimirles un carácter integral para propiciar el desarrollo urbano sustentable del Estado;

III.- Estarán vinculados entre sí y con otros instrumentos de planeación, en las materias relacionadas con el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, de manera que exista entre ellos la adecuada congruencia;

IV.- Adoptarán la estructura, contenido, terminología y demás elementos que establezca la reglamentación de este Libro.

"ARTÍCULO 5.25.- Los planes de desarrollo urbano de competencia municipal y sus programas, deberán sujetarse a las políticas y estrategias del Plan Estatal de Desarrollo Urbano y cuando corresponda, a las del respectivo plan regional de desarrollo urbano. Los que se realicen en contravención a esta disposición, serán nulos y no producirán efecto jurídico alguno.

"ARTÍCULO 5.26.- Las disposiciones normativas contenidas en los planes de desarrollo urbano serán obligatorias para las autoridades y los particulares.

Las acciones e inversiones que se lleven a cabo en el territorio estatal, deberán ser congruentes con los planes de desarrollo urbano a que se refiere este Libro.

"ARTÍCULO 5.27.- En los planes municipales de desarrollo urbano y en los de centros de población, se establecerá la zonificación que deberán administrar los municipios, así como las acciones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

El ejercicio del derecho de propiedad, posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ubicados en los centros de población, se sujetará a lo dispuesto en los planes a que se refiere el párrafo anterior y en las autorizaciones y licencias de que trata este Libro.

"ARTÍCULO 5.28.- Los planes de desarrollo urbano, para su elaboración, aprobación, publicación e inscripción, se sujetarán a las reglas siguientes:

I.- La autoridad administrativa estatal o municipal competente formulará el proyecto de plan, o de sus modificaciones en su caso, y dará aviso público del inicio del proceso de consulta;

II.- En el aviso a que se refiere la fracción anterior, se deberá establecer el plazo y el calendario de audiencias públicas para que los particulares presenten por escrito los planteamientos que consideren respecto del proyecto de plan, o de sus modificaciones. Dicho plazo no podrá ser inferior a un mes, debiéndose celebrar al menos dos audiencias;

III.- Se analizarán las opiniones recibidas y con ellas se integrará el proyecto definitivo del plan correspondiente, o de su modificación. En el caso de los de competencia municipal, se recabará previamente, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, el dictamen de congruencia del proyecto de plan con las políticas y estrategias del Plan Estatal de Desarrollo Urbano y las del plan regional de desarrollo urbano aplicable, en su caso. Será requisito obligatorio para la validez jurídica del plan, integrar al mismo el dictamen de congruencia mencionado;

IV.- Cumplidas las formalidades anteriores, el plan o su modificación, se aprobará y expedirá, según sea el caso, por el Gobernador del Estado, el titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas o el ayuntamiento correspondiente;

V.- Los planes, una vez aprobados, deberán publicarse conjuntamente con el acuerdo de aprobación respectivo, en la Gaceta del Gobierno a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y entrarán en vigor al día siguiente de su publicación;

VI.- Los planes serán inscritos, con todos sus documentos integrantes, en el Registro Público de la Propiedad y en el Registro Estatal de Desarrollo Urbano, dentro de los quince días siguientes al de su publicación.

"ARTÍCULO 5.29.- Los planes de desarrollo urbano podrán ser modificados conforme al mismo procedimiento establecido para su elaboración, aprobación, publicación e inscripción.

No constituirá modificación al respectivo plan municipal de desarrollo urbano, de centro de población o los parciales que deriven de ellos, la autorización sobre el cambio de uso del suelo a otro que se determine sea compatible, el cambio de la densidad e intensidad de su aprovechamiento o el cambio de la altura máxima de edificación prevista, siempre y cuando el predio se encuentre ubicado en áreas urbanas o urbanizables del centro de población y el cambio no altere las características de la estructura urbana prevista, vial, hidráulica y sanitaria, ambiental y las de su imagen.

La autorización correspondiente será expedida, mediante acuerdo motivado y fundado, por el ayuntamiento respectivo a través de la dependencia administrativa competente, quien oírá previamente a la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal.

Tratándose de usos del suelo de impacto regional, para la autorización se deberá obtener previamente y en sentido favorable, el dictamen respectivo emitido por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

Bajo ninguna circunstancia se podrá cambiar el uso del suelo de terrenos de dominio Público destinados a vías públicas y equipamiento.

"ARTÍCULO 5.30.- El Estado y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, fomentarán, promoverán y buscarán desgravar la producción de vivienda, orientando prioritariamente sus acciones y programas a la vivienda de los tipos social progresiva, de interés social y popular, para beneficiar a la población de menores recursos económicos.

"ARTÍCULO 5.31.- Para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio estatal, el suelo se clasifica en:

I.- Áreas urbanas: son las constituidas por zonas edificadas parcial o totalmente, en donde existen al menos servicios de agua potable, drenaje y energía eléctrica, sin perjuicio de que coexistan con predios baldíos o carentes de servicios;

II.- Áreas urbanizables: son las previstas para el crecimiento de los centros de población por reunir condiciones para ser dotadas de infraestructura, equipamiento urbano y servicios públicos, sea que estén o no programadas para ello;

III.- Áreas no urbanizables: son las áreas naturales protegidas; distritos de riego; zonas de recarga de mantos acuíferos; tierras de alto rendimiento agrícola, pecuario o forestal; derechos de vía; zonas arqueológicas y demás bienes del patrimonio histórico, artístico y cultural; los terrenos inundables y los que tengan riesgos previsibles de desastre; los que acusen fallas o fracturas en su estratificación geológica o que contengan galerías o túneles provenientes de laboreos mineros agotados o abandonados que no puedan rehabilitarse las zonas de restricción que establezcan las autoridades competentes alrededor de los cráteres de volcanes y barrancas, así como los terrenos ubicados por encima de la cota que establezcan los organismos competentes para la dotación del servicio de agua potable; y, las demás que como no urbanizables defina el plan de desarrollo urbano respectivo, en atención a políticas y estrategias de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

"ARTÍCULO 5.32.- Las áreas de ordenamiento y regulación del territorio estatal, son aquéllas en que se aplicarán según corresponda, las políticas que a continuación se definen:

I.- De impulso, aplicables a los centros de población seleccionados por presentar condiciones favorables para incidir o reforzar un proceso acelerado de desarrollo, así como de rápido crecimiento demográfico y que presuponen una importante concentración de recursos;

II.- De consolidación, aplicables a centros de población que sólo requieren de un ordenamiento de su estructura básica y que, sin afectar su dinámica actual, procuran evitar los efectos negativos de la desordenada concentración urbana;

III.- De control, que buscan disminuir o desalentar el ritmo de crecimiento de centros de población en los que la concentración provoca problemas crecientemente agudos de congestión e ineficiencia económica y social, o bien, cuando tales centros de población muestran síntomas de saturación por carecer de suelo apto para su expansión y tener, entre otras, limitaciones en las disponibilidades de agua e infraestructura vial, lo que obliga a restringir su desarrollo preferentemente al interior de la estructura urbana existente, rehabilitando y reconstruyendo sus áreas deterioradas, insalubres o deficientemente aprovechadas.

"ARTÍCULO 5.33.- La zonificación que contengan los planes de desarrollo urbano respectivos, determinará:

I.- Las áreas que integran y delimitan los centros de población;

II.- Los aprovechamientos predominantes en las distintas zonas de los centros de población;

III.- Los usos y destinos del suelo permitidos o prohibidos;

IV.- La compatibilidad entre los usos y destinos permitidos;

V.- Las densidades e intensidades de aprovechamiento y ocupación del suelo;

VI.- Las medidas para la protección de los derechos de vía y zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública;

VII.- Las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

VIII.- Las reservas para la expansión de los centros de población;

IX.- Las demás disposiciones que de acuerdo con la legislación aplicable sean procedentes.

"ARTÍCULO 5.34.- Para la ejecución de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, se estará a las bases siguientes:

I.- Deberán considerarse los criterios de regulación que establezcan los programas de ordenamiento ecológico del Estado, así como los criterios en materia de regulación ambiental de los asentamientos humanos previstos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;

II.- En cuanto a las áreas susceptibles de desarrollo:

a) Se orientará la expansión hacia los terrenos que comparativamente requieran una menor inversión por concepto de infraestructura y equipamiento urbanos, siempre que no se afecte el equilibrio de los ecosistemas;

b) Se evitará el crecimiento habitacional hacia las áreas que deben ser preservadas y protegidas, por ser de alto o mediano aprovechamiento sus recursos agrícolas, forestales o pecuarios, tratarse

de zonas industriales u otras, así como por contener bellezas naturales o elementos que conforman el equilibrio ecológico del ambiente.

III.- Se propiciará que el aprovechamiento del suelo en colonias y predios se haga de modo combinado o mixto para facilitar a la población el acceso a los servicios, obtener un mayor aprovechamiento del suelo, mantener en forma constante la actividad urbana y lograr una mayor seguridad para los habitantes;

IV.- En relación con la infraestructura y equipamiento urbano:

a) Las plazas cívicas, jardines y espacios semejantes, se ubicarán de preferencia en sitios centrales de cada uno de los distintos barrios o colonias del centro de población y a su alrededor se situarán edificios destinados a fines que, guardando concordancia con el carácter de tales espacios, contribuyan a elevar la imagen del entorno;

b) Los edificios de establecimientos dedicados a la atención de la salud y a la educación se ubicarán de preferencia en las inmediaciones de las áreas verdes, procurando que queden alejados del ruido y demás elementos contaminantes y, en caso de los establecimientos de educación, evitar que tengan acceso directo a vías públicas primarias;

c) Para las colonias o barrios y los nuevos desarrollos urbanos de los centros de población, se deberán contemplar los servicios de comercio, educación, salud y otros que fueren necesarios para la atención de las necesidades básicas de sus habitantes;

d) Se deberán observar las disposiciones que en materia de prestación de servicios a personas con capacidades distintas prevé este Código.

V.- En cuanto a la localización de industrias:

a) Los parques o zonas industriales deben ubicarse separadamente de las áreas de vivienda;

b) Las de alto riesgo deberán situarse fuera de las áreas urbanas de los centros de población o a la distancia que determine el estudio de riesgo correspondiente, así como rodearse de un área de amortiguamiento, en los términos que precise la reglamentación de este Libro;

c) Las que se permitan establecer dentro o próximas a zonas habitacionales, serán señaladas en la reglamentación de este Libro, de acuerdo con las normas oficiales mexicanas y normas técnicas estatales ambientales aplicables y considerando la opinión de la Secretaría de Desarrollo Económico en cuanto a giros industriales y dimensión de las mismas.

VI.- Por lo que se refiere a la protección del entorno ambiental:

a) Se protegerán y en su caso aprovecharán los recursos con que cuentan los cerros, bosques, cuerpos de agua superficiales, mantos de aguas subterráneas y zonas de recarga acuífera, que sirvan para mantener o mejorar la calidad del ambiente;

b) En el aprovechamiento de los predios se respetará la conformación natural del terreno, los cauces de escurrimientos superficiales, la vegetación y del mismo modo el arbolado existente;

c) La forestación de los espacios abiertos públicos o privados, se llevará a cabo o se complementará con especies propias de la localidad o nuevas de fácil adaptación, para así mejorar el ambiente y el aspecto de calles, plazas y zonas de edificios;

d) Se contemplarán las áreas aptas para el funcionamiento de los sistemas de abastecimiento, tratamiento y disposición final de residuos sólidos, al igual que las que fueren necesarias para los materiales y residuos peligrosos.

VII.- En relación a la conservación del patrimonio histórico, artístico y cultural:

a) Se identificarán los sitios y los edificios que signifiquen para la comunidad un testimonio valioso de su historia y su cultura;

b) Las edificaciones que se localicen en su entorno deberán ser armónicas y compatibles con aquéllas en lo que al estilo, materiales y forma se refiere;

c) Los propietarios de las edificaciones tendrán obligación de conservarlas en buen estado de estabilidad, servicios, aspecto e higiene, y evitarán su utilización en actividades incompatibles con su valor histórico, artístico, cultural o arquitectónico;

d) En las zonas y construcciones declaradas del patrimonio histórico, artístico y cultural, no se permitirá colocar anuncios.

El patrimonio histórico, artístico y cultural estará constituido por los inmuebles vinculados a la historia local o nacional o que tengan valor arquitectónico, las plazas, parques y calles que contengan expresiones de arte o que constituyan apariencia tradicional, y las zonas arqueológicas y poblados típicos.

"ARTÍCULO 5.35.- La existencia de asentamientos humanos irregulares o la gestación de éstos, podrá ser denunciada por cualquier persona ante la autoridad estatal o municipal competente, a efecto de que se suspenda cualquier obra, división de predios o venta de lotes, sin perjuicio de que se presenten las denuncias penales correspondientes.

En casos de flagrancia en la gestación y radicación de asentamientos humanos irregulares, las autoridades estatales o municipales de desarrollo urbano podrán instrumentar y ejecutar operativos de desalojo inmediato, como medida de seguridad para evitar su consolidación.

Para los efectos de este Libro, se considera asentamiento humano irregular al conjunto de personas que se encuentra radicado en áreas o predios, cualquiera que sea su régimen jurídico de tenencia de la tierra, en contravención a las disposiciones de este Libro, su reglamentación o los planes de desarrollo urbano.

"ARTÍCULO 5.36.- Las autorizaciones y licencias que emitan las autoridades de desarrollo urbano, se ajustarán a lo establecido por este Libro, su reglamentación y los planes de desarrollo urbano. Las que se expidan en contravención a esta disposición serán nulas y no producirán efecto jurídico alguno.

ARTÍCULO 5.37.- Los notarios al protocolizar escrituras públicas relativas a actos, convenios y contratos sobre propiedad, posesión o cualquier otro derecho, vigilarán que se cumpla con las disposiciones aplicables de los planes de desarrollo urbano y las autorizaciones correspondientes. En su caso, harán mención de las autorizaciones y licencias relativas.

"ARTÍCULO 5.38.- Los registradores de la propiedad sólo inscribirán las escrituras públicas a que se refiere el artículo anterior, cuando contengan la mención de las autorizaciones y licencias correspondientes de desarrollo urbano.

"ARTÍCULO 5.39.- Las resoluciones de los tribunales judiciales y administrativos y del Registro Público de la Propiedad, relativas a la transmisión o adquisición de la propiedad o posesión, que se dicten en contravención a las disposiciones del presente Libro, serán nulas y no producirán efecto jurídico alguno.

"ARTÍCULO 5.40.- El conjunto urbano es una modalidad en la ejecución del desarrollo urbano que tiene por objeto estructurar, ordenar o reordenar, como una unidad espacial integral, el trazo de la infraestructura vial, la división del suelo, la zonificación y normas de usos y destinos del suelo, la ubicación de edificios y la imagen urbana de un sector territorial de un centro de población o de una región.

"ARTÍCULO 5.41.- Los conjuntos urbanos podrán ser de los tipos siguientes:

I.- Habitacional, que podrá ser: social progresivo, de interés social, popular, medio, residencial, residencial alto y campestre;

II.- Industrial o agroindustrial;

III.- Abasto, comercio y servicios;

IV.- Mixto.

"ARTÍCULO 5.42.- El conjunto urbano se sujetará a las normas generales siguientes:

I.- Deberá encuadrarse dentro de los lineamientos de regulación urbana establecidos en los planes de desarrollo urbano aplicables;

II.- Podrá comprender inmuebles de propiedad pública o privada, así como la mezcla de usos del suelo;

III.- La autorización correspondiente comprenderá, según el caso, las relativas a fusiones, subdivisiones, lotificaciones para condominios, apertura, ampliación o modificación de vías públicas y las demás de competencia estatal o municipal que sean necesarias para su total ejecución.

En conjuntos urbanos habitacionales y en mixtos que incluyan vivienda, una vez emitida la autorización de enajenación o venta de lotes, no se podrá incrementar la superficie enajenable o vendible ni excederse el número de viviendas aprobadas.

"ARTÍCULO 5.43.- La autorización de los conjuntos urbanos se integrará con las autorizaciones, licencias y dictámenes que emitan las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública federal, estatal y municipal que concurren a la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda, en ejercicio de sus respectivas atribuciones y competencias.

Los municipios, a través de sus autoridades administrativas correspondientes, expedirán en el seno de la Comisión, la licencia del uso del suelo, los cambios de uso del suelo, de densidad e intensidad de aprovechamiento o de la altura máxima permitida, la factibilidad de servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales y la certificación de clave catastral.

"ARTÍCULO 5.44.- El titular de la autorización de un conjunto urbano tendrá las obligaciones siguientes:

I.- Ceder a título gratuito al Estado y al municipio, superficies de terreno para vías públicas y áreas de donación destinadas a equipamiento urbano;

II.- Construir obras de infraestructura, urbanización y equipamiento urbano, conforme a los proyectos, especificaciones y plazos autorizados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y demás autoridades competentes;

III.- Dedicar definitivamente al uso para el que fueron hechas, las instalaciones del conjunto urbano, tales como clubes, construcciones para actividades deportivas, culturales o recreativas y otras que se utilicen como promoción para la venta de lotes;

IV.- Garantizar la construcción de las obras de infraestructura, urbanización y equipamiento urbano;

V.- Garantizar que las obras de infraestructura, urbanización y equipamiento urbano, se hayan ejecutado sin defectos ni vicios ocultos;

VI.- Participar con las autoridades estatales y municipales, en la supervisión de las obras de infraestructura, urbanización y equipamiento;

VII.- Inscribir en el Registro Público de la Propiedad el acuerdo de autorización respectivo y sus planos correspondientes;

VIII.- Abstenerse de enajenar lotes, otorgados en garantía a favor del Estado o del respectivo municipio;

IX.- Precisar en los actos o contratos que celebre con los adquirentes de lotes, los gravámenes o garantías constituidas sobre éstos;

X.- Cubrir el pago de los impuestos y derechos correspondientes;

XI.- Dar aviso de la terminación de las obras de infraestructura, urbanización y equipamiento y hacer su entrega-recepción al municipio respectivo, con la intervención de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas;

XII.- Las demás inherentes que establezca la reglamentación de este Libro.

Las organizaciones sociales que sean titulares de autorizaciones de conjuntos urbanos habitacionales sociales progresivos, no estarán sujetas a las obligaciones establecidas en las fracciones IV y V de este artículo.

Las obligaciones anteriores se sujetarán a los términos que indique la reglamentación de este Libro.

"ARTÍCULO 5.45.- Los municipios, una vez terminadas, recibirán las obras de infraestructura, urbanización y equipamiento, así como las respectivas áreas de donación.

Las áreas destinadas a vías públicas y equipamiento urbano pasarán a ser del dominio público de los municipios donde se ubiquen, desde el momento de su entrega definitiva. Los ayuntamientos deberán inscribir los inmuebles respectivos en el Registro Público de la propiedad.

No procederá la desafectación de las áreas de donación destinadas a infraestructura, equipamiento urbano y vías públicas.

"ARTÍCULO 5.46.- La promoción y publicidad sobre lotes de un conjunto urbano deberá apegarse a la autorización respectiva y será de tal naturaleza, que permita una adecuada orientación al posible adquirente.

En consecuencia, queda prohibida la propaganda engañosa que ofrezca condiciones, situaciones o bienes que no estén apegados a la realidad.

"ARTÍCULO 5.47.- Cuando no se reúnan en una sola persona las condiciones de titular de la autorización de conjunto urbano y propietario del suelo, ambos serán solidariamente responsables de las obligaciones impuestas. Cuando se lleve a cabo un conjunto urbano con el propósito de cumplir un fideicomiso, el fideicomitente, la fiduciaria en lo que corresponda y el fideicomisario, serán solidariamente responsables de todas y cada una de las obligaciones señaladas en este Libro.

El comprador de lotes en bloque será solidariamente responsable con el titular de la autorización del conjunto urbano, respecto de las obligaciones establecidas en la autorización correspondiente.

"ARTÍCULO 5.48.- La subdivisión de predios procederá en los casos siguientes:

I.- En áreas urbanas y urbanizables, cuando los lotes resultantes queden con frente a vías públicas existentes que cuenten, al menos, con los servicios públicos de agua potable y drenaje, o que el interesado convenga con el municipio la realización de los mismos;

II.- Por la apertura o prolongación de vías públicas o introducción de redes de infraestructura urbana;

III.- Por la disolución de la copropiedad o la partición hereditaria;

IV.- Las provenientes de inmatriculaciones administrativas, informaciones de dominio, usurpaciones u otras figuras jurídicas que den como resultado la división de predios.

La autoridad estatal o municipal que ejecute la apertura, prolongación, ampliación o modificación de una vía pública, gestionará a favor de los afectados la regularización, de la subdivisión de los predios resultantes.

Será aplicable para las subdivisiones, como corresponda, la tipología prevista en este Libro para los conjuntos urbanos.

"ARTÍCULO 5.49.- La dimensión mínima de los lotes resultantes de una subdivisión, será la que determine el respectivo plan municipal de desarrollo urbano, el plan del centro de población correspondiente o, en su caso, la reglamentación de este Libro.

"ARTÍCULO 5.50.- La subdivisión de un predio situado en áreas no urbanizables, se autorizará siempre que los lotes resultantes queden con frente o acceso a vías públicas existentes y no se dediquen a fines urbanos.

"ARTÍCULO 5.51.- Los titulares de las subdivisiones de predios de más de seis mil metros cuadrados de superficie, situados en áreas urbanas y urbanizables, estarán obligados a ceder áreas de donación destinadas a equipamiento urbano y a ejecutar obras de infraestructura, urbanización y equipamiento urbano, en forma proporcional a los usos que se autoricen.

La reglamentación de este Libro señalará los casos de exención de las obligaciones establecidas en este artículo.

"ARTÍCULO 5.52.- La fusión de predios es el acto mediante el cual dos o más predios que estén contiguos se convierten en uno solo.

No procederá autorizar la fusión de predios, cuando:

I.- Tenga por objeto convertir en urbanizables, áreas o predios que no lo sean;

II.- Se busque incorporar predios colindantes a lotes de conjuntos urbanos, subdivisiones o áreas privativas de condominios autorizados, con objeto de incrementarles la densidad e intensidad de su ocupación, cambiarles su uso o dotarlos de servicios públicos;

III.- Se pretenda dar al predio por fusionar, el uso, densidad o intensidad de ocupación del suelo que tiene aquél al que se fusiona, siendo incompatible;

IV.- Se trate de constituir servidumbre de paso o transformar en vía pública el lote resultante de la fusión, para dar paso a los predios colindantes.

"ARTÍCULO 5.53.- La relotificación de predios es el acto por el cual a dos o más lotes resultantes de una fusión o división del suelo, se le modifican sus dimensiones y superficies o su localización originalmente establecidas en la autorización respectiva.

"ARTÍCULO 5.54.- En las autorizaciones de fusión, subdivisión y sus relotificaciones, se dejará constancia del uso del suelo de los lotes resultantes y de su densidad e intensidad de aprovechamiento.

"ARTÍCULO 5.55.- Los condominios podrán ser de tipo vertical, horizontal y mixto.

Para los efectos de este Libro se entenderá por:

I.- Condominio vertical: la modalidad en la cual cada condómino es propietario exclusivo de un piso, departamento, vivienda o local de un edificio y además copropietario de sus elementos o partes comunes, así como del terreno e instalaciones de uso general;

II.- Condominio horizontal: la modalidad en la cual cada condómino es propietario exclusivo de un área privativa del terreno y en su caso, de la edificación que se construya en ella, a la vez que copropietario de las áreas, edificios e instalaciones de uso común;

III.- Condominio mixto: La combinación en un mismo predio de las modalidades señaladas en las fracciones precedentes.

Los condominios adoptarán la tipología establecida en este Libro para los conjuntos urbanos.

En condominios habitacionales de cualquier modalidad, el número máximo de viviendas será de 60 por cada predio o cada lote resultante de la subdivisión o conjunto urbano que al efecto se lleve a cabo.

"ARTÍCULO 5.56.- Se requerirá la autorización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas para llevar a cabo la lotificación de un predio en áreas privativas y comunes que dé origen a los condominios horizontales o mixtos a que se refiere el artículo anterior.

En la escritura pública de constitución del respectivo condominio, se insertará copia íntegra de la autorización de referencia.

"ARTÍCULO 5.57.- Los desarrolladores de los condominios habitacionales que alojen más de sesenta viviendas, así como los de otros tipos que involucren más de cinco mil metros cuadrados

de construcción, quedan afectos a la obligación de ceder áreas destinadas a equipamiento y de ejecutar obras de equipamiento semejantes a las que para análogos tipos de conjunto urbano se establecen en este Libro y su reglamentación.

No estarán afectos a la obligación precedente los condominios que se proyecte realizar en los lotes provenientes de conjuntos urbanos o subdivisiones autorizadas, en las que se hayan ya establecido tales obligaciones.

"ARTÍCULO 5.58.- Los condominios contarán con conexiones únicas a las redes de infraestructura. La operación y mantenimiento de vialidades, obras de infraestructura y equipamiento, así como de los servicios urbanos al interior de los condominios, correrá a cargo de los propios condóminos.

"ARTÍCULO 5.59.- El aprovechamiento con fines urbanos o la edificación en cualquier predio ubicado en la entidad, requerirá de licencia de uso del suelo, la cual se sujetará a los lineamientos siguientes:

I.- Estará vigente hasta en tanto no se modifique el plan municipal de desarrollo urbano o el plan de centro de población que la sustente;

II.- Tendrá por objeto autorizar:

- a) El uso del suelo;
- b) La densidad de construcción;
- c) La intensidad de ocupación del suelo;
- d) La altura máxima de edificación;
- e) El número de cajones de estacionamiento;
- f) El alineamiento y número oficial.

III.- En su caso, incluirá el señalamiento de las restricciones federales, estatales y municipales y dejará constancia de los dictámenes en materia de protección civil, conservación del patrimonio histórico, artístico y cultural, entre otros;

IV.- Incluirá, en su caso, el dictamen de impacto regional, que emita la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

No se requerirá de licencia de uso del suelo para cada uno de los lotes resultantes de subdivisiones, conjuntos urbanos o lotificaciones para condominio que hayan sido previamente autorizados, siempre y cuando para su aprovechamiento se sujeten al uso del suelo y el alineamiento previsto en la autorización correspondiente.

"ARTÍCULO 5.60.- A la solicitud de la licencia de uso del suelo, se deberá acompañar:

I.- Croquis de localización del predio;

II.- Documento que acredite la propiedad o posesión del predio;

III.- Dictamen favorable de impacto regional, expedido por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, tratándose de usos del suelo que generen impacto regional.

La licencia de uso del suelo que se obtenga no faculta a su titular para iniciar la ejecución de construcciones, obras o actividades industriales o comerciales.

"ARTÍCULO 5.61.- Los usos del suelo que requieren del dictamen de impacto regional son:

I.- Los desarrollos habitacionales de más de sesenta viviendas;

II.- Las gaseras, gasolineras y gasolineras;

III.- Los ductos e instalaciones para el almacenamiento, procesamiento o distribución de combustibles;

IV.- La explotación de bancos de materiales para la construcción;

V.- Cualquier uso que implique la construcción de más de cinco mil metros cuadrados u ocupen predios de más de seis mil metros cuadrados de terreno;

VI.- En general, todo uso que produzca un impacto significativo sobre la infraestructura y equipamiento urbanos y los servicios públicos previstos para una región o para un centro de población en relación con su entorno regional, que será establecido en el plan municipal de desarrollo urbano o el plan de centro de población respectivo;

VII.- Los cambios de uso, densidad e intensidad de su aprovechamiento y altura de edificaciones en los casos a que se refieren las fracciones anteriores.

"ARTÍCULO 5.62.- Las cédulas informativas de zonificación serán expedidas por los respectivos municipios y tendrán por objeto precisar usos del suelo, densidades e intensidades de su aprovechamiento u ocupación, así como restricciones aplicables a un determinado predio.

Para su obtención, los interesados deberán incluir en la solicitud respectiva, el croquis de localización del predio de que se trate.

La cédula informativa de zonificación no constituirá autorización para ejecución de obra alguna ni requisito para la obtención de autorizaciones o licencias.

"ARTÍCULO 5.63.- Las construcciones se sujetarán a lo siguiente:

I.- Requerirán de la correspondiente licencia de construcción, salvo los casos de excepción que se establezcan en la reglamentación;

II.- Se sujetarán a la normatividad contenida en los planes de desarrollo urbano correspondientes y, en su caso, a los demás ordenamientos legales aplicables;

III.- Dispondrán de lugares de estacionamiento para vehículos;

IV.- Garantizarán la iluminación, ventilación y asoleamiento, así como la mitigación de efectos negativos hacia las construcciones vecinas;

V.- Cumplirán los requisitos de seguridad estructural que les permitan satisfacer los fines para los cuales fueron proyectadas,

VI.- Estarán provistas de los servicios básicos de agua potable, desalojo de aguas residuales y energía eléctrica;

VII.- Dispondrán de espacios y muebles sanitarios de bajo consumo de agua, en número suficiente para su utilización por los usuarios;

VIII.- Cumplirán con las provisiones correspondientes de protección civil, ingeniería sanitaria y para personas con capacidades diferentes;

IX.- Las que se ubiquen en zonas de valor arqueológico, histórico, artístico y cultural, deberán cumplir las normas que señalen los ordenamientos legales aplicables, debiendo las del entorno, ser armónicas y compatibles con aquéllas.

X.- Las construcciones de equipamiento turístico y gasolineras, serán las únicas que se permitirán en una franja de cien metros medida, a partir del derecho de vía de carreteras federales, estatales o municipales, y a cada lado de éste;

XI.- Las dedicadas a servicios de radiotelecomunicación o similares y anuncios publicitarios que requieran elementos estructurales, se ajustarán a las disposiciones reglamentarias.

"ARTÍCULO 5.64.- Las provisiones correspondientes a las personas con capacidades diferentes son:

I.- Los edificios públicos y comerciales deberán contar con rampas para dar servicio a personas en silla de ruedas, con muletas y aparatos ortopédicos y/o con padecimientos que impidan su desplazamiento. De ninguna forma puede ser considerada como rampa la de servicio de carga y descarga de los diferentes edificios;

II.- Los proyectos de construcción de conjuntos urbanos deberán prever estas directrices, a fin de que los inmuebles resulten accesibles a las personas con capacidades diferentes;

III.- Las construcciones o modificaciones que se hagan en edificios públicos y comerciales deben incluir facilidades urbanísticas y arquitectónicas adecuadas a las necesidades de las personas con capacidades diferentes, de conformidad con las disposiciones aplicables;

IV.- Los servicios sanitarios de los edificios deberán tener al menos un cubículo destinado a dar servicio a las personas con capacidades diferentes, debiendo preferentemente localizarse cerca del vestíbulo de entrada;

V.- Las cabinas sanitarias para personas con capacidades diferentes deben ser cuando menos de noventa centímetros de ancho por ciento sesenta y cinco centímetros de fondo, las puertas deben tener ochenta centímetros de ancho completamente libres y deben abrir hacia afuera. El asiento de la tasa debe encontrarse a cuarenta y siete centímetros de altura a nivel del piso terminado. Los lavamanos deben permitir el acceso fácil a una silla de ruedas y tener aislados los tubos inferiores de agua caliente para evitar quemaduras;

VI.- Los comedores de autoservicio, restaurantes y cafeterías, sin la necesidad de instalaciones especiales o servicios segregados que impliquen cualquier necesidad de instalación o discriminación, deben contar cuando menos con una mesa rectangular que tenga un mínimo de setenta y cinco centímetros libres del piso hasta la parte inferior de la mesa;

VII.- Las bibliotecas de instituciones públicas y privadas deberán contar con espacios reservados para las personas con capacidades diferentes;

VIII.- Cuando menos uno de cada cinco teléfonos de servicio público que se instalen deben contar con el disco y el auricular a no menos de ciento veinte centímetros de altura sobre el nivel del piso, para facilitar su uso a las personas en silla de ruedas;

IX.- En salas de conferencias, auditorios, teatros y cines los empresarios y administradores deben destinar y respetar los espacios designados a las personas en silla de ruedas, así como habilitar espacios para personas con capacidades diferentes cuyas limitaciones les impidan utilizar los asientos o butacas;

X.- La señalización para la identificación de espacios en edificios, dependencias públicas, centros comerciales y centros de espectáculos debe hacerse mediante el empleo de placas con número, leyendas o símbolos estampados y con colores contrastantes que faciliten su identificación a débiles visuales;

XI.- Los diferentes tipos, de señales deben ser fijados en muros o lugares no abatibles y a una altura no mayor de ciento ochenta centímetros;

XII.- Las vías públicas contarán con placas en las que se consigne el nombre y la orientación de la misma, así como con guías en las banquetas para identificar el límite de la guarnición.

"ARTÍCULO 5.65.- La licencia de construcción tendrá por objeto autorizar:

I.- La obra nueva;

II.- La construcción de edificaciones en régimen de condominio;

III.- La ampliación o modificación de la obra existente;

IV.- La reparación de una obra existente;

V.- La demolición parcial o total;

VI.- La excavación y relleno;

VII.- La construcción de bardas;

VIII.- Las obras de conexión de agua potable y drenaje, realizadas por particulares;

IX.- El cambio de la construcción existente a régimen de condominio;

X.- La ocupación de la vía pública;

XI.- La modificación del proyecto de una obra autorizada;

XII.- La construcción e instalación de antenas para radiotelecomunicaciones y de anuncios publicitarios que requieran de elementos estructurales.

La licencia de construcción podrá autorizar uno o más de los rubros señalados, conforme a las necesidades del solicitante y en el caso de las fracciones I, II, III y IX, podrá autorizarse simultáneamente con la licencia de uso del suelo.

"ARTÍCULO 5.66.- A la solicitud de licencia municipal para construcción se acompañará el documento que acredite la propiedad o posesión del predio, y de acuerdo al tipo de autorización que se solicite, se anexará lo siguiente:

I.- Para obra nueva, así como para la ampliación, modificación o reparación que afecte elementos estructurales de una obra existente:

a) Licencia de uso del suelo vigente;

b) Planos arquitectónicos del proyecto, y en el caso de construcciones menores de sesenta metros cuadrados, croquis arquitectónico de la obra. Tratándose de ampliación, modificación o reparación de la construcción existente, se señalarán las superficies, ubicación y uso de ésta;

c) Planos estructurales. Tratándose de usos de impacto regional, además, la memoria de cálculo correspondiente;

d) Planos y memoria de cálculo de instalaciones hidráulica, sanitaria, eléctrica y especiales, tratándose de usos de impacto regional;

f) Los dictámenes técnicos que, en su caso, se señalen en la respectiva licencia de uso del suelo.

II.- Para construcciones en régimen de condominio, además de lo señalado en la fracción anterior, se acompañará el reglamento interior del condominio;

III.- Para reparación que no afecte elementos estructurales de una obra existente: croquis arquitectónico de la construcción, señalando el área donde se va a realizar la reparación;

IV.- Para demolición parcial o total:

a) Croquis arquitectónico de la construcción existente, indicando el área a demoler;

b) Memoria y programa del proceso de demolición.

No se requerirá licencia para demolición cuando ésta sea ordenada por autoridad administrativa o judicial competente, como resultado de la aplicación de una medida de seguridad o sanción.

V.- Para excavación o relleno:

a) Croquis de localización del área donde se va a realizar;

b) Memoria y programa del procedimiento respectivo.

VI.- Para construcción de barda: croquis arquitectónico, indicando las dimensiones de la misma;

VII.- Para conexión de agua potable y drenaje y sus obras:

a) Autorización de la conexión correspondiente;

b) Croquis de la obra a realizar.

VIII. Para cambio de la construcción existente a régimen de condominio:

- a) Licencia de uso del suelo vigente;
- b) Planos arquitectónicos, en los que se indiquen los pisos, departamentos, viviendas o locales que serán áreas privativas o del dominio exclusivo de los condóminos, los elementos comunes de la construcción y las áreas de uso común del predio, así como tabla de indivisos y memoria descriptiva de las instalaciones;
- c) Reglamento interior del condominio.

IX.- Para ocupación temporal de la vía pública:

- a) Croquis, señalando ubicación, superficie y tipo de material;
- b) Licencia de construcción vigente, en su caso.

X.- Para modificación del proyecto de una obra autorizada:

- a) Licencia de construcción vigente o, en su caso, constancia de suspensión voluntaria de obra;
- b) Planos de las modificaciones arquitectónicas y estructurales; tratándose de usos de impacto regional, la correspondiente memoria de cálculo.

XI.- Para la construcción e instalación de antenas para radiotelecomunicaciones y de anuncios publicitarios que requieran elementos estructurales: planos y memoria de cálculo de la estructura sustentante.

Cuando así proceda, las licencias de uso del suelo y de construcción se podrán acreditar con la exhibición en copia simple de la que hubiese emitido la autoridad municipal respecto de la obra en cuestión, o en su defecto, proporcionar los datos necesarios para su identificación en los archivos de la propia autoridad.

"ARTÍCULO 5.67.- Tratándose de construcciones mayores de sesenta metros cuadrados o con claros mayores de cuatro metros la solicitud de la licencia de construcción y sus planos respectivos llevarán la firma del perito responsable de la obra, acompañándose asimismo la constancia de su inscripción en el Registro Estatal de Desarrollo Urbano.

"ARTÍCULO 5.68.- Una vez concluida parcial o totalmente la obra o demolición, o en los casos de suspensión voluntaria a petición del interesado, se deberá recabar la respectiva constancia de terminación o suspensión expedida por la autoridad municipal correspondiente, para lo cual proporcionará la licencia de construcción vigente o su prórroga.

"ARTÍCULO 5.69.- La explotación de bancos de materiales para la construcción se sujetará a las normas básicas siguientes:

- I.- La explotación sólo podrá efectuarse en áreas urbanizables no programadas y en áreas no urbanizables;
- II.- No deberá alterar o dañar los elementos naturales del área de influencia, ni tampoco la infraestructura existente en su entorno;
- III.- Contará con acceso a carreteras federales, estatales o municipales;
- IV.- Se ejecutará a cielo abierto en ladera, prohibiéndose efectuarla en forma de túneles o galerías. La inclinación de los taludes deberá corresponder al ángulo de reposo natural del material que se explota y sus condiciones de saturación de humedad;
- V.- Se dejará libre de explotación una franja no menor de veinte metros de ancho en todo el perímetro de las colindancias del predio o mayor según fueren las características del materia. Cuando en el predio o en alguno de sus linderos se encontrara una zona de restricción federal o estatal, la franja se contará a partir del límite de dicha zona o del correspondiente derecho de vía;
- VI.- Se rehabilitará el terreno laboreado para su aprovechamiento posterior sin riesgo de derrumbes o daños a terceros.

"ARTÍCULO 5.70.- A la solicitud de autorización de explotación de bancos de materiales para la construcción, se acompañará:

- I.- Dictamen favorable de impacto regional, que emita la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas;
- II.- Título que acredite la propiedad, inscrito en el Registro Público de la Propiedad o carta de aceptación del comisariado ejidal o de bienes comunales, tratándose de predios sujetos a régimen ejidal o comunal, respectivamente;
- III.- En su caso, el título de la concesión pública o el contrato privado que permitan al solicitante llevar a cabo la explotación;
- IV.- Proyecto de explotación, procedimiento para la ejecución de las faenas mismas y, en su caso, programa de obras de rehabilitación del suelo, los cuales requerirán de la responsiva de perito inscrito en el Registro Estatal de Desarrollo Urbano.

"ARTÍCULO 5.71.- La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas establecerá y operará el Registro Estatal de Desarrollo Urbano, que incluirá al menos las secciones relativas a:

I.- Planes de desarrollo urbano y sus programas;

II.- Peritos;

III.- Explotación de bancos de materiales para la construcción;

IV.- Conjuntos urbanos, fusiones y subdivisiones de predios, lotificaciones para condominios y las relotificaciones correspondientes;

V.- Apertura, prolongación o ampliación de vías públicas.

La reglamentación de este Libro regulará la integración, organización y funcionamiento del registro.

"ARTÍCULO 5.72.- La calidad de perito se adquiere por la correspondiente inscripción en el Registro Estatal de Desarrollo Urbano y su oportuno refrendo, habiendo cumplido previamente con los requisitos que fije la reglamentación de este Libro. El perito asumirá la responsabilidad de constatar que los actos en que intervenga, respecto de una obra o peritaje determinado, se ajusten a lo dispuesto por este Libro, su reglamentación y los planes de desarrollo urbano aplicables, debiendo vigilar que se cumpla con los términos de la autorización correspondiente.

La sección de peritos del Registro Estatal de Desarrollo Urbano, tendrá por objeto inscribir en sus correspondientes categorías, las personas físicas habilitadas para el desempeño de las funciones propias de su especialización pericial en cualquier parte de la entidad, vigilar su correcto desempeño y dar fe de su idoneidad mientras esté vigente su inscripción.

"ARTÍCULO 5.73.- Las medidas de seguridad son determinaciones preventivas ordenadas por las autoridades de desarrollo urbano, que serán de ejecución inmediata y durarán todo el tiempo en que persistan las causas que los motivaron.

Las medidas de seguridad tendrán por objeto evitar la consolidación de acciones o hechos contrarios a las disposiciones contenidas en este Libro, su reglamentación y los planes de desarrollo urbano, así como los daños a personas o bienes que puedan causar las construcciones, instalaciones, explotaciones y obras de cualquier índole, en razón de existir deficiencias en su edificación, ser de mala calidad los materiales empleados, estar en estado ruinoso o presentar otra circunstancia análoga.

"ARTÍCULO 5.74.- Las medidas de seguridad que podrán adoptar las autoridades de desarrollo urbano son:

I.- Suspensión temporal, parcial o total, de la construcción, instalación, explotación, obras o servicios;

II.- Desocupación o desalojo parcial o total de predios o inmuebles;

III.- Prohibición de actos de utilización de inmuebles;

IV.- Demolición parcial o total;

V.- Retiro de materiales e instalaciones;

VI.- Evacuación de personas y bienes;

VII.- Cualquiera otra acción o medida que tienda a garantizar el orden legal y el estado de derecho, así como evitar daños a personas o bienes.

"ARTÍCULO 5.75.- Las infracciones a las disposiciones de este Libro, de su reglamentación y de los planes de desarrollo urbano, se sancionarán por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas o por el municipio respectivo, con:

I.- Clausura provisional o definitiva, parcial o total, de las instalaciones, construcciones, obras y explotaciones de bancos de materiales;

II.- Suspensión provisional o definitiva, parcial o total, de servicios públicos;

III.- Demolición parcial o total de construcciones;

IV.- Retiro de materiales o instalaciones;

V.- Revocación de las autorizaciones o licencias otorgadas y, en su caso, la intervención del desarrollo respectivo;

VI.- Multa, atendiendo a la gravedad de la infracción:

a) De mil a quinientas mil veces el salario mínimo general vigente del área geográfica que corresponda al momento de cometer la infracción, tratándose de usos que generen impacto regional y de actos de división del suelo;

b) De mil a cinco mil veces el salario mínimo general vigente del área geográfica que corresponda, al momento de cometer la infracción, en los demás casos.

VII.- Suspensión o cancelación de la inscripción del perito en el Registro Estatal de Desarrollo Urbano.

Las multas se duplicarán en caso de reincidencia y se podrán aplicar conjuntamente con cualquiera de las sanciones contempladas en las fracciones I a V de este artículo.

"ARTÍCULO 5.76.- Las sanciones se impondrán sin perjuicio de las medidas de seguridad que en su caso se hubiesen adoptado y serán independientes de la responsabilidad civil o penal que se finque por los hechos o actos constitutivos de la infracción administrativa.

La demolición parcial o total que orden la autoridad competente, como medida de seguridad o sanción, será ejecutada por el afectado o infractor a su costa y dentro del plazo que fije la resolución respectiva. En caso contrario, la autoridad la mandará ejecutar por cuenta y cargo del afectado o infractor y su monto constituirá un crédito fiscal".

De los preceptos legales transcritos, en la parte que interesa, se desprende que en ellos se prevé lo siguiente:

- a) Se fijan las bases para planear, ordenar, regular, controlar, vigilar y fomentar el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población en la ciudad, con el fin de mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural de la entidad.
- b) Que las acciones de planeación, programación, ejecución, supervisión, administración, control, seguimiento y evaluación relativas al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y al desarrollo urbano de los centros de población en el Estado, deberán realizarse por las autoridades de los distintos órdenes de gobierno de manera coordinada y concurrente.
- c) Que los municipios tendrán como atribuciones en la materia, las de elaborar, aprobar, ejecutar, evaluar y modificar los planes municipales de desarrollo urbano, los planes de centros de población y los parciales que deriven de ellos; participar en la elaboración o modificación del respectivo plan regional de desarrollo urbano, cuando incluya parte o la totalidad de su territorio; participar en la creación y administración de las reservas territoriales de su circunscripción territorial; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo y otorgar licencias de uso de suelo y de construcción; autorizar cambios de uso del suelo, de densidad e intensidad y altura de edificaciones; emitir dictámenes y autorizaciones de su competencia en el seno de los órganos estatales de coordinación interinstitucional, evaluación y seguimiento, en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda; emitir dictámenes de factibilidad para la dotación de servicios públicos; expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios para ordenar el desarrollo urbano del municipio.
- d) Que la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda es un órgano técnico de coordinación interinstitucional, que tiene por objeto promover el desarrollo urbano ordenado de los centros de población y alentar la producción formal de vivienda en la entidad; que esta Comisión será presidida por el Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, y se integra con las dependencias y organismos que concurren en las actividades relacionadas con su objeto y contará con la intervención de los municipios respectivos cuando se trate de asuntos de su ámbito territorial de competencia.
- e) Que a la citada comisión corresponde coordinar acciones con dependencias y organismos de la administración pública estatal y municipal en materia de desarrollo urbano y vivienda; integrar los dictámenes de factibilidad y de impacto regional; proponer a las autoridades competentes la adopción de las medidas necesarias para la mejora regulatoria y la desgravación de los procesos de administración y operación urbana y de producción de vivienda; promover medidas y mecanismos para simplificar y agilizar los procedimientos de autorización de trámites; proponer programas, acciones y proyectos estratégicos en materia de desarrollo urbano y vivienda; y, proponer convenios relacionados con las materias de su competencia.
- f) Que el Consejo Consultivo Estatal de Desarrollo Urbano es un órgano de asesoría, consulta y participación social en asuntos materia de desarrollo urbano de interés estatal y que estará presidido por el Gobernador del Estado.
- g) Que el Gobernador de la entidad y los municipios respectivos deberán convenir la delimitación de una zona conurbada o metropolitana, cuando sea procedente el estudio y resolución conjunta del desarrollo urbano de dos o más centros de población situados en el territorio de municipios vecinos, que por sus características geográficas y su tendencia económica y urbana deban considerarse como una zona conurbada o metropolitana.
- h) Que los planes de desarrollo urbano de competencia municipal y sus programas, deberán sujetarse a las políticas y estrategias del Plan Estatal de Desarrollo Urbano y cuando corresponda a los del respectivo plan regional, y que los que se realicen en contravención a esa disposición, serán nulos y no producirán efecto jurídico alguno.
- i) Que en los planes municipales de desarrollo urbano y en los centros de población, se establecerá la zonificación que deberán administrar los municipios, así como las acciones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; asimismo, se establecen las reglas a las que han de sujetarse los planes de desarrollo urbano, para su elaboración, aprobación, publicación e inscripción.
- j) Se contemplan los lineamientos a los que debe sujetarse la licencia de uso de suelo requerido para el aprovechamiento con fines urbanos a la edificación en cualquier predio urbano en la entidad; asimismo, se prevé la

documentación que debe acompañarse a la solicitud de licencia de uso de suelo; y que serán los municipios los que expidan las cédulas informativas de zonificación que tendrán por objeto precisar usos del suelo, densidad e intensidad de su aprovechamiento u ocupación, así como restricciones aplicables a un determinado predio.

Los artículos 5.1 al 5.4 encuentran su fundamento en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, en relación con el artículo 27, tercer párrafo y 73, fracción XXIX-C, de la misma Constitución Federal, que prevén un sistema de concurrencia entre la Federación, Estados y Municipios en materia de asentamientos humanos.

Respecto del tema de asentamientos humanos cabe hacer las siguientes precisiones:

Si bien en el artículo 124 de nuestra Carta Magna se ha establecido que las facultades que no están expresamente concedidas por ésta a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias denominado facultades concurrentes, entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e inclusive, el Distrito Federal; es decir, en nuestro sistema jurídico las facultades concurrentes implican que los tres niveles de gobierno puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios a través de una ley.

Tiene sustento lo anterior en la tesis jurisprudencial número P./J. 142/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, Enero de 2002, visible en la página 1042, la cual es del tenor literal siguiente:

"FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 30., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 40, párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

Al efecto, los artículos constitucionales que dan la pauta para la regulación de la materia de asentamientos humanos son del contenido literal siguiente:

"Artículo 73. El congreso tiene facultad: (...)

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 30. Del artículo 27 de esta constitución;"

"Artículo 27.

(...)

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictaran las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad".

La fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional que regula la concurrencia entre la Federación, Entidades Federativas y Municipios en la materia de asentamientos humanos, fue incorporada a la Constitución Federal por reforma publicada el seis de febrero de mil novecientos setenta y seis. La exposición de motivos de dicha reforma señala:

"Los elementos y acciones que inciden en los centros urbanos de población por parte del sector público corresponden a los tres niveles de gobierno previstos en el sistema constitucional mexicano, lo que implica que para la ordenación de los centros urbanos, las acciones de los ayuntamientos, gobiernos estatales y del propio Gobierno Federal deberán darse de acuerdo con las competencias que la Constitución general de la República les ha conferido, respondiendo a objetivos comunes en el marco de una visión de conjunto de la problemática urbana, debiendo por tanto fijarse dichas bases en la carta fundamental y en la Ley Reglamentaria correspondiente.

La Constitución de 1917 no contiene ninguna norma que establezca regulaciones en materia urbana, por tanto en los términos del artículo 124 se entiende en principios como una materia reservada a los Estados; sin embargo, es de señalarse que además de las razones históricas que explican la ausencia correspondiente, la problemática urbana se encuadra dentro de un conjunto de acciones que difícilmente podrían establecer una facultad exclusiva a cualquiera de los niveles de Gobierno por los múltiples elementos, materias y atribuciones, que concurren a la misma.

La multiplicidad de elementos y de competencias que inciden en el fenómeno urbano nos lleva al principio de que la estructura jurídica que dé regulación al mismo, deberá establecer la concurrencia de los tres niveles de Gobierno a través de nuevas formas de colaboración de las Entidades Federativas entre sí, y de éstas con la Federación, como única forma de ser congruente al federalismo, dentro de un cauce de responsabilidad institucional compartida. Federalizar estas acciones públicas, sería una posición conservadora, antihistórica, que escindiría responsabilidades y afectaría profundamente nuestro sistema federal; sólo la acción compartida entre la Federación y los Estados, permitirá una acción intergubernamental de amplia comunicación que dé atención al problema de manera integral".

Con el fin de desarrollar el contenido del artículo constitucional de mérito, se promulgó el veintiséis de mayo de mil novecientos setenta y seis la primera Ley General de Asentamientos Humanos, con la cual se pretendió dar respuesta a la problemática de los asentamientos humanos y de los procesos de urbanización y mediante la misma se establecieron las bases jurídicas que dieron sustento a la intervención del Estado en el control de los centros de población del país.

La Ley General de Asentamientos Humanos tiene por finalidad coordinar las atribuciones que la Federación, Estados y Municipios tienen en materia de ordenamiento territorial y de regulación de los asentamientos humanos, esto es, del desarrollo urbano de los centros de población, fijando las normas básicas de planeación y regulación y definiendo los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios a los que se sujetará el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o de cualquier otro derivado de la tenencia de inmuebles en los centros de población, mismos que serán determinados por las autoridades competentes en los planes o programas de desarrollo urbano.

Por ello conviene transcribir el artículo 8º del referido ordenamiento federal:

"ARTÍCULO 8o.- Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

i. Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

ii. Formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;

iii. Promover la participación social conforme a lo dispuesto en esta Ley;

iv. Autorizar la fundación de centros de población;

v. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación estatal de desarrollo urbano;

vi. Coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con sus municipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población;

vii. Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo regional y urbano;

viii. Participar, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como en la protección del patrimonio cultural y del equilibrio ecológico de los centros de población;

ix. Convenir con los respectivos municipios la administración conjunta de servicios públicos municipales, en los términos de las leyes locales;

X. Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la administración de la planeación del desarrollo urbano;

XI. Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los programas estatales de desarrollo urbano, conforme lo prevea la legislación local;

XII. Coadyuvar con la Federación en el cumplimiento del programa nacional de desarrollo urbano, y

XIII. Las demás que les señalen esta Ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales".

Ahora bien, inserto en la reforma de mil novecientos ochenta y tres al artículo 115 de la Constitución Federal, que tuvo como finalidad dar un impulso al Municipio, se incorporaron en su fracción V importantes facultades a los ayuntamientos en materia de desarrollo urbano. Señala la exposición de motivos:

"Otro importante aspecto en el que la reforma municipal y el Municipio libre habían venido quedando postergados, es el desarrollo urbano, tan necesario para su planeación y crecimiento racional, por lo que en la Fracción V se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución".

Del documento anterior se desprende que la reforma constitucional tuvo como fin otorgarle al Municipio una esfera mínima de derechos constitucionalmente garantizada en esta materia, por virtud de la cual aun dentro del sistema de concurrencia establecido por el artículo 73, fracción XXIX-C, el Municipio tiene un marco de actuación garantizado por la Norma Fundamental.

El artículo 115 reformado dispuso lo siguiente:

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

(...)

V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios".

En mil novecientos noventa y nueve, dentro de la importante reforma municipal a la Norma Fundamental, se modificó la fracción V del artículo 115 adicionando la facultad de los ayuntamientos de autorizar el uso de suelo, junto con su control y vigilancia. Dicha reforma tiene como objeto, en palabras del Dictamen de la Cámara de Diputados, el siguiente:

"Dar mayor claridad a cada una de las materias concurrentes del Municipio. En consecuencia, para atender al espíritu de las iniciativas, se faculta al Municipio para no sólo controlar y vigilar el uso de suelo sino para autorizarlo; a la par que se le faculta constitucionalmente para intervenir en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano, y participar en lo relativo a la materia ecológica y de protección ambiental, así como en aquello que se vincule a la planeación regional".

Producto de la reforma señalada, la fracción V del artículo 115 constitucional vigente dispone lo siguiente:

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

(...)

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- a) formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;**
- b) participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;**
- d) autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;**

- e) intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;**
f) otorgar licencias y permisos para construcciones";

De lo anterior tenemos que la reforma constitucional reitera la facultad del Municipio de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal y, además, adiciona a la esfera mínima de derechos del Municipio garantizada constitucionalmente en materia de asentamientos humanos, la autorización de la utilización del suelo, así como su control y vigilancia.

El ejercicio de estas facultades municipales, sin embargo, está condicionado a lo dispuesto por las leyes federales y estatales relativas, en términos del primer párrafo del artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, las cuales se emiten, como ya se informó, con base en un sistema de facultades concurrentes; de tal modo que si bajo ese tenor la legislatura estatal ha establecido los lineamientos generales en materia de asentamientos humanos, a través de los preceptos que ahora se impugnan, entonces debe concluirse que los mismos son respetuosos del marco constitucional existente en la materia.

Con independencia de lo anterior, los preceptos legales analizados, tampoco son violatorios del artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, toda vez que no restringen el ámbito competencial del Municipio actor, puesto que las materias que, como lo prevé la propia disposición constitucional, corresponden a los municipios, su ejercicio se encuentra sujeto a los términos de las leyes federales y Estatales relativas; además, el Código Administrativo impugnado, sí confiere expresamente a los municipios las facultades a que se refiere el citado precepto constitucional.

Lo anterior es así, toda vez que en el Código Administrativo del Estado de México, se faculta a los municipios para: a) aplicar las disposiciones relativas al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población (artículos 5.5 y 5.6); b) elaborar, aprobar, ejecutar, evaluar y modificar los planes municipales de desarrollo urbano, los planes de centros de población y los parciales que deriven de ellos, así como para participar en la elaboración o modificación del respectivo plan regional de desarrollo urbano, también en la creación y administración de las reservas territoriales de su circunscripción, autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo y otorgar licencias de uso de suelo y de construcción, entre otras atribuciones (artículo 5.10); convenir con el Gobierno del Estado la delimitación de zonas conurbadas o metropolitanas (artículos 5.15, 5.16, 5.17 y 5.19); establecer, en el plan municipal de desarrollo urbano, la zonificación que deberá administrar el Municipio, así como las acciones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población (artículo 5.27).

Por lo expuesto, es claro que en los citados preceptos del Código Administrativo del Estado de México, se respetan y reiteran, además, las facultades que la fracción V del artículo 115 constitucional confiere a los municipios.

Por cuanto hace al argumento de la actora en el sentido de que los artículos 5.11, 5.12 y 5.43 del Código Administrativo del Estado de México, cuya invalidez se demanda en esta vía, son conculcatorios de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal, porque crean una Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda, la cual considera que constituye una autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y el Ayuntamiento, cabe señalar lo siguiente:

De tales preceptos se advierte, en lo que interesa, que se crea la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda, como un órgano de coordinación interinstitucional, que tiene por objeto promover el desarrollo urbano de los centros de población y de vivienda en el Estado; que los municipios participarán con dicha Comisión cuando se trate de asuntos relacionados con su ámbito territorial de competencia; y que el otorgamiento de autorizaciones y expedición de licencias y dictámenes, corresponde a las autoridades municipales en sus respectivas jurisdicciones territoriales.

Así, como puede advertirse de los preceptos legales impugnados, la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México, no tiene una posición de supremacía frente a los municipios, puesto que sólo constituye un órgano de coordinación y apoyo en las acciones entre dependencias y organismos de la administración pública federal, estatal y municipal en materia de desarrollo urbano y vivienda, por lo que únicamente actúa a instancias de éstos, sin facultades de decisión y ejecutividad, sin interrumpir la comunicación directa que debe haber entre los diferentes niveles de gobierno.

No obsta a lo anterior, el hecho de que en el artículo 5.43 ya reproducido, se prevea que las autorizaciones, licencias y dictámenes para el uso del suelo, los cambios de uso del suelo, de densidad e intensidad de aprovechamiento o de la altura máxima permitida, la factibilidad de servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales y la certificación de clave catastral, se expedirán por los municipios en el seno de la citada Comisión, ya que tal determinación no tiene como consecuencia que sea ésta la que otorgue el permiso o autorice a su vez al Municipio para que lo otorgue, sino que es sólo para integrar los dictámenes de factibilidad y de impacto regional.

Atento a lo anterior, es claro que los preceptos legales analizados no son violatorios de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por tanto, se reconoce su validez.

Lo mismo ocurre respecto de los artículos 8.1 a 8.5 y 8.8 a 8.22 del Código Administrativo del Estado de México, cuestionados en esta vía y que la actora considera violentan la facultad consagrada a los municipios por el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya transcrito.

Los artículos 8.1 a 8.5 y 8.8 a 8.22 del Código Administrativo impugnado, prevén:

"ARTÍCULO 8.1.- Este Libro tiene por objeto regular el tránsito de vehículos, personas y objetos que se realiza en la infraestructura vial primaria y local, así como el establecimiento de estacionamientos de servicio al público.

"ARTÍCULO 8.2.- Las disposiciones de este Libro tienen como finalidad garantizar la seguridad de los peatones, conductores y pasajeros que utilizan la infraestructura vial.

"ARTÍCULO 8.3.- Son autoridades para la aplicación de este Libro la Secretaría General de Gobierno y los municipios.

Corresponde a la Secretaría General de Gobierno ejercer las atribuciones relativas al tránsito en la infraestructura vial primaria, y a los municipios en la infraestructura vial local. Asimismo, compete a los municipios el ejercicio de las atribuciones en materia de estacionamientos de servicio al público.

"ARTÍCULO 8.4.- Cualquier persona tiene derecho a transitar en la infraestructura vial con las limitaciones establecidas en este Libro y su reglamentación.

"ARTÍCULO 8.5.- La reglamentación de este Libro deberá prever:

I.- Las reglas de circulación que deberán observar los conductores, peatones y, en su caso, pasajeros del servicio de transporte al utilizar la infraestructura vial. Estas reglas incluirán las indicaciones de los dispositivos para el control del tránsito;

II.- Las limitaciones y restricciones que se establezcan para el tránsito de vehículos en la infraestructura vial, con objeto de mejorar la vialidad, preservar el ambiente y salvaguardar la seguridad de personas y el orden público.

"ARTÍCULO 8.8.- Los usuarios de la infraestructura vial deberán abstenerse de realizar acto alguno que pueda constituir un obstáculo para el tránsito de peatones y vehículos, poner en peligro a las personas o causar daño a la propiedad pública o privada.

"ARTÍCULO 8.9.- Los lugares para el estacionamiento de vehículos en las vías locales serán fijados por las autoridades de tránsito municipal, cuidando en todo momento que no se interrumpa el flujo vehicular.

"ARTÍCULO 8.10.- Son facultades de la Secretaría General de Gobierno y los municipios:

I.- Promover la aplicación de programas de educación vial para peatones, conductores y pasajeros;

II.- Coordinar y ejecutar las acciones y medidas de auxilio que se adopten en relación con el tránsito de peatones y de vehículos en caso de terremoto, explosión, inundación o cualquier otro siniestro, asalto, actos de vandalismo, manifestaciones y marchas, accidentes graves o cualquier alteración del orden público;

III.- Ordenar medidas de seguridad para prevenir daños con motivo de la circulación de vehículos.

"ARTÍCULO 8.11.- El tránsito de vehículos se condiciona al cumplimiento de los requisitos siguientes:

I.- Que estén matriculados o registrados en la República Mexicana o el extranjero;

II.- Que reúnan las especificaciones de seguridad y salubridad exigidas por las leyes y reglamentos;

III.- Que tengan el equipo y accesorios necesarios que señalen las normas correspondientes, de acuerdo con el tipo de vehículo de que se trate y el destino de su operación o fin;

IV.- Que estén provistos de placas de matriculación o permisos vigentes.

"ARTÍCULO 8.12.- Para los efectos de este Libro los vehículos se clasifican en:

I.- Vehículos movidos por motores de combustión interna;

II.- Vehículos movidos por motores eléctricos;

III.- Vehículos de propulsión no mecánica;

IV.- Remolques.

"ARTÍCULO 8.13.- Las placas de matriculación se instalarán en el lugar del vehículo destinado para ello por los fabricantes en la parte media, de manera tal que vaya una en la parte delantera y otra en la parte posterior, excepto en los vehículos que requieran de una sola placa, en cuyo caso ésta se colocará en la parte posterior. La calcomanía correspondiente deberá ser adherida en lugar visible.

"ARTÍCULO 8.14 - Queda prohibido:

I.- Que los vehículos porten en parabrisas y ventanillas rótulos, carteles y objetos opacos que obstaculicen la visibilidad del conductor. Los cristales no deberán ser oscurecidos o pintados para impedir la visibilidad interior;

II.- Que en los vehículos se instalen y usen torretas, faros rojos en la parte delantera o blancos en trasera, sirena y accesorios de uso exclusivo para vehículos destinados a los cuerpos de seguridad pública, de tránsito y de emergencia; así como cualquier tipo de luz de alta intensidad que afecte la visibilidad de los conductores;

III.- La circulación de vehículos de carga cuando ésta rebase las dimensiones laterales del mismo, sobresalga de la parte posterior en más de un metro, dificulte la estabilidad o conducción del vehículo, estorbe la visibilidad lateral del conductor, se derrame o esparza la carga en la vía pública, oculte las luces y placas de matriculación del vehículo, no se encuentre debidamente cubierta tratándose de materiales a granel o no esté debidamente sujeta con los amarres necesarios.

"ARTÍCULO 8.15.- Las autoridades de tránsito podrán establecer restricciones para el tránsito de vehículos con el propósito de mejorar la circulación, preservar el ambiente y salvaguardar la seguridad de las personas, sus bienes y el orden público.

"ARTÍCULO 8.16.- Son obligaciones de los conductores de vehículos automotores:

I.- Manejar siempre con precaución, en uso de sus facultades físicas y mentales, sujetando con ambas manos el volante, sin llevar en los brazos a personas u objeto alguno;

II.- Revisar las condiciones mecánicas de la unidad que manejen, comprobar el buen funcionamiento de las llantas, limpiadores, luces y frenos, así como verificar que se cuenta con llanta de refacción y extinguidor;

III.- Traer consigo la licencia o el permiso vigente para conducir, así como la documentación que autorice la circulación del vehículo;

IV.- Usar cinturón de seguridad y, en su caso, obligar a usarlo a quien lo acompañe en el asiento delantero;

V.- Cumplir con las disposiciones relativas a las señales preventivas y restrictivas, de estacionamiento, sobre contaminación ambiental y límites de velocidad;

VI.- Respetar el carril derecho de circulación, así como el carril de contra flujo exclusivo para vehículos de transporte público;

VII.- Ceder el paso a todo vehículo que se encuentre ostensiblemente dentro de una intersección, incluyendo las glorietas;

VIII.- Extremar las precauciones respecto a las preferencias de paso, al incorporarse a cualquier vía, al pasar cualquier cruce, al rebasar, al cambiar de carril, al dar vuelta a la izquierda, derecha o en 'u', al circular en reversa, cuando esté lloviendo y en los casos de accidente o emergencia;

IX.- Hacer alto total a una distancia mínima de cinco metros del riel más cercano del cruce del ferrocarril o de cualquier tipo de transporte de alta capacidad o masivo;

X.- Abstenerse de:

a) Molestar a los peatones y demás conductores con el uso irracional de bocinas y escapes;

b) Formarse en segunda fila;

c) Rebasar el cupo de pasajeros autorizados;

d) Conducir un vehículo que no haya cumplido con los requisitos sobre contaminación ambiental o con limitación de circulación;

e) Conducir bajo el efecto de drogas o psicotrópicos, o en estado de ebriedad;

f) Retroceder en vías de circulación continua o intersecciones, excepto por una obstrucción en la vía que le impida continuar la marcha;

g) Encender fósforos o encendedores, o fumar en el área de carga de combustible;

h) Cargar combustible con el vehículo en marcha;

i) Obstaculizar los pasos destinados para peatones;

j) Pasarse las señales rojas o ámbar de los semáforos;

k) Efectuar carreras o arrancones en la vía pública;

l) Obstruir los accesos y espacios destinados a las personas con capacidades diferentes.

"ARTÍCULO 8.17.- Los municipios podrán otorgar permisos para el establecimiento de estacionamientos de servicio al público, los cuales tendrán las instalaciones necesarias para la seguridad de las personas y de los vehículos, respondiendo por los daños que a los mismos se ocasionen.

Para efectos del párrafo anterior, se consideran estacionamientos de servicio al público, los locales destinados a la prestación al público del servicio de recepción, guarda y protección de vehículos a cambio del pago de una tarifa autorizada.

"ARTÍCULO 8.18.- Las infracciones a las disposiciones de este Libro y las que de él emanen se sancionarán conforme a lo siguiente:

I.- En materia de tránsito, con multa de:

a) Tres veces el salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate al momento de la infracción, cuando se cometa por primera ocasión;

b) Veinte veces el salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate al momento de cometer la infracción, en caso de reincidencia.

II.- En materia de estacionamientos, la multa se calculará multiplicando el número de rango de cajones por la tarifa al usuario.

La autoridad de tránsito calificará la infracción e impondrá la sanción que corresponda. Para estos efectos, se estará a lo que disponga la reglamentación correspondiente.

"ARTÍCULO 8.19.- Las autoridades de tránsito están facultadas para:

I.- Ordenar el retiro de la vía pública de vehículos, objetos, personas o animales que obstaculicen o pongan en peligro el tránsito, remitiéndolos a los depósitos correspondientes y presentando a las personas ante las autoridades competentes en caso de delito o falta grave;

II.- Obtener la tarjeta de circulación del vehículo con el que se cometa una infracción para garantizar el pago de la sanción. A falta de este documento, se podrá retener la licencia del conductor y, a falta de ambos, la placa de matriculación del vehículo;

III.- Detener la marcha de cualquier vehículo cuando el conductor esté cometiendo alguna infracción a las disposiciones en materia de tránsito, procediendo a levantar la boleta de infracción. Los agentes de tránsito del Estado y los municipios están facultados para ejercer las atribuciones a que se refiere este "ARTÍCULO".

"ARTÍCULO 8.20.- Sólo procederá la retención de vehículos y su remisión inmediata al depósito más cercano, en los casos siguientes:

I.- Cuando al cometer una infracción, su conductor carezca de licencia o permiso para manejar, y el vehículo no tenga tarjeta de circulación o el documento que justifique la falta de los documentos.

II.- Cuando al vehículo le falten ambas placas de matriculación o el documento que justifique la falta de placas;

III.- Cuando las placas de matriculación del vehículo no coincidan en números y letras con la calcomanía o la tarjeta de circulación;

IV.- Cuando estando obligado a ello, el vehículo carezca de la constancia que acredite emisión de contaminantes dentro de los límites permitidos o cuando circule en días no permitidos;

V.- Por encontrarse el conductor en estado de ebriedad o bajo el influjo de drogas enervantes o psicotrópicos;

VI.- Por participar en un accidente de tránsito en el que se produzcan hechos que pudiesen configurar delito;

VII.- Por interferir, obstaculizar o impedir deliberadamente la circulación de vehículos en la infraestructura vial;

VIII.- Cuando lo establezcan otras disposiciones legales.

En los casos a que se refiere este "ARTÍCULO, salvo tratándose de la fracción VI, el conductor tiene el derecho de conducir su vehículo hasta el depósito más cercano que la autoridad le indique y sólo en caso de negativa o de abandono de la unidad, el traslado podrá efectuarse por medio del servicio autorizado de arrastre.

"ARTÍCULO 8.21.- En el caso de vehículos estacionados en lugar prohibido o en doble fila se deberá atender a las disposiciones siguientes:

I.- La autoridad competente sólo podrá retirar el vehículo de que se trate para remitirlo al depósito correspondiente, cuando no esté presente el conductor, o bien éste no quiera o no pueda mover el vehículo;

II.- En caso de que esté presente el conductor y mueva su vehículo del lugar prohibido, se levantará la infracción que proceda;

III.- Una vez remitido el vehículo al depósito correspondiente, los agentes deberán informar de inmediato a las autoridades, procediendo a sellar el vehículo para garantizar su conservación y la guarda de los objetos que en él se encuentren.

"ARTÍCULO 8.22.- Sólo después de haberse cubierto el importe de las multas, traslado y depósito, si los hubiere, se procederá a la entrega de los vehículos".

De los preceptos reproducidos se desprende lo siguiente:

a) Que tienen por objeto regular el tránsito de vehículos, personas y objetos que se realiza en la infraestructura vial primaria y local, así como el establecimiento de estacionamientos de servicio público, con el fin de garantizar la seguridad de los peatones, conductores y pasajeros que utilizan la infraestructura vial.

b) Que las autoridades encargadas de aplicar estas disposiciones legales son la Secretaría General de Gobierno y los municipios, estos últimos en la infraestructura vial local, y les compete el ejercicio de atribuciones en materia de estacionamientos de servicio al público.

c) Se señalan las reglas que deberán prever la reglamentación correspondiente; y se fijan los requisitos para el tránsito de vehículos, así como sus prohibiciones.

d) Se faculta a los municipios para otorgar permisos para el establecimiento de estacionamientos de servicio público.

e) Se determinan las sanciones por infringir las disposiciones legales conducentes, facultando a las autoridades de tránsito para imponerlas, entre otras atribuciones.

De lo anterior se advierte que en los preceptos que se analizan, tampoco se impide al Municipio actor prestar el servicio de tránsito previsto en el inciso h) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal, sino que únicamente se contienen medidas en relación con el tránsito de vehículos, personas y objetos que se realiza en la infraestructura vial primaria y local, así como el establecimiento de estacionamientos de servicio al público, tendentes a garantizar la seguridad de los peatones, conductores y pasajeros que utilizan la infraestructura vial.

En este aspecto, es conveniente recordar que el antepenúltimo párrafo de la fracción III del artículo 115 constitucional dispone expresamente que los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos en ella expresados, sin perjuicio de que en el desempeño de las funciones o prestación de los servicios a su cargo, observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. Lo anterior se traduce en que la facultad que otorga la Constitución a los Municipios en materia de tránsito no es irrestricta, sino que su reglamentación debe sujetarse a lo que prevea la legislación federal y estatal en esa materia, a fin de obtener reglas homogéneas que permitan la convivencia en el Estado.

DÉCIMO.- Por último, respecto del argumento esgrimido por la actora, en el sentido de que el artículo 4.41 del Código Administrativo del Estado de México, conculca el principio de libre administración hacendaria consagrado en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, cabe señalar lo siguiente:

El artículo 4.41 del Código Administrativo cuestionado, prevé:

"ARTÍCULO 4.41.- Los ingresos que el Estado y los municipios recauden por concepto de otorgamiento de concesiones, permisos, licencias y en general cualquier autorización en materia de áreas naturales protegidas, conforme a las disposiciones fiscales aplicables, se destinarán a la realización de acciones de conservación de la biodiversidad, dentro de las áreas en las que se generen dichos ingresos".

En la disposición legal transcrita, se determina, en lo que interesa, que los ingresos que recaude el Municipio por el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias y cualquier autorización en materia de áreas naturales protegidas, se destinarán a la realización de acciones de conservación de la biodiversidad, dentro de las áreas en las que se generen dichos ingresos.

Ahora bien, la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, establece cómo se integra la hacienda municipal y al efecto precisa que ésta se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; b) las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados; y, c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

El principio de la libre administración hacendaria municipal, debe entenderse como un régimen que estableció el Órgano Reformador de la Constitución y que ha sido motivo de múltiples reformas constitucionales a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijan las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana los conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

De lo anterior se sigue que de la totalidad de los conceptos que pueden integrar la hacienda municipal, sólo a los que se refiere la disposición constitucional son los que estarán sujetos al régimen de libre administración hacendaria.

En estas condiciones, los conceptos que prevé la disposición constitucional como aquéllos que conforman la hacienda municipal están señalados de manera limitativa, en cuanto que no considera otros elementos que, por su naturaleza, constituyen también parte de la hacienda municipal, tal es el caso de las deudas de los municipios y los ingresos que por diferentes conceptos también pueden llegar a las arcas municipales como pueden ser, por ejemplo, las donaciones, las aportaciones federales u otros; sin embargo, esto es para delimitar los rubros respecto de los cuales el municipio tiene libertad de administración, excluyendo aquéllos que, por diversas razones, no pueden ser ejercidos libremente.

Los conceptos que la fracción IV del artículo 115 constitucional considera sujetos al régimen de libre administración hacendaria municipal, han sido interpretados por este Tribunal Pleno en la Tesis Jurisprudencial número P.J.J. 6/2000, visible en la página quinientos catorce, Tomo XI, correspondiente a febrero del dos mil, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo tenor es el siguiente:

"HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).- El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece que la hacienda municipal se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; y, c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. De una interpretación armónica, sistemática y teleológica de la disposición constitucional, se concluye que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino a precisar en lo particular aquellos conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que también forman parte de la hacienda municipal y, por otra, la disposición fundamental lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaria".

Ahora bien, de acuerdo con las consideraciones jurídicas que en relación con el principio de libre administración hacendaria municipal, se llega a la conclusión de que si los ingresos a que se refiere el artículo 4.41 del Código Administrativo del Estado de México, recaudados por el Municipio actor, pertenecen a su libre hacienda, luego, su administración sólo corresponde a éste, por tanto, el hecho de que el precepto legal en cita determine el destino de esos ingresos, si afecta los recursos públicos que le pertenecen al Municipio, ya que predetermina y compromete parte de su presupuesto de egresos.

No es óbice a lo anterior, el argumento del Congreso del Estado de México, en el sentido de que los ingresos provenientes de las licencias, autorizaciones y permisos otorgados en áreas naturales protegidas corresponden al Estado y no a los Municipios; toda vez que de conformidad con el artículo 115, fracción V, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los municipios están facultados para participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esa materia; de tal suerte que los ingresos a que se refiere el artículo 4.41 del Código Administrativo controvertido, si son propios de los municipios y forman parte de la libre administración hacendaria, ya que, como se señaló en párrafos precedentes, sólo las participaciones y

aportaciones tanto federales como estatales constituyen ingresos municipales que no pertenecen a la libre administración hacendaria, y en el caso, los referidos ingresos provienen de la administración de las áreas protegidas.

Atento a lo anterior, y toda vez que el artículo 4.41 del Código Administrativo del Estado de México, es violatorio del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, resulta procedente declarar su invalidez.

DÉCIMO PRIMERO.- Ahora bien, dado que el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la materia, obliga a este Tribunal Pleno a determinar los alcances y efectos de la declaratoria de invalidez, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla.

Al efecto, los dos últimos párrafos de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevén:

"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia".

Atento a lo anterior y toda vez que la presente controversia versa sobre una disposición general del Estado de México, impugnado por el Municipio de Huixquilucan de Degollado de esa entidad, en términos del inciso i) de la fracción I del artículo 105 constitucional, los efectos de la ejecutoria sólo vinculan a las partes de esta controversia y consiste en declarar inaplicable al Municipio actor el artículo 4.41 del Código Administrativo del Estado de México, contenido en el Decreto número "41", publicado en el Periódico Oficial del Estado, el trece de diciembre de dos mil uno, en cuanto se aparta de la regla referida en contravención al principio de libre administración hacendaria municipal.

Por último, la declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, por lo que las disposiciones generales declaradas inválidas ya no podrán aplicarse a partir de entonces a los Municipios actores, en la inteligencia de que si dichas normas generales ya produjeron efectos no operará la invalidez decretada respecto de éstos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 45, párrafo segundo, de la citada Ley Reglamentaria, que dispone que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.- Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Huixquilucan de Degollado, Estado de México.

SEGUNDO.- Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 8.6 y 8.7 del Código Administrativo del Estado de México, contenido en el Decreto 41, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el trece de diciembre de dos mil uno.

TERCERO.- Se declara la invalidez del artículo 4.41 del Código Administrativo del Estado de México, contenido en el aludido Decreto 41, para los efectos precisados en el último considerando de este fallo.

CUARTO.- Con la salvedad anterior, se reconoce la validez de los artículos 1.4, 1.5, 1.6, 1.17 a 1.26, 1.31 a 1.36, 2.35, 4.41, 4.50, 4.65 a 4.73, 4.94, 5.1 a 5.76, 8.1 a 8.5 y 8.8 a 8.22 del Código Administrativo del Estado de México.

QUINTO.- Esta ejecutoria surtirá plenos efectos a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en los términos precisados en el último considerando de esta sentencia.

SEXTO.- Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y en su Gaceta, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de México

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de ocho votos de los señores Ministros: Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Ortiz Mayagoitia, Vallis Hernández; Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente en funciones Góngora Pimentel

No asistieron los señores Ministros Presidente Mariano Azuela Guitrón, por licencia concedida, Juan Díaz Romero, por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial y José de Jesús Gudíño Pelayo, por estar disfrutando de vacaciones.

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

PRESIDENTE EN FUNCIONES

GÉNARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL
(RUBRICA).

PONENTE

OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS.
(RUBRICA).

EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

JOSÉ JAVIER ÁGUILAR DOMÍNGUEZ.
(RUBRICA).

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA EN RELACIÓN CON EL CONSIDERANDO SÉPTIMO DE LA EJECUTORIA PRONUNCIADA POR EL TRIBUNAL PLENO EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 12/2002, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE HUIXQUILUCAN DE DEGOLLADO, ESTADO DE MÉXICO.

En el Considerando Séptimo de la ejecutoria aprobada por la mayoría del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que se sostiene la existencia de un orden jurídico municipal, apoyado en la facultad de los ayuntamientos para expedir una nueva clase de reglamentos, que, por primera vez, en su opinión, permite que éstos se ajusten a la realidad de cada Municipio.

La consideración señala que: *"...por cuanto se refiere al fortalecimiento de la facultad reglamentaria del Municipio es necesario recordar que desde mil novecientos ochenta y tres se había reconocido constitucionalmente al Municipio una facultad reglamentaria. Su ejercicio, sin embargo, se supeditaba a ser un mero desarrollo de las bases normativas que establecían las Legislaturas estatales, sin que los Municipios pudieran emitir reglamentos susceptibles de atender verdaderamente a sus respectivas particularidades, pues actuaban simplemente como reglamentos para de detalle de la ley. Lo anterior trajo como consecuencia que, en la práctica, la facultad reglamentaria de los Municipios quedara disminuida, pues las Legislaturas Estatales, a través de las referidas bases normativas, condicionaban totalmente su alcance y eficacia".*

Como se aprecia, como idea medular se sostiene que antes de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, los Municipios no podían emitir reglamentos susceptibles de ajustarse a sus respectivas particularidades, pues detallaban la ley, y por ello no podían hacer una aportación normativa propia que respondiera a sus distintas necesidades y realidad social.

No comparto las citadas consideraciones, pues el hecho de que desde mil novecientos ochenta y tres, los Municipios cuenten con facultad reglamentaria, se traduce en que desde esa fecha podían ajustar lo dispuesto en las leyes estatales a su realidad particular y no como en la ejecutoria se afirma.

En efecto, el objetivo y justificación de la facultad reglamentaria, ha sido facilitar la aplicación de la ley, por ello el ejercicio normativo corresponde a la autoridad administrativa que se encuentra en contacto directo con la realidad y es por ello que los reglamentos ajustan los supuestos de las normas legales a las necesidades reales de la población.

Resulta inconsistente sostener que antes de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, los ayuntamientos no podían a través de la facultad reglamentaria adecuar las bases municipales, es decir las leyes en materia municipal a su situación particular, ya que como lo expresé en el párrafo anterior, precisamente se otorga la facultad reglamentaria a una autoridad administrativa o gubernativa porque está en contacto con la realidad y puede ajustar los supuestos de las normas legales a ésta.

Contrario a la conclusión de la mayoría, en el sentido de que, ahora, los ayuntamientos pueden emitir una nueva clase de reglamentos, que en algunos momentos, señalan, son de fuente constitucional, en lo particular advierto que el texto expreso de la fracción II, del artículo 115 constitucional, autoriza a los ayuntamientos a la emisión de reglamentos heterónomos, y no autónomos, de "fuente constitucional".

Es necesario destacar que antes de la reforma de mil novecientos noventa y nueve el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, establecía que: "Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados..." disposiciones de carácter general, ahora con motivo de la mencionada reforma la misma porción normativa establece que: "Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados..." disposiciones de carácter general. En la actualidad, subsiste la misma relación que existía antes de la reforma, entre las disposiciones expedidas por las Legislaturas locales y las emitidas por los ayuntamientos.

De las consideraciones de la sentencia mayoritaria, se desprende que los Ministros de la mayoría estiman que el hecho de que las normas generales que pueden emitir los Municipios, tengan una ley estatal que las preceda, les impide regular todos los aspectos de la vida municipal que les son propios.

Sin embargo, considero que se pierde de vista que la facultad reglamentaria consiste, exclusivamente y dado el principio de división de poderes, en la expresión de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen como objeto la ejecución de la Ley, desarrollando y completando en detalle sus normas.

Entonces, en mi opinión, el hecho de que los reglamentos municipales se encuentren vinculados a las disposiciones emitidas por los Congresos Estatales no significa que los ayuntamientos se encuentren limitados en cuanto a la regulación de su realidad particular, pues si bien la ley sigue precediendo al reglamento y éste desarrolla el contenido de aquélla, atendiendo a la teoría de la densidad normativa puede variar el contenido de una y otra, lo que significa que la materia del reglamento siempre apoyada en una disposición legal, puede llegar a tener una gran amplitud.

Dicho de otra manera, subsistiendo la vinculación entre la ley y el reglamento, toda vez que aquélla precede a éste, el que además en la ley encuentra su justificación y medida, la amplitud de cada uno de dichos ordenamientos varía, de manera que ahora el contenido de la ley es menor, pues se limita a aspectos básicos y generales, que son necesariamente iguales para los municipios de un Estado, y el contenido del reglamento es mayor, ya que al ser menor el contenido de la ley, la desarrolla con gran amplitud, complementándola hasta ajustarla a la realidad y necesidades del municipio.

En consecuencia, el hecho de que la densidad normativa de la Ley y el reglamento haya variado como consecuencia de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, no significa que los ayuntamientos cuenten con una nueva facultad cuyo ejercicio de origen a una clase de reglamentos diferente, que sustente el reconocimiento de un orden jurídico municipal distinto del estatal.

En efecto, si se atiende al texto constitucional, necesariamente se concluye que los reglamentos municipales derivan de las leyes que en materia municipal expidan las legislaturas estatales, ya que tienen por objeto desarrollarlas y complementarlas, lo que se traduce en que se trata de reglamentos heterónomos.

Son las razones anteriores, las que me llevan a disentir con consideraciones como las siguientes, "...con anterioridad a la reforma de mil novecientos noventa y nueve, los Ayuntamientos no podían hacer una aportación normativa propia que respondiera a sus distintas necesidades y realidad social a partir de la misma se fortalece y consolida el ámbito municipal, reconociéndose a los ayuntamientos de manera expresa el carácter de órganos de gobiernos, ampliando su esfera de atribuciones y facultándolos para emitir una nueva categoría de reglamentos que les permiten fungir con su nuevo carácter, en la medida en que ahora les corresponde normar lo relativo a la organización y funcionamiento interno del municipio, en lo que atañe a las cuestiones específicas que les corresponden con la condición de que tales reglamentos respeten el contenido de las leyes en materia municipal."

Si bien la reforma de mil novecientos noventa y nueve establece que el Ayuntamiento es el órgano de gobierno del Municipio, desde antes de la misma se reconocía a éste como un nivel de gobierno, además de que la facultad de emitir reglamentos heterónomos no es obstáculo para reconocerle al Ayuntamiento ese carácter, pues incluso el Presidente de la República que indudablemente es un órgano de gobierno, emite este tipo de ordenamientos.

Los reglamentos heterónomos siempre provienen de un órgano de gobierno, pues ellos cuentan con los siguientes elementos: a) son actos unilaterales, ya que surgen de la sola voluntad del poder público sin requerir para su creación, de la aceptación de aquellos a quienes produce efectos o van dirigidos b) emanan de un órgano que actúa en función administrativa y, c) crean normas jurídicas generales.

El que se considere que los Ayuntamientos cuenten, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal con una **facultad reglamentaria heterónoma** no se traduce en el desconocimiento de aquéllos como órganos de gobierno del Municipio, además de que los reglamentos que se emiten en su ejercicio si bien tienen en principio como finalidad el desarrollo de las normas establecidas en la ley reglamentada, lo cierto es que también tienen como fin adecuarlas a las múltiples situaciones de su realidad particular.

En apoyo de lo que he expuesto, se encuentran las propias consideraciones de la sentencia mayoritaria ya que si comparamos los rubros que comprenden las bases generales de la administración pública municipal, que corresponde emitir a las Legislaturas Estatales, con los ejemplos de las materias que pueden comprender los "nuevos" reglamentos que pueden emitir los ayuntamientos, necesariamente se llega a la conclusión de que los reglamentos municipales van a ocuparse de detallar y ampliar las disposiciones que en materia municipal emitan los Congresos Locales, ajustándolas a su realidad, lo que implica la existencia de un nexo indisoluble entre ambos tipos de normas.

Aun más, si se considera que de Acuerdo con el artículo 15, fracción II, de la Constitución Federal, el reglamento municipal debe estar de acuerdo con las leyes que en esta materia emitan las legislaturas locales así como que existe identidad entre el contenido material de ambos ordenamientos, se hace evidente que el reglamento municipal debe estar precedido por la

ley y que ésta sigue siendo su justificación y medida, lo que se traduce en que subsiste la relación de jerarquía entre la ley y el reglamento, propia de la facultad reglamentaria heterónoma.

Todo lo señalado, me lleva a la conclusión de que los reglamentos previstos en la fracción II, del artículo 115 constitucional, son heterónomos, los cuales reconozco pueden llegar a tener una gran amplitud en su contenido.

En efecto, en el artículo 115 constitucional, se constriñe la reserva de ley que en materia municipal se otorga a los Congresos Locales, ya que se deben limitar a expedir marcos jurídicos generales que den homogeneidad a los municipios que integran la entidad federativa respectiva y a los ayuntamientos se les otorga una facultad reglamentaria amplia.

Entonces, en mi concepto, la aportación de la reforma de mil novecientos noventa y nueve (para fortalecer al Municipio, en especial su autonomía), es que los ayuntamientos en el ejercicio de su facultad reglamentaria pueden ampliar el contenido y alcance de las leyes en materia municipal, siempre que su ejercicio de origen a disposiciones reglamentarias derivadas de los ordenamientos legales citados.

Así mismo, considero que el amplio ejercicio de la facultad reglamentaria otorgada al Ayuntamiento, no justifica el reconocimiento que la mayoría de este Tribunal Pleno hace sobre la existencia de un orden jurídico municipal, pues sigue existiendo un vínculo indisoluble con ámbito jurídico estatal, que con motivo de la controversia constitucional 31/1997, promovida por el Ayuntamiento de Temixco, Morelos, llevó al Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a incluir al Municipio en el orden jurídico estatal.

Sobre el reconocimiento del municipio como un quinto orden jurídico parcial autónomo, la mayoría lo apoya en el reconocimiento expreso como ámbito de gobierno, en la consolidación de sus facultades de autogobierno (autonomía funcional y asignaciones competenciales propias), en la creación normativa y en la toma de sus propias decisiones financieras y políticas que implican el que sea el municipio el que determine su rumbo y destino.

Sin embargo, la sentencia de la mayoría no desvirtúa las razones por las que el Tribunal Pleno lo incluyó en el orden jurídico estatal, expresadas en el caso Temixco, las cuales consisten en que no puede considerarse al municipio como un orden jurídico independiente del local ya que existen nexos indisolubles entre ellos.

En efecto, en el caso Temixco, se señaló que dentro del orden jurídico estatal aparece la figura del Municipio Libre, estructura de gobierno que si bien tiene como norma fundamental la autonomía funcional para la prestación de los servicios públicos a su cargo y el ejercicio del gobierno dentro de los límites territoriales que le corresponde, a través de los Ayuntamientos, conforme a lo establecido en el artículo 115, también guarda nexos indisolubles con los poderes locales que impediría considerarlos como un orden jurídico independiente del local.

En el mencionado asunto se reconoció que los municipios son la célula de poder que tiene un contacto más cercano con la población, por lo que la relación que guardan con el Estado se rige por el principio de libertad de gestión, sin embargo, también se consideró que en el artículo 115 constitucional se regulan actos de injerencia de las autoridades estatales en el ámbito municipal de gran trascendencia, mismos que se ejemplificaron de la siguiente manera:

- *Suspensión y desaparición de Ayuntamientos, o de sus gobiernos, por causas graves establecidas en la ley local, respetando el derecho de defensa de los funcionarios municipales (art. 115, fracción I, párrafo tercero).*
- *Designación de los miembros de los Consejos Municipales en el caso de la hipótesis anterior, cuando no puedan entrar en funciones los suplentes (art. 115, fracción I, párrafo tercero).*
- *Concurso de los Estados con los Municipios en servicios públicos, con base en lo establecido en la ley local (art. 115, fracción III).*
- *Establecimiento de contribuciones municipales sobre ciertos rubros (art. 115, fracción IV).*
- *Cumplimiento de convenios en relación con la administración de contribuciones municipales (art. 115 fracción IV).*
- *Establecimiento de participaciones federales a los Municipios con base en la ley estatal (art. 115, fracción IV).*
- *Concordancia de las leyes de ingresos municipales con los presupuestos de egresos presentados por los Ayuntamientos (art. 115, fracción IV).*
- *Administración y planificación de zonas de desarrollo municipal con base en la ley estatal y federal (art. 115, fracción V).*
- *Cumplimiento de convenios de regulación de territorios municipales y estatales limítrofes (art. 115, fracción VI).*

Al respecto, cabe destacar que los ejemplos transcritos de los que se derivó el reconocimiento del nexo indisoluble entre el Estado y sus municipios, que permitía considerar que éstos se encontraban inmersos en el orden jurídico estatal, después de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, subsisten en su mayoría, siendo suficientes para seguir sustentando que el municipio libre se encuentra incluido en el orden jurídico estatal.

Aún con la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, las legislaturas estatales siguen facultadas para: suspender y desaparecer ayuntamientos, o de su gobierno; designar en el caso de desaparición de un ayuntamiento, a los concejos municipales; establecer las contribuciones municipales sobre ciertos rubros; cumplir convenios en relación con la administración de contribuciones municipales; establecer participaciones federales a los municipios con base en la ley estatal; expedir las leyes de ingresos de los municipios, a las que deben ajustarse los presupuestos de egresos, expedir leyes que establezcan reglas sobre las zonas y planes de desarrollo urbano municipal; entre otras facultades de injerencia.

Entonces, se puede establecer que en el caso Temixco se tomó en cuenta que el municipio es una estructura de gobierno (que en ese entonces y ahora es elegido democráticamente), que tiene libertad de gestión y que cuenta con autonomía funcional, características que se consideraron insuficientes para separarlo del orden jurídico estatal, las que no son desvirtuadas en la sentencia mayoritaria.

Ahora bien, en cuanto a que el municipio cuenta con asignaciones competenciales propias, debe decirse que antes de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, los municipios contaban con aquéllas, inclusive en materia de servicios públicos el catálogo no se amplió significativamente, la aportación en esta materia de la citada reforma consiste en la exclusión de la concurrencia de los Estados en su prestación.

Al respecto, es necesario señalar que para prestar los servicios públicos los municipios deben ajustarse a la regulación que efectúan las legislaturas locales, lo que permite demostrar que los municipios al ejercer sus competencias constitucionales tienen que ajustarse a las disposiciones de la autoridad estatal.

Por último, con anterioridad a la reforma de mil novecientos noventa y nueve, se reconoció la libre administración de la hacienda municipal, y después de dicha reforma o a pesar de la misma, se conserva la injerencia del Estado en cuestiones financieras, ya que corresponde a la Legislatura Estatal: aprobar las leyes de ingresos de los municipios (a las que debe ajustarse el presupuesto de egresos que aprueben los ayuntamientos); establecer las participaciones federales a favor de los municipios; establecer las contribuciones e ingresos que, junto con el rendimiento de los bienes del municipio, integrarán la hacienda municipal; establecer los casos en que para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento, se requieran las dos terceras partes de los miembros de éste; entre otras atribuciones.

Además, mediante convenio el Estado puede hacerse cargo de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones municipales.

Como puede advertirse, en materia financiera sigue existiendo injerencia estatal en el ámbito municipal, lo que nos lleva a señalar que no existe una autonomía del Municipio en esta materia que permita excluirlo del orden jurídico estatal.

Inclusive, aunadas a las anteriores razones de la pertenencia de los municipios a un Estado autónomo, el propio texto constitucional sujeta a los primeros a someter sus diferencias con otros municipios o con el Estado, en principio, a la decisión de las autoridades de gobierno locales, por estar comprendidos todos dentro de un mismo orden normativo.

Son las razones anteriores, las que me llevan a disentir de las consideraciones y de la conclusión alcanzada por la mayoría del Tribunal Pleno en el considerando Séptimo, toda vez que desde mi óptica, no se puede sustentar el reconocimiento del municipio como un quinto orden jurídico parcial en la consolidación de sus facultades de gobierno y en una supuesta nueva facultad de creación normativa, pues en el texto en vigor del artículo 115 de la Constitución Federal subsisten nexos indisolubles entre los ayuntamientos y los Poderes locales, así como entre la facultad reglamentaria de los primeros y la facultad legislativa de los Congresos Estatales.

MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA
(RUBRICA).