

En atención a lo dispuesto en el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como en la jurisprudencia de rubro: “**PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.**”,¹ a continuación, se hace público el fragmento del proyecto de sentencia del **amparo directo en revisión 763/2020** en la cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 763/2020
QUEJOSO Y RECURRENTE: *****

MINISTRA PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA: SANTIAGO JOSÉ VÁZQUEZ CAMACHO
COLABORÓ: EDGAR MEDINA PÉREZ

V. ESTUDIO DE FONDO

1. A efecto de responder los agravios del recurrente, en primer lugar, se determinará el parámetro de regularidad constitucional y, posteriormente, se aplicará al presente asunto.

V.1. Parámetro de regularidad constitucional

Los principios constitucionales de reserva de ley y de subordinación jerárquica

2. La facultad reglamentaria está acotada por los principios de **reserva de ley** y de **subordinación jerárquica**, que consisten, el primero, en que cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, excluye la posibilidad de que ello pueda hacerse en otras normas secundarias, como el reglamento; el segundo principio, en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, no puede ir más allá de lo previsto en ella, conforme al criterio jurisprudencial siguiente:

¹ **Jurisprudencia P./J 53/2014 (10ª.)**, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Pleno, libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 61.

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competirá, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición².

3. Dichos principios se derivan implícitamente del **principio de legalidad** contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, como lo sostuvo el Pleno en la **jurisprudencia P./J. 79/2009**, de rubro **“FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES”**³.

La extensión legítima de los reglamentos municipales conforme al artículo 115 constitucional

4. A partir de la reforma constitucional de 1999 existe un orden jurídico municipal, independiente de los órdenes jurídicos estatal y federal, conforme

² **Jurisprudencia P./J. 30/2007**. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXV, mayo de 2007, página 1515.

³ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, agosto de 2009, página 1067.

al cual los ayuntamientos son órganos de gobierno, titulares de la facultad reglamentaria, que ejercen competencias exclusivas. En este sentido, el artículo 115 constitucional, en sus fracciones I y II, dispone lo siguiente desde el 2011, año en el que se le aplicó al quejoso la norma penal:

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

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente 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. [...]

[...]

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

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

a) 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.

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;

[...]

5. Al resolver la **controversia constitucional 14/2001 y acumuladas**⁴, y la **controversia constitucional 18/2008**⁵ este Pleno destacó que, a partir de la entrada en vigor de las reformas al texto constitucional, las legislaturas locales sólo están facultadas para establecer, en normas con rango de ley, un catálogo de normas esenciales orientadas a proporcionar un marco normativo homogéneo que asegure el funcionamiento regular de los Ayuntamientos y de la adecuada prestación y satisfacción de los servicios y responsabilidades públicas a su cargo.

6. Lo anterior tuvo como finalidad permitir a los Municipios definir normativamente cuestiones que les son propias y específicas. La descripción del objeto y fin de las leyes municipales en materia municipal queda ilustrada

⁴ Resuelta el 7 de agosto de 2011, por unanimidad de 10 votos, ausente el Ministro osé de Jesús Gudiño Pelayo.

⁵ Resuelta el 18 de enero de 2011, por unanimidad de 9 votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

en la siguiente tesis —que como se verá se refiere, sin embargo, sólo a uno de sus posibles objetos: las bases generales de la administración pública municipal—:

LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL. La reforma al artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, sustituyó el concepto de "bases normativas" utilizado en el texto anterior, por el de "leyes en materia municipal", modificación terminológica que atendió al propósito del Órgano Reformador de ampliar el ámbito competencial de los Municipios y delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal, a fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos. En consecuencia, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, "las bases generales de la administración pública municipal" sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales, las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores y síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma, entre las que se pueden mencionar, enunciativamente, las normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas; **las relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos;** las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad; las que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los munícipes; las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal; el periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción; la rendición de informes por parte del Cabildo; la regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado, entre otras. En ese tenor, se concluye que los Municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorgue intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último⁶ (**resaltado de esta Primera Sala**).

⁶ **Jurisprudencia P./J. 129/2005.** Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, tomo XXII, octubre de 2005, página 2067, de rubro "LEYES ESTATALES EN MATERIA

7. La posición constitucional de los reglamentos municipales previstos en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional, por su parte, es congruente con el entendimiento de las “**leyes en materia municipal**”. Según subrayó este Pleno en las controversias citadas, desde la reforma constitucional citada existen dos tipos de reglamentos municipales: **i)** los reglamentos de mero *detalle de normas*, que deben limitarse a desarrollar, complementar o pormenorizar normas generales anteriores, de modo similar a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y los expedidos por los Gobernadores de los Estados, con extensión normativa y capacidad de innovación limitada, ligados a leyes precedentes por el principio de subordinación jerárquica y destinados sólo a desarrollarlas, complementarlas o pormenorizarlas, y **ii)** los reglamentos emanados de la fracción II del artículo 115 constitucional, llamados a la innovación y a la mayor extensión normativa, donde los Municipios pueden regular más ampliamente aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias.

8. 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, respetando los términos de unas leyes estatales que deben limitarse a establecer los aspectos generales y fundamentales de la organización municipal y de la prestación de los servicios públicos a su cargo⁷.

9. Lo que la Constitución General persigue es un esquema de equilibrio competencial que garantice a cada uno de los poderes públicos involucrados un espacio para ejercer competencias propias. Mientras que al Estado le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes

MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL”.

⁷ **Jurisprudencia P./J. 132/2005.** Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, octubre de 2005, página 2069, de rubro “**MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA**”.

en los aspectos fundamentales en todos los Municipios —los elementos “indispensables” para asegurar el funcionamiento de los mismos— a los municipios les corresponde dictar sus normas específicas. Estos últimos tienen un derecho derivado de la Constitución General a ser distintos en lo que les es propio, y el derecho a expresarlo mediante la facultad normativa exclusiva que les confiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional⁸.

10. El Pleno destacó que para precisar la extensión normativa legítima de cada una de estas fuentes de derecho —reglamentos municipales de fundamento constitucional directo vs. leyes estatales en materia municipal— deben tomarse en consideración los siguientes puntos:

- 1) La regulación de aspectos generales en las leyes estatales tendrá por objeto únicamente establecer un marco normativo homogéneo, adjetivo y sustantivo, 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.
- 2) La competencia reglamentaria del Municipio implica la facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo;
- 3) 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.
- 4) 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.
- 5) 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

⁸ Controversia constitucional 14/2001, páginas 185 a 186 y controversia constitucional 18/2008, página 74.

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 Estado⁹ (**resaltado de esta Primera Sala**)

11. Finalmente, en la **controversia constitucional 146/2006**, las tesis anteriores fueron complementadas con una ulterior clarificación acerca del tipo de relación normativa entre normas estatales de contenidos básicos y reglamentos de fundamento constitucional independiente. En esa ocasión, el Pleno destacó que el principio que rige las relaciones entre las dos fuentes del derecho llamadas a complementarse es el principio de competencia y no el de jerarquía¹⁰. Esto implica que los reglamentos municipales sobre servicios públicos no derivan su validez de las normas estatales (ni de las normas federales), sino que la validez de ambos tipos de normas deriva directa y exclusivamente de la Constitución. Asimismo, significa que los límites de contenido que dichos reglamentos deben respetar son los derivados de la interpretación de las fracciones II y III del artículo 115 constitucional, cuya extensión, en los casos en que ello resulte litigioso, definirá la Suprema Corte y no la voluntad ilimitada o discrecional de las legislaturas estatales al emitir las leyes estatales en materia municipal. Se trata de un esquema en cuyo contexto “un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno [tiene] las atribuciones que constitucionalmente le corresponden”¹¹. La Constitución atribuye la potestad de emitir la regulación sobre los distintos ámbitos materiales a entes u órganos de gobierno distintos, horizontalmente dispuestos bajo el manto constitucional.

V.2. Estudio de fondo en el presente asunto

⁹ **Controversia constitucional 14/2001**, páginas 200 a 201; **controversia constitucional 18/2008**, páginas 74 y 75, y **controversia constitucional 326/2017**, páginas 19 y 20.

¹⁰ **Controversia constitucional 146/2006**, página **controversia constitucional 18/2008**, páginas 75 y 76.

¹¹ Véase **jurisprudencia P./J. 133/2005**. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, tomo XXII, octubre de 2005, página 2068.

12. Conforme a los agravios del recurrente, esta Primera Sala debe determinar lo siguiente: **¿el artículo 129, fracción XXXIII, del Reglamento de Gobierno de Cuernavaca que faculta y obliga al Tesorero Municipal a presentar avisos, declaraciones fiscales y atención de solicitudes de compulsas que emitan las autoridades fiscales contraviene los principios constitucionales de reserva de ley y de subordinación jerárquica, así como lo dispuesto en el artículo 115 constitucional, en el sentido de que dicha facultad corresponde exclusivamente al Ayuntamiento y, en consecuencia, al Presidente Municipal?**

13. Lo anterior, a efecto de determinar si, conforme al principio de exacta aplicación de la ley penal contenido en el artículo 14 constitucional, podría reprochársele al quejoso el hecho de no haberse enterado el impuesto sobre la renta a retenerse con motivo del pago de nómina a los trabajadores del Municipio de Cuernavaca, Morelos, al Servicio de Administración Tributaria (SAT) por los meses de junio y julio del 2011 y, en consecuencia, habersele responsabilizado por el delito de defraudación fiscal equiparable, previsto en el artículo 109, fracción II, y sancionado en el artículo 108, párrafo cuarto, fracción III, calificado en el párrafo sexto, inciso e), todos del Código Fiscal de la Federación.

14. El artículo 129, fracción XXXIII, del Reglamento de Gobierno de Cuernavaca que es la norma cuya constitucionalidad fue cuestionada por el quejoso, dispone lo siguiente:

Artículo 129. A la Tesorería Municipal le corresponde, además de las atribuciones que expresamente le señala la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, el despacho de los siguientes asuntos:

[...]

XXXIII.- Presentar avisos, declaraciones fiscales y atención de solicitudes de compulsas que emitan las autoridades fiscales; (resaltado de esta Primera Sala)

15. Por su parte, los artículos 41 y 82 de la Ley Orgánica Municipal prevén las siguientes facultades del Presidente Municipal y del Tesorero:

Artículo 41.- El Presidente Municipal es el representante político, jurídico y administrativo del Ayuntamiento; deberá residir en la cabecera municipal durante el lapso de su período constitucional y, como órgano

ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, tiene las siguientes facultades y obligaciones:

[...]

III. Nombrar al Secretario Municipal, al Tesorero Municipal, al Titular de Seguridad Pública y al Contralor Municipal, éste último nombramiento se sujetará a la ratificación de las dos terceras partes del Cabildo y;

IV. Vigilar la recaudación en todos los ramos de la hacienda municipal, cuidando que la inversión de los fondos municipales se haga con estricto apego a la Ley de ingresos aprobada por el Congreso del Estado;

[...]

VII. Representar al Ayuntamiento en todos los actos oficiales o delegar esta función;

[...]

IX. Celebrar, a nombre del Municipio, por acuerdo del Ayuntamiento, todos los actos y contratos necesarios para el funcionamiento de la administración municipal, con facultades de un apoderado legal;

X. Ejercer el Presupuesto de Egresos respectivo, organizar y vigilar el funcionamiento de la administración pública municipal; coordinar a través de la Tesorería las actividades de programación, presupuestación, control, seguimiento y evaluación del gasto público y autorizar las órdenes de pago; en términos de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos;

[...]

XXXII. Delegar en sus subalternos, dependencias o áreas administrativas del Ayuntamiento las atribuciones que esta Ley y el Reglamento Interior determinen como delegables; (resaltado de esta Primera Sala)

Artículo 82.- Son facultades y obligaciones del Tesorero:

[...]

IV. Establecer los sistemas para cuidar de la puntualidad de los cobros, de la exactitud de las liquidaciones, de la prontitud en el despacho de los asuntos de su competencia y de la debida comprobación de las cuentas de ingresos y egresos;

V.- Organizar y vigilar que se lleven al día y con arreglo a la técnica, la contabilidad del Municipio y las estadísticas financieras del mismo;

VI.- Llevar por sí mismo la caja de tesorería, cuyos valores estarán siempre bajo su inmediato cuidado y exclusiva responsabilidad;

[...]

X. Dar pronto y exacto cumplimiento a los acuerdos, órdenes y disposiciones del Ayuntamiento y del Presidente Municipal que les sean comunicados en los términos de esta Ley;

[...]

XVIII. Registrar los contratos y actos de los que resulten derechos y obligaciones para el Ayuntamiento;

[...]

XX. Efectuar los pagos presupuestados previo acuerdo del Ayuntamiento, o del Presidente Municipal en su caso; (resaltado de esta Primera Sala)

[...]

16. También resulta relevante tener en cuenta que, conforme a la sentencia del Tribunal Colegiado de Circuito, el juez de la causa penal otorgó valor probatorio al **oficio ******* para responsabilizar penalmente al quejoso, en el que *********, entonces Presidente Municipal de Cuernavaca, Morelos, señaló que la atribución de retener y enterar los impuestos derivados del pago de nómina a los trabajadores del municipio, recaía en el Tesorero Municipal¹².

17. Ahora bien, esta Primera Sala estima que, como lo señaló el Tribunal Colegiado de Circuito, la facultad concedida al Tesorero Municipal en el artículo 129, fracción XXXIII, del Reglamento de Gobierno de Cuernavaca, no contraviene los principios constitucionales de reserva de ley y de subordinación jerárquica, ya que la misma se encuentra subsumida en las facultades contenidas en los artículos 41 y 82 de la Ley Orgánica Municipal, además de que tanto dicha disposición reglamentaria como la ley orgánica mencionada no contravienen el artículo 115 constitucional, al tratarse de las facultades a las que se refiere la fracción II de dicho precepto donde los Ayuntamientos cuentan con un amplio margen de discrecionalidad para regular su vida interna, entre otras cuestiones, cómo deben funcionar y organizarse y cómo deben ser representados.

18. Como lo señaló el Tribunal Colegiado de Circuito y contrario a lo que sostiene el recurrente en su escrito de agravios, el artículo 129, fracción XXXIII, del Reglamento de Gobierno de Cuernavaca no sobrepasa los límites que le impone la Ley Orgánica Municipal, ya que la legislación local que regula el diseño de la estructura municipal en términos de lo dispuesto por la fracción II del artículo 115 de la Constitución General deposita en la figura del Tesorero Municipal los deberes de vigilar el correcto manejo de la contabilidad del Municipio, llevar por sí mismo la caja de tesorería, y efectuar los pagos presupuestados previo acuerdo del Ayuntamiento, o del Presidente Municipal en su caso, lo que incluye enterar las contribuciones municipales.

19. Por otra parte, al prever el artículo 115, fracción I, de la Constitución General que “el gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva”, ello no significa que las leyes municipales no puedan

¹² Véase página 362 de la sentencia dictada en el **AD 318/2018** del 28 de noviembre de 2019.

prever un marco normativo general conforme al cual se ejerza la representación del Ayuntamiento o se organice y funcione el mismo, ya que, como se advirtió previamente, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución General, esto es, “las bases generales de la administración pública municipal”, esencialmente comprenden aquellas normas indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, lo que incluye las funciones que deben ejercer los Tesoreros Municipales, la forma en que son nombrados, o, en su caso, la determinación de los alcances de la representación municipal y de su posibilidad de delegación.

20. En este sentido, es claro que, conforme a la Ley Orgánica Municipal, al Tesorero Municipal, el cual es nombrado por el Presidente Municipal sin la necesidad de contar con el aval del Ayuntamiento¹³, no sólo le corresponde vigilar que se cumplan con las obligaciones fiscales municipales, sino que también ello supone llevar la caja de tesorería y efectuar los pagos respectivos, incluyendo el entero de las contribuciones de los municipios, de manera que la facultad de presentar avisos, declaraciones fiscales y atención de solicitudes de compulsas que emitan las autoridades fiscales contenida en el artículo 129, fracción XXXIII, del Reglamento de Gobierno de Cuernavaca, tan sólo detalla funciones previstas de manera general en la legislación que establece las bases generales de la administración pública municipal en términos de lo dispuesto por la fracción II del artículo 115 constitucional¹⁴.

21. Además, la fracción XXVI del artículo 82 de la Ley Orgánica Municipal dispone que son facultades del Tesorero Municipal las demás que le asigne la ley, la de Hacienda Municipal, el Código Fiscal del Estado de Morelos y reglamentos en vigor, posibilitando que vía reglamentaria se detallen o especifiquen aún más los alcances de sus facultades y obligaciones.

22. En este sentido, como bien concluyó el Tribunal Colegiado de Circuito, no puede sostenerse que al responsable de organizar y vigilar que se lleve al día la contabilidad municipal conforme a las técnicas correspondientes de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal, se le exima de realizar las

¹³ Artículo 41, fracción III, de la Ley Orgánica Municipal.

¹⁴ Además, conforme al artículo 83 de la Ley Orgánica Municipal, los Tesoreros serán responsables de las erogaciones que efectúen y que no estén comprendidas en los presupuestos aprobados y de las que no haya autorizado el Ayuntamiento.

retenciones que las leyes fiscales imponen a la entidad y hacer los enteros correspondientes; con mayor razón si conforme al **oficio *******, el entonces Presidente Municipal de Cuernavaca, Morelos, señaló que la atribución de retener y enterar los impuestos derivados del pago de nómina a los trabajadores del municipio recaía en el Tesorero Municipal.

23. En este sentido, esta Primera Sala considera que el artículo 129, fracción XXXIII, del Reglamento de Gobierno de Cuernavaca no contraviene los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, ya que conforme al artículo 115, fracción II, constitucional, los Municipios pueden adoptar a través de sus leyes municipales una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa, como en lo relativo a la representación del Ayuntamiento, además de que, conforme a la Ley Orgánica Municipal, le correspondía al Tesorero Municipal retener y enterar los impuestos derivados del pago de nómina a los trabajadores del municipio.

24. Finalmente, en relación con el agravio relativo a que el Tribunal Colegiado de Circuito interpretó indebidamente el principio de exacta aplicación de la ley penal contenido en el artículo 14 constitucional, el mismo constituye una **cuestión de legalidad**, ya que el análisis relativo a determinar si las autoridades jurisdiccionales subsumieron correctamente en el tipo penal la conducta o hecho que se reprocha delictivo, de manera que se abstengan de imponer, por simple analogía o por mayoría de razón, alguna pena que no esté decretada por una ley exactamente aplicable (en este caso, “omitir enterar a las autoridades fiscales, dentro del plazo que la ley establezca, las cantidades que por concepto de contribuciones hubiere retenido o recaudado”), no es una cuestión revisable en el amparo directo en revisión al no ser propiamente constitucional.

25. Asimismo, los conceptos de invalidez en los que se alega que la norma reglamentaria combatida no se ajusta al contenido del artículo 82 de la Ley Orgánica Municipal o que ésta aumenta las atribuciones del Tesorero Municipal de Cuernavaca al insertar la palabra “además” sin justificación legal, no pueden analizarse en el presente recurso de revisión por no constituir cuestiones propiamente constitucionales sino de legalidad.

26. En conclusión, esta Primera Sala estima que, toda vez que los planteamientos del recurrente en los que alega cuestiones de constitucionalidad resultaron **infundados** y no existiendo deficiencia que suplir de oficio, lo que procede es confirmar la sentencia recurrida que negó el amparo solicitado.

VI. PUNTOS RESOLUTIVOS

27. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En la materia de la revisión, se **confirma** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** contra el acto y autoridad precisados en el punto 2 del apartado de “antecedentes y trámite” de esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.