

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 68/2011, promovida por el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 68/2011
ACTOR: PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE SINALOA

PONENTE: MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
SECRETARIA: FABIANA ESTRADA TENA

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **catorce de febrero de dos mil trece.**

VISTOS; Y

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de la demanda, autoridad demandada y norma impugnada. Por oficio presentado el ocho de junio de dos mil once en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Francisco Salvador López Brito, quien se ostentó con el carácter de Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Sinaloa, promovió controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, por la invalidez de las siguientes normas y actos:

1. Los artículos 4o., 16, 17, 21, 23, 26, 31, 33, 34, 41, y Tercero Transitorio del Reglamento de la Ley sobre Operación y Funcionamiento de Establecimientos Destinados a la Producción, Distribución, Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Sinaloa, reformados mediante Decreto de treinta de marzo de dos mil once, expedido por el Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" número 052, de fecha dos de mayo de dos mil once.

2. Los actos que como consecuencia de la aplicación de los mencionados artículos se realicen o puedan realizarse.

SEGUNDO. Antecedentes. En el escrito de demanda, se narraron, en síntesis, los siguientes:

1. Mediante Decreto número 501 publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" de cinco de junio de mil novecientos noventa y ocho fue aprobada y expedida la vigente Ley Sobre Operación y Funcionamiento de Establecimientos Destinados a la Producción, Distribución, Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Sinaloa, la cual abrogó la ley de la materia de fecha ocho de junio de mil novecientos ochenta y uno.

En la parte considerativa del dictamen que dio origen a la ley vigente, se señaló de manera expresa que el objetivo de su expedición era otorgar corresponsabilidad a los Ayuntamientos en la materia. Esto es, el ánimo del Poder Legislativo del Estado de Sinaloa, al expedir la Ley Sobre Operación y Funcionamiento de Establecimientos Destinados a la Producción, Distribución, Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Sinaloa, fue ampliar las facultades de los Ayuntamientos sobre el particular.

2. En cumplimiento al artículo Noveno Transitorio de la Ley, el veintidós de diciembre de mil novecientos noventa y nueve el Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa publicó el Reglamento de la Ley Sobre Operación y Funcionamiento de Establecimientos Destinados a la Producción, Distribución, Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Sinaloa, el cual fue expedido en concordancia con la ley que reglamenta.

3. El treinta de marzo de dos mil once, el Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa expidió el Decreto mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones del citado Reglamento de la Ley Sobre Operación y Funcionamiento de Establecimientos Destinados a la Producción, Distribución, Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Sinaloa, el cual fue publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" número 52, de fecha dos de mayo de dos mil once, entre ellos, los preceptos cuya invalidez se demanda.

Cabe mencionar que en la parte considerativa del decreto impugnado se señala expresamente, entre otros argumentos, lo siguiente: “*Que es necesario para el Ejecutivo Estatal tener mayor control sobre el actuar del gremio empresarial dedicado a la operación y funcionamiento de establecimientos destinados a la producción, distribución, venta y consumo de bebidas alcohólicas, por tratarse de una actividad económica de suma importancia*”; lo cual evidencia que el ánimo de la reforma contradice frontalmente los motivos que el Legislador tuvo para expedir la vigente ley de la materia.

TERCERO. Conceptos de invalidez. La parte actora esgrimió, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

1. Los artículos 4o., 16, 17, 21, 23, 26, 31, 33, 34, 41 y Tercero Transitorio del Reglamento de la Ley sobre Operación y Funcionamiento de Establecimientos Destinados a la Producción, Distribución, Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa” de dos de mayo de dos mil once, transgreden el principio de división de poderes contenido en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 19, 20 y 22 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.

Esto es así, porque el Poder Ejecutivo Estatal, contraviniendo el principio de división de poderes, ha excedido el ejercicio de sus facultades, atribuyéndose competencias, estableciendo sanciones, regulando revalidaciones, permisos, inspecciones y sanciones en materia de alcoholes, las cuales son materia de una ley aprobada y expedida por el Congreso del Estado.

En el mismo sentido, de conformidad con los artículos 43 y 44 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, es facultad exclusiva del Congreso del Estado expedir normas de observancia general, mientras que la facultad reglamentaria tiene por objeto desarrollar, complementar o detallar lo que la ley prevé, sin llegar a alterar o modificar el sentido que ella contiene, siendo que en el caso el Ejecutivo Local asume funciones del Poder Legislativo para crear situaciones que la ley no contempla, prácticamente modificándola, como se advierte del siguiente análisis particularizado:

- a) El artículo 4o. del Reglamento reformado señala como facultad exclusiva del Ejecutivo Estatal, todo lo concerniente al cumplimiento y aplicación de la Ley y del Reglamento, lo que contraviene lo establecido en el artículo 3o. de la Ley, que expresamente establece que dicha facultad es concurrente entre el Poder Ejecutivo y los Ayuntamientos.
- b) El artículo 16 del Reglamento establece que la solicitud para la revalidación de licencias puede tramitarse indistintamente ante la Dirección de Alcoholes y/o el Ayuntamiento, lo que transgrede frontalmente los artículos 27 y Octavo Transitorio de la Ley, que definen como facultad de los Ayuntamientos la revalidación de la licencia, sin incluir a la aludida Dirección.

Si bien la expedición de la licencia es facultad exclusiva del Ejecutivo del Estado, no aplica el principio de que quien puede lo más puede lo menos, pues existe norma especial que otorga facultad exclusiva a los Ayuntamientos para el trámite de la revalidación.

Además, la posibilidad de presentar la misma solicitud ante dos órdenes distintos de gobierno, provocaría duplicidad de funciones, descoordinación y oposición de criterios.

- c) Se adicionó una fracción VI al artículo 16 del Reglamento, a fin de incluir como requisito para la revalidación de licencias, una constancia que expida la propia Dirección de Alcoholes, en la que se constate que en el establecimiento respectivo no se haya vendido, exhibido, expuesto y/o reproducido música, videos, imágenes tendientes a enaltecer criminales o conductas antisociales. Dicho requisito que no se encuentra contemplado en la Ley, y se traduce en que el otorgamiento de la revalidación quede a la discrecionalidad de la Dirección.
- d) El párrafo tercero del artículo 17 del Reglamento faculta a la Dirección de Alcoholes para revocar las revalidaciones que otorguen los Ayuntamientos, cuestión que no se encuentra en el texto legal y que implica que una dependencia del Ejecutivo Local actúe por encima de los Ayuntamientos.

Por otro lado, la reforma al último párrafo de los artículos 17 y 23 del Reglamento viola el artículo 115 de la Constitución Federal y de la Ley de Hacienda Municipal, al afirmar que los Ayuntamientos no podrán cobrar cuotas y/o donativos no previstos en la Ley de la materia, ya que los mismos se encuentran permitidos en los artículos 102 y 120 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa —considerados como ingresos que puede captar el erario municipal por concepto de aprovechamientos y bajo el procedimiento y manejo que dichos numerales señalan—, así como en el artículo 4o. de la Ley, que permite a los Ayuntamientos recibir aportaciones con el fin de impulsar el bienestar y desarrollo social de la comunidad.

- e) El último párrafo del artículo 21 del Reglamento faculta a la Dirección de Alcoholes para revocar los permisos eventuales que autoricen los Ayuntamientos, lo anterior en detrimento de la facultad contenida en el artículo 30 de la Ley y que se fortalece con el numeral 78 de la misma.
- f) El artículo 26 del Reglamento impugnado contradice lo establecido por el artículo 32 de la Ley, al contemplar que las solicitudes de ampliación de horarios puedan tramitarse indistintamente ante la Dirección o ante el Ayuntamiento, siendo que la Ley fija que la facultad corresponde a los Ayuntamientos.

Se precisa que si bien la modificación y fijación del horario de venta es competencia del Poder Ejecutivo, ese es un supuesto distinto a la ampliación de hasta dos horas que puede hacer el Ayuntamiento respecto al referido horario.
- g) El artículo 31 del Reglamento contraviene el último párrafo del artículo 36 de la Ley, toda vez que se le dan facultades a la Dirección de Alcoholes para resolver en definitiva las solicitudes de cambio de domicilio, siendo que de conformidad con el precepto legal referido, estos deberán ser aprobados por la mayoría de los integrantes de los Ayuntamientos, una vez satisfechos todos los requisitos.
- h) Los artículos 33 y 34 del Reglamento establecen que la Dirección de Alcoholes o sus inspectores son los "únicos" autorizados para realizar la inspección y la vigilancia de los establecimientos del ramo, lo que contradice el artículo 30. de la Ley, el cual consigna como facultad del Ejecutivo y de los Municipios vigilar todo lo concerniente al cumplimiento y aplicación de la Ley. En el mismo orden de ideas, dichos preceptos contravienen el artículo 52 de la Ley, que señala que los Presidentes Municipales coadyuvarán en el cumplimiento de la función de inspección y vigilancia.
- i) De igual modo, el artículo 41 del Reglamento establece a la Dirección de Alcoholes como única facultada para imponer sanciones, lo que, como ya se dijo, contradice al artículo 30. de la Ley. Además, el precepto impugnado fue adicionado con dos supuestos de sanciones no previstas en la Ley, lo que transgrede el principio de que no puede sancionarse una conducta si la ley no la califica como sujeta a la misma.
- j) Por último, el artículo Tercero Transitorio del Reglamento pretende dejar sin efectos cualquier disposición que se oponga a lo preceptuado, incluso a la Ley, dejando de lado el principio de que las leyes solo pueden ser reformadas por el mismo órgano y procedimiento bajo el cual fueron creadas.

2. Los artículos 4o., 16, 17, 21, 23, 26, 31, 33, 34, 41 y Tercero Transitorio del Reglamento impugnado, transgreden los principios de fundamentación y motivación consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que todos los actos dictados por los poderes constituidos deben encuadrar en los catálogos de atribuciones y facultades expresamente establecidos por las constituciones. En el presente caso, la Constitución del Estado de Sinaloa, en su artículo 65 no contempla la facultad de legislar para el Gobernador del Estado, por lo tanto, ha actuado sin competencia constitucional ni legal, creando disposiciones generales con alcances de ley al reformar el Reglamento de la Ley sobre Operación y Funcionamiento de Establecimientos Destinados a la Producción, Distribución, Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Sinaloa.

3. El Reglamento impugnado viola los principios de supremacía constitucional y del orden jerárquico normativo de las leyes contenidos en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos porque existe una atribución de facultades que le compete exclusivamente al Congreso del Estado de Sinaloa y que fue invadida por el Ejecutivo Local.

CUARTO. Artículos constitucionales que el actor aduce violados. Los preceptos que se estiman infringidos son los artículos 14, 16, 116 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO. Admisión y Trámite. Por acuerdo de nueve de junio de dos mil once, el Ministro Juan N. Silva Meza, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que le correspondió el número 68/2011 y, por razón de turno, designó al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea como instructor del procedimiento, según el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.

Por diverso acuerdo de fecha diez de junio de dos mil once, el Ministro instructor tuvo por presentado al promovente con la personalidad que ostentó y admitió a trámite la demanda, teniendo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa a quien ordenó emplazar para que formulara su contestación dentro del plazo de treinta días hábiles.

Por lo que respecta a la solicitud de la parte actora de llamar como terceros interesados a los Municipios de Ahome, El Fuerte, Choix, Guasave, Sinaloa, Angostura, Salvador Alvarado, Mocorito, Badiraguato, Culiacán, Navolato, Cosalá, Elota, San Ignacio, Mazatlán, Concordia, Rosario y Escuinapa, todos del Estado de Sinaloa, el instructor determinó que no era procedente, en virtud de que la sentencia que en su oportunidad se dicte no es susceptible de afectar a los Municipios del Estado de Sinaloa.

Asimismo, ordenó dar vista a la Procuradora General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO. Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa. En el escrito respectivo, sustancialmente, señaló:

1. Es falso que el Ejecutivo Estatal en ejercicio de la facultad reglamentaria se irrogue competencias, establezca sanciones o limite en forma alguna la actuación de los Municipios en materia de prevención del alcoholismo, sino que el Reglamento impugnado tiene la finalidad de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley que reglamenta, sin modificar su sentido y alcances normativos, como a continuación se muestra:

- a) Sobre la contravención del artículo 4o. del Reglamento, se manifiesta que es errónea la apreciación del actor porque el legislador dispuso que la actuación de los Municipios es coadyuvar y ser corresponsables con la función de combatir el alcoholismo como lo establece el artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 156 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa. Lo anterior también se sustenta en el artículo 51 de la Ley que dispone que es facultad exclusiva del Poder Ejecutivo estatal la inspección y vigilancia para la estricta observancia y cumplimiento de la Ley y su Reglamento.
- b) Es infundado el razonamiento sobre el artículo 16 del Reglamento, relativo a la posibilidad de tramitar la revalidación de la licencia ante la Dirección de Alcoholes o el Ayuntamiento, ya que la ampliación de posibilidades para los titulares de una licencia de presentar la solicitud ante la autoridad Municipal o Estatal no violenta las disposiciones legales puesto que en última instancia es la Dirección de Alcoholes la que decide sobre las revalidaciones de licencias.
- c) Es falsa la afirmación del actor sobre el requisito adicional para la revalidación de la licencia, contenido en el artículo 16, fracción VI del Reglamento, ya que de los artículos 45, fracción XIV y 59, fracción II de la Ley, se concluye que el Reglamento puede contener disposiciones mediante las cuales “se prohíba vender, exhibir, exponer y/o reproducir música, videos, imágenes y demás tendientes a enaltecer conductas antisociales o criminales”, y condicionar el cumplimiento de la Ley a la revalidación de la licencia, ya que tales preceptos prohíben a los titulares de los negocios dedicados a expender bebidas alcohólicas fijar imágenes o leyendas que ofendan la moral y las buenas costumbres o realizar dentro de los establecimientos actos que alteren el orden público, la moral o las buenas costumbres.
- d) La autorización a la Dirección de Alcoholes para participar en el trámite de revalidación, incluyendo su facultad de revocación, en términos del artículo 17 del Reglamento, ya formaba parte de la esfera competencial de la Dirección, porque todos los expedientes integrados por los Ayuntamientos requieren de una validación definitiva. En términos de la Ley, el Municipio integra el expediente respectivo para posteriormente remitirlo a la mencionada Dirección Estatal para su validación.

De igual manera, resulta infundada la aseveración de que el artículo 17 del Reglamento tildado de ilegal limitó a los Ayuntamientos en su actividad de cobrar donativos, pues el artículo 17 del Reglamento refiere que no se podrá condicionar la revalidación a requisitos, cuotas o donativos no previstos en la ley de la materia, de ahí que no exista violación alguna.

- e) Por lo que respecta al artículo 21 del Reglamento, que prevé la facultad de la Dirección de revocar permisos eventuales otorgados por los Ayuntamientos, de la lectura de los artículos 30 y 78 de la Ley se advierte que nada tiene que ver la facultad de revocar un permiso eventual con la facultad de los Municipios de autorizar permisos eventuales. Por lo tanto, la nueva disposición reglamentaria no vulnera en forma alguna las facultades de los Ayuntamientos, ya que el artículo 51 de la Ley claramente refiere que la inspección y vigilancia para la estricta observancia y cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley, estará a cargo del Gobierno del Estado.

- f) Es falso que el artículo 26 del Reglamento contradiga el artículo 32 de la Ley, ya que es la presentación de la solicitud de ampliación de horario, la que puede hacerse ante el Ayuntamiento o la Dirección de Inspección y Normatividad, sin que ello quiera decir en forma alguna que la dependencia estatal se arrogue facultades para autorizar las ampliaciones de horario, ya que en la segunda parte del artículo impugnado se señala que serán los Ayuntamientos quienes autoricen la ampliación respectiva.
- g) Respecto del artículo 31 del Reglamento, no es cierto que vaya en contra del diverso 36 de la Ley de Alcoholes, pues una vez más, el Reglamento se refiere a la presentación de la solicitud de manera indistinta ante el Ayuntamiento o la Dirección, sin que se pase por alto el procedimiento legal respectivo.
- h) Las facultades de inspección contenidas en los artículos 33 y 34 del Reglamento son acordes con el artículo 51 de la Ley de Alcoholes, el cual establece que es facultad exclusiva del Poder Ejecutivo del Estado la inspección y vigilancia para la estricta observancia y cumplimiento de la ley y su reglamento.

Respecto a la supuesta transgresión al artículo 52 de la Ley, la interpretación correcta de dicho precepto es que los Presidentes Municipales coadyuvarán en el ámbito de su respectiva competencia por conducto de los servidores públicos que para tal efecto se designen; sin embargo, ello no quiere decir que se invada su esfera de competencia en razón de que es la propia Ley la que dispone que es facultad exclusiva del Gobierno del Estado la inspección y vigilancia de su cumplimiento.

- i) No se esgrime ningún razonamiento lógico jurídico sobre la ilegalidad de la utilización del vocablo “única” en el artículo 41 del Reglamento. El artículo 68 de la Ley de Alcoholes establece como sanciones la multa, clausura provisional, clausura definitiva del establecimiento y la cancelación de la licencia; de ahí que al precisarse en el Reglamento que la autoridad puede revocar un permiso eventual o cancelar una extensión de horario, no va en contra de la esencia de la Ley, en razón de que se trata de situaciones de excepción que no pueden quedar fuera de la inspección y vigilancia de la dependencia estatal.

No aplica el principio “*nulla poena sine lege*”, en razón de que los supuestos de sanción sí están contenidos en la Ley, ya que la revocación del permiso eventual y la cancelación de una extensión de horario son derivados de la sanción de cancelación de licencia, mismo que representa el supuesto genérico.

- j) Las aseveraciones respecto al artículo Tercero Transitorio del Reglamento que se impugna, en el sentido de que las reforma y adiciones al Reglamento pretenden estar por encima de la Ley, son infundadas, ya que el actor no acredita en forma alguna que las reformas al Reglamento excedan o contravengan el texto legal.

2. No se violan los principios de fundamentación y motivación, ya que el Ejecutivo Local actuó de conformidad con la facultad reglamentaria contenida en los artículos 65, fracción I, y 69 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, relacionado con el artículo 76 de la Ley sobre Operación y Funcionamiento de Establecimientos Destinados a la Producción, Distribución, Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas.

3. Por cuanto hace a la violación de los principios de supremacía constitucional y orden jerárquico normativo de las leyes, es una apreciación subjetiva que no encuentra sustento en los artículos reformados, ya que no se expresan en forma clara los motivos particulares por las que se considera que existió una violación a la esfera de competencias del Congreso Local.

4. La controversia constitucional debe sobreseerse, ya que el representante del Poder Legislativo no actuó por acuerdo del Pleno del Congreso del Estado sino de la Comisión Permanente, la cual no tiene facultades para acordar la interposición de un medio de control constitucional sin haberse expresado la voluntad de la mayoría del órgano en cuyo nombre se promueve.

La Diputación Permanente tiene la obligación de dar cuenta al Congreso de los asuntos que durante su receso se hubiesen presentado, por lo que en todo caso debió informar al Pleno de la supuesta actuación ilegal por parte del Poder Ejecutivo, para que se pusiera a su consideración la interposición del medio de control constitucional, en lugar de autorizar por sí misma la interposición de una controversia constitucional. De ahí que independientemente de que el Presidente de la Mesa Directiva sea quien ostente la representación del ente actor, lo cierto es que este únicamente puede interponer una controversia constitucional por acuerdo del Pleno del Congreso del Estado.

SÉPTIMO. Opinión de la Procuradora General de la República. En su escrito respectivo señaló, en síntesis, lo siguiente:

1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la controversia constitucional.

2. El Presidente de la Mesa Directiva del Poder Legislativo de Sinaloa se encuentra legitimado para representar al actor, en virtud de que ha acreditado su personalidad y cuenta con la representación legal para promover la presente controversia constitucional.

3. El plazo para la presentación de la demanda comenzó el tres de mayo de dos mil once y feneció el catorce de junio. Si la demanda fue presentada el ocho de junio de dos mil once, la misma es oportuna respecto de la norma impugnada. Por lo que respecta a los actos, son hechos futuros de realización incierta contra los cuales no procede la controversia constitucional, por lo que la presentación de la demanda respecto de estos actos es extemporánea por defecto, toda vez que se realizó antes de que se verificara su emisión.

4. La causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo Estatal es infundada, ya que de conformidad con la normatividad aplicable, la representación jurídica del actor le corresponde al Presidente de la Mesa Directiva, sin que requiera de ninguna formalidad o acuerdo especial del Pleno del Congreso Local.

5. Los argumentos del Poder Legislativo de Sinaloa son fundados respecto de los artículos 4o., 16, 17, 21, 23 y 26 del Reglamento impugnado, conceden a la autoridad administrativa estatal atribuciones que la ley reservó a favor de los Ayuntamientos, por lo que representan un exceso en el ejercicio de la facultad reglamentaria concedida en el numeral 65, fracción I, de la Constitución del Estado de Sinaloa.

En cambio, son infundados los argumentos del actor para sustentar la inconstitucionalidad del artículo 31 del Reglamento, ya que en el marco normativo de la Ley de Alkoholes se consignó como facultad concurrente de las autoridades municipales y estatales el disponer, en el ámbito de sus competencias, el cambio de domicilio a los titulares de licencia cuando así lo requiera el orden público y el interés general, es decir, el cambio de domicilio podrá ser tramitado por la autoridad estatal o municipal a la que se le solicite, cumpliendo con los requisitos y términos en la Ley y el Reglamento, por lo tanto deberá reconocerse la validez de dicho precepto.

De igual manera, los razonamientos esgrimidos a favor de la inconstitucionalidad de los artículos 33 y 34 del Reglamento de Alkoholes son infundados, ya que la Ley de Alkoholes encomienda al Gobierno Estatal la práctica de visitas de inspección para verificar el cumplimiento de las disposiciones legales en la materia, previéndose la colaboración de la autoridad municipal respectiva, en caso de que la dependencia de la administración pública competente así lo requiera.

Por lo que respecta al artículo 41 del Reglamento, los conceptos de invalidez son parcialmente fundados: El primer párrafo de dicho precepto, al establecer que la Dirección de Inspección y Reglamentos de la Secretaría General de Gobierno del Estado, es la única autoridad facultada para imponer las sanciones establecidas en la ley, no excede el ejercicio de la facultad reglamentaria, pues la citada disposición encuentra su justificación y medida en la norma que reglamenta. En cambio, las fracciones II y III del citado precepto reglamentario son un exceso en la facultad reglamentaria porque no es materia de un reglamento el establecimiento del sistema sancionatorio. El Poder Ejecutivo estatal debió limitarse a desarrollar el sistema sancionador diseñado por el Congreso de la entidad, sin añadir o variar el contenido sustancial del mismo, pues el establecimiento de las conductas ilícitas o prohibidas, así como la determinación de las sanciones correspondientes son materias que se encuentran reservadas a la ley.

Finalmente, en lo que concierne al artículo Tercero Transitorio del Decreto de Reformas al Reglamento de Bebidas Alcohólicas los argumentos son infundados, ya que dicho precepto no modifica los dispositivos de la Ley, por tratarse de una norma de menor jerarquía a la ley emitida por el Congreso de la entidad, por lo que carece de la fuerza legal necesaria para quitarle vigencia y aplicación a dicha norma.

OCTAVO. Celebración de la audiencia. Agotado en sus términos el trámite respectivo, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. 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 h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un conflicto entre el Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sinaloa.

SEGUNDO. Fijación y existencia de los actos impugnados. En la demanda se impugna lo siguiente:

1. Los artículos 4o., 16, 17, 21, 23, 26, 31, 33, 34, 41, y Tercero Transitorio del Reglamento de la Ley Sobre Operación y Funcionamiento de Establecimientos Destinados a la Producción, Distribución, Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Sinaloa, reformados mediante decreto de treinta de marzo de dos mil once, expedido por el Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" número 052, de fecha dos de mayo de dos mil once.

2. Los actos que como consecuencia de la aplicación de los mencionados artículos se realicen o puedan realizarse.

Por lo que respecta a los preceptos indicados en el punto 1, este Pleno advierte que si bien se señalan como impugnados los artículos 16 y 41 del Reglamento en su totalidad, del análisis integral de la demanda se advierte que únicamente se formulan conceptos de invalidez respecto de algunas de sus fracciones, concretamente, las fracciones I y VI del artículo 16, así como las fracciones II y III del 41.

Por tanto, se tienen como impugnados los artículos 4o., 16, fracciones I y VI, 17, 21, 23, 26, 31, 33, 34 y 41, fracciones II y III, del Reglamento de la Ley sobre Operación y Funcionamiento de Establecimientos Destinados a la Producción, Distribución, Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Sinaloa, así como el artículo Tercero Transitorio del Decreto publicado en el periódico oficial "El Estado de Sinaloa" de dos de mayo de dos mil once, que reformó dichos preceptos¹.

En cambio, por cuanto hace a "*los actos que como consecuencia de la aplicación de los mencionados artículos se realicen o puedan realizarse*", su existencia no se acreditó en autos, por lo que procede el sobreseimiento con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.- Oportunidad. Se procede a analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida en forma oportuna.

En el caso se impugnan normas de carácter general, por lo que el análisis de oportunidad se rige por el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia², que prevé la existencia de dos momentos para promover la controversia constitucional en tal supuesto:

1. Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y

2. Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

Los preceptos impugnados no se combaten con motivo de su aplicación, sino por su entrada en vigor, por lo que debe atenderse a su fecha de publicación, que en el caso fue el dos de mayo de dos mil once, por lo que el plazo para la interposición de la demanda, en términos del artículo 21 de la Ley Reglamentaria, corrió del tres de mayo al catorce de junio de dos mil once, tomando en cuenta que los días siete, ocho, catorce, quince, veintiocho, veintidós, veintiocho y veintinueve de mayo, así como cuatro, cinco, once y doce de junio fueron hábiles por ser sábados y domingos, al igual que el cinco de mayo en términos acuerdo 2/2006 del Tribunal Pleno.

¹ **Artículo Único.-** Se reforman los artículos 3o., fracción X, 4o., 16o., fracciones I, II, IV y V, 17o., 21o., 23o., 26o., 27o., 31o., 33o., 34o., 41o., fracción II y III, 45o., fracción IX, 46o., 49o., y 51, último párrafo. Se adicionan la fracción VI al artículo 16o. y las fracciones IV y V al artículo 41o.

² **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;

Por tanto, al haberse presentado el ocho de junio de dos mil once en la oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, su promoción resulta oportuna.

CUARTO. Legitimación de la parte actora. A continuación se analiza la legitimación activa, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³, establecen que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

En términos del artículo 42, fracción XX de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa⁴, la representación legal del Congreso en juicio y fuera de él, le corresponde al Presidente de la Mesa Directiva, el cual cuenta con facultades generales para pleitos y cobranzas y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley.

En el presente asunto, promovió la controversia constitucional el Diputado Francisco Salvador López Brito en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Sinaloa, lo que acreditó con copia certificada de la síntesis del acta de la sesión pública solemne de instalación de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa, celebrada el primero de diciembre de dos mil diez⁵, que contiene la elección de la Mesa Directiva que funcionará durante el primer año de ejercicio constitucional de la Legislatura, de lo que se concluye que dicho funcionario está legalmente facultado para representar al Congreso del Estado de Sinaloa.

No es obstáculo a lo anterior, el argumento que hace valer el Poder Ejecutivo Local en su contestación de demanda, consistente en que el representante del Poder Legislativo no actuó por acuerdo del Pleno del Congreso, sino que lo hizo con fundamento en un acuerdo de la Comisión Permanente, la cual no tiene facultades para acordar la interposición de un medio de control constitucional, por lo que al no haberse expresado la voluntad de la mayoría para promover la controversia, el promovente carece de legitimación.

A este respecto, este Pleno advierte que la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa le otorga la representación de dicho órgano al Presidente de la Mesa Directiva, sin condicionar dicha representación al cumplimiento de requisito alguno; particularmente, sin necesidad de que sus atribuciones las ejerza por acuerdo del Pleno del Congreso.

Así, al ser el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa uno de los entes enunciados por el artículo 105, fracción I, constitucional y haber acudido por conducto del funcionario que lo representa, se reconoce la legitimación de la parte actora.

³ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y

IV. El Procurador General de la República.

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.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

⁴ **Artículo 42.-** El Presidente de la Mesa Directiva tendrá la representación legal del Congreso, pudiendo delegarla en la persona o personas que considere conveniente; y tendrá las siguientes atribuciones:

XX.- Representar al Congreso en juicio y fuera de él, con todas las facultades generales para pleitos y cobranzas y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, en términos de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 2,436 y en el artículo 2,469 del Código Civil para el Estado de Sinaloa y sus correlativos en todo el país.

⁵ Fojas 55 a 59 del cuaderno principal del expediente.

QUINTO. Legitimación pasiva. Se procede ahora al análisis de la legitimación de la parte demandada.

De los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional⁶, se advierte que en las controversias constitucionales tendrán el carácter de parte demandada, la entidad, poder u órgano que haya emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, así como que el demandado deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen estén facultados para representarlo.

Es autoridad demandada en esta controversia, el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, en cuya representación acude Humberto Alejandro Villasana Falcón, en su carácter de Director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno de la entidad, lo cual acredita con copia certificada del nombramiento expedido a su favor por el Secretario General de Gobierno⁷.

El artículo 50, fracción III, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno⁸, señala que corresponde a la Dirección de Asuntos Jurídicos representar los intereses del Poder Ejecutivo del Estado en toda clase de procedimientos judiciales y administrativos.

Por tanto, al acudir en representación del ente que emitió la norma impugnada, debe reconocerse legitimación pasiva, sin que deba tomarse en cuenta el Poder General para Pleitos y Cobranzas que exhibió para acreditar que acude también con el carácter de apoderado, ya que dicha forma de representación no es admisible en las controversias constitucionales.

SEXTO. Causas de improcedencia. No habiendo causas de improcedencia distintas a la que ya fue analizada en el considerando cuarto, se procede al estudio de fondo.

SÉPTIMO. Estudio de fondo. El planteamiento de la parte actora consiste, básicamente, en que diversos preceptos del Reglamento de la Ley sobre Operación y Funcionamiento de Establecimientos Destinados a la Producción, Distribución, Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Sinaloa, van más allá de la ley que reglamentan, invadiendo por ello la facultad legislativa del Congreso Local, lo que resulta violatorio del principio de división de poderes que consagra a nivel estatal el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los principios de fundamentación y motivación que consagran los artículos 14, 16 y el de supremacía constitucional que establece 133, todos de la Norma Fundamental.

Para pronunciarse al respecto, es necesario referirse primero al régimen constitucional de competencias en materia de combate al alcoholismo, que es el ámbito en el que se inserta la Ley sobre Operación y Funcionamiento de Establecimientos Destinados a la Producción, Distribución, Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Sinaloa⁹.

A este respecto, el artículo 117 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en términos generales una serie de prohibiciones a las entidades federativas, y a la par de éstas, en su último párrafo faculta expresamente tanto al Congreso de la Unión como a las Legislaturas de los Estados para emitir leyes que tengan por objeto el combate al alcoholismo¹⁰.

⁶ Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

...

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

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

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

⁷ El cual obra a foja 321 del expediente principal.

⁸ Artículo 50. Corresponde a la Dirección de Asuntos Jurídicos el ejercicio de las siguientes atribuciones:

...

III. Representar los intereses del Poder Ejecutivo del Estado, y de las entidades referidas en la fracción I, en toda clase de procedimientos judiciales y administrativos, sin perjuicio de que la puedan ejercitar directamente, en los términos de las leyes respectivas.

⁹ Artículo 80. Las disposiciones de la presente Ley coadyuvarán , en los términos del artículo 156 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, a evitar y combatir el alcoholismo, a través de un estricto control de los establecimientos destinados a la elaboración, envasamiento, distribución, almacenamiento, transportación, venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico.

¹⁰ Artículo. 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso:

[...]

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Al respecto, ya este Tribunal Pleno se ha pronunciado en el sentido de que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados tienen facultades, en el ámbito de sus competencias, para legislar en materia de combate al alcoholismo, ya que dicha facultad deriva directamente del último párrafo del artículo 117 constitucional. Esto se determinó al resolverse, por unanimidad de diez votos, la controversia constitucional 8/2002 en sesión de diez de marzo de dos mil cinco. Resulta ilustrativa al respecto la tesis de jurisprudencia P./J. 80/2005¹¹ de rubro: "BEBIDAS ALCOHÓLICAS. LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES ESTÁ FACULTADA CONSTITUCIONALMENTE PARA EXPEDIR LA LEY QUE REGULA SU VENTA Y CONSUMO".

Así pues, es claro para este Tribunal Pleno que la facultad para emitir leyes que tengan por objeto el combate al alcoholismo, es una facultad constitucional y directamente asignada tanto al Congreso de la Unión como a las Legislaturas de los Estados y no así a los municipios. En efecto, de ninguna parte del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se deriva que los municipios estén facultados para regular lo relativo al combate al alcoholismo, sino que sobre dicha materia, deben observar lo establecido por las leyes estatales. No obstante, las legislaturas locales pueden delegar a los ayuntamientos funciones en esta materia, en términos del artículo 115, fracción III, inciso i) de la Constitución General de la República.

Es en este contexto normativo que el Congreso del Estado de Sinaloa expidió la Ley sobre Operación y Funcionamiento de Establecimientos Destinados a la Producción, Distribución, Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Sinaloa (Ley de Alcoholes), publicada en el Periódico Oficial de la entidad, el cinco de junio de mil novecientos noventa y ocho.

El Reglamento respectivo fue expedido por el Gobernador del Estado y publicado en el Periódico Oficial el veintidós de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, y reformado mediante el Decreto que ahora se impugna, publicado el dos de mayo de dos mil once. Lo anterior, con fundamento en el artículo 65, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa¹², el cual le da al Ejecutivo Local la facultad para reglamentar las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Ahora bien, este Tribunal Pleno ha abordado ampliamente el tema de la facultad reglamentaria, particularmente la que el artículo 89, fracción I, constitucional otorga al Presidente de la República, en el sentido de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes.

Se trata, dicen los precedentes, de una facultad limitada por el principio de legalidad, del cual derivan, a su vez, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida¹³.

¹¹ Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, julio de 2005. Pág. 801. El texto de la tesis es: "El hecho de que el artículo 27 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes no establezca expresamente la facultad del Congreso Local para legislar en materia de combate al alcoholismo, no implica que dicho cuerpo legislativo se haya excedido en sus atribuciones al expedir la Ley que Regula la Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en esa entidad federativa, en virtud de que tal facultad deriva directamente del último párrafo del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual faculta a las Legislaturas Locales para que en el ámbito de sus competencias emitan leyes encaminadas a combatir el alcoholismo".

¹² **Artículo 65.** Son facultades y obligaciones del Gobernador Constitucional del Estado, las siguientes:

I. Sancionar, promulgar, reglamentar y ejecutar las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, así como expedir los reglamentos autónomos que la Constitución General de la República y esta Constitución le autoricen o faculten.

¹³ **FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.** La Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las provisiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley. Asimismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida. Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas. Por ende, en el orden

Asimismo, este Pleno ha establecido que 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 aquélla¹⁴.

Así lo sostuvo esta Corte en la acción de inconstitucionalidad 36/2006, en la que afirmó que el Poder Ejecutivo del Estado de Durango en uso de su facultad reglamentaria no podría expedir disposiciones que incidieran en el ámbito de facultades del Instituto Electoral de la entidad, por ser un órgano autónomo estatal que no se encuentra dentro del ámbito de atribuciones del Poder Ejecutivo de la entidad.

Ahora bien, los criterios que este Tribunal ha establecido respecto de la facultad reglamentaria del Presidente de la República operan también respecto de la facultad reglamentaria de los Gobernadores de los Estados de la República, por la similitud con que están consignadas las facultades respectivas en las distintas Constituciones Locales y, sobre todo, porque se trata de criterios que se han venido desarrollando a la luz del principio de división de poderes, que rige para los Estados en términos del artículo 116 de la Constitución General de la República¹⁵.

Así, en la medida en que las Constituciones Locales facultan a los Ejecutivos Estatales para reglamentar las leyes y decretos que expidan las legislaturas, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, debe entenderse que se trata de una facultad subordinada a las leyes emitidas por los Congresos Locales, cuyo ejercicio no puede modificar o alterar el contenido de las mismas. Los reglamentos locales tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, por lo que pueden detallar sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, pero no contener mayores posibilidades o imponer limitantes distintas.

Además, dicha facultad solo puede ejercerse en el ámbito de atribuciones de los propios Poderes Ejecutivos Locales, pues si la finalidad de la facultad reglamentaria es proveer un marco normativo para la ejecución de las leyes, es claro que **los reglamentos solo pueden proyectar su eficacia en el ámbito en el que los poderes ejecutivos están facultados para ejecutar la ley**.

En particular, los reglamentos emitidos por los Ejecutivos Locales no pueden incidir en la esfera de atribuciones de los Municipios, ya que la Constitución General de la República prevé la existencia de un orden jurídico municipal que se vincula con los órdenes federal y estatal en términos competenciales, en el marco

federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que esta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del Presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, Agosto de 2009, Tesis P./J. 79/2009, página 1067.)

¹⁴ **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 competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento solo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que estas 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 solo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, Mayo de 2007, Tesis P./J. 30/2007, página 1515.)

¹⁵ **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.

del cual los Ayuntamientos constituyen órganos de gobierno dotados de su propia facultad reglamentaria para regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia¹⁶, con apego a las bases generales establecidas por las legislaturas.

Al tenor de lo expuesto, la materia de la presente controversia constitucional consiste en determinar si los preceptos que se impugnan del Reglamento de la Ley sobre Operación y Funcionamiento de Establecimientos Destinados a la Producción, Distribución, Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Sinaloa, están debidamente subordinados a la ley que reglamentan, limitándose a desarrollarla o pormenorizarla, o si, por el contrario, van más allá de ella, la extienden a supuestos distintos, o la contradicen. De igual modo, deberá revisarse si el Reglamento impugnado se limita a regular el ámbito propio del Poder Ejecutivo Local o si abarca aspectos que la Ley de Alcoholes del Estado de Sinaloa reserva al ámbito competencial de los Municipios de la entidad.

Para ello, se procede al estudio de los preceptos impugnados, agrupándolos por temas:

1. Artículo 4o. Facultad exclusiva del Ejecutivo Local en la vigilancia del cumplimiento de la ley.

El artículo impugnado dice:

Artículo 4. Es facultad exclusiva del Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría y de la Dirección, vigilar todo lo concerniente al cumplimiento y aplicación de la Ley y de este Reglamento. (Énfasis añadido)

La parte actora argumenta que, al señalar que corresponde al Poder Ejecutivo Local en "exclusiva", la facultad de vigilar el cumplimiento de la Ley de Alcoholes, el artículo impugnado va más allá de lo establecido en el artículo 3o. de dicho ordenamiento, el cual establece que la facultad de vigilancia es concurrente entre el Poder Ejecutivo Local y los Ayuntamientos.

El concepto de invalidez resulta **fundado**.

Para el cumplimiento de su objeto, la Ley de Alcoholes asigna diversas competencias y facultades tanto al Poder Ejecutivo del Estado como a los Ayuntamientos, en lo relativo al otorgamiento de licencias, permisos, revalidaciones, determinación de días y horarios de funcionamiento, así como cambios de domicilio y denominación de los establecimientos respectivos.

Así por ejemplo, el artículo 16¹⁷ faculta al Ejecutivo del Estado para expedir las licencias necesarias para establecer y operar los negocios a los que se refiere el propio ordenamiento; el artículo 31¹⁸, por su parte, lo faculta para modificar total o parcialmente los horarios y los días de funcionamiento de los respectivos giros.

En cambio, los artículos 27¹⁹ y 29²⁰ prevén que el otorgamiento de las revalidaciones de las licencias respectivas, serán competencia de los Ayuntamientos, mientras que el artículo 30²¹ señala como facultad de estos el otorgamiento de permisos para autorizar la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico en ferias, exposiciones, fiestas regionales, eventos deportivos u otros.

¹⁶ **MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA.** A raíz de la reforma constitucional de 1999 se amplió la esfera competencial de los Municipios en lo relativo a su facultad reglamentaria en los temas a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; derivado de aquella, los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias: a) el reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los Gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida; y b) los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los Municipios, respetando las bases generales establecidas por las legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, pues los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos -lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado-, pero tienen el derecho, derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II. (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, Octubre de 2005, tesis P./J. 132/2005, página 2069.)

¹⁷ **Artículo 16.** Para establecer y operar los negocios a que se refiere esta Ley, se requiere de licencia expedida por el Ejecutivo del Estado, por conducto de la dependencia competente, la cual se otorgará cuando se cumplan los requisitos y el procedimiento que la misma establece y no se afecte el interés social.

Se consideran establecimientos clandestinos todos aquellos que expendan bebidas alcohólicas sin contar con la licencia a que se refiere el párrafo anterior. Al que realice este tipo de actividad se le sancionará conforme al Artículo 69 párrafo segundo de esta Ley, independientemente de las que señalen otras disposiciones legales.

¹⁸ **Artículo 31.** Es facultad del Ejecutivo del Estado por conducto de la Secretaría General de Gobierno, modificar total o parcialmente los horarios establecidos y los días de funcionamiento, cuando así convenga al orden público e interés de la sociedad. En tales casos, deberá darse a conocer con anticipación a través de los medios de comunicación o mediante disposiciones de tipo administrativo. Deberá tenerse especial cuidado para que estas disposiciones no afecten las actividades de los principales centros turísticos de la Entidad.

¹⁹ **Artículo 27.** Anualmente, los titulares de licencias o los representantes legales de los establecimientos a que se refiere la presente Ley, deberán realizar los trámites correspondientes para su revalidación, ante los Ayuntamientos.

La citada revalidación se llevará a cabo durante los meses de enero, febrero y marzo de cada año. Este plazo podrá ampliarse por acuerdo del Ayuntamiento, cuando las circunstancias económicas y sociales así lo justifiquen.

²⁰ **Artículo 29.** A quien cumpla con los requisitos que establece esta Ley y su Reglamento, los Ayuntamientos le otorgarán la revalidación de la licencia respectiva. En tanto se realiza el trámite de revalidación de la licencia el negocio podrá seguir funcionando.

²¹ **Artículo 30.** Los Ayuntamientos podrán autorizar la venta y consumo ocasional de bebidas con contenido alcohólico en ferias, exposiciones, fiestas regionales, eventos deportivos u otros, acordes con la idiosincrasia y costumbres de los habitantes de las distintas regiones del Estado, salvaguardando en forma invariable las disposiciones del artículo 156 de la Constitución Política Local.

Así, en la medida en que la Ley concede facultades en la materia tanto al Ejecutivo Local como a los Ayuntamientos del Estado, cobra sentido lo dispuesto en el artículo 3o., el cual establece que es facultad del Ejecutivo del Estado **y de los Ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias**, vigilar todo lo concerniente al cumplimiento y aplicación de la Ley²².

En estas condiciones, el artículo 4o. del Reglamento impugnado, en la parte en que prevé la exclusividad de las facultades de vigilancia del Ejecutivo Estatal, contradice lo dispuesto en la Ley sobre Operación y Funcionamiento de Establecimientos Destinados a la Producción, Distribución, Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Sinaloa, la cual le da a los Ayuntamientos una esfera propia de atribuciones legales y facultades de vigilancia en ese ámbito.

No es obstáculo a lo anterior lo dispuesto en el artículo 51²³ de la Ley, el cual señala que la función de inspección y vigilancia estará a cargo del Gobierno del Estado, pues lo cierto es que dicho precepto se refiere concretamente a las facultades de inspección y vigilancia que se traducen en la práctica de visitas domiciliarias, como se desprende del artículo 52²⁴ del ordenamiento en cita, mientras que el artículo 3o. se refiere más ampliamente a la posibilidad de vigilar el cumplimiento de la Ley en los ámbitos de competencia de las distintas autoridades facultadas para aplicarla. Además, el mencionado artículo 52 prevé precisamente que también los Presidentes Municipales coadyuven en las labores de inspección y vigilancia en sus ámbitos de competencia, por lo que ni siquiera en ese ámbito existe la exclusividad que el Reglamento pretende imponer.

Ahora bien, el motivo de invalidez que este Pleno advierte deriva de la inclusión de la palabra “exclusiva” en el texto del artículo 4o., pues como se ha visto, la Ley contempla la posibilidad de que también los Ayuntamientos intervengan en la vigilancia de su cumplimiento, en sus respectivos ámbitos de atribuciones.

Por tanto, procede invalidar únicamente la porción normativa del artículo 4o. del Reglamento de la Ley sobre Operación y Funcionamiento de Establecimientos Destinados a la Producción, Distribución, Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado, que dice “exclusiva”.

2. Artículos 16, fracción I y 17. Autoridad competente para autorizar la revalidación de licencias.

Los artículos impugnados son del siguiente tenor literal:

Artículo 16. Para la revalidación de licencias se deberán cumplir los siguientes requisitos:

I. Solicitud por escrito dirigida a la Dirección y/o al Ayuntamiento que corresponda con copia para la Dirección;

Artículo 17. Revisada la solicitud para la revalidación de la licencia de que se trate, la Dirección y/o el Ayuntamiento correspondiente dictaminará la misma en un plazo no mayor de treinta días naturales, contados a partir de la fecha en que se recibió dicha solicitud.

La Dirección y/o el Ayuntamiento correspondiente, una vez dictaminada la solicitud de revalidación, emitirá orden de pago por concepto de revalidación de licencia, que se pagará en la Tesorería Municipal correspondiente. Posteriormente el Ayuntamiento remitirá el expediente completo a la Dirección, misma que podrá revocar la revalidación en términos de la ley y el reglamento de la materia.

Una vez autorizada la revalidación de licencia por la Dirección y/o el Ayuntamiento, la Tesorería Municipal correspondiente, por ningún motivo podrá negarse a recibir el pago por concepto de revalidación de licencia. Los Ayuntamientos no podrán exigir ningún requisito adicional a los ya establecidos para condicionar el trámite de revalidación de licencia, tampoco podrán cobrar cuotas y/o donativos no previstos en la Ley de la materia.

²² **Artículo 3o.** Es facultad del Ejecutivo del Estado **y de los Ayuntamientos en el ámbito de sus respectivas competencias**, vigilar todo lo concerniente al cumplimiento y aplicación de la presente Ley, sin perjuicio de las facultades que se le otorgan a otras autoridades.

²³ **Artículo 51.** La función de inspección y vigilancia para la estricta observancia y cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente Ley, estará a cargo del Gobierno del Estado, por conducto de la dependencia competente, quien designará los inspectores para tal efecto.

Los inspectores deberán tener una escolaridad mínima de nivel medio superior o su equivalente.

²⁴ **Artículo 52.** La dependencia competente del Gobierno del Estado, podrá ordenar y practicar visitas de inspección a los establecimientos que se dediquen a cualesquiera de los giros que considera esta Ley, en cualquier tiempo, para verificar el cumplimiento de las disposiciones legales en la materia.

Los Presidentes Municipales en su ámbito de competencia, coadyuvarán en el cumplimiento de dicha función por conducto de los servidores públicos que para tal efecto designen.

Las corporaciones policíacas estarán obligadas a prestar el apoyo que se requiera y, de igual manera, actuar en los casos que tengan conocimiento de alguna violación a la presente Ley y su Reglamento, para lo cual deberán levantar acta por escrito y turnarla a la dependencia competente.

En relación con el artículo 16, fracción I, la parte actora sostiene que al establecer que las solicitudes de revalidación se podrán presentar indistintamente ante la Dirección²⁵ o los Ayuntamientos, dicho precepto transgrede los artículos 27 y Octavo Transitorio de la Ley, la cual contempla a los Ayuntamientos como la única autoridad competente en el trámite de revalidación de licencias.

Respecto del artículo 17, se señala que también es inconstitucional por incluir a la citada Dirección en el procedimiento de revalidación, y por darle la facultad de revocar las licencias revalidadas por los Ayuntamientos, lo que invade la facultad exclusiva de estos en el otorgamiento de revalidaciones. Adicionalmente, se argumenta que la prohibición a los Ayuntamientos de cobrar cuotas y/o donativos no previstos en la Ley es inconstitucional, pues los artículos 102 y 120 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa autorizan al erario municipal a captar ingresos por concepto de donativos.

Son **fundados** los argumentos de la parte actora.

Los artículos 6o., 16, 17, 19, 27, 28, 29 y Octavo Transitorio²⁶ de la Ley sobre Operación y Funcionamiento de Establecimientos Destinados a la Producción, Distribución, Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Sinaloa, regulan lo relativo al otorgamiento de licencias y revalidaciones, esencialmente en los siguientes términos:

-Los establecimientos destinados a la elaboración, envasamiento, distribución, almacenamiento, transportación, venta y consumo de bebidas alcohólicas deberán contar con licencia y su revalidación respectiva. (Artículo 6o.)

-La licencia para operar los negocios a que se refiere la Ley será expedida por el Ejecutivo del Estado, por conducto de la dependencia competente. Se otorgará cuando se cumplan los requisitos y el procedimiento que la Ley establece y no se afecte el interés social. (Artículo 16)

-El otorgamiento de la licencia estará condicionado a cumplir con la normatividad que señalan la Ley y su Reglamento y una vez entregada, quedará sujeta a revalidación anual. (Artículo 17)

-Las licencias tendrán vigencia anual y podrán ser revalidadas por los Ayuntamientos, previa presentación de la licencia original del año anterior y la verificación de que se están cumpliendo los requisitos de ley. (Artículo 19)

-Los titulares de licencias deberán realizar anualmente los trámites de revalidación de las mismas ante los Ayuntamientos. (Artículo 27)

-La revalidación se llevará a cabo durante los meses de enero, febrero y marzo de cada año, pudiendo ampliarse el plazo por acuerdo del Ayuntamiento respectivo, cuando las circunstancias económicas y sociales así lo justifiquen. (Artículo 27)

²⁵ En términos del artículo 3o., fracción III, del Reglamento, se trata de la Dirección de Inspección y Reglamentos de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Sinaloa

²⁶ **Artículo 6o.** Los establecimientos destinados a la elaboración, envasamiento, distribución, almacenamiento, transportación, venta y consumo de bebidas alcohólicas, en envase cerrado o abierto, para operar, deberán contar previamente con la licencia y en su caso, la revalidación respectiva; las que se otorgarán en los términos y bajo las condiciones que establece la presente Ley y demás ordenamientos aplicables.

Artículo 16. Para establecer y operar los negocios a que se refiere esta Ley, se requiere de licencia expedida por el Ejecutivo del Estado, por conducto de la dependencia competente, la cual se otorgará cuando se cumplan los requisitos y el procedimiento que la misma establece y no se afecte el interés social.

Se consideran establecimientos clandestinos todos aquellos que expendan bebidas alcohólicas sin contar con la licencia a que se refiere el párrafo anterior. Al que realice este tipo de actividad se le sancionará conforme al Artículo 69 párrafo segundo de esta Ley, independientemente de las que señalen otras disposiciones legales.

Artículo 17. Para los alcances de esta Ley se entiende por licencia la autorización que otorga el Ejecutivo Estatal, por conducto de la dependencia competente, para establecer y operar locales destinados a la elaboración, envasamiento, almacenamiento, distribución, transportación, venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico en las distintas modalidades de giros que la misma establece.

El otorgamiento de la licencia estará condicionada a cumplir con la normatividad que señalan esta Ley y su Reglamento. Una vez entregada quedará sujeta a la revalidación anual.

La licencia se cancelará cuando se vulnere el orden público o el interés general.

Artículo 19. Las licencias a que se refiere esta Ley, tendrán vigencia anual y podrán ser revalidadas por el Ayuntamiento, previa la presentación de la licencia original del año anterior y la verificación de que se están cumpliendo los requisitos de ley.

Artículo 27. Anualmente, los titulares de licencias o los representantes legales de los establecimientos a que se refiere la presente Ley, deberán realizar los trámites correspondientes para su revalidación, ante los Ayuntamientos.

La citada revalidación se llevará a cabo durante los meses de enero, febrero y marzo de cada año. Este plazo podrá ampliarse por acuerdo del Ayuntamiento, cuando las circunstancias económicas y sociales así lo justifiquen.

Artículo 28. En los trámites de revalidación de la licencia, se considerará vigente la anuencia sanitaria expedida, en tanto la autoridad correspondiente no la haya fundadamente revocado.

Artículo 29. A quien cumpla con los requisitos que establece esta Ley y su Reglamento, los Ayuntamientos le otorgarán la revalidación de la licencia respectiva. En tanto se realiza el trámite de revalidación de la licencia el negocio podrá seguir funcionando.

ARTÍCULO OCTAVO. Las disposiciones referidas a la facultad de los Ayuntamientos para otorgar la revalidación de las licencias, iniciarán su vigencia a partir del año de 1999.

-Los Ayuntamientos otorgarán la revalidación de la licencia respectiva a quien cumpla los requisitos que establece la Ley y su Reglamento. (Artículo 29)

-La facultad de los Ayuntamientos para otorgar la revalidación de las licencias entró en vigor en mil novecientos noventa y nueve. (Artículo Octavo Transitorio)

De lo anterior, se advierte que la Ley en cuestión no prevé ninguna intervención del Ejecutivo Estatal en el otorgamiento de las revalidaciones de licencia, sino que claramente le otorga a los Ayuntamientos la facultad exclusiva de autorizarlas, conforme al procedimiento y previo el cumplimiento de los requisitos que la misma contempla.

Por ello, la porción normativa del artículo 16, fracción I, del artículo impugnado, que permite que la solicitud sea dirigida a la Dirección y/o al Ayuntamiento que corresponda, en unión a lo dispuesto en el artículo 17, según el cual la Dirección y/o el Ayuntamiento correspondiente dictaminarán dicha solicitud y emitirán la orden de pago por concepto de revalidación, así como la facultad conferida a la Dirección, de revocar la revalidación expedida por el Ayuntamiento, contradicen frontalmente lo dispuesto por la Ley, al otorgar facultades al Ejecutivo Local en contravención a la distribución competencial contenida en la Ley, lo que constituye un ejercicio excesivo de la facultad reglamentaria del Gobernador del Estado.

Más aún, este Pleno advierte que, como quedó expuesto al inicio de este considerando, **el Ejecutivo Estatal no puede ejercer su facultad reglamentaria respecto de la esfera de las atribuciones municipales**, pues con ello se desnaturaliza la facultad que le otorga el artículo 65, fracción I, de la Constitución Local, que es la proveer a la exacta observancia de la ley en la esfera administrativa que le es propia.

La facultad reglamentaria puede ejercerse únicamente dentro de los límites de la función ejecutiva del Gobernador del Estado, ya que en atención al principio de división de poderes no se trata de una facultad normativa que pueda tener el alcance de regular el ejercicio de competencias de otros órganos, sino únicamente facilitar la ejecución de la ley en la medida en que dicha ejecución le corresponde. Esta facultad no puede, en particular, alcanzar al orden jurídico municipal, porque para la homogenización de los Municipios en cuestión administrativa, la Constitución General de la República establece una reserva a las legislaturas locales, a través de las leyes de bases generales.

Así, la facultad reglamentaria del Ejecutivo Estatal no puede desbordar de su ámbito de facultades, de manera que si lo relativo a las revalidaciones de licencia se encuentra fuera de la esfera competencial que la Ley de Alcoholes le confiere, el reglamento expedido por el Ejecutivo Local para proveer en la esfera administrativa que le pertenece, no puede regular tal cuestión.

Lo mismo debe decirse respecto de la prohibición de establecer requisitos adicionales para el otorgamiento de la revalidación y de cobrar cuotas y/o donativos no previstos en la Ley.

Por tanto, procede declarar la invalidez de los artículos 16, fracción I y 17 del Reglamento de la Ley sobre Operación y Funcionamiento de Establecimientos Destinados a la Producción, Distribución, Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Sinaloa.

3. Artículo 16, fracción VI. Requisito para la revalidación, consistente en una constancia expedida por la Dirección.

El referido precepto señala lo siguiente:

Artículo 16. Para la revalidación de licencias se deberán cumplir los siguientes requisitos:

...

VI. Constancia que expida la Dirección, de que en ese establecimiento no se haya vendido, exhibido, expuesto y/o reproducido música, videos, imágenes y/o espectáculos artísticos tendientes a enaltecer criminales, conductas antisociales y/o actividades ilícitas, durante el período comprendido desde le (sic) fecha en que se revalidó su licencia por última vez, hasta la fecha de la nueva solicitud de revalidación.

En relación con este precepto, el actor argumenta que el requisito de contar con una constancia expedida por una dependencia del Ejecutivo Local, en la que se señale que en el establecimiento solicitante no se hayan vendido, exhibido, expuesto y/o reproducido música, videos, imágenes y/o espectáculos artísticos tendientes a enaltecer criminales, constituye una exigencia que no se encuentra prevista en la Ley, y que, además, en la medida en que esa constancia será expedida por la Dirección respectiva, la autorización de revalidación quedará, de hecho, condicionada a su discrecionalidad.

El concepto de invalidez es esencialmente **fundado**.

En primer lugar, este Pleno advierte que el precepto impugnado prevé un requisito para el otorgamiento de las revalidaciones, las cuales conforme a la Ley de Alcoholes corresponde otorgar a los Ayuntamientos, por lo que en este aspecto el Reglamento aborda una cuestión ajena al ámbito competencial del Ejecutivo Local, excediendo por ello los límites de su facultad reglamentaria.

Al respecto, no pasa desapercibido que el artículo 29 de la Ley de Alcoholes prevé que para el otorgamiento de revalidaciones los titulares de licencias deberán cumplir con los requisitos establecidos en la propia ley **y su reglamento**. Sin embargo, ello no debe entenderse en el sentido de que el Ejecutivo Local está facultado para señalar los requisitos que deberán exigir los Ayuntamientos para el otorgamiento de revalidaciones, ya que ello resultaría contrario a la naturaleza de su facultad reglamentaria y prácticamente podría hacer nugatoria la facultad otorgada a los Ayuntamientos.

A juicio de este Pleno, la interpretación que debe hacerse del artículo 29, es en el sentido de que para otorgar las revalidaciones, los Ayuntamientos deberán cerciorarse de que los titulares de las licencias estén cumpliendo con las disposiciones legales para el funcionamiento de los establecimientos respectivos, **así como las normas reglamentarias emitidas en el ámbito de las facultades legales del Ejecutivo**. Por ejemplo, los Ayuntamientos deben cerciorarse de que se respeten los horarios de operación establecidos en el Reglamento, ya que en términos del artículo 32²⁷ corresponde fijarlos al Ejecutivo en el Reglamento respectivo.

En este sentido, en la medida en que el precepto impugnado establece un requisito encaminado al otorgamiento de las revalidaciones de licencia, lo cual pertenece al ámbito competencial que la ley asigna a los Ayuntamientos, resulta inconstitucional.

Ahora bien, si la obligación de contar con la constancia en cuestión no se interpreta como un requisito para el otorgamiento de revalidaciones, sino más ampliamente como una prohibición a los titulares de licencias, este Pleno encuentra que también desde esa perspectiva se exceden los límites de la facultad reglamentaria.

El artículo 45 de la Ley prevé las prohibiciones a las que están sujetos los propietarios, administradores, encargados o empleados de los negocios dedicados a expedir bebidas con contenido alcohólico en los siguientes términos:

Artículo 45. Queda prohibido a los propietarios, administradores, encargados o empleados de los negocios dedicados a expender bebidas con contenido alcohólico, lo siguiente:

I. Establecer los negocios dentro de un radio de ciento cincuenta metros de los linderos de los edificios o casas destinadas a jardines de niños, instituciones educativas públicas o privadas, centros culturales, hospitales, sanatorios, hospicios, asilos, centros asistenciales, fábricas, edificios públicos, mercados, cuarteles militares, casetas de policía y templos religiosos. Esta disposición no regirá para agrupaciones organizadas como mutualidades o asociaciones civiles con fines sociales, deportivos o culturales, así como ultramarino, supermercado, restaurantes en cualquiera de sus modalidades, bodegas y almacenes, siempre que por sus características no se lesione el interés y el orden público y que además sean acordes con las definiciones de los giros que para cada caso establezca la presente Ley y su Reglamento.

Los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado, no autorizarán el establecimiento de los giros a que se hace alusión en el párrafo anterior;

II. Vender o permitir el consumo de bebidas con contenido alcohólico a los menores de 18 años o personas con discapacidad mental;

III. Vender bebidas con contenido alcohólico a personas en notorio estado de ebriedad y a personas armadas;

²⁷ **Artículo 32.-** Todos los establecimientos dedicados a la venta o consumo de bebidas con contenido alcohólico, funcionarán los días y en los horarios que consten en su licencia respectiva, y los que se señalen en el Reglamento de la presente Ley.

IV. Vender bebidas alcohólicas a militares o miembros de la policía que se encuentren en servicio o uniformados, en este último caso se exceptúan los establecimientos de restaurante y supermercado;

V. Permitir la entrada a menores de edad en los negocios señalados en las fracciones I, III, V, VI, VII, VIII, IX, XI, XII y XVI del artículo 9 de esta Ley, exceptuando el giro de discotecas cuando se celebren eventos en que no se vendan y consuman bebidas con contenido alcohólico, debiendo el propietario o encargado inscribir en parte visible del interior y exterior del establecimiento esta prohibición;

VI. Operar el establecimiento en materia de ventas de bebidas con contenido alcohólico en forma distinta a la autorizada por la licencia correspondiente y a lo establecido en la presente Ley y su Reglamento;

VII. Permitir el consumo de bebidas alcohólicas dentro de los establecimientos a que se refieren las fracciones I, II, IV, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XXIV y XXV del Artículo 9 de esta Ley;

VIII. Vender bebidas alcohólicas en envase abierto o cerrado o al copeo para su consumo fuera de los locales de los giros señalados en las fracciones III, V, VI, VII, VIII, IX, X, XII, XIX, XX, XXI, XXII y XXIII del artículo 9 de la presente Ley;

IX. Permitir juegos de cualquier especie con excepción del dominó y dados, siempre que las mesas para estos juegos se encuentren en el interior del mismo establecimiento y queda estrictamente prohibido cruzar apuestas en los juegos permitidos;

X. Instalar compartimientos o reservados que se encuentren cerrados o que impidan la libre comunicación interior del local;

XI. Recibir objetos personales o mercaderías en prenda o en pago por las bebidas que se consuman, así como exigir la suscripción de títulos de crédito en garantía del consumo;

XII. Que el local dedicado a la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico tenga comunicación hacia diferentes habitaciones, comercios o locales ajenos al sitio de consumo o se utilicen como tal;

XIII. Vender fuera de los horarios establecidos en la licencia o permiso respectiva y en el Reglamento de la presente Ley; y

XIV. Pintar o fijar en las paredes exteriores o interiores del local, cualquier imagen o leyenda que ofenda la moral y las buenas costumbres.

Pues bien, el artículo reglamentario impugnado, en la medida en que se entienda como que proscribe la venta, exhibición, exposición y/o reproducción de música, videos, imágenes y/o espectáculos artísticos tendientes a enaltecer criminales, extiende las prohibiciones de los sujetos obligados a supuestos no previstos expresamente por la Ley de Alcoholes, que es a la que compete establecer la política pública en la materia.

El precepto impugnado no detalla las hipótesis ni los supuestos normativos de aplicación de la ley. En particular, no puede decirse que el precepto esté reglamentando la prohibición contenida en la fracción XIV del artículo 45, que impide pintar o fijar en las paredes exteriores o interiores del local cualquier imagen o leyenda que ofenda la moral y las buenas costumbres, en tanto las acciones proscritas por el Reglamento no se circunscriben a pintar o fijar, sino que se extienden a otro tipo de conductas, además de que no solo se refieren a imágenes o leyendas, sino que incluyen otro tipo de expresiones o manifestaciones. Con lo anterior, el Reglamento sale del ámbito del cómo (cómo hacer cumplir la prohibición de pintar o fijar imágenes o leyendas ofensivas) y se interna en el ámbito de qué (qué pueden hacer los establecimientos en los que se expendan bebidas alcohólicas).

Más aún, la prohibición de exhibir, exponer y/o reproducir música, videos, imágenes o espectáculos tendientes a enaltecer criminales, **no constituye propiamente una medida de combate al alcoholismo**, sino que se inserta más bien en el ámbito de la moral pública y el respeto a las buenas costumbres, lo cual es materia de los bandos de policía y buen gobierno que corresponde expedir a los Ayuntamientos en términos de lo que dispone el artículo 115, fracción II, de la Constitución General de la República²⁸.

A este respecto, la Ley que Establece las Bases Normativas para la Expedición de los Bandos de Policía y Buen Gobierno del Estado de Sinaloa, señala en sus artículos 7 y 8²⁹ que la materia de dichos instrumentos normativos es la regulación de todas aquellas conductas que no constituyendo delitos, afecten la moral pública, la salud, la propiedad, la tranquilidad de las personas u ofendan las buenas costumbres, lo que sin duda podría comprender el tipo de conductas a que se refiere el artículo impugnado —sin que sea en este momento necesario determinar si una medida como esta, contenida en un bando municipal de policía y buen gobierno, sería respetuosa de los derechos fundamentales que consagra el orden jurídico mexicano.

Lo anterior pone de manifiesto que la disposición cuestionada excede los límites de la facultad reglamentaria también en la medida en que desborda del objeto de la Ley que le sirve de marco de referencia, y se adentra a regular aspectos de la convivencia social que en términos del artículo 115 constitucional y de la legislación local respectiva son del ámbito competencial de los municipios del Estado de Sinaloa.

Por lo anterior, debe invalidarse en su totalidad la fracción VI del artículo 16 del Reglamento de la Ley sobre Operación y Funcionamiento de Establecimientos Destinados a la Producción, Distribución, Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Sinaloa.

4. Artículos 21 y 23. Revocación de permisos eventuales para eventos especiales.

Los artículos impugnados señalan:

Artículo 21. Los Ayuntamientos podrán otorgar permisos eventuales, hasta por siete días, para venta y consumo de bebidas alcohólicas en lugares donde se realicen eventos especiales como bailes, ferias, exposiciones, fiestas regionales, eventos deportivos u otros; estos permisos deberán ser solicitados con al menos treinta (sic) hábiles de anticipación a la fecha de realización del evento en cuestión. No se otorgará permiso eventual cuando en el evento especial que se trate se pretenda vender, exhibir, exponer y/o reproducir música, videos, imágenes y/o espectáculos artísticos tendientes a enaltecer criminales, conductas antisociales y/o actividades ilícitas.

Cuando la dirección tenga conocimiento de que se otorgaron permisos eventuales en algún lugar específico, en el que puedan ocurrir hechos que pongan en riesgo la seguridad pública y/o afectar el interés público, podrá revocar el permiso respectivo aun cuando se hayan cumplido los requisitos de la ley y el reglamento.

Artículo 23. Los Ayuntamientos deberán remitir a la Dirección un informe que incluya información detallada de cada uno de los permisos eventuales otorgados, mínimo quince días antes de la realización del evento que se autorice, pudiendo la Dirección revocar dicho permiso eventual, en términos de la ley de la materia, para lo cual podrá al Ayuntamiento a más tardar el mismo día del evento de que se trate. En caso de que la Dirección no revoque dicho permiso eventual, quedan expeditas sus facultades discrecionales de inspección señaladas en el artículo 33, del presente reglamento.

²⁸ **Artículo 115.-...**

II.- ...

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.

²⁹ **Artículo 7.-** Se considera falta o infracción al Bando de Policía y Buen Gobierno, toda conducta antisocial, que no constituyendo delito, afecte la moral pública, la salud, lapropiedad (sic), la tranquilidad de las personas u ofenda las buenas costumbres.

Artículo 8.- Las faltas susceptibles de ser sancionadas por los Bandos de Policía y Buen Gobierno, podrán ser:

I.- Contra la seguridad y tranquilidad de las personas;

II.- Contra la moral pública y las buenas costumbres;

III.- Contra la higiene y la salud pública;

IV.- Contra la propiedad; y

V.- Todas las relativas a la prevención de delitos.

El actor en sus conceptos de invalidez señala que la posibilidad de que la Dirección pueda revocar los permisos eventuales autorizados por el Ayuntamiento transgrede la facultad contenida en el artículo 30 y su relacionado 78 de la Ley de Alcoholes.

Dicho planteamiento es **fundado**.

El artículo 30 de la Ley de Alcoholes³⁰ establece que es facultad de los Ayuntamientos autorizar la venta y consumo ocasional de bebidas con contenido alcohólico en ferias, exposiciones, fiestas regionales, eventos deportivos u otros, acordes con la idiosincrasia y costumbre de los habitantes de las distintas regiones del Estado.

En tales condiciones, el Reglamento emitido por el Ejecutivo Local no puede regular el ejercicio de dicha facultad, ni mucho menos arrogarse la facultad de revocar los permisos que en ejercicio de su facultad legal expidan los Ayuntamientos.

Por estas razones, deben invalidarse en su totalidad los artículos 21 y 23 del Reglamento de la Ley sobre Operación y Funcionamiento de Establecimientos Destinados a la Producción, Distribución, Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Sinaloa.

5. Artículo 26. Ampliación de los horarios regulares de funcionamiento de los titulares de licencia.

El precepto combatido establece:

Artículo 26. Los titulares de licencias para operar establecimientos destinados a la venta y/o consumo de bebidas alcohólicas, podrán solicitar a la Dirección y/o al Ayuntamiento respectivo, la ampliación de sus horarios regulares de funcionamiento. Los Ayuntamientos podrán autorizar la ampliación de horarios hasta por un máximo de dos horas y por un período que no exceda de un mes conforme a lo señalado en el artículo 32, párrafo segundo, de la Ley.

El actor argumenta que el hecho de que la solicitud de ampliación de horarios pueda ser presentada ante la Dirección y/o el Ayuntamiento respectivo, contraviene el artículo 32 de la Ley de la materia que establece que dicha facultad corresponde a los Ayuntamientos.

Es **fundado** el argumento, por las mismas razones que se han venido exponiendo en este fallo. El artículo 32 de la Ley de Alcoholes³¹ prevé que los días y horarios de funcionamiento estarán previstos en el Reglamento **y que tales horarios podrán ampliarse por los Ayuntamientos con el acuerdo mayoritario de los integrantes del Cabildo**.

En la medida en que el artículo impugnado prevé que la solicitud de ampliación de horario pueda hacerse a una dependencia del Ejecutivo Local y, además, señala límites a la ampliación de horarios (máximo dos horas por un período de un mes), está regulando un aspecto de la Ley de Alcoholes, cuya ejecución no le corresponde, por estar conferida a los Ayuntamientos la facultad respectiva.

Por tanto, debe invalidarse en su totalidad el artículo 26 del Reglamento de la Ley sobre Operación y Funcionamiento de Establecimientos Destinados a la Producción, Distribución, Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Sinaloa.

6. Artículo 31. Cambio de domicilio y de denominación o razón social.

El artículo citado señala:

Artículo 31. El cambio de domicilio y de denominación o razón social de los establecimientos destinados a la producción, envasamiento, almacenamiento, distribución, venta y consumo de bebidas alcohólicas, deberá solicitarse por escrito ante la Dirección y/o el Ayuntamiento que corresponda, y una vez integrado el expediente se remitirá a la Secretaría, con las observaciones pertinentes, para que esta resuelva en definitiva.

³⁰ **Artículo 30.** Los Ayuntamientos podrán autorizar la venta y consumo ocasional de bebidas con contenido alcohólico en ferias, exposiciones, fiestas regionales, eventos deportivos u otros, acordes con la idiosincrasia y costumbres de los habitantes de las distintas regiones del Estado, salvaguardando en forma invariable las disposiciones del artículo 156 de la Constitución Política Local.

³¹ **Artículo 32.** Todos los establecimientos dedicados a la venta o consumo de bebidas con contenido alcohólico, funcionarán los días y en los horarios que consten en su licencia respectiva, y los que se señalen en el Reglamento de la presente Ley. Los horarios regulares podrán ampliarse por los Ayuntamientos con el acuerdo mayoritario de los integrantes del Cabildo. Para el caso de los que se dedican a prestar servicios de eventos sociales al público, se registrarán por los horarios que establezca el permiso respectivo.

El actor argumenta que el precepto citado contraviene el último párrafo del artículo 36 de la Ley, en el que se exige, entre otros requisitos, que el cambio de domicilio sea aprobado por la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento.

El concepto de invalidez resulta **parcialmente fundado**.

De acuerdo con los artículos 35 y 36 de la Ley de Alcoholes³², existen dos tipos de procedimiento para el cambio de domicilio de los establecimientos que regula: uno a solicitud de parte y otro que se inicia de oficio, existiendo en ambos casos participación tanto de las autoridades estatales como de las municipales.

El procedimiento a petición de parte, previsto en el artículo 35, contempla que el interesado acuda a la autoridad municipal, la cual deberá **acordar la reubicación** y turnar el expediente a la dependencia competente del Gobierno del Estado **para su aprobación y registro correspondiente**. El procedimiento de oficio del artículo 36, por su parte, puede iniciarse tanto por las autoridades municipales como por las estatales. En ambos casos, dice el último párrafo del artículo 36, el cambio de domicilio deberá ser aprobado por la mayoría de los integrantes de los Ayuntamientos.

Pues bien, de la lectura del artículo reglamentario impugnado, se advierte que este se refiere al procedimiento a petición de parte, en tanto regula, precisamente, la autoridad ante la cual deberá presentarse la solicitud correspondiente.

Por tanto, si en términos del artículo 35, fracción I, de la Ley de Alcoholes, la petición de cambio de domicilio debe iniciarse ante la autoridad municipal, la cual debe acordar favorablemente la solicitud **y remitir el expediente a la autoridad Gobierno Estatal para que sea esta la que apruebe y registre el cambio**, debe concluirse que el Reglamento puede válidamente incursionar en ese aspecto, en tanto es facultad del Ejecutivo Local resolver sobre los cambios de domicilio acordados por los Ayuntamientos.

Lo mismo debe decirse respecto de la facultad de resolver sobre las solicitudes de cambio de denominación, pues de conformidad con el artículo 37 de la Ley³³ dichas solicitudes deben hacerse ante el Ayuntamiento correspondiente el cual, de no tener inconveniente alguno, enviará el expediente a la dependencia estatal competente para que esta resuelva en definitiva.

En cambio, lo que no puede hacer el Reglamento es establecer la posibilidad de que las solicitudes de cambio de domicilio y de cambio de denominación puedan presentarse ante la Dirección, **pues en ambos casos la propia Ley establece que las solicitudes respectivas se deberán presentar ante el Ayuntamiento correspondiente**, el cual, tratándose del cambio de domicilio debe acordar favorablemente la solicitud y, tratándose del cambio de denominación, hacer las observaciones que considere oportunas.

En la medida en que el Reglamento autoriza la presentación de las solicitudes directamente ante la Dirección, contradice lo dispuesto en la Ley e impide que los Ayuntamientos intervengan en dichos procedimientos en los términos legalmente previstos.

³² **Artículo 35.** Los titulares de las licencias para operar los establecimientos a que se refiere la presente Ley, tendrán derecho o estarán obligados a solicitar la reubicación de su establecimiento en los siguientes casos:

a). Cuando por su ubicación sea a su juicio económicamente incoestable, el interesado deberá acudir ante la autoridad municipal correspondiente y expondrá los motivos por los cuales solicita la reubicación. Valorada la citada solicitud por la autoridad municipal, y en su caso, acordada la reubicación correspondiente, esta turnará el expediente a la dependencia competente del Gobierno del Estado para su aprobación y registro correspondiente.

b). Cuando por causa posterior a su establecimiento, los giros de cervcería, cantina, cabaret, bar, centro nocturno y depósito de cerveza se coloque en alguna de las hipótesis señaladas en el artículo 45 de esta Ley; y

c). Cuando su ubicación altere el orden público y las vías de comunicación.

En las anteriores hipótesis, los interesados deberán dar cumplimiento a las fracciones II, III, IV, VI, VII, IX, X y XII del artículo 21 de la presente Ley.

Artículo 36. Las autoridades municipales y estatales en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán disponer el cambio de domicilio a los titulares de licencia cuando así lo requiera el orden público y el interés general de la sociedad. Para tal efecto se observará el procedimiento siguiente:

I. Se le notificará al titular de la licencia con 30 días naturales de anticipación a la fecha en que deba realizarse el cambio;

II. Que no exista inconveniente en la zona o lugar donde se establecerá el negocio;

III. Que no se afecten el orden público y el interés general de la sociedad. Se podrá conceder al titular de la licencia un plazo de 40 días naturales contados a partir del vencimiento de la notificación a que se refiere la fracción I de este artículo, para su reubicación;

IV. Si el titular de la licencia bajo cualquier circunstancia, no ha logrado su reubicación, se le concederá un nuevo plazo de máximo 40 días naturales, pero sin derecho a operar su establecimiento; y

V. Vencido el plazo señalado en la fracción anterior, se procederá a la cancelación definitiva de la licencia.

El cambio de domicilio a que se refieren los artículos 35 y 36 de esta Ley, deberán ser aprobados por la mayoría de los integrantes de los Ayuntamientos, una vez que se hayan cubierto todos los requisitos.

³³ **Artículo 37.** Los titulares de las licencias podrán solicitar el cambio de denominación del establecimiento ante el Ayuntamiento correspondiente, quien si no tiene inconveniente alguno en que se realice el citado cambio, enviará el expediente a la dependencia estatal competente, con las observaciones que considere oportunas, para que esta resuelva en definitiva; tratándose de personas físicas la solicitud se acompañará del acta de nacimiento y de copia del registro federal de contribuyentes; para el caso de personas morales, presentarán copia certificada del acta constitutiva y copia del registro federal de contribuyentes.

La violación a este precepto, se castigará conforme a lo que establecen los artículos 68 y 69 de esta Ley.

En estas condiciones, procede invalidar únicamente la porción normativa del artículo 31 del Reglamento de la Ley Sobre Operación y Funcionamiento de Establecimientos Destinados a la Producción, Distribución, Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Sinaloa, que dice: “la Dirección y/o”.

7. Artículos 33 y 34. Facultad para practicar visitas de inspección.

Los preceptos combatidos señalan:

Artículo 33. La Dirección es la única facultada para ordenar en cualquier momento, la práctica de visitas de inspección a los establecimientos destinados a la producción, envasamiento, almacenamiento, distribución, venta y consumo de bebidas alcohólicas, así como a los lugares donde se realicen eventos especiales como para venta y consumo de bebidas alcohólicas en lugares donde se realicen eventos especiales como bailes, ferias, exposiciones, fiestas regionales, eventos deportivos y otros, con el objeto de verificar la observancia y cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley y el presente Reglamento, y para comprobar la comisión de infracciones a los referidos ordenamientos. (sic)

Artículo 34. Únicamente los inspectores adscritos a la Dirección son los encargados y facultados para vigilar la estricta observancia y cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley y este Reglamento. Los Ayuntamientos de ninguna manera podrán designar inspectores, supervisores, auditores, ni a persona alguna para realizar estas labores.

El Congreso del Estado de Sinaloa considera que al establecer que los inspectores y la Dirección son los únicos autorizados para realizar la inspección y vigilancia de los establecimientos regulados, los preceptos impugnados contravienen los artículos 3o. y 52 de la Ley de Alcoholes, pues en ellos se establece que el Poder Ejecutivo y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben vigilar el cumplimiento de la Ley, y que los Presidentes Municipales coadyuvarán en el cumplimiento de la función de inspección y vigilancia.

Es **parcialmente fundado** el concepto de invalidez.

El artículo 52 de la Ley de Alcoholes prevé que la función de inspección y vigilancia estará a cargo del Gobierno del Estado por conducto de los inspectores que designe y que los Presidentes Municipales, en su ámbito de competencia, coadyuvarán en el cumplimiento de dicha función, también por conducto de los servidores públicos que para tal efecto designen.

Ahora bien, en la medida en que el artículo 33 del Reglamento establece que la Dirección es la “única” facultada para ordenar la práctica de visitas de inspección, ello puede válidamente entenderse como una cuestión limitada al ámbito de competencia del Ejecutivo, en el sentido de que, en el seno de la administración pública estatal, la Dirección es la única autoridad facultada para tal efecto.

En cambio, el artículo 34 del Reglamento, al establecer que los Ayuntamientos no podrán designar inspectores, supervisores, auditores ni a persona alguna para la práctica de visitas de inspección, no solo contradice el artículo 52 de la Ley, el cual autoriza a los funcionarios municipales a coadyuvar en las funciones de inspección y vigilancia, sino que también pretende establecer una prohibición a los Ayuntamientos, lo cual se encuentra fuera del ámbito competencial dentro del cual el Poder Ejecutivo Local puede ejercer su facultad reglamentaria.

Por tanto, debe reconocerse la validez del artículo 33 del Reglamento sobre Operación y Funcionamiento de Establecimientos Destinados a la Producción, Distribución, Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Sinaloa y, por el contrario, declarar la invalidez de su artículo 34, en su totalidad.

8. Artículo 41. Facultad exclusiva de la Dirección en materia de sanciones.

Artículo 41. La Dirección es la única autoridad facultada para imponer las sanciones establecidas en este reglamento y su ley. En la resolución que emita la Dirección, podrá:

I.- Imponer multas a cargo de los titulares de licencia, las que tendrán el carácter de créditos fiscales, mismos que de no cubrirse oportunamente, se harán efectivos por las autoridades fiscales mediante el procedimiento económico coactivo que establece el Código Fiscal del Estado de Sinaloa.

II.- Revocación del permiso eventual.

III.- Cancelar la extensión del horario.

IV.- Decretar la clausura provisional o definitiva del establecimiento de que se trate.

V.- Decretar la cancelación de la licencia respectiva.

El Congreso Local impugna la facultad exclusiva que se otorga a la Dirección por contravenir artículo 30. de la Ley, que establece la atribución conjunta del Ejecutivo y los Ayuntamientos para vigilar el cumplimiento de la normatividad legal. Asimismo, señala que la adición de dos tipos de sanción (la revocación del permiso eventual y la cancelación de la extensión del horario) no se encuentran contenidos en la Ley de la materia, por lo que las fracciones II y II del precepto impugnado transgreden el principio de derecho *nulla poena sine lege*.

Es **parcialmente fundado** el concepto de invalidez.

Por cuanto hace al señalamiento de que la Dirección es la única autoridad facultada para imponer las sanciones no se advierte que la facultad reglamentaria del Ejecutivo Local se haya ejercido en exceso, pues ello se encuentra en línea con lo dispuesto en los artículos 66 y 72 de la Ley de Alcoholes³⁴, los cuales señalan que la imposición de sanciones corresponde a la dependencia estatal correspondiente, entendiéndose como tal, en términos del artículo 79 de la Ley, a la Secretaría General de Gobierno, por conducto del órgano administrativo que señale el reglamento³⁵.

En cambio, por cuanto hace al establecimiento de las sanciones consistentes en revocación del permiso eventual y cancelación de la extensión de horario, el precepto impugnado desborda de los límites de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Local. Esto es así, por un lado, porque los artículos 66 y 68 de la Ley³⁶ establecen, limitativamente, que las sanciones por violación a sus disposiciones consistirán en multa, clausura provisional, clausura definitiva del establecimiento y cancelación de la licencia, catálogo en el que no están comprendidas las sanciones en cuestión; y, por otro lado, porque tanto el otorgamiento de permisos eventuales como la autorización de extensiones de horario son cuestiones que la Ley asigna a la competencia de los Ayuntamientos, por lo que se trata de un ámbito en el cual —como se ha venido sosteniendo a lo largo de este fallo— no se puede ejercer la facultad reglamentaria del Ejecutivo Estatal.

Por tanto debe declararse la invalidez de las fracciones II y III del artículo 41 del Reglamento de la Ley sobre Operación y Funcionamiento de Establecimientos Destinados a la Producción, Distribución, Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Sinaloa.

9. Artículo Tercero Transitorio. Abrogación de disposiciones en contrario.

La disposición citada establece:

TERCERO. Se abrogan y dejan sin efecto cualquier decreto, reglamento y/o disposición que contravenga lo dispuesto en el presente.

El Congreso Local señala que el referido precepto transitorio, al establecer que la reforma deja sin efectos cualquier disposición contraria, trata de desplazar el contenido de la Ley de Alcoholes, la cual únicamente puede ser modificada mediante el mismo órgano y procedimiento por la que fue creada.

El concepto de invalidez resulta **infundado**.

Dado el principio de subordinación jerárquica del reglamento a la ley, lo dispuesto en el artículo transitorio impugnado no tiene, ni puede tener, el alcance de dejar sin efecto el contenido de la Ley sobre Operación y Funcionamiento de Establecimientos Destinados a la Producción, Distribución, Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Sinaloa, sino que debe necesariamente entenderse que los decretos, reglamentos y disposiciones a los que hace referencia, son aquellos que previamente se hayan expedido por el propio Ejecutivo Estatal, sin que incluso pueda tratarse de decretos, reglamentos o disposiciones emitidos por los Ayuntamientos del Estado de Sinaloa en esta materia.

OCTAVO. Efectos. Este Tribunal Pleno ha declarado la invalidez de los artículos 16, fracciones I y VI, 17, 21, 23, 26, 34, 41, fracciones II y III, del Reglamento de la Ley sobre Operación y Funcionamiento de Establecimientos Destinados a la Producción, Distribución, Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Sinaloa.

³⁴ **Artículo 72.** Corresponde a la dependencia estatal competente la imposición de multas, las cuales turnará a la autoridad encargada de hacerlas efectivas, de conformidad con el Código Fiscal del Estado de Sinaloa.

Artículo 66. La dependencia estatal competente, está facultada para clausurar provisional o definitivamente los establecimientos a que se refiere esta Ley y a cancelar la licencia respectiva, cuando dicha medida lo exija la salud pública, las buenas costumbres o medie algún motivo de interés general, informándole al Ayuntamiento correspondiente.

³⁵ **Artículo 79.** Se entiende como dependencia estatal competente a la Secretaría General de Gobierno por conducto del órgano administrativo que señale el Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa o el Reglamento Interior correspondiente.

Si durante la vigencia de la presente Ley, se da una denominación nueva a alguna dependencia cuyas funciones estén establecidas en este ordenamiento, dichas atribuciones se entenderán concedidas a la dependencia a la que se le dio nueva denominación.

³⁶ **Artículo 68.** Las sanciones por violación a las disposiciones de esta Ley, consistirán en multa, clausura provisional, clausura definitiva del establecimiento y la cancelación de la licencia en su caso, de los locales donde se elaboren, envasen, distribuyan, transporten, almacenen, vendan y/o consuman bebidas con contenido alcohólico.

Asimismo, se invalidó la porción normativa del artículo 4o. que dice "exclusiva", por lo que dicho precepto deberá leerse de la siguiente manera:

Artículo 4o. Es facultad del Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría y de la Dirección, vigilar todo lo concerniente al cumplimiento y aplicación de la Ley y de este Reglamento.

De igual manera, se declaró la invalidez de la porción normativa del artículo 31 que dice: "la Dirección y/o", por lo que esa disposición deberá leerse:

Artículo 31. El cambio de domicilio y de denominación o razón social de los establecimientos destinados a la producción, envasamiento, almacenamiento, distribución, venta y consumo de bebidas alcohólicas, deberá solicitarse por escrito ante el Ayuntamiento que corresponda, y una vez integrado el expediente se remitirá a la Secretaría, con las observaciones pertinentes, para que esta resuelva en definitiva.

De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley de la materia, la invalidez e inaplicación de los artículos declarados inválidos, surtirá sus efectos una vez que se notifiquen los puntos resolutive de esta ejecutoria al Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.

Asimismo, a partir de la notificación de la presente resolución, las diversas oficinas de la Administración Pública del Gobierno del Estado de Sinaloa deberán eliminar el texto de las normas que han sido expulsadas del orden jurídico por virtud de la presente resolución, de todo tipo de publicaciones impresas o electrónicas en las que difunda el contenido del Reglamento de la Ley sobre Operación y Funcionamiento de Establecimientos Destinados a la Producción, Distribución, Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Sinaloa.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se sobresee en la controversia respecto de los actos precisados en el considerando segundo de este fallo.

TERCERO. Se reconoce la validez del artículo 33 del Reglamento de la Ley sobre Operación y Funcionamiento de Establecimientos Destinados a la Producción, Distribución, Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Sinaloa, así como del artículo Tercero Transitorio del Decreto de reformas a dicho ordenamiento, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", de dos de mayo de dos mil once.

CUARTO. Se declara la invalidez de los artículos 4o., en la porción normativa que dice "exclusiva", 16, fracciones I y VI, 17, 21, 23, 26, 31, en la porción normativa que dice "la Dirección y/o", 34, y 41, fracciones II y III, del Reglamento de la Ley sobre Operación y Funcionamiento de Establecimientos Destinados a la Producción, Distribución, Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Sinaloa, en los términos del considerando séptimo y para los efectos precisados en el considerando octavo de este fallo, incluido el relativo a que esta declaración de invalidez surte efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.

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

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión celebrada el jueves catorce de febrero de dos mil trece, y la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos no participó en las votaciones de este asunto.

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

El Presidente, Ministro **Juan N. Silva Meza.**- Rúbrica.- El Ponente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina.**- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de treinta y dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del catorce de febrero de dos mil trece, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 68/2011, promovida por el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a diecinueve de abril de dos mil trece.- Rúbrica.