

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 76/2015, así como los Votos Concurrentes formulados por los Ministros Luis María Aguilar Morales, José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

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 76/2015

ACTOR: MUNICIPIO DE SAN LUIS POTOSÍ, ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ

PONENTE: MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

SECRETARIA: FABIANA ESTRADA TENA

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veintinueve de mayo de dos mil diecisiete**.

VISTOS; Y

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de la demanda, autoridades demandadas y norma impugnada. Por escrito presentado el once de noviembre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María Isabel González Tovar, con el carácter de Síndica del Ayuntamiento del Municipio de San Luis Potosí, Estado de San Luis Potosí, promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez de las normas que más adelante se precisan, emitidas por las autoridades que a continuación se señalan:

- a) Autoridad emisora: Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.
- b) Autoridad promulgadora: Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí.

La norma impugnada se hace consistir en los artículos 31, inciso c), fracción II, y 86, fracción IX, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, reformados mediante el Decreto 1160 publicado el veintitrés de julio de dos mil quince en el Periódico Oficial de esa entidad, con motivo de su primer acto de aplicación consistente en la designación del Contralor Interno del Municipio de San Luis Potosí.

SEGUNDO. Conceptos de invalidez. El Municipio actor hace valer, en síntesis, los siguientes:

a) El artículo 31, inciso c), fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre invade la autonomía del Municipio actor, prevista en el artículo 115, fracción II de la Constitución General.

La reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve dotó de un nuevo marco legal que consolidó la autonomía del Municipio, reconociéndole un orden jurídico propio. Dentro de este nuevo paradigma, la enmienda ordenó que las leyes estatales en materia municipal debían orientarse exclusivamente a regular las bases generales de la administración pública municipal, es decir, aquellas que regularan aspectos indispensables y esenciales para el funcionamiento regular de los municipios, correspondiendo a éstos la facultad de expedir normas que regulen cuestiones específicas de cada uno de ellos, tales como, la organización y funcionamiento de la administración pública municipal, así como la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia. Sustenta lo anterior en las tesis P./J. 134/2005 y P./J. 129/2005, de rubros: **"MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO"** y **"LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL"**, respectivamente.

En tal virtud, el Congreso Local ha rebasado los límites previstos en el artículo 115, fracción II, constitucional, pues el artículo 31, inciso c), fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre no contiene una cuestión relativa a las bases generales sustantivas o adjetivas de la administración pública municipal, ya que únicamente regula el procedimiento para la designación del contralor municipal, en particular, la formulación de la propuesta, y no modifica al órgano de control interno municipal o sus funciones, en cuyo supuesto, el Congreso Local podría legislar.

Lo anterior es así, máxime que el artículo 126 del Reglamento Interno del Municipio Libre de San Luis Potosí establece, como una cuestión específica al régimen jurídico propio, las reglas relativas al proceso para nombrar al contralor municipal.

Además, el procedimiento para nombrar al contralor municipal no puede considerarse como una cuestión fundamental de la administración pública municipal, pues aun prescindiendo de dicho procedimiento, el Municipio actor puede desplegar a plenitud todos sus actos de gobierno para organizar su régimen interno y administración. Lo anterior, también se corrobora del criterio jurisprudencial previsto en la tesis P./J. 129/2005, que establece cuáles son los aspectos que constituyen las bases generales de la administración pública municipal, en las que no se advierte la inclusión del procedimiento de designación del contralor interno.

Por otra parte, el concepto de bases generales de la administración pública municipal, previsto en el artículo 115 constitucional, atiende a que las leyes en materia municipal deben cumplir con el objetivo de uniformar en todos los municipios la normatividad en la materia. Dicho objetivo, en el caso del Estado de San Luis Potosí ya se cumplió con la publicación de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado que prevé un marco normativo homogéneo -sustantivo y adjetivo- relativo a la organización y funcionamiento de la administración pública para todos los municipios de la entidad, que a su vez, ya fue reglamentado a través del Reglamento Interno del Municipio de San Luis Potosí, que establece normas internas de observancia general relacionadas con su funcionamiento y administración, por ello, pasaron a formar parte del caudal específico del orden jurídico municipal.

En este nuevo modelo, el artículo 31 de la Ley Orgánica del Municipio Libre establece las facultades y obligaciones de los ayuntamientos, entre ellas, la de expedir y publicar bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares, disposiciones municipales, así como nombrar a propuesta del Presidente Municipal y remover con causa justificada, entre otros, al contralor municipal. Además, el artículo 85 de la propia Ley Orgánica del Municipio Libre dispone que en el ayuntamiento existiera un contralor interno.

Por ello, el Reglamento Interior reglamentó dichas disposiciones, en cuyos artículos 1º, 2º, 3º y 6 se aprecia que el Gobierno del Municipio de San Luis Potosí se conforma tanto por el ayuntamiento, como por los órganos auxiliares del Presidente Municipal y la administración municipal. Los órganos auxiliares constituyen un cuerpo administrativo de apoyo en la vigilancia, coordinación y dirección de las funciones y servicios públicos municipales, así como en la organización interna. Entre dichos órganos auxiliares se encuentra el contralor interno.

En este sentido, el artículo 126 del Reglamento Interior otorga al Presidente Municipal la facultad de proponer al contralor interno ante el Cabildo, quien designará a los funcionarios que habrán de auxiliarlo en las tareas propias del ejercicio gubernamental, tales como la fiscalización de los recursos públicos y la transparencia del gasto público.

En consecuencia, si del artículo 85 de la Ley Orgánica del Municipio Libre se concluye que el contralor municipal es un auxiliar de la administración pública municipal, el procedimiento para su designación constituye una cuestión exclusiva y propia del orden jurídico municipal. Máxime que el artículo 31, inciso c), fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre consignó la atribución de designación del contralor como una facultad operativa de los ayuntamientos, que corresponde al ámbito específico del gobierno municipal.

Al respecto es aplicable la tesis P./J. 45/2011, de rubro: ***“REGLAMENTOS MUNICIPALES Y LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. SU EXTENSIÓN NORMATIVA LEGÍTIMA”***.

b) El artículo 31, inciso c), fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre contraviene los artículos 1º, 40, 115, fracción I, de la Constitución General de la República en relación con los numerales 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Ello, debido a que el Ayuntamiento para llevar a cabo sus actos de gobierno debe ejercerlos a través de sus integrantes (Presidente, Regidores y Síndicos) y no sólo por una parte de ellos, al constituir el órgano colegiado supremo del gobierno municipal. Los integrantes del ayuntamiento deben participar en la deliberación con plenas facultades, sin exclusión de alguno, respecto a los actos de gobierno, entre ellos, el de proponer y designar a los titulares de los órganos auxiliares de la administración pública municipal. Lo anterior constituye el derecho de igualdad entre cada uno de los integrantes del Ayuntamiento.

Este Alto Tribunal ha sostenido que la igualdad jurídica debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio de forma desigual e injustificado respecto de situaciones análogas, por ello, los integrantes del Ayuntamiento no facultados para realizar la propuesta del contralor municipal no tienen por qué soportar el perjuicio de la norma combatida, a pesar de que se encuentran en condiciones de igualdad en relación con la primera minoría de regidores. Lo anterior es inaceptable pues el principio de igualdad pretende evitar un trato discriminatorio entre situaciones análogas.

De acuerdo con el artículo 13, fracción I, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, el ayuntamiento se integra por un Presidente, un regidor y dos síndicos de mayoría relativa y hasta catorce regidores de representación proporcional. En el Municipio de San Luis Potosí existen un regidor de mayoría relativa y catorce regidores de representación proporcional.

Así, desde la posición que guardan los regidores dentro del órgano de gobierno como integrantes del mismo y de las facultades y obligaciones que les atribuye la Ley Orgánica del Municipio Libre, se concluye que los regidores se encuentran en una misma situación de igualdad. No obstante, la norma impugnada otorga un trato desigual a los diez regidores que no conforman la primera minoría en el Cabildo, así como a los Síndicos y al Presidente Municipal.

Asimismo, de los artículos 74 y 75 de la Ley Orgánica del Municipio, se advierte que tanto a los regidores como a los síndicos se les concede el derecho de participar en las discusiones del Cabildo con voz y voto, así como la atribución de proponer al Cabildo los acuerdos que deban dictarse para la eficaz prestación de los servicios público o las funciones municipales, pero la disposición impugnada da un trato discriminatorio respecto a los diez regidores que no conforman la primera minoría, a los síndicos y al Presidente Municipal.

Por otra parte, el Municipio actor aduce que la disposición controvertida no persigue una finalidad constitucionalmente válida al dar un trato desigual a supuestos de hecho equivalentes, por lo que es desproporcional.

En consecuencia, se transgreden el derecho de igualdad y no discriminación de los integrantes del Cabildo no facultados para formular la propuesta del contralor municipal, así como los valores y principios democráticos previstos en el artículo 40 constitucional, pues se soslaya el hecho de que todos los integrantes del Cabildo tienen el derecho fundamental y responsabilidad de desempeñar debidamente el cargo que les fue conferido por la sociedad.

c) El artículo 31, inciso c), fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre viola el artículo 16 constitucional, en virtud de que carece de una motivación reforzada al estar involucrados el derecho de igualdad y no discriminación, así como los valores y principios democráticos consagrados en los numerales 1º, 40 y 115 de la Constitución General.

El principio de igualdad constituye un límite al legislador, que exige dar un tratamiento igual en supuestos de hechos equivalentes, salvo que exista una justificación objetiva y razonable del tratamiento desigual. Si bien el precepto impugnado cumple con la fundamentación que exige el artículo 16 constitucional, no cumple con la motivación pues del proceso legislativo no se advierten las razones objetivas para dar un trato diferente entre los integrantes del Cabildo respecto de la facultad de proponer al contralor municipal, la cual corresponde sólo a una minoría del órgano colegiado.

El artículo combatido exige una motivación reforzada pues contiene una categoría sospechosa al violar el derecho de igualdad y no discriminación de los integrantes del órgano de gobierno del Municipio de San Luis Potosí; así como la violación a los principios y valores democráticos al no exponer las razones por las cuales el Presidente Municipal no debe continuar con la facultad de proponer al contralor interno al Cabildo y, menos aún, la totalidad de los miembros del mismo, a pesar de que el Ayuntamiento es un cuerpo colegiado que determina sus actos de gobierno de manera conjunta.

Por tal virtud, se vulnera la participación democrática de todos los integrantes del Ayuntamiento y, por ende, la efectiva y real representación de ese órgano colegiado de gobierno.

d) El artículo 86, fracción IX, de la Ley Orgánica del Municipio Libre que faculta al contralor municipal para substanciar los procedimientos de responsabilidad administrativa municipal, transgrede los artículos 1º, 16 y 115 de la Constitución General, al regular una cuestión que no se encuentra dentro de las bases generales de la administración pública municipal, de acuerdo con el artículo 115 constitucional.

Lo anterior, puesto que el funcionamiento de la administración pública municipal no depende de la substanciación de los procedimientos de responsabilidad administrativa, pues aun prescindiendo de ellos, el Municipio de San Luis Potosí está en aptitud de emitir los actos de gobierno que organicen su régimen interno y administración.

De conformidad con la tesis jurisprudencial P./J. 129/2005, las bases generales de la administración pública municipal no comprenden los procedimientos de responsabilidad administrativa municipal, no obstante que sí se prevén los mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los municipios, pues los procedimientos de responsabilidad en sí mismos no inhiben el ejercicio indebido del gobierno. Además, el artículo 115 constitucional no contempla a los procedimientos de responsabilidad administrativa como objeto de las leyes en materia municipal que emita el Congreso local.

Por ello, la materia de regulación de la norma impugnada es una cuestión interna, propia y exclusiva de la normatividad del municipio, debido a que el Reglamento Interno del Municipio de San Luis Potosí dispone que el contralor interno es un auxiliar de la administración pública municipal, lo cual también se concluye del artículo 85 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado. Por tanto, no se admiten injerencias del Estado en cuestiones internas como la determinación de responsabilidad administrativa de los servidores públicos municipales, la cual debe ser decisión del Cabildo y no del contralor, pues se le priva de una facultad operativa que es intrínseca a su organización.

El Municipio aduce, por otra parte, que el artículo impugnado vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica, en virtud de que el Congreso Local no efectuó una motivación reforzada de la reforma, pues dicho requisito se exige cuando se afecta algún derecho fundamental u otro bien de rango constitucional, tal como, la autonomía del municipio. Asimismo, la reforma legislativa impugnada contiene una categoría sospechosa, al estar en peligro dicho principio constitucional.

En consecuencia, el Congreso Local debió realizar un balance entre los requisitos necesarios para la emisión de la norma y los fines que pretendía alcanzar, además de que debió justificar objetiva y razonable los motivos para otorgar al contralor la facultad de determinar la responsabilidad administrativa municipal, lo cual no aconteció en el presente asunto.

TERCERO. Artículos que se estiman violados. Los preceptos que se estiman vulnerados son: 1º, 16, 40 y 115, fracción II, de la Constitución General; 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

CUARTO. Admisión y Trámite. Por acuerdo de doce de noviembre de dos mil quince, el Ministro Luis María Aguilar Morales, Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional a la que correspondió el número 76/2015; asimismo, ordenó remitir el expediente al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien fue designado como ponente para formular el proyecto de resolución respectivo.

En proveído de trece de noviembre de dos mil quince, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, ordenó emplazar a las autoridades demandadas a fin de que formularan su contestación y dio vista a la Procuradora General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

QUINTO. Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí. El Procurador General de Justicia contestó, en síntesis, lo siguiente:

Los actos reclamados al Poder Ejecutivo Estatal consistentes en la promulgación y publicación de las normas impugnadas son constitucionales, al haberse ejercido conforme a las atribuciones que le confiere la Constitución General y Estatal, además de que el procedimiento legislativo cumplió con todos los requisitos exigidos por la Constitución Estatal, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso Local.

La reforma a la Ley Orgánica del Municipio Libre, en particular los artículos 31, inciso c), fracción II, y 86, fracción IX, es constitucional y convencional, puesto que los artículos 108, 109, 113, 115, fracción II y 124 de la Constitución General facultan al Congreso Local a emitir las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos y de auditoría de los recursos públicos, así como establecer las bases generales para la administración pública municipal. De ahí que la reforma es un desarrollo de los dispositivos constitucionales citados, por lo que las reglas sobre la elección del contralor y sus facultades son competencia de las entidades federativas.

Asimismo, en virtud de que la función de auditoría constituye una parte básica de la administración pública y a fin de garantizar el ejercicio correcto de los recursos, este Alto Tribunal ha considerado que entre las funciones esenciales que deben ser consideradas en las leyes en materia municipal, se encuentren las normas que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los municipios. Sirve de sustento la tesis P./J. 129/2005, de rubro: **“LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL”**.

Cabe señalar la importancia de la reforma, puesto que dispone las bases para la independencia en la auditoría de la administración pública municipal, lo cual garantiza la transparencia en el orden municipal y cumple los fines internacionales en la materia contenidos en la Declaración de Lima de Criterios sobre las Normas de Auditoría, así como en la Declaración de México sobre Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Con motivo de la reforma, el contralor municipal no será ya un órgano auxiliar de la presidencia municipal y su remoción requerirá la mayoría calificada del Cabildo, por lo que adquiere autonomía en el ejercicio de sus funciones. Por lo anterior:

a) Es infundado el primer concepto de invalidez relativo a la vulneración de la autonomía de gobierno del Municipio actor, puesto que la facultad del Congreso Local de emitir las bases generales de la administración pública municipal, incluye lo referente a la contraloría municipal.

Cabe destacar que los artículos 6, fracción IX, y 115 del Reglamento Interior del Municipio Libre de San Luis Potosí, que prevén la figura del contralor, han sido derogados por los numerales segundo y tercero transitorios del Decreto impugnado, debido a que los municipios tenían la obligación de realizar las modificaciones a los reglamentos o disposiciones administrativas respectivas, y se derogaban todas las disposiciones que se opusieran al Decreto. De ahí que, el concepto de invalidez se basa en una norma no vigente ni aplicable.

b) En cuanto al segundo concepto de invalidez consistente en la violación al derecho de igualdad de los síndicos, regidores y del Presidente Municipal que no gozan de la facultad de proponer la terna del contralor municipal, es improcedente su análisis en este medio de control constitucional.

Lo anterior, debido a que esta vía tiene como fin dirimir los conflictos entre los tres niveles de gobierno y no entre individuos y gobierno, al existir el juicio de amparo previsto en el artículo 107 constitucional.

No obstante que esta vía sea la correcta para analizar el concepto de invalidez, el síndico municipal que promueve la controversia constitucional carece de personalidad para actuar a nombre de cada uno de los integrantes del Cabildo a título personal, pues no es representante jurídico de los mismos, por lo que es improcedente la controversia constitucional.

Por otra parte, contrario a lo que aduce el Municipio actor, la reforma a la Ley Orgánica del Municipio Libre no viola el derecho de igualdad y no discriminación, al estar dentro de los parámetros constitucionales y convencionales. La reforma no otorga facultades especiales a individuos colocados en igualdad de posición, por el contrario, impone la obligación de proponer una terna a los regidores que constituyen la primera minoría, calidad distinta del resto de los regidores de mayoría o de distinta minoría, por lo cual se afirma que no se habla de los regidores en lo individual, puesto que la norma atiende a una característica distintiva y no se afecta de alguna manera derechos humanos.

c) El tercer concepto de invalidez relativo a que los artículos 31, inciso c), fracción II y 86, fracción IX, de la Ley Orgánica del Municipio Libre carecen de motivación reforzada, resulta infundado.

La reforma a la Ley Orgánica citada se encuentra debidamente fundada y motivada, puesto que fue expedida por el Congreso Local en ejercicio de las facultades otorgadas por la Constitución General, la Constitución Estatal, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.

Por ello, no le asiste la razón al Municipio actor en el sentido de que se requiere una motivación especial, debido a que la reforma no da un trato desigual dado que otorga la facultad a una fracción del Cabildo con una característica distintiva, que rompe con el supuesto de hecho equivalente.

d) Respecto al cuarto concepto de invalidez consistente en que el artículo 86, fracción IX, de la Ley Orgánica del Municipio Libre invade la autonomía del Municipio actor al regular una cuestión de las bases generales de la administración pública municipal, es infundado.

Ello, en virtud de que la normatividad respecto de la contraloría municipal es competencia de los Congresos Locales, de acuerdo con el artículo 115 constitucional. Además, la facultad de substanciar los procedimientos de responsabilidad administrativa es acorde con los principios de la Declaración de México sobre Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

SEXTO. Contestación del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí. El Congreso del Estado contestó, en síntesis, lo siguiente:

a) El primer concepto de invalidez es infundado, debido que el artículo 115, fracción II, constitucional, prevé que la facultad reglamentaria de los ayuntamientos está sujeta a respetar el contenido de las leyes en materia municipal que emitan las legislaturas estatales, las cuales tienen competencia para establecer un marco normativo homogéneo –adjetivo y sustantivo– para la organización de los municipios del Estado. Por lo que, al reformar el artículo 31, inciso c) fracción II, de la Ley Orgánica Municipal, el Congreso Local actuó dentro de su ámbito de atribuciones.

Asimismo, la facultad de las legislaturas estatales para emitir las bases generales de la administración pública municipal, comprende las normas que regulan los mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los munícipes.

Si bien los ayuntamientos pueden expedir bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, lo cierto es que ello no imposibilita a las legislaturas estatales para regular mediante leyes en materia municipal la organización de los municipios que formen parte del Estado, máxime que debe comprenderse como un aspecto general de funciones esenciales para el funcionamiento de los

municipios, dado que la contraloría interna constituye el órgano de control, investido de independencia técnica y de gestión, cuyas facultades y obligaciones no interfieren con el desarrollo y funcionamiento de los municipios en su administración o en las funciones de los miembros del Cabildo.

b) Por lo que hace al segundo concepto de invalidez, consistente en la violación de los derechos humanos de los integrantes del Cabildo del Ayuntamiento de San Luis Potosí, al preverse una diferenciación y discriminación en la facultad de proponer al contralor interno del Municipio, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el concepto de invalidez hecho valer esgrime violaciones a derechos humanos de los integrantes del Cabildo como individuos particulares, siendo que en términos del artículo 105, fracción I, constitucional en relación con el numeral 10 de la Ley Reglamentaria de la materia, la controversia constitucional es procedente respecto de normas o actos emitidos por entidades, poderes u órganos del Estado, que invadan la esfera de facultades de sus similares en contravención a las disposiciones constitucionales.

Si bien el artículo 75 de la Ley Orgánica del Municipio Libre dispone que el síndico municipal tiene la facultad de representar al ayuntamiento, ello es únicamente como institución pública y no de sus integrantes en su carácter de particulares, por lo que existe una ausencia de capacidad para lo solicitado.

Además, en caso de que la norma violara derechos humanos de los integrantes del Cabildo municipal, los particulares tenían la posibilidad de acudir al juicio de amparo, lo cual no aconteció y, por ende, consintieron sus efectos.

Por otra parte, se actualiza la causa de improcedencia del artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de la materia dado que el Municipio actor aduce la violación de los derechos humanos de los ciudadanos, en particular el derecho de participar en la vida política de su comunidad, al restringir el derecho a ser votado para ocupar el cargo de contralor municipal.

Ello, debido a que el Municipio actor pretende actuar en representación de particulares, por supuestas violaciones a sus derechos humanos, sin que esta vía sea la adecuada ni el promovente cuente con las facultades de representación de dichos particulares.

No obstante que la propuesta del contralor municipal es efectuada por la primera minoría del Cabildo, lo cierto es que cualquier particular puede ser propuesto para ocupar el cargo siempre que cumpla con los requisitos que la Ley Orgánica del Municipio Libre establece, por lo que no hay la violación que se aduce.

Además, en caso de que existiera la supuesta violación al tratarse de derechos político-electorales, la vía correcta para los particulares consiste en el juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, sin embargo al no haberse controvertido el acto en el plazo que para tal efecto establece la Ley, en la especie se ha convertido en un acto consentido.

c) En cuanto al tercer concepto de invalidez, se considera que existe una confesión expresa por parte del Municipio actor al afirmar que la autoridad legislativa demandada ha cumplido el requisito de fundamentación con la emisión de la norma controvertida. Por ello, no existe violación a las facultades constitucionales otorgadas al Municipio actor, por lo que debe declararse la validez de la norma impugnada.

Por otra parte, es infundado el planteamiento del Municipio actor en cuanto señala que la norma controvertida da un trato diferenciado a los miembros del Cabildo respecto de la facultad de proponer al contralor municipal.

Lo anterior, puesto que este Alto Tribunal ha sostenido que la igualdad normativa presupone una comparación entre dos o más regímenes jurídicos para establecer si la norma otorga un trato diferenciado, en cuyo caso debe determinarse si la medida persigue una finalidad constitucionalmente válida.

d) En cuanto al cuarto concepto de invalidez consistente en que el contralor municipal es un órgano auxiliar de la administración pública municipal, por lo que le corresponde al Municipio regular la facultad de determinar la existencia de responsabilidad administrativa, además de que la norma combatida carece de motivación reforzada, es infundado.

Ello es así, debido a que la facultad referida se encuentra dentro de la competencia del Congreso Local en materia municipal, dado que la función de revisión, control y evaluación, transparencia y rendición de cuentas que compete al contralor de los municipios no interfiere en el desarrollo del municipio ni con las actividades de los miembros del ayuntamiento, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

En este sentido, la facultad reglamentaria de los municipios, por disposición del artículo 115 constitucional, se encuentra restringida a regular aspectos medulares de su propio desarrollo, por lo que no hay invasión a la esfera competencial del Municipio actor.

Asimismo, es infundado el planteamiento relativo a la falta de motivación, ya que del propio Decreto impugnado se advierte la exposición de motivos de la reforma.

SÉPTIMO. Opinión del Procurador General de la República. El Procurador General de la República no formuló opinión en el presente asunto.

OCTAVO. Cierre de la instrucción. Agotado el trámite, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de la materia 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 i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo dispuesto en el punto Segundo, fracción I del Acuerdo 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional entre el Municipio de San Luis Potosí, Estado de San Luis Potosí y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa con motivo de la expedición y promulgación de normas generales.

SEGUNDO. Oportunidad. El artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, prevé que cuando en una controversia constitucional se impugnen normas generales, la demanda respectiva puede promoverse en dos momentos, a saber:

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

En el caso, el Municipio actor manifiesta que impugna el Decreto 1160 del Congreso del Estado de San Luis Potosí, publicado en el medio de difusión oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de julio de dos mil quince, por el cual se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, particularmente los artículos 31, inciso c), fracción III y 86, fracción IX, **y precisa que dicha impugnación se hace con motivo del primer acto de aplicación de dichos preceptos, consistente en la designación del Contralor Interno del Municipio de San Luis Potosí realizada el primero de octubre de dos mil quince.**

Por tanto, para determinar si la presente controversia constitucional es oportuna, en primer lugar debe analizarse si el acto de designación que se invoca como primer acto de aplicación de las normas impugnadas, efectivamente tiene tal carácter.

Los artículos 31, inciso c), fracción II y 86, fracción IX, de la Ley Orgánica del Municipio Libre impugnados, señalan lo siguiente:

“ARTICULO 31. Son facultades y obligaciones de los ayuntamientos:

(...)

c) En materia Operativa:

(...)

II. Nombrar, a propuesta del Presidente Municipal, al Secretario, al Tesorero y, en su caso, al Oficial Mayor; pudiendo removerlos libremente a propuesta del Presidente Municipal y por acuerdo del cabildo, sin responsabilidad para el ayuntamiento. Para nombrar al Contralor Interno Municipal, será a propuesta de los regidores que constituyan la primera minoría, a través de la terna que presenten al Cabildo; debiendo ser designado por el voto de cuando menos las dos terceras partes del cuerpo edilicio, y sólo podrá ser removido por la misma cantidad de votos de los regidores que lo nombraron. Para el caso de que la propuesta no obtenga la mayoría calificada, el Presidente Municipal deberá nombrar al Contralor Interno de entre quienes integren la terna.

¹ “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

(...)”

En todo momento deberán observar el cumplimiento y salvaguarda de los derechos de los trabajadores del municipio que representan, por lo que son responsables de los procesos laborales que deriven en pago, por actos propios o de sus subalternos, generados en su administración. Esta responsabilidad se extiende a los laudos recaídos incluso, en periodos constitucionales posteriores a su mandato, cuyo inicio del procedimiento respectivo, se haya dado durante éste;”

“**ARTICULO 86.** Son facultades y obligaciones del Contralor Interno:

(...)

IX. Substanciar los procedimientos administrativos disciplinarios y resarcitorios, determinando o no la existencia de responsabilidades administrativas, por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos municipales no sujetos a responsabilidad por parte del Congreso del Estado, aplicando las sanciones disciplinarias correspondientes, dando cuenta de sus resultados al Cabildo;”

A efecto de verificar la aplicación de los preceptos referidos, se transcribe la parte conducente del Acta de Cabildo número dos de la Primera Sesión Ordinaria, celebrada el primero de octubre de dos mil quince²:

“En la Ciudad de San Luis Potosí, Capital del Estado del mismo nombre, siendo las 22:15 veintidós horas con quince minutos del día primero de Octubre del año dos mil quince, en el Salón de Cabildos del Palacio Municipal, fecha y hora señalada para que tenga verificativo la Primera Sesión Ordinaria de Cabildo de la Administración Municipal para el periodo 2015-2018, da inicio estando presentes: El C. Ricardo Gallardo Juárez, Presidente Municipal, los CC. Regidores Ana María Palacios Rodríguez; Isaac Ramos López; María Sanjuana Balderas Andrade; Juan Carlos Torres Cedillo, Ana Cristina Silva Velázquez; Gerardo Gutiérrez Turrubiarres; Blanca Angelina Díaz Palma; Cesar Augusto Contreras Malibrán; Laura Gama Bazarte; Enrique González Hernández; Marcela Zapata Suárez del Real; Raymundo Roberto Ramírez Urbina; David Mauricio Alanís Córdoba; Leticia Lozano Martínez; Mauricio Rosales Castillo; y los Síndicos María Isabel González Tovar y Juan Eduardo Martínez Oviedo; todos ellos integrantes del H. Ayuntamiento de la Capital para el trienio 2015-2018.-----
Instalado el acto, se abre la Sesión bajo el siguiente:-----
Orden del Día-----

I.- Lista de Asistencia.-----

II.- Declaración de validez de la Sesión.-----

III.- Lectura del Programa de Trabajo del Presidente Municipal, C. Ricardo Gallardo Juárez.-----

IV.- Propuesta y designación de Secretario General, Tesorero Municipal y Oficial Mayor; así como Delegado Municipal de Bocas, Delegado Municipal de la Pila y Delegado Municipal de Pozos; y Contralor Interno; todos ellos de la Administración Municipal.-----

V.- Toma de Protesta a Funcionarios Municipales.-----

VI.- Integración de las Comisiones Permanentes.-----

VII.- Clausura-----

(...)

Como punto IV del Orden del Día.- Propuesta y designación de Secretario General, Tesorero Municipal y Oficial Mayor; así como Delegado Municipal de Bocas, Delegado Municipal de la Pila y Viene de la Página No. 1 del Acta No. 02, de la Primera Sesión Ordinaria del día 1º de Octubre de 2015. Delegado Municipal de Pozos, y Contralor Interno; todos ellos de la Administración Municipal.-----

(...)

² Consultable en la página web oficial del Municipio de San Luis Potosí: <http://sanluis.gob.mx/accesoinfo/articulo-19/fraccion-vi-actas-de-los-organos-colegiados/actas-de-cabildo/>

Continuando con el mismo punto del orden del día, el Presidente Municipal, hace del conocimiento de los presentes que se incorpora a la mesa de acuerdos del Honorable Cabildo, el Secretario General del Ayuntamiento, para continuar con el orden del día, por lo que le cede el uso de la voz al Licenciado Marco Antonio Aranda Martínez, quien toma la palabra para continuar con el desarrollo de la presente Sesión Ordinaria, como sigue: **“Buenas noches a todos los miembros del Cabildo, continuando con el cuarto punto del orden del día, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 31, fracción II, inciso c) de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado, pido a los integrantes de la primera minoría que conforman este Honorable Cabildo presenten la terna de la cual será elegida por este Cabildo la persona para ocupar el cargo de Contralor Interno municipal.”**-----

Se inserta en la presente acta, la propuesta que se presenta como sigue:

1. LIC. ERNESTO MADRIGAL SALAZAR
2. LIC. ENRIQUE ALFONSO OBREGÓN
3. LIC. GERARDO ALFONSO RODRÍGUEZ BALDAZO.

En uso de la voz el Secretario General refiere que se les hace entrega de las cédulas de votación, y asimismo invita a los escrutadores ya elegidos a realizar el conteo de votos y den a conocer el resultado emitido por el Honorable Cabildo.-----

Una vez que concluyó la votación, los escrutadores dan a conocer el resultado de la siguiente manera: 5 (CINCO) VOTOS A FAVOR DEL CIUDADANO ENRIQUE ALFONSO OBREGÓN, 1 (UN) VOTO PARA EL CIUDADANO ERNESTO MADRIGAL, 1 (UN) VOTO PARA EL CIUDADANO GERARDO ALFONSO RODRÍGUEZ BALDAZO; Y 11 (ONCE) ABSTENCIONES.-----

En uso de la voz, el Secretario General del H. Ayuntamiento, Lic. Marco Antonio Aranda Martínez, señala que: **“En virtud de que no hay la mayoría calificada como lo ordena el artículo 31 fracción II inciso c) de la Ley Orgánica del Municipio Libre, se le solicita al Ciudadano Presidente Municipal, Ricardo Gallardo Juárez, designe entre las personas propuestas, al Contralor Interno Municipal”**. En uso de la voz, el Presidente Municipal, Ricardo Gallardo Juárez, designa al ciudadano ENRIQUE ALFONSO OBREGÓN, como Contralor Interno Municipal”.-----

En uso de la voz, el Secretario General del H. Ayuntamiento, solicita a los escrutadores depositar los votos emitidos en un sobre, cerrarlo y sellarlo para que forme parte del apéndice del acta de Cabildo para constancia.-----

Como V punto del Orden del Día.- Toma de protesta de Ley.- **En uso de la voz, el Secretario General del H. Ayuntamiento, señala que con fundamento en el artículo 13, fracción VII, inciso d), del Reglamento Interno del Municipio de San Luis Potosí, solicita a protocolo, conduzca al salón de Cabildo al Contralor Interno Municipal, Lic. Enrique Alfonso Obregón, para proceder a realizar la toma de protesta de ley.** Le cede el uso de la voz, al Ciudadano Presidente Municipal, Ricardo Gallardo Juárez, para que realice la toma de protesta de ley.-----

TOMA DE PROTESTA: ‘PROTESTA GUARDAR Y HACER GUARDAR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE, EL REGLAMENTO INTERNO DEL MUNICIPIO LIBRE Y LAS DEMÁS DISPOSICIONES QUE DE ELLAS EMANEN Y DESEMPEÑAR FIELMENTE EL CARGO QUE ESTE HONORABLE CABILDO LE HA CONFERIDO’. El interpelado contesta ¡SI PROTESTO!, SI ASI NO LO HICIERE, QUE EL PUEBLO POTOSINO SE LOS DEMANDE’.-----

(...)”

De la lectura de la acta de sesión se advierte que el primero de octubre de dos mil quince, los miembros del Cabildo designaron al Contralor Interno del Municipio de San Luis Potosí, mediante el procedimiento previsto en el artículo 31, inciso c), fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, el cual fue aplicado expresamente.

Asimismo, este Tribunal Pleno encuentra que la designación del Contralor Municipal constituye implícitamente un acto de aplicación del artículo 86, fracción IX, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, debido a que el nombramiento de una persona para ejercer un cargo u oficio público implica, precisamente, que a partir de ese momento deba asumir las facultades y atribuciones que la ley confiere a dicha investidura.

En consecuencia, el acto de aplicación consistente en la designación del Contralor Interno Municipal actualiza el supuesto para la impugnación de los artículos 31, inciso c), fracción II y 86, fracción IX, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, puesto que de las constancias en autos no se advierte que anteriormente se hubiera realizado algún otro acto de aplicación de los artículos impugnados en perjuicio del Municipio actor, ni las autoridades controvierten ese hecho.

En estas condiciones, si la designación del Contralor Interno en el Municipio de San Luis Potosí se realizó el primero de octubre de dos mil quince, el plazo para controvertir normas generales con motivo de su primer acto de aplicación transcurrió del dos de octubre al diecisiete de noviembre de dos mil quince³, por lo que al haber sido recibida la demanda el once de noviembre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal⁴, su presentación resulta oportuna.

TERCERO. Legitimación activa. En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución General⁵, el Municipio de San Luis Potosí, perteneciente al Estado de San Luis Potosí es un ente facultado para promover este medio de control constitucional.

En su representación comparece María Isabel González Tovar, en su carácter de Síndica del Ayuntamiento del Municipio de San Luis Potosí, cargo que acredita con la declaratoria de validez de la elección de los cincuenta y ocho ayuntamientos comprendidos en el Estado de San Luis Potosí, emitida por el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana⁶.

Al respecto, el artículo 75, fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre⁷ establece que los Síndicos serán los representantes jurídicos de los municipios de la entidad, además de que gozan de todas las facultades de un apoderado general para pleitos y cobranzas.

Consecuentemente, de conformidad con la disposición citada, en relación con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia⁸, procede reconocer la representación del Síndico del Ayuntamiento de San Luis Potosí para promover la presente controversia constitucional.

³ Descontándose los días tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro, veinticinco y treinta y uno de octubre; el uno, siete, ocho, catorce, quince y dieciséis de noviembre, todos ellos por ser sábados y domingos; así como los días doce de octubre y el dos y dieciséis de noviembre de noviembre por ser inhábiles de conformidad con lo establecido por los artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo 18/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de diecinueve de noviembre de dos mil trece, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles y de descanso.

⁴ Según se advierte de los sellos estampados al reverso de la foja 85 en autos.

⁵ **"Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

(...)

i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;"

⁶ De foja 86 a 99 del expediente.

⁷ **"Artículo 75.** El Síndico tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales;

II. La representación jurídica del Ayuntamiento en los asuntos en que éste sea parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal, con todas las facultades de un apoderado general para pleitos y cobranzas, pudiendo además nombrar ante los tribunales, delegados, representantes legales, apoderados, coadyuvantes, según sea el caso, ello en los términos que establezca la ley que rija la materia en cuyo procedimiento comparezca;"

⁸ **"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, 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 estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

CUARTO. Legitimación pasiva. Enseguida, se procede al análisis de la legitimación de la parte demandada, al ser una condición necesaria para la procedencia de la acción.

a) Poder Ejecutivo de San Luis Potosí.

En representación del Poder demandado comparece Federico Arturo Garza Herrera, Procurador General de Justicia Estatal, personalidad que acreditó con la copia certificada de su nombramiento de veintiséis de septiembre de dos mil quince, otorgado por el Gobernador del Estado de San Luis Potosí⁹; así como del Periódico Oficial del Estado de ocho de octubre de dos mil quince, en el que se advierte la ratificación del nombramiento por parte de la LXI Legislatura del Estado de San Luis Potosí.¹⁰

Dicho funcionario se encuentra facultado para representar al Poder Ejecutivo de la entidad, en términos de los artículos 86, párrafo quinto, de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí¹¹, en relación con el numeral 42, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado¹², preceptos vigentes al momento de la presentación de la contestación de demanda.

b) Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.

En representación del Poder demandado compareció Josefina Salazar Báez, Presidenta de la Directiva de la LXI Legislatura de San Luis Potosí, cargo que acreditó con la copia certificada del acta de Sesión Solemne número uno de catorce de septiembre de dos mil quince, relativa a la instalación de la LXI Legislatura en la que se eligió a los integrantes de la Directiva del Primer Año del ejercicio legal¹³.

Dicha funcionaria se encuentra facultada para representar al Poder Legislativo de la entidad, en términos del artículo 71, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí¹⁴.

En tal virtud, de conformidad con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero de la Ley Reglamentaria de la materia, procede reconocerse legitimación pasiva a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de San Luis Potosí.

QUINTO. Causas de improcedencia. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo estatales coinciden en señalar que se actualiza la causa de improcedencia prevista en los artículos 10 y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia¹⁵, en relación con el artículo 105, fracción I, de la Constitución General¹⁶, por carecer el Municipio actor de interés legítimo para combatir el artículo 31, inciso c), fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre por violación al principio de igualdad.

Al respecto, los Poderes demandados aducen que dicha impugnación se basa en la violación de los derechos humanos de los integrantes del Ayuntamiento de San Luis Potosí, no obstante que la controversia constitucional tiene como fin dirimir conflictos competenciales, de ahí que, la presente vía resulta improcedente. Así, aducen que el Municipio actor pretende actuar en representación de particulares sin contar con facultades para ello y que en todo caso la vía para hacer valer dicha violación sería el juicio de amparo o, en su caso, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Es infundada la causa de improcedencia invocada, ya que ésta se hace valer únicamente respecto de uno de los conceptos de invalidez que formula el Municipio actor, lo que en todo caso llevaría a declarar la inoperancia o ineficacia del argumento al analizarse el fondo del asunto, pero no a la improcedencia de la controversia constitucional, pues en ésta se hacen valer argumentos en torno a la violación a la esfera de competencias municipales tuteladas en el artículo 115, fracción II, constitucional.

No existiendo otro motivo de improcedencia hecho valer por las partes ni de oficio se advierte la existencia de alguno, se procede al estudio de fondo del asunto.

⁹ A fojas 142 y 143 del expediente.

¹⁰ A foja 144 del expediente.

¹¹ "Artículo 86. (...)

El Procurador General de Justicia intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se vea afectado el interés del Estado o de alguno de sus municipios. (...)"

¹² "Artículo 42. Son atribuciones indelegables del Procurador General de Justicia:

I. Representar al Ejecutivo en los asuntos donde el Estado sea parte interesada;"

¹³ De fojas 179 a 182 del expediente.

¹⁴ "Artículo 71. Son atribuciones de los integrantes de la Directiva las siguientes:

I. Del Presidente: (...)

c) Representar al Poder Legislativo en los asuntos de carácter legal y protocolario, pudiendo delegar dicha representación de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento."

¹⁵ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

(...)

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

¹⁶ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:"

SEXTO. Estudio de fondo. El Municipio actor impugna los artículos 31, inciso c), fracción II y 86, fracción IX, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, reformados mediante Decreto 1160 publicado el veintitrés de julio de dos mil quince en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

Los citados preceptos señalan:

“**Artículo 31.** Son facultades y obligaciones de los ayuntamientos:

(...)

c) En materia Operativa:

(...)

II. Nombrar, a propuesta del Presidente Municipal, al Secretario, al Tesorero y, en su caso, al Oficial Mayor; pudiendo removerlos libremente a propuesta del Presidente Municipal y por acuerdo del cabildo, sin responsabilidad para el ayuntamiento. Para nombrar al Contralor Interno Municipal, será a propuesta de los regidores que constituyan la primera minoría, a través de la terna que presenten al Cabildo; debiendo ser designado por el voto de cuando menos las dos terceras partes del cuerpo edilicio, y sólo podrá ser removido por la misma cantidad de votos de los regidores que lo nombraron. Para el caso de que la propuesta no obtenga la mayoría calificada, el Presidente Municipal deberá nombrar al Contralor Interno de entre quienes integren la terna.

En todo momento deberán observar el cumplimiento y salvaguarda de los derechos de los trabajadores del municipio que representan, por lo que son responsables de los procesos laborales que deriven en pago, por actos propios o de sus subalternos, generados en su administración. Esta responsabilidad se extiende a los laudos recaídos incluso, en periodos constitucionales posteriores a su mandato, cuyo inicio del procedimiento respectivo, se haya dado durante éste;”

“**Artículo 86.** Son facultades y obligaciones del Contralor Interno:

(...)

IX. Substanciar los procedimientos administrativos disciplinarios y resarcitorios, determinando o no la existencia de responsabilidades administrativas, por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos municipales no sujetos a responsabilidad por parte del Congreso del Estado, aplicando las sanciones disciplinarias correspondientes, dando cuenta de sus resultados al Cabildo;”

Los numerales citados se combaten, en esencia, porque se considera: i) que violan la autonomía municipal y la facultad reglamentaria del Municipio, dado que su contenido excede del ámbito de las bases generales de la administración pública municipal; ii) que violan el principio de igualdad que debe regir entre los integrantes del Cabildo; y iii) que carecen de una motivación reforzada en relación con el trato diferenciado que se da a los miembros del cabildo.

Al margen de dichos planteamientos, este Tribunal Pleno encuentra que en términos del artículo 40 de la Ley Reglamentaria de la materia resulta necesario suplir la queja, ya que se advierte que el Decreto 1160 que reformó, entre otros artículos, los aquí impugnados, fue emitido sin que el Congreso Local tuviera competencia para legislar en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos —incluyendo lo relativo a los mecanismos de designación de las autoridades municipales competentes en la materia—, ya que el ejercicio de dicha facultad estaba condicionada a que el Congreso de la Unión fijara las bases de la rectoría y distribución de competencias en materia de responsabilidades administrativas, así como las bases para la coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción.

En efecto, el Decreto 1160, publicado el veintitrés de julio de dos mil quince en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, introdujo las siguientes modificaciones a la Ley Orgánica del Municipio Libre de esa entidad:

- Se señala que, en la misma sesión en la que se designe al Secretario, al Tesorero, al Oficial Mayor y a los delegados municipales, **se deberá hacer el nombramiento del Contralor Interno** y levantar el acta de Cabildo respectiva. **Asimismo, se precisa que el nombramiento, remoción y permanencia del Contralor Interno será en los términos establecidos en la propia ley** (artículo 19, segundo y tercer párrafos).

- **Se reforma el procedimiento de nombramiento del Contralor Interno**, cuya designación será por el voto de las dos terceras partes del Cabildo mediante una terna propuesta por los regidores que constituyan la primera minoría, y cuya remoción sólo podrá ser por la misma cantidad de votos de los regidores que lo nombraron. En caso de que la propuesta no obtenga la mayoría calificada requerida, el Presidente Municipal nombrará al Contralor Interno de entre los integrantes de la terna (artículo 31, inciso c, fracción II).
- En cuanto a las facultades y obligaciones del Presidente Municipal, se reforma la fracción IV para prever la obligación de establecer las medidas financieras, legales y operativas necesarias **que apoyen y garanticen la independencia técnica de la Contraloría Interna** (artículo 70, fracción IV).
- Se adiciona a las atribuciones del síndico municipal, la facultad de presentar las denuncias y querellas ante el Ministerio público **cuando se presuma la comisión de un delito con motivo de los dictámenes o resoluciones de la Contraloría Interna dentro de los procedimientos disciplinarios administrativos en contra de servidores públicos** (artículo 75, fracción XIII).
- Se reforma la facultad del Secretario municipal de suscribir las pólizas de pago de la Tesorería y los títulos de crédito que se emitan por el ayuntamiento -en unión con el Presidente Municipal y el Tesorero-, **para precisar la obligación de requerir previamente la revisión del Contralor Interno** (artículo 78, fracción IX).
- Se establece que los ayuntamientos deben contar con una Contraloría Interna, **la cual estará investida de independencia técnica y de gestión y cuyo titular durará en su encargo todo el ejercicio legal del Cabildo que lo nombre y sólo podrá ser removido mediante el procedimiento del artículo 85 Ter** (artículo 85).
- Se adicionan los requisitos de idoneidad para ser nombrado Contralor Interno (artículo 85 Bis).
- Se adiciona el procedimiento y las causas de remoción del Contralor Interno (artículo 85 Ter).
- En relación con las atribuciones del Contralor Interno, **se reforman las facultades de programar y practicar auditorías a las dependencias y entidades de la administración pública municipal, así como la de substanciar los procedimientos administrativos y resarcitorios por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos municipales no sujetos a responsabilidad por parte del Congreso del Estado e imponer las sanciones administrativas correspondientes y la obligación de dar cuenta de sus resultados al Cabildo**. También, se adiciona la obligación de proveer al Síndico municipal de los elementos suficientes para que realice las denuncias ante el Ministerio Público en caso de que se presuma la comisión de un delito dentro de la administración; y, se adiciona la obligación de presentar anualmente ante el ayuntamiento, el plan de trabajo y el calendario de auditorías y las revisiones correspondientes (artículo 86, fracciones V, IX, XIII y XIV).

Como puede advertirse, el Decreto impugnado tiene por objeto reglamentar lo relacionado con los contralores internos municipales que son los órganos encargados de substanciar los procedimientos administrativos disciplinarios y resarcitorios, estableciéndose los procedimientos de designación y remoción, su independencia técnica y sus facultades en materia de fiscalización, responsabilidades y, en general, combate a la corrupción.

Ahora bien, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de mayo de dos mil quince, se emitió el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución en materia de combate a la corrupción, entre ellas las fracciones XXIV y XXIX-V de su artículo 73, mediante las cuales se facultó al Congreso de la Unión para emitir, entre otras: a) la Ley General que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción referido en el artículo 113 constitucional; y, b) la Ley General que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

En los artículos transitorios de esta reforma se establece una mecánica transicional para la transformación de los sistemas federal y locales en la materia. Esta mecánica parte de la base que tanto en lo que se refiere a la coordinación del sistema anticorrupción, como la distribución de competencias entre los distintos órdenes en materia de responsabilidades administrativas, se requiere de la emisión por parte del Congreso de la Unión de las Leyes Generales correspondientes, dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional.¹⁷

¹⁷ **"SEGUNDO.** El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto y en las leyes que derivan del mismo."

La emisión de estas leyes generales se configura como la base para expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes en el ámbito de sus respectivas competencias por parte del Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal, así como para conformar los sistemas anticorrupción de las entidades federativas, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de esas Leyes Generales.¹⁸

Llama la atención que la entrada en vigor de los artículos contenidos en el decreto de reforma constitucional es en momentos distintos, si bien el artículo PRIMERO transitorio indica que el decreto entra en vigor al día siguiente de su publicación, esto es el veintiocho de mayo de dos mil quince, en ese momento sólo entran en vigor de manera inmediata la modificación, reforma y adición de los artículos 22, fracción II; 28, fracción XII; 41, fracción V, apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo; 74, fracciones II, VI, en sus párrafos segundo tercero, cuarto y quinto, VIII y IX; 76, fracción II; 104, fracción III; 116, fracción II, párrafos sexto y octavo; 122, apartado c), base primera, fracción V, inciso c), párrafo segundo, e) m) y n), así como el artículo 73 en sus fracciones XXIV, XXIX-H y XXIX-V.¹⁹ Estos artículos se refieren a la fiscalización de recursos públicos y algunas disposiciones en materia eminentemente penal, así como la competencia legislativa en el artículo 73 para la emisión de las Leyes Generales en materia de responsabilidades de servidores públicos y sistema nacional anticorrupción.

El mismo legislador constitucional, mediante el artículo QUINTO transitorio, condicionó la entrada en vigor de las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen en el decreto a los artículos 79, 108, 109, 113, 114, 116, fracción V y 122 base quinta, a la emisión y entrada en vigor de las Leyes Generales mencionadas en el párrafo anterior y que esencialmente se refieren a la materia de responsabilidades de los servidores públicos, sistema nacional anticorrupción y tribunales de justicia administrativa²⁰.

Lo anterior le otorga a la mecánica transicional la peculiar característica de que los artículos que constituyen la base sustantiva constitucional de las leyes generales, no entran en vigor sino hasta la misma fecha en que lo hagan éstas, esto es, entran en vigor de modo simultáneo. Esta mecánica transicional pretende asegurar que tanto en el ámbito federal como en los locales, los órganos pertenecientes al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción y la distribución de competencias sobre responsabilidades administrativas y sus tribunales, se ajusten y adecuen no solamente a los artículos constitucionales relativos al nuevo sistema anticorrupción y a las nuevas responsabilidades administrativas, sino también al contenido de las leyes generales, como se desprende del contenido literal del artículo SÉPTIMO transitorio de la reforma.²¹

De este modo, la mecánica transicional no presenta solamente elementos temporales de ultractividad de la legislación vigente al momento de la entrada en vigor del decreto,²² sino que se opta por una mecánica basada en las leyes generales que se mandatan para la configuración e implementación del sistema constitucional en la materia. Esto quiere decir que al hacer depender la entrada en vigor de todo el entramado normativo constitucional a la entrada en vigor de las leyes generales, el ajuste y adecuación de las normas tanto federales como locales correspondientes debe hacerse hasta en tanto este sistema constitucional efectivamente haya entrado en vigor y esto sólo sucede hasta que entran en vigor las Leyes Generales a que se refiere el artículo SEGUNDO transitorio y, como consecuencia, los artículos constitucionales a que se refiere el artículo QUINTO transitorio.

En este sentido, resulta ilustrativo el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Diputados, en el apartado relativo al Sistema Nacional Anticorrupción. De este dictamen pueden señalarse los siguientes párrafos:

"Es así como se propone la modificación de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear el Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

¹⁸ "CUARTO. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales a que se refiere el Segundo Transitorio del presente Decreto."

¹⁹ "PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes."

²⁰ "QUINTO. Las adiciones, reformas y derogaciones que por virtud del presente Decreto se hacen a los artículos 79, 108, 109, 113, 114, 116, fracción V y 122, BASE QUINTA, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las leyes a que se refiere el Transitorio Segundo del presente Decreto."

²¹ "SÉPTIMO. Los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las Leyes Generales que resulten aplicables, las constituciones y leyes locales."

²² "SEXTO. En tanto se expiden y reforman las leyes a que se refiere el Segundo Transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como de fiscalización y control de recursos públicos, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto."

(...)

El diseño legislativo hará del sistema una instancia incluyente en todos los órdenes de gobierno al establecer como requisito indispensable para su funcionamiento la participación ciudadana. Por lo anterior, esta Comisión dictaminadora conviene en establecer el nombre de Sistema Nacional Anticorrupción, esto por considerar que el combate a la corrupción es fundamental para alcanzar estándares de integridad pública.

(...)

Esto es, el sistema nacional de fiscalización, en términos del proyecto, se inscribe como un subsistema consolidado y autónomo pero funcionando como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción, de forma tal que las acciones emprendidas por el Estado para prevenir y sancionar la corrupción, no se llevarán a cabo de forma aislada o fragmentada, sino como un sistema integral articulado para prevenir y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción, sea que éstas deriven del ejercicio indebido de los recursos públicos o bien, del incumplimiento de responsabilidades públicas que no se vinculan necesariamente con la hacienda pública.

(...)

Así, por primera vez en México, contaremos con un sistema integral y transversal, alejado de intereses personales, pues sus finalidades son muy claras: generar mejores estándares en el servicio público y combatir de manera definitiva los actos de corrupción.

(...)

De igual forma, la idoneidad de la medida también se justifica por su alcance nacional: las entidades federativas deberán establecer sistemas locales anticorrupción, aspecto derivado de las iniciativas dictaminadas. Es así que estos sistemas locales servirán como mecanismos de coordinación para el diseño, evaluación de políticas de educación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la promoción de la integridad pública.

(...)

Como ya ha sido expuesto, el Sistema pretende homologar acciones entre los diferentes órdenes de gobierno para la generación de mayores estándares de integridad pública y combate a la corrupción. No obstante, este objetivo no podrá alcanzarse sin mecanismos de coordinación efectivos. Con la finalidad de dotar al Sistema del marco jurídico necesario para su adecuado funcionamiento, se considera indispensable complementar el marco constitucional con la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de emitir una ley general que establezca las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en las materias objeto del presente dictamen."

Vale la pena destacar que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de dieciocho de julio de dos mil dieciséis, el Congreso de la Unión emitió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, este decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación, tal como lo indica su artículo PRIMERO transitorio.²³

Conforme a todo lo anterior, este Tribunal Pleno considera que el Congreso del Estado de San Luis Potosí no tenía competencia para legislar en torno a los órganos encargados de conocer de los procedimientos de responsabilidad administrativa aún en el ámbito municipal, ya que la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción condicionó a los congresos locales para ejercer su competencia legislativa, hasta que el Congreso de la Unión fijara en las correspondientes leyes generales, tanto las bases de la rectoría y distribución de competencias, como las bases para la coordinación en el establecimiento de un sistema nacional, que aún no habían entrado en vigor.

²³ "PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes."

Cabe señalar que si bien de conformidad con el artículo TERCERO transitorio del mismo decreto, la Ley General de Responsabilidades Administrativas entrará en vigor hasta al año siguiente de la entrada en vigor del decreto, la entrada en vigor de las leyes generales conforme a los artículos transitorios del decreto que las emite no es un tema que incida para la resolución de este caso.

De este modo, la mecánica transicional expresamente establecida para el caso, incide fundamentalmente en los contenidos del Sistema Nacional Anticorrupción para su efectiva implementación a través de una articulación de los distintos órdenes de gobierno por conducto de la legislación general expedida por el Congreso de la Unión. En este orden, si una entidad federativa trasgrede los efectos normativos a los que se han referido los artículos CUARTO, QUINTO, SEXTO y SÉPTIMO transitorios de la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince, entendida ésta como una “veda temporal” o condición suspensiva para el ejercicio de la facultad concurrente en los términos de los artículos 73 y 113, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal vigente, resulta claro que la normatividad previamente emitida a aquella que deriva de las facultades a cargo del Congreso de la Unión, violenta las bases de coordinación y articulación entre órdenes de gobierno y genera una distorsión en la mecánica transicional establecida por la Constitución Federal.

Desde esta perspectiva resulta contrario a esta pretensión del legislador constitucional y a las finalidades conforme a las cuales estructuró el sistema anticorrupción, que las entidades federativas ejerzan su competencia legislativa antes de la entrada en vigor de las leyes generales; si bien las legislaturas locales tienen un plazo de adecuación legislativa posterior a la entrada en vigor del sistema, es contrario a la idea misma de la mecánica transicional que los diputados locales no conozcan las bases de las Leyes Generales que les servirán de parámetro de actuación en el ejercicio de su competencia legislativa.

Este grave desconocimiento se hace evidente desde el momento en que, atendiendo al criterio material estricto, el legislador local legisla sin conocerlo y sin tenerlo en cuenta. En nada abunda a la seguridad jurídica y a la pretensión de que el sistema empiece a funcionar de manera eficaz y coordinada desde un primer momento, el que los legisladores locales empiecen a establecer los órganos y a modificar las normas que materialmente se relacionan con este nuevo sistema constitucional anticorrupción hasta que el mismo no haya entrado en vigor.

Así, resulta claro para este Tribunal que el Decreto 1160 de Reformas y Adiciones a diversos artículos de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí tiene una relación directa con el aludido sistema constitucional y con su mecánica transicional, ya que la totalidad de las normas que se reformaron o adicionaron tienen relación con el establecimiento del órgano encargado de substanciar las responsabilidades de los servidores públicos en el ámbito municipal. Es por ello que la sola emisión de esta norma en el orden jurídico local va en contra de la pretensión de la reforma constitucional para crear un sistema homogéneo y coordinado en todo el país, dado que fue emitida sin posibilidad de conocer las bases a las cuales debía adecuarse el sistema para lograr estos objetivos y durante el período de veda previsto en el artículo sexto transitorio de dicha reforma específicamente para las normas en materia de responsabilidades administrativas de las entidades federativas.

Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno considera que el Decreto impugnado es inconstitucional en su totalidad por violentar los artículos transitorios del decreto de la reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, por lo que procede **declarar la invalidez del Decreto 1160 publicado el veintitrés de julio de dos mil quince en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, así como su primer acto de aplicación, consistente en la designación del contralor interno del Municipio de San Luis Potosí realizada el primero de octubre de dos mil quince.**

Dado el sentido de la presente resolución, resulta innecesario el análisis de los restantes conceptos de invalidez planteados por el Municipio actor, sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 37/2004, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ”**.

En idénticos términos se resolvieron las acciones de inconstitucionalidad 58/2016 del Estado de Chihuahua, 56/2016 del Estado de Veracruz, y 30/2016 del Estado de Querétaro, falladas en sesiones públicas de cinco de septiembre y diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis.

SÉPTIMO. Efectos. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución General de la República, 41, fracciones IV, V y VI y 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, las declaraciones de invalidez del Decreto 1160 publicado el veintitrés de julio de dos mil quince en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, así como su primer acto de aplicación, consistente en la designación del contralor interno del Municipio de San Luis Potosí realizada el primero de octubre de dos mil quince, surtirán efectos sólo entre las partes en la controversia constitucional, por lo que dicho Decreto será inaplicable al Municipio actor a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto 1160, publicado el veintitrés de julio de dos mil quince en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, así como su primer acto de aplicación, consistente en la designación del contralor interno del Municipio de San Luis Potosí realizada el primero de octubre de dos mil quince; declaraciones de invalidez que surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de San Luis Potosí, en términos del considerando séptimo de esta sentencia.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado San Luis Potosí y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciendo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por diferentes razones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I. por consideraciones distintas, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto 1160, publicado el veintitrés de julio de dos mil quince, en suplencia de la queja. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra y por la invalidez exclusiva de los artículos expresamente impugnados. Los señores Ministros Cossío Díaz y Presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos séptimo, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez de la designación del contralor interno del Municipio de San Luis Potosí, realizada el primero de octubre de dos mil quince, y en que esta invalidez y la del Decreto 1160 surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos no asistió a la sesión de veintinueve de mayo de dos mil diecisiete por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al Segundo Período de Sesiones de dos mil dieciséis.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, reservando el derecho de los señores Ministros para que formulen los votos que consideren pertinentes.

Firman el señor Ministro Presidente y el señor Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Ministro Presidente: Ministro **Luis María Aguilar Morales.**- Rúbrica.- El Ministro 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 NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veintitrés fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original de la sentencia de veintinueve de mayo de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 76/2015. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a siete de julio de dos mil diecisiete.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 76/2015.

En sesión de veintinueve de mayo de dos mil diecisiete, al conocer de la Controversia Constitucional 76/2015, promovida por el Municipio de San Luis Potosí, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de ocho votos declarar la invalidez del Decreto 1160, publicado el veintitrés de julio de dos mil quince en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.

El criterio mayoritario que sostiene esa decisión se estructura sobre la idea relacionada con la falta temporal de competencia por parte del legislador estatal para legislar en una materia que era originaria residual del ámbito local exclusivamente, debido a que la reforma constitucional sobre anticorrupción condicionó a los estados para ejercer su competencia hasta que el Congreso de la Unión emitiera la ley general en la que se fijaran las bases de la rectoría y distribución de competencias.

Ahora, lo que motiva la emisión del presente voto es precisar que, a pesar de que coincido parcialmente con la postura mayoritaria, específicamente en lo relativo a que el congreso local estaba obligado a atender las bases que, en su momento, se plasmaran en la ley general emitida por el Congreso de la Unión en materia de anticorrupción, considero que no es exacto basar la inconstitucionalidad del decreto combatido en un tema estrictamente de competencia temporal o condicionada.

Esto atendiendo a que si el vicio de inconstitucionalidad de tal decreto resultara sólo de que la competencia de la legislatura estatal para emitirlo estaba condicionada a que el Congreso de la Unión emitiera la ley general en la que se fijaran las bases correspondientes, eso implicaría que con la entrada en vigor de dicha ley general se convalidaría tal decreto, en tanto que durante la discusión existió unanimidad en relación con que esa circunstancia no era apta para considerar que el decreto combatido es conforme con la Constitución.

De ahí que estimo respetuosamente que la inconstitucionalidad del decreto no involucra propiamente un tema de competencia total de las legislaturas locales para legislar sobre combate a la corrupción ni de incompetencia temporal por condición, sino que en realidad resulta de un vicio en el proceso legislativo, derivado de la contravención al régimen transitorio del decreto de reforma constitucional en esa materia, que establece que los sistemas anticorrupción locales deben diseñarse de conformidad con las bases contenidas en la ley general, las cuales no habían sido expedidas al momento de la presentación de la controversia.

Por eso, a pesar de que estoy de acuerdo con la declaración de invalidez del decreto impugnado, estoy convencido de que no es propiamente un problema de incompetencia de la legislatura local sino de un vicio en el ejercicio de sus facultades. Esto porque los congresos estatales sí tienen competencia para regular a las autoridades que conforman el sistema estatal anticorrupción; sin embargo, en el ejercicio de esa competencia se debe atender a las bases que, en su momento, se fijaran por parte del Congreso de la Unión en la ley general, lo cual en el caso no fue acatado por el congreso local, al haber un “desfase legislativo” por haberse expedido normas sobre anticorrupción sin atender a las bases en esa materia, que no existían al momento en que se emitió el decreto combatido.

El Ministro Presidente, **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia de veintinueve de mayo de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 76/2015. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a siete de julio de dos mil diecisiete.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 76/2015.**I. Antecedentes:**

El Municipio de San Luis Potosí del Estado de San Luis Potosí promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad, impugnando los artículos 31, inciso c), fracción II, y 86, fracción IX de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, reformados mediante Decreto 1160 publicado el veintitrés de julio de dos mil quince, en el periódico oficial de la entidad, con motivo de su primer acto de aplicación consistente en la designación del contralor interno del Municipio de San Luis Potosí.

II. Decisión de la sentencia:

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos¹ resolvió declarar procedente y fundada la controversia constitucional y, en consecuencia, declaró la invalidez del Decreto 1160, publicado el veintitrés de julio de dos mil quince en el periódico oficial de la entidad, así como del primer acto de aplicación, consistente en la designación del Contralor Interno del Municipio de San Luis Potosí realizada el primero de octubre de dos mil quince, lo que surtía efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso local.

Para llegar a esta determinación la sentencia, en suplencia de la queja, advirtió que el Decreto 1160 que reformó, entre otros artículos, los impugnados, fue emitido sin que el Congreso local tuviera competencia para legislar en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos -incluyendo lo relativo a los mecanismos de designación de las autoridades municipales competentes en la materia-, ya que el ejercicio de dicha facultad estaba condicionada a que el Congreso de la Unión fijara las bases de la rectoría y distribución de competencias en materia de responsabilidades administrativas, así como las bases para la Coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción.

III. Razones del voto:

Si bien estoy de acuerdo con el sentido de la resolución tengo una diferencia en el modo en que se abordó el análisis de lo impugnado. Me parece que si exclusivamente se impugnaron los artículos 31, inciso c), fracción II, y 86, fracción IX, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, no se debió haber declarado la invalidez de la totalidad del Decreto 1160 por suplencia de la queja, pues ello en mi opinión modificó lo realmente impugnado. Estimo que la manera en la que debió haberse declarado la invalidez de los restantes artículos que derivan del citado Decreto era por extensión de efectos, en aplicación del artículo 41, fracción IV de la Ley Reglamentaria de la materia, que faculta a la Suprema Corte para extender la declaratoria de invalidez de los artículos impugnados (31, inciso c), fracción II, y 86, fracción IX) a los artículos 19, segundo y tercer párrafos, 70, fracción IV, 75, fracción XIII, 78, fracción IX, 85, 85 Bis, 85 Ter y 86, fracciones V, XIII y XIV de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí.

Por las razones expuestas, si bien comparto la declaratoria de invalidez de todos los artículos contenidos en el Decreto 1160, no estoy de acuerdo con la forma en que se llegó a esta invalidez.

El Ministro **José Ramón Cossío Díaz**.- 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 NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, en relación con la sentencia de veintinueve de mayo de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 76/2015. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a siete de julio de dos mil diecisiete.- Rúbrica.

¹ Esto fue en sesión pública de 29 de mayo de 2017, de los señores ministros Ortiz Mena, Cossío Díaz por diferentes razones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I. por consideraciones distintas, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto 1160, en suplencia de la queja. Los señores ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra y por la invalidez exclusiva de los artículos expresamente impugnados. Tanto yo como el Presidente Aguilar Morales anunciamos sendos votos concurrentes.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 76/2015, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE SAN LUIS POTOSÍ.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintinueve de mayo de dos mil diecisiete, resolvió la controversia constitucional citada al rubro, declaró la invalidez del Decreto 1160 publicado el veintitrés de julio de dos mil quince en el Periódico Oficial de San Luis Potosí al considerar que el Congreso del Estado de San Luis Potosí, al momento de emitir los precepto impugnados, no tenía competencia para legislar en torno a los órganos encargados de conocer de los procedimientos de responsabilidad administrativa aún en el ámbito municipal, ya que la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción condicionó a los congresos locales para ejercer su competencia legislativa, hasta que el Congreso de la Unión fijara en las correspondientes leyes generales, tanto las bases de la rectoría y distribución de competencias, como las bases para la coordinación en el establecimiento de un sistema nacional, que aún no habían entrado en vigor.

Esto pues, la mecánica transicional expresamente establecida para el caso, incide fundamentalmente en los contenidos del Sistema Nacional Anticorrupción para su efectiva implementación a través de una articulación de los distintos órdenes de gobierno por conducto de la legislación general expedida por el Congreso de la Unión. Así, una entidad federativa trasgrede los efectos normativos de los artículos CUARTO, QUINTO, SEXTO y SÉPTIMO transitorios de la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince, entendida ésta como una “veda temporal” o condición suspensiva para el ejercicio de la facultad concurrente en los términos de los artículos 73 y 113 fracción II, último párrafo de la Constitución Federal vigente, cuando emite la normatividad previamente emitida a aquella que deriva de las facultades a cargo del Congreso de la Unión, con lo que se violentan las bases de coordinación y articulación entre órdenes de gobierno y genera una distorsión en la mecánica transicional establecida por la Constitución Federal.

Al respecto debo señalar que si bien comparto la declaratoria de invalidez de las normas impugnadas, pues reproduce las consideraciones sostenidas por el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 58/2016 del Estado de Chihuahua, 56/2016 del Estado de Veracruz, y 30/2016 del Estado de Querétaro, falladas en sesiones públicas de cinco de septiembre y diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, respectivamente.

Lo cierto es que **no coincide con la mayoría en cuanto considera impugnado el Decreto 1160** publicado el veintitrés de julio de dos mil quince en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, **en su totalidad**, debido a que el Municipio actor en su demanda claramente impugna **los artículos 31, inciso c), fracción II, y 86, fracción IX, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, reformados** mediante el Decreto 1160, **con motivo de su primer acto de aplicación** consistente en la designación del Contralor Interno del Municipio de San Luis Potosí.

De manera que **no puede considerarse impugnado el Decreto en su totalidad**, ni aun en suplencia de la queja deficiente que opera en este medio de control constitucional, pues la suplencia no puede llegar al extremo **de variar la litis** y los actos impugnados, sino que solamente obliga a analizar el problema jurídico **planteado en su totalidad**, determinando la inconstitucionalidad de las normas impugnadas –si es que así se advierte– por las razones que el Tribunal advierta aun cuando no hayan sido planteadas; por ello considero que la debió corregirse dicha consideración y enfocar la declaratoria de invalidez respecto de los preceptos impugnados y, en su caso, declarar la invalidez **en vía de consecuencia** (si es que se consideraba que su validez depende de la validez de las normas impugnadas), del resto de las normas reformadas mediante el Decreto en cita.

Esto acorde con, la declaratoria de **invalidez del acto de aplicación** de dichas normas impugnadas, pues precisamente con motivo de ese acto se dio lugar a la presente controversia constitucional.

Por lo anterior, si bien voté a favor de la declaratoria de invalidez de los artículos 31, inciso c), fracción II, y 86, fracción IX, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, reformados mediante el Decreto 1160 y, de su primer **acto de aplicación** consistente en la designación del Contralor Interno del Municipio de San Luis Potosí; lo cierto es que, no coincide con la declaratoria de invalidez de las restantes normas integrantes del Decreto en cita.

El Ministro, **Jorge Mario Pardo Rebollo**.- 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 NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebollo, en relación con la sentencia de veintinueve de mayo de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 76/2015. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a siete de julio de dos mil diecisiete.- Rúbrica.