

**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 12/2016, 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 12/2016**

**ACTOR: MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DEL RÍO, 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 tres de febrero de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, J. Froylan Laredo Mayo, en el carácter de Síndico del Ayuntamiento del Municipio de Santa María del Río, Estado de San Luis Potosí, promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez de las normas que más adelante se precisan, emitidos 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 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 particular, los artículos 31, inciso c), fracción II y 86, fracción IX de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí con motivo de su primer acto de aplicación consistente en la designación del Contralor Interno del Municipio de Santa María del Río.

**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, reconociéndosele 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 del Municipio; y correspondiendo a los Municipios 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.

Por 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 puede legislar.

En efecto, de conformidad con el criterio jurisprudencial previsto en la tesis P./J. 129/2005, no se advierte que el procedimiento de designación sea una función esencial e indispensable para el funcionamiento regular del Municipio o de su órgano de gobierno.

Por otra parte, los aspectos fundamentales de la administración pública 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 el funcionamiento y administración del Municipio, por lo que esas cuestiones pasaron a formar parte del caudal específico del orden jurídico municipal.

En este sentido, de acuerdo con el Reglamento Interior del Municipio actor, el Gobierno municipal se conforma por el Ayuntamiento, los órganos auxiliares del Presidente municipal y la Administración municipal. Estos 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 del propio Gobierno municipal, entre dichos órganos está el contralor interno cuyo procedimiento de designación se prevé en el artículo 126 del Reglamento Interior.

En consecuencia, si el propio Legislador en el artículo 85 de la Ley Orgánica del Municipio Libre estableció al contralor municipal dentro del órgano de gobierno municipal, es dable concluir que 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 consignó la atribución de designación del contralor como una facultad operativa de los Ayuntamientos, y por tal carácter, 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 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 dichos actos, 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.

Asimismo, la Suprema Corte ha señalado que debe realizarse un análisis comparativo entre dos o más regímenes jurídicos para determinar la violación al derecho de igualdad, pues un régimen jurídico por sí mismo no es discriminatorio. En este sentido, el artículo 13, fracción I, de la Ley Orgánica del Municipio establece que el Ayuntamiento se integra por un Presidente, un regidor y dos síndicos de mayoría relativa y hasta catorce regidores de representación proporcional. Así, en el Municipio de Santa María del Río se compone de cinco regidores de representación proporcional y uno de mayoría relativa.

Desde la posición que guardan todos 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, se concluye que todos ellos se encuentran en una misma situación de igualdad, no obstante la norma impugnada otorga un trato desigual a los cinco regidores que no conforman la primera minoría en el Cabildo en cuanto a la facultad de proponer al contralor municipal.

Misma situación ocurre respecto de los síndicos y el Presidente municipal. En efecto, de los artículos 74 y 75 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, 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 cinco regidores que no conforman la primera minoría, a los síndicos y al Presidente municipal.

Por último, el Municipio actor aduce que la disposición controvertida no persigue una finalidad constitucionalmente válida, pues aun cuando del proceso legislativo se advierta que la finalidad de contar con un contralor interno en el gobierno municipal es para tener un mejor y adecuado ejercicio de las facultades de fiscalización, vigilancia, control y coordinación de los recursos públicos, ello no explica cómo es que la diferenciación en cuestión es adecuada para lograr dicho fin.

**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.

Si bien el precepto impugnado cumple con la fundamentación que exige el artículo 16 constitucional, no cumple con la motivación ya que en el proceso legislativo de la norma controvertida 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 porque no se exponen 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 de 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.

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 actor está en aptitud de emitir los actos de gobierno que organicen su régimen interno y administración.

Asimismo, de conformidad con el criterio jurisprudencial previsto en la tesis P./J. 129/2005, las bases generales de la administración pública municipal no comprenden los procedimientos de responsabilidad administrativa municipal; no obsta lo anterior, el hecho de que el criterio sí prevea los mecanismos para evitar el indebido ejercicio 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, pues el contralor interno es un auxiliar de la administración pública municipal y cuyo procedimiento de designación está regulado en el Reglamento Interno del Municipio actor, y por ende, es de observancia general en el ámbito interno municipal. En este sentido, no se admite injerencias del Estado en cuestiones internas como la determinación de responsabilidad administrativa de los servidores públicos municipales, la cual debe ser decisión del Cabildo como órgano de gobierno municipal y no del contralor -que es un órgano auxiliar de la administración-, pues se le priva de una facultad operativa que es intrínseca a su organización.

**TERCERO. Artículos que se estiman violados.** Los preceptos que se estiman vulnerados son: 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 cuatro de febrero de dos mil dieciséis, 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 12/2016; 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 diecinueve de febrero de dos mil dieciséis, 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 Consejo Jurídico del Estado contestó, en síntesis, lo siguiente:

**a)** Causas de improcedencia.

Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de la materia, en virtud de que transcurrió en exceso el plazo para interponer la demanda de controversia constitucional, y por ende, debe considerarse que los actos impugnados se consintieron.

El Municipio actor interpuso la demanda de controversia constitucional el tres de febrero de dos mil dieciséis, en la cual impugna los artículos 31, inciso c), fracción II, (procedimiento de designación del Contralor Interno Municipal) y 86, fracción IX (facultad del Contralor interno de substanciar los procedimientos administrativos disciplinaria y resarcitorios, así como en la aplicación de sanciones disciplinarias) de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí con motivo de su primer acto de aplicación consistente en la designación del Contralor Interno del Municipio de Santa María del Río, que se efectuó el veintiséis de enero de dos mil dieciséis.

Sin embargo, la oportunidad de impugnación en contra de normas generales con motivo de su primer acto de aplicación resulta extemporánea, pues de conformidad con el artículo primero transitorio del Decreto 1160, los artículos impugnados entraron en vigor el uno de octubre de dos mil quince, previa publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Cabe destacar que la actual administración del Ayuntamiento del Municipio actor entró en funciones a partir de esa misma fecha.

En estas condiciones, el computó para el plazo de impugnación debe realizarse a partir del uno de octubre de dos mil quince, al ser la fecha en que surge la obligación legal de nombrar al Contralor Interno Municipal y no la fecha que señala el Municipio actor en su demanda.

En consecuencia, transcurrió en exceso el plazo para promover controversia constitucional, pues en el presente caso, el plazo concluyó el trece de noviembre de dos mil quince y la presentación de la demanda se realizó el tres de febrero de dos mil dieciséis, por ende, los actos controvertidos han sido consentidos.

**b) El Poder Ejecutivo Estatal da contestación *ad cautelam* a los conceptos de invalidez hechos valer el Municipio actor.**

Los actos reclamados atribuidos al Poder Ejecutivo Estatal consistentes en la promulgación y publicación son constitucionales, al haber sido emitidos conforme a las atribuciones que le confiere la Constitución General y Estatal, así como 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. 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 de 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, así como su remoción requiere la mayoría calificada del Cabildo, por lo que adquiere autonomía en el ejercicio de sus funciones. Por lo anterior:

1. 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 planteamientos del Municipio actor que se basan en el Reglamento Interior del Municipio Libre de San Luis Potosí, no tienen relación con la litis dado que resulta evidente que el ámbito de validez espacial de ese ordenamiento no es aplicable al Municipio de Santa María del Río, actora en el presente medio de control constitucional.

Máxime que a la fecha, el Municipio actor no ha adecuado su Reglamento Interno de acuerdo con las modificaciones previstas en el Decreto 1160 controvertido.

2. 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.

3. 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 carece 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 del 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.

4. 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. Así como, 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) Causas de improcedencia.**

Se actualiza la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VII y 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, en virtud de que transcurrió en exceso el plazo para interponer la demanda de controversia constitucional.

Lo anterior dado que las disposiciones contenidas en el Decreto 1160 impugnado constituyen normas autoaplicativas, que entraron en vigor desde el primero de octubre de dos mil quince, sin que resultara necesaria su aplicación por la autoridad.

Cabe destacar que el Decreto impugnado fue publicado el veintitrés de julio de dos mil quince en el Periódico Oficial local, por lo que no puede el Municipio actor alegar su desconocimiento y menos su obligatoriedad.

En consecuencia, la promoción de la demanda resulta extemporánea puesto que el plazo de impugnación comenzó a transcurrir desde la fecha de entrada en vigor del Decreto impugnado y feneció el diecisiete de noviembre de dos mil quince.

**b) El Poder Legislativo estatal contestó *ad cautelam* la demanda en los siguientes términos.**

1. En cuanto al primer concepto de invalidez es infundado, debido que el artículo 115, fracción II, constitucional, prevé que la facultad reglamentaria de los ayuntamientos esté 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, 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, comprenden las normas que regulan los mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los municipios.

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.

**2.** Por lo que hace el segundo concepto de invalidez consistente en la violación de los derechos humanos de los integrantes del cabildo del Ayuntamiento de Santa María del Río, 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 la materia, ya que el concepto de invalidez hecho valer esgrime violaciones a derechos humanos de los integrantes del Cabildo como individuos particulares, no obstante, el 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 invaden 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 vulnera 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 posibles 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 contar con las facultades de representación de dichos particulares.

No obstante que la propuesta del contralor municipal deba realizarla 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.

**3.** 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.

4. En cuanto al cuarto concepto de invalidez consistente en que el contralor municipal al ser un órgano auxiliar de la administración pública municipal 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 respectivo, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del mismo ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas ofrecidas por las partes, por presentados los alegatos 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; 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 Santa María del Río, del Estado de San Luis Potosí y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha 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 Mexicanos<sup>1</sup>, 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 Santa María del Río realizada el veintiséis de enero de dos mil dieciséis.**

<sup>1</sup> "Artículo 21.- El plazo para la interposición de la demanda será:

(...)

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

(...)"

Por tanto, 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.

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 quince de la Sexta Sesión Extraordinaria, celebrada el veintiséis de enero de dos mil dieciséis:

“SEXTA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE CABILDO

**Acta No. 15** En la Ciudad de Santa María del Río, Estado de San Luis Potosí, siendo las 14:27 horas (Catorce horas con veintisiete minutos) del día 26 (veintiséis) de Enero del año 2016 (Dos mil dieciséis.). Estando presentes en la sala de Cabildo de esta Presidencia Municipal el C. Israel Reyna Rosas, Presidente Municipal Constitucional; Odontóloga Elia Denisse Saldaña Ávila, Regidora de mayoría; Lic. J. Froylan Loredó Mayo, Síndico Municipal; Ing. Ernesto Encarnación Martínez Acosta, Regidor de Representación Proporcional 1; L.C.C. Blanca Adriana Reyes Sánchez, Regidora de Representación Proporcional 2; C. José Ángel Torres Martínez, Regidor de Representación Proporcional 4; C. Eduardo Rodríguez, Regidor de Representación Proporcional 5; Profr. Vidal Torres González, Secretario General del H. Ayuntamiento. Una vez instalado el cuerpo edilicio que compone el H. Cabildo Municipal, a quienes previamente se les notificó de conformidad y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 21 Fracción I y 78 Fracción III de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí y con el propósito de llevar a efecto al Sesión Extraordinaria de Cabildo, bajo el siguiente: **ORDEN DEL DIA**  
(...)

4.- Análisis y/o Aprobación de la Propuesta para ocupar el cargo de Contralor Interno Municipal, presentada por el C. Marcelino López Méndez, Regidor de Representación Proporcional.

(...)

Para continuar con el **CUARTO** punto del orden del día el Secretario del H. Ayuntamiento hace uso de la palabra y somete a Análisis y/o Aprobación la Propuesta para ocupar el cargo de Contralor Interno Municipal, presentada por el C. Marcelino López Méndez, Regidor de Representación Proporcional 4. Misma que está compuesta por las siguientes personas: Lic. Esmeralda Quiroz Rodríguez, Lic. Lorena García Martínez y Lic. en Economía Román Huerta Sifuentes, se especifica que de las propuestas se presenta el curriculum de cada uno de ellos mismos que fueron puestos a consideración de los presentes. No se hace ninguna referencia u observación por lo que el Secretario somete a votación en el orden indicado las propuestas con el siguiente resultado: la Lic. Esmeralda Quiroz Rodríguez, obtuvo 1 voto a favor por parte de C. Marcelino López Méndez, Regidor de Representación Proporcional 3 y C. Eduardo Rodríguez, Regidor de Representación Proporcional 5, por último se hace la propuesta del Lic. En Economía Román Huerta Sifuentes obteniendo 5 votos a favor por parte de C. Israel Reyna Rosas, Presidente Municipal Constitucional; Odontóloga Elia Denisse Saldaña Ávila, Regidora de mayoría; Lic. J. Froylan Loredo Mayo, Síndico Municipal; Ing. Ernesto Encarnación Martínez Acosta, Regidor de Representación Proporcional 1; L.C.C. Blanca Adriana Reyes Sánchez, Regidora de Representación Proporcional 2, una vez concluida la votación el Profr. Vidal Torres González informa a la asamblea que de acuerdo a lo que indica la Ley Orgánica del Municipio Libre, que por mayoría calificada se designa al Lic. En Economía Román Huerta Sifuentes como nuevo CONTRALOR MUNICIPAL y solicita al Presidente Municipal tomar la protesta de Ley correspondiente. Hace uso de la palabra el Presidente Municipal expresando lo siguiente: **PROTESTA USTED GUARDAR Y HACER GUARDAR LOS LINEAMIENTOS, NORMAS Y REGLAMENTOS EMANADOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, ASI COMO LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE Y LAS DIFERENTES LEYES QUE SE LE SEÑALE. SI ASÍ LO HICIERE QUE LA SOCIEDAD SE LO PREMIE Y SI NO OS LO DEMANDE.** Le exhorta además a realizar un trabajo en beneficio de los ciudadanos de Santa María del Río. No habiendo más puntos a tratar se da continuidad al orden del día (...).”<sup>2</sup>

De la lectura de la Acta de sesión se advierte que el veintiséis de enero de dos mil dieciséis, los miembros del Cabildo designaron al Contralor Interno del Municipio de Santa María del Río, 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 veintiséis de enero de dos mil dieciséis, el plazo para controvertir normas generales con motivo de su primer acto de aplicación transcurrió del veintisiete de enero al nueve de marzo de dos mil dieciséis<sup>3</sup>, por lo que al haber sido recibida la demanda el tres de febrero de dos mil de ese año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal<sup>4</sup>, su presentación resulta oportuna.

No desvirtúa la conclusión anterior, lo señalado por los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el sentido de que la promoción de la demanda resulta extemporánea, porque el acto de aplicación de los preceptos impugnaron, que tienen la naturaleza de ser autoaplicativas, consiste en la entrada en vigor del Decreto 1160 –el primero de octubre de dos mil quince-, momento en el que surge la obligación legal de aplicarlos y no la fecha en que se designó al Contralor Interno del Municipio actor –veintiséis de enero de dos mil dieciséis-.

<sup>2</sup> De foja 101 a 102 del expediente.

<sup>3</sup> Descontándose los días treinta y treinta y uno de enero, seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de febrero, cinco y seis de marzo, todos ellos por ser sábados y domingos; así como el día primero de febrero por ser inhábil 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.

<sup>4</sup> Según se advierte de los sellos estampados al reverso de la foja 84 del expediente.

Es infundada la causa de improcedencia, ya que es criterio de este Alto Tribunal que para efectos de la procedencia de este medio de control constitucional, resulta irrelevante la circunstancia de que la norma general cuya invalidez se demanda haya entrado o no en vigor, pues el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia prevé únicamente dos momentos para impugnar normas generales: i) a partir de su publicación, o ii) a partir de que se produzca el primer acto de aplicación<sup>5</sup>.

En este sentido, es inexacta la premisa de la que parten los Poderes demandados al afirmar que por la sola entrada en vigor de la ley produce la aplicación ineludible de ella, pues en las controversias constitucionales la sola entrada en vigor no ocasiona un principio de afectación, sino que la afectación resulta con motivo de un acto de aplicación concreto, momento en el que se tomara en cuenta para calificar la oportunidad de la vía.

**TERCERO. Legitimación activa.** En términos del artículo 105, fracción I, inciso i) de la Constitución General<sup>6</sup>, el Municipio de Santa María del Río, perteneciente al Estado de San Luis Potosí tiene legitimación para promover este medio de control constitucional.

En representación de ese Municipio comparece J. Froylan Loredó Mayo, con el carácter de Síndico del Ayuntamiento del Municipio actor, cargo que acredita con el Periódico Oficial del Estado correspondiente al treinta de septiembre de dos mil quince, en el cual se publicó la Declaratoria de validez de la elección de los cincuenta y ocho ayuntamientos comprendidos en el Estado de San Luis Potosí, que estarán en el ejercicio del primero de octubre de dos mil quince al treinta de septiembre de dos mil dieciocho, emitida por el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana<sup>7</sup>.

Al respecto, el artículo 75, fracciones II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre<sup>8</sup> 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 materia<sup>9</sup>, procede reconocer la representación del Síndico del Ayuntamiento de Santa María del Río para promover la presente controversia constitucional.

---

<sup>5</sup> Sirven de sustento a la determinación tomada las tesis P./J. 147/2001 y P. XV/2009, de rubro y texto: "**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA NO HAYA ENTRADO EN VIGOR, NO HACE IMPROCEDENTE EL JUICIO.** De conformidad con lo dispuesto en 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 Mexicanos, tratándose de controversias constitucionales, el plazo para la interposición de la demanda, cuando se impugnen normas generales, será de treinta días contados a partir del siguiente al de su publicación o de aquel en que se produzca el primer acto de aplicación; por tanto, para efectos de la procedencia de esta vía constitucional, resulta irrelevante la circunstancia de que la norma general cuya invalidez se demanda haya entrado o no en vigor." y "**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES A PARTIR DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN REALIZADO EN UNA DIVERSA DISPOSICIÓN DE OBSERVANCIA GENERAL, ES DE TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE AL DE LA PUBLICACIÓN DE ESTA ÚLTIMA.** En el supuesto de que el acto de aplicación de una norma general con motivo del cual se promueve controversia constitucional consista en una disposición de observancia general diversa a la impugnada, el cómputo del plazo para la promoción inicia a partir del día siguiente al de la publicación de la norma general que actualiza el supuesto normativo, pues debe estarse a lo previsto por el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual el plazo para impugnar normas generales es de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, sin que sea necesario que entren en vigor.", respectivamente.

<sup>6</sup> "**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;"

<sup>7</sup> De foja 85 a 98 del expediente.

<sup>8</sup> "**ARTICULO 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;"**

<sup>9</sup> "**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.**

**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 Daniel Pedroza Gaitán, Consejero Jurídico del Estado, 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 Potosí<sup>10</sup>.

Dicho funcionario está facultado para representar al Poder Ejecutivo de la entidad, en términos de los artículos 87 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí<sup>11</sup>, en relación con el numeral 45, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado<sup>12</sup>.

**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 del 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 legal<sup>13</sup>.

Dicho funcionario está facultado 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 Potosí<sup>14</sup>.

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

**QUINTO. Causas de improcedencia.** Este Tribunal Pleno considera que no existe otro motivo de improcedencia hecho valer por las partes, como el ya estudiado en el considerando de oportunidad, ni de oficio advierte la existencia de alguno, por lo que se procede al estudio de fondo del asunto.

**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:

(...)

---

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

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

<sup>10</sup> A fojas 158 y 159 del expediente.

<sup>11</sup> **Artículo 87.-** La Consejería Jurídica del Estado estará a cargo de un Consejero que dependerá directamente del titular del Ejecutivo, quien para serlo deberá cumplir con los requisitos que se exigen para ser Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia.

**El Consejero intervendrá 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.**

El Consejero intervendrá en todos los negocios en que el Estado sea parte, o en los que sea afectado el interés público. A solicitud de los ayuntamientos y sus entidades, también podrá prestarles la asesoría que requieran.

La ley y los reglamentos establecerán la organización y las atribuciones de la Consejería Jurídica del Estado; las atribuciones del Consejero, de las consejerías adjuntas, así como los requisitos para ocupar la titularidad de las mismas.

<sup>12</sup> **ARTICULO 45.-** La Consejería Jurídica estará a cargo de un Consejero Jurídico dependiente del titular del Ejecutivo del Estado en los términos del Artículo 87 de la Constitución Política del Estado y ejercerá las siguientes atribuciones:

I. Aconsejar y asesorar directamente al Gobernador del Estado y a los titulares de la administración pública estatal y sus organismos descentralizados, en los asuntos jurídicos y administrativos que sean de la competencia e interés de sus diversas áreas, cuando éstos así se lo soliciten; (...)

<sup>13</sup> De fojas 200 a 203 del expediente.

<sup>14</sup> 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.

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 integran 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 querrelas 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, sea 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.<sup>15</sup>

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.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> **“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.”

<sup>16</sup> **“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.”

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.<sup>17</sup> 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 administrativa<sup>18</sup>.

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.<sup>19</sup>

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,<sup>20</sup> 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.

(...)

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.

<sup>17</sup> “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.”

<sup>18</sup> “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.”

<sup>19</sup> “SÉPTIMO. Los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las Leyes Generales que resulten aplicables, las constituciones y leyes locales.”

<sup>20</sup> “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.”

(...)

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.<sup>21</sup>

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.

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

---

<sup>21</sup> "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.

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 Santa María del Río realizada el veintiséis de enero 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 Santa María del Río realizada el veintiséis de enero 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 resolutive al Poder Legislativo 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 Santa María del Río realizada el veintiséis de enero de dos mil quince; declaraciones de invalidez que surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive 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 Santa María del Río, realizada el veintiséis de enero de dos mil quince, y en que ésta 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.

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 la original de la sentencia de veintinueve de mayo de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 12/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a seis de julio de dos mil diecisiete.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 12/2016.**

En sesión de veintinueve de mayo de dos mil diecisiete, al conocer de la Controversia Constitucional 12/2016, promovida por el Municipio de Santa María del Río, Estado 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 12/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a seis de julio de dos mil diecisiete.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 12/2016.****I. Antecedentes:**

El Municipio de Santa María del Río 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 Santa María del Río.

**II. Decisión de la sentencia:**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos<sup>1</sup> 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 Santa María del Río realizada el veintiséis de enero de dos mil dieciséis, lo que surtía efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive 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 12/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a seis de julio de dos mil diecisiete.- Rúbrica.

---

<sup>1</sup> 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 CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 12/2016, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DEL RÍO, ESTADO 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 Santa María del Río, Estado 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 Santa María del Río, Estado 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 Rebolledo**.- 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 Rebolledo, en relación con la sentencia de veintinueve de mayo de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 12/2016, Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a seis de julio de dos mil diecisiete.- Rúbrica.