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 109/2019, así como los Votos Concurrentes del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

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 109/2019
ACTOR: MUNICIPIO DE SAN LUIS POTOSÍ,
ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ

VISTO BUENO
SEÑOR MINISTRO

PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
SECRETARIA: ÚRSULA HERNÁNDEZ MAQUÍVAR

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintiuno de mayo de dos mil veinte.

VISTOS; Y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO. Por escrito recibido el veintiséis de febrero de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Víctor José Ángel Saldaña, en su carácter de Síndico del Municipio de San Luis Potosí, Estado de San Luis Potosí, promovió controversia constitucional en representación del Municipio, en la que demandó el acto que más adelante se precisa, por la autoridad que a continuación se señala:

AUTORIDAD DEMANDADA:

El Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.

ACTO IMPUGNADO:

La omisión legislativa “de carácter absoluto” consistente en no adecuar los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí a lo establecido en el precepto 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo segundo transitorio del decreto de reforma a la propia Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

Lo anterior, con el propósito de que, de ser fundada la controversia, se exija al Congreso del Estado que actúe en sentido de superar la omisión legislativa para adecuarse al verdadero espíritu de la reforma constitucional y elimine los postulados jurídicos que aún se contienen en las citadas normas de la Constitución del Estado, que siguen permitiendo la intromisión del Congreso del Estado para la resolución de materias propias y exclusivas de la competencia y autónoma municipal, cuenta habida que los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí no han sido modificados desde su última reforma publicada el veinte de noviembre de mil novecientos noventa y seis, de forma que tales preceptos no han sido adecuados a los principios constitucionales de la citada reforma, relativa a la autonomía municipal, publicada el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

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

1.- El veinte de noviembre de mil novecientos noventa y seis fue publicado el Decreto 657 que reformó, entre otros, los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, que establecen que el Congreso tendrá, entre otras atribuciones, la de autorizar enajenaciones de bienes municipales y su gravamen, así como las concesiones que otorguen los ayuntamientos, cuando su vigencia exceda el término de su administración.

2.- El veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto mediante el cual se reformó el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo propósito fue dotar a los municipios de autonomía.

3.- Los considerandos del dictamen correspondiente a la reforma de mérito establecen que la ley deberá prever el requisito de mayoría calificada de los miembros del Ayuntamiento en las decisiones relativas a la afectación de su patrimonio inmobiliario y la firma de convenios que por su trascendencia lo requieran, decisiones en las que la Legislatura ya no intervendrá.

Así, el citado decreto mediante el cual se reformó el artículo 115 de la Constitución Federal, en la parte que interesa quedó en los siguientes términos:

II.- (...) b).- Establecer los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento (...)

4.- Con motivo de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expedido diversos criterios, como el que sigue:

BIENES INMUEBLES DEL MUNICIPIO. CUALQUIER NORMA QUE SUJETE A LA APROBACIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL SU DISPOSICIÓN, DEBE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADICIONADO POR REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999). El desarrollo legislativo e histórico del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revela que el Municipio Libre es la base sobre la que se construye la sociedad nacional, como lo demuestran los diversos documentos que integran los procesos legislativos de sus reformas, tales como la municipal de 1983, la judicial de 1994 y la municipal de 1999, siendo esta última donde destaca la voluntad del Órgano Reformador en pro de la consolidación de su autonomía, pues lo libera de algunas injerencias de los Gobiernos Estatales y lo configura expresamente como un tercer nivel de gobierno, más que como una entidad de índole administrativa, con un ámbito de gobierno y competencias propias y exclusivas, todo lo cual conlleva a determinar que la interpretación del texto actual del artículo 115 debe hacer palpable y posible el fortalecimiento municipal, para así dar eficacia material y formal al Municipio Libre, sin que esto signifique que se ignoren aquellas injerencias legítimas y expresamente constitucionales que conserven los Ejecutivos o las Legislaturas Estatales. Atento lo anterior, el texto adicionado del inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional debe interpretarse desde una óptica restrictiva en el sentido de que sólo sean esas las injerencias admisibles de la Legislatura Local en la actividad municipal, pues así se permite materializar el principio de autonomía y no tornar nugatorio el ejercicio legislativo realizado por el Constituyente Permanente, sino más bien consolidarlo, lo que significa que el inciso citado sólo autoriza a las Legislaturas Locales a que señalen cuáles serán los supuestos en que los actos relativos al patrimonio inmobiliario municipal requerirán de un acuerdo de mayoría calificada de los propios integrantes del Ayuntamiento, mas no las autoriza para erigirse en una instancia más exigible e indispensable para la realización o validez jurídica de dichos actos de disposición o administración, lo cual atenta contra el espíritu de la reforma constitucional y los fines perseguidos por ésta; de ahí que cualquier norma que sujete a la aprobación de la Legislatura Local la disposición de los bienes inmuebles de los Municipios, al no encontrarse prevista esa facultad en la fracción citada, debe declararse inconstitucional. [Época: Novena Época, Registro: 183605, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, Agosto de 2003, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 36/2003, Página: 1251]

5.- El artículo Segundo Transitorio del referido Decreto mediante el cual se reformó el artículo 115 de la Constitución Federal, estableció que los Estados debían adecuar sus Constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en ese Decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor:

ARTICULO SEGUNDO. Los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

3. TERCERO. El concepto de invalidez que hace valer el actor es, en síntesis, el siguiente:

4. El Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí incurre en omisión legislativa de carácter absoluto en competencia de ejercicio obligatorio, al no adecuar los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115, ambos de la Constitución Estatal a lo establecido en el artículo Segundo Transitorio del Decreto de reforma a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, en relación con su artículo 115, fracción II, inciso b).

5. Los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115, de la Constitución local fueron reformados por última vez en el año de mil novecientos noventa y seis y aún establecen prohibiciones y facultades completamente contradictorias a lo establecido en la citada reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, al condicionar los actos celebrados por el municipio que afecten sus bienes y servicios a la autorización del Congreso del Estado.

6. En observancia al artículo Segundo Transitorio del Decreto de mérito, los preceptos de la Constitución estatal aludidos debieron haber sido adecuados por el Congreso del Estado de San Luis Potosí, en el sentido de no condicionar la celebración de actos relacionados con bienes municipales a su aprobación, sin que lo haya hecho.

7. En términos de la tesis de jurisprudencia P./J. 13/2006 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [registro 175939], de rubro FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE), es claro que tratándose de facultades o competencias obligatorias, los órganos legislativos locales no tienen opción de decidir si lo hacen o no, pues existe obligación expresa en ese sentido, de ahí que el incumplimiento al mandato establecido en el transitorio, en el término de un año, computado a partir de la vigencia del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, constituye omisión legislativa absoluta que genera una violación constitucional directa.

8. **CUARTO.** El Municipio actor considera violado en su perjuicio el artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo Segundo Transitorio del Decreto que reforma la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

9. **QUINTO.** Por auto de cinco de marzo de dos mil diecinueve, el Presidente en funciones 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 109/2019 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Luis María Aguilar Morales.

10. Mediante proveído del mismo día, el Ministro instructor admitió la demanda teniendo por presentado al Síndico del Municipio, por corresponderle la representación legal del ente; tuvo como demandado al Poder Legislativo del Estado, al que ordenó emplazar para que formulara su contestación; y mandó dar vista a la Fiscalía General de la República, para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

11. **SEXTO.** Al dar contestación a la demanda, el Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí refutó los argumentos de invalidez, señalando que la actora hace una incorrecta interpretación del contenido del artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal, porque tal norma no hace alusión a la no intervención de las legislaturas de los estados en las disposiciones de los bienes municipales, así como de la celebración de actos y contratos, el otorgamiento de concesiones de bienes y servicios, por lo que es inexistente la omisión que se le atribuye, siendo que mediante Decreto 543, publicado en el Periódico Oficial del Estado el treinta de junio de dos mil se reformaron las fracciones I, II, III, IV y V, del artículo 114 de la Constitución del Estado, en relación son su numeral 115, acatando la reforma federal al artículo 115 de la Constitución Federal, aunado a que también se han ido adecuando las leyes que emanan de la Constitución estatal.

12. **SÉPTIMO.** La Fiscalía General de la República no formuló opinión en el presente asunto.

13. **OCTAVO.** Substanciado el procedimiento, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que, en términos del artículo 34 de la propia ley, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, se hizo constar que el municipio actor presentó alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

14. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio de San Luis Potosí y el Poder Legislativo del Estado.

15. **SEGUNDO. Fijación de los actos impugnados.** Acto continuo, deben precisarse los actos que se tendrán como impugnados en la controversia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, fracción I¹, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y la tesis de jurisprudencia número P./J. 98/2009, de rubro: "**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS**

¹ Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; (...).

QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.²

16. De la lectura integral de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas por las partes como pruebas, se advierte que el Municipio actor impugna:

- La omisión legislativa de carácter absoluto en competencia de ejercicio obligatorio en la que incurre el Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí, al no adecuar los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115, ambos de la Constitución local, a lo establecido en el artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal, en relación con el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

17. **TERCERO. Oportunidad.** A continuación, procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

18. En el caso, como se precisó, el Municipio actor impugna la omisión total y absoluta del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí, al no adecuar los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115, ambos de la Constitución local a lo establecido en el artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal, en relación con el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, sin que de autos se desprenda lo contrario, por lo que, al respecto debe estimarse que la presentación de la demanda es oportuna, en virtud de que se trata actos de carácter omisivo, respecto de los cuales, conforme al criterio de este Alto Tribunal, el plazo para inconformarse es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada.³

19. **CUARTO. Legitimación activa.** Enseguida se abordará el estudio de la legitimación de quien promovió la controversia constitucional.

20. Conforme a los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la Materia⁴, el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

21. En el caso, promueve la demanda de controversia constitucional en representación del Municipio actor, Víctor José Ángel Saldaña, en su carácter de Síndico, lo que acredita con copia certificada de la *Declaración de Validez de la elección de los 58 cincuenta y ocho Ayuntamientos del Estado de San Luis Potosí, mismos que estarán en ejercicio en el periodo comprendido del 1º de octubre del año 2018 al 30 de septiembre de dos 2021*, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, la cual acompañó a su demanda, de la que se advierte que fue declarado Síndico del Ayuntamiento del Municipio de San Luis Potosí.

22. De acuerdo con el artículo 75, fracción II⁵, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, corresponde al Síndico la representación jurídica del Municipio; por lo que procede reconocer su legitimación para promover el presente medio de control.

² "El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto." (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, Julio de 2009, Página 1536, Registro IUS 166985)

³ Tesis P.J.J. 43/2003, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVIII, Agosto de 2003, Registro 183581, Página 1296.

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."

⁴ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

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

⁵ **ARTICULO 75.** El Síndico tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

[...]

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;

[...]

23. Así también, la del propio Municipio actor para instar la vía, al ser uno de los entes mencionados en el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal.

24. QUINTO. Legitimación pasiva. A continuación, se analizará la legitimación de la autoridad demandada, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de la controversia, en tanto dicha parte es la obligada por ley para satisfacer las pretensiones del actor, en caso de que éstas resulten fundadas.

25. En representación del Poder demandado compareció Sonia Mendoza Díaz, Presidenta de la Directiva de la Sexagésima Segunda Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, cargo que acreditó con la copia certificada del acta de Sesión Solemne número uno de catorce de septiembre de dos mil dieciocho, relativa a la instalación de la Sexagésima Segunda Legislatura en la que se eligió a los integrantes de la Directiva que fungirá durante el Primer y Segundo periodos ordinarios de sesiones.

26. Dicha funcionaria está facultada para representar al Poder Legislativo de la entidad, en términos del artículo 71, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí⁶.

27. 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 al Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.

28. SEXTO. Causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento. No se advierten la actualización de causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, por lo que procede el estudio del concepto de invalidez que se plantea.

29. SÉPTIMO. Interpretación del artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal. El actor impugna la omisión legislativa de carácter absoluto en competencia de ejercicio obligatorio, en la que incurre el Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí, al no adecuar los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115, ambos de la Constitución local, a lo establecido en el artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal⁷, en relación con el artículo segundo transitorio⁸ de la reforma constitucional del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

30. Con el propósito de estar en condiciones de examinar lo dispuesto por los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115 de la Constitución local⁹, resulta conveniente destacar cuál es el contenido de la porción

⁶ 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.

[...]

⁷ (REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

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

[...]

(REFORMADA, D.O.F. 3 DE FEBRERO DE 1983)

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

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

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

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

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

[...]

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

[...]

⁸ **ARTÍCULO SEGUNDO.-** Los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

⁹ (REFORMADO, P.O. 20 DE NOVIEMBRE DE 1996)

CAPÍTULO IV

De las Atribuciones del Congreso

(REFORMADO, P.O. 20 DE NOVIEMBRE DE 1996)

ARTÍCULO 57.- Son atribuciones del Congreso:

[...]

XXXI.- Autorizar la enajenación de los bienes municipales y también su gravamen, cuando éste exceda al término de la administración de un Ayuntamiento;

XXXII.- Autorizar las concesiones que otorguen los ayuntamientos, cuando su vigencia exceda el término de su administración; [...]

(REFORMADO, P.O. 20 DE NOVIEMBRE DE 1996)

ARTÍCULO 115.- Los Ayuntamientos no podrán celebrar acto o contrato alguno que grave o comprometa los bienes y servicios públicos de los Municipios, sin tener la autorización del Congreso del Estado dada conforme a la ley; los cuales, en su defecto, serán nulos de pleno derecho.

Aprobado el presupuesto municipal de egresos por el Cabildo, se dispondrá por el Presidente Municipal su publicación en el Periódico Oficial del Estado, a más tardar el quince de enero de cada ejercicio anual.

normativa del artículo 115 de la Constitución Federal que el actor estima que se infringe, así como la interpretación que ha de atribuírsele, a fin de determinar si lo establecido en las normas locales de referencia reflejan la omisión señalada.

31. Con esa finalidad en este apartado se trae a colación el examen que hizo el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la **controversia constitucional 18/2001**, resuelta el dieciocho de marzo de dos mil tres, que a la vez sirvió de precedente a la diversa controversia constitucional 19/2001, resuelta en esa misma fecha, de la que derivó la jurisprudencia P./J. 36/2003, que se reproduce en líneas posteriores.

32. El texto del artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal, es producto de la *reforma municipal* que tuvo lugar en mil novecientos noventa y nueve. Por ello, se estima necesario acudir a los antecedentes que informan la actual normatividad, para desprender de dicho estudio los lineamientos que permitan interpretar cuál es el contenido y alcance que debe atribuírsele.

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

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

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

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

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

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

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

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

41. Es en apoyo del texto del artículo 115 constitucional que la actora de la presente controversia sustenta la inconstitucionalidad de omisión legislativa al no adecuar los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115, ambos de la Constitución Estatal a lo establecido en el artículo Segundo Transitorio del Decreto de reforma a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, en relación precisamente con su artículo 115, fracción II, inciso b). Por ello, es fundamental el examen de la gestación de esta norma reformada para estar en posibilidades de localizar elementos que permitan una cabal interpretación del referido texto de la Carta Magna.

42. Durante los años de mil novecientos noventa y siete a mil novecientos noventa y nueve, fueron presentándose en el seno de la Cámara de Diputados variadas iniciativas por parte de distintos grupos parlamentarios que proponían modificaciones al artículo 115, que en total sumaron nueve de ellas.

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

44. Empero, previo al análisis del dictamen y proyecto único elaborado por la comisión, conviene destacar que todas las iniciativas antes relatadas, en sus respectivas exposiciones de motivos, coincidieron, tal como expresamente lo admitió la comisión, en que era necesario fortalecer el municipio libre o la autonomía municipal y superar aquellos escollos u obstáculos que la propia Constitución había dejado vigentes, a pesar de la reforma municipal de mil novecientos ochenta y tres.

45. Dadas las circunstancias conforme a las cuales se produjo el proyecto que estuvo a discusión, y para estar en posibilidades de deducir cuál fue la intención o el espíritu que infundió la reforma constitucional en estudio, es importante acudir, en primer término, a las consideraciones en que la comisión dictaminadora sustentó su dictamen propuesta; y, en segundo término, respecto de aquello que la comisión recogió en su propuesta de las nueve iniciativas antes descritas, es importante acudir a las consideraciones en que cada grupo parlamentario sustentó su propia propuesta.

46. El texto propuesto por la comisión dictaminadora en la cámara de origen, prácticamente pasó en sus términos a la cámara revisora, que a su vez lo aprobó con cambios menores (sólo hubo adecuaciones de estilo y redacción), en las fracciones II y IV y fue del tenor siguiente:

Artículo 115.

...

II.

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

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

a) ...

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

...

IV.

a) a c)

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

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

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

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

47. Texto que la Comisión, en la parte que aquí interesa, sustentó en las siguientes consideraciones:

CONSIDERACIONES

1. Esta Comisión coincide con los autores de las iniciativas objeto del presente dictamen, en el sentido de que el Municipio es la célula básica de organización política, social, territorial y administrativa en nuestro país.

2. Diversas circunstancias de orden político y económico, han propiciado que el Municipio presente carencias de tipo financiero, así como debilidad política y jurídica en relación con los órganos federales y de las entidades federativas, que han impedido su funcionamiento autónomo y libre.

3. Por ello, esta Comisión está de acuerdo con los autores de las iniciativas que se dictaminan, en la necesidad de reformar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para propiciar el fortalecimiento del Municipio en México. En este sentido, coincidimos también con el titular del ejecutivo federal, quien ha sostenido que, “el compromiso con la renovación del federalismo, también implica la promoción del municipio como espacio de gobierno, vinculado a las necesidades cotidianas de la población; y que la integración plural de los ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana constituyen un gran activo para lograrlo. Municipios con mayor libertad y autonomía serán fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas; municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuente de mayores gobiernos”. De ahí que esta Comisión dictaminadora procure las siguientes características en el presente dictamen: reconocimiento y protección del ámbito exclusivo municipal, precisión jurídica y reenvío de la normatividad secundaria a las legislaturas de los Estados y a los Ayuntamientos según sea el caso, conforme a los lineamientos de la reforma que se dictamina.

4. Esta comisión, considera que es conveniente incluir nuevas disposiciones al artículo 115 constitucional. Así todas las iniciativas analizadas con motivo del presente dictamen coinciden en que el municipio sea el eje de desarrollo nacional. Ya que a través de la consolidación del municipio se logrará el impulso al desarrollo regional y urbano en concordancia con los objetivos del crecimiento económico.

4.1 Es procedente reformar la fracción I en su primer párrafo, con la intención de

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

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

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

4.2.1 En el inciso a) ...

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

....

4.4 La fracción IV es de reformarse, atentos a las motivaciones expresadas en las iniciativas en estudio.

....

Por último, se aclara en un párrafo quinto, que la libertad de hacienda implica un ejercicio exclusivo de sus recursos por parte de los ayuntamientos, sin perjuicio de que autoricen a terceros para ello. Lo anterior evita la posibilidad de que mediante actos o leyes de los poderes federales o estatales se afecte de cualquier modo la hacienda municipal.

Por lo tanto, serán incompatibles con el nuevo precepto constitucional los actos de cualquier órgano legislativo o ejecutivo distinto al ayuntamiento, que se comprometan o predeterminen cualquier elemento de su presupuesto de egresos, incluso dietas o salarios de los miembros de los ayuntamientos o sus funcionarios, puesto que para cualquier caso, es una disposición presupuestal propia del ayuntamiento en el hoy exclusivo ejercicio de administrar su hacienda.

48. La lectura de la discusión a que dio lugar dicha propuesta es reveladora de que las pocas propuestas de modificación que presentaron algunos diputados, que a la postre fueron desechadas, eran tendentes todas ellas a hacer aún más fuerte al municipio. Esto es, hacer más enfático el fortalecimiento municipal que lo que proponía la comisión dictaminadora.

49. Igualmente, las intervenciones que los diversos partidos políticos hicieron al fijar su postura (una vez discutido el proyecto en lo particular y en lo general) fueron todas coincidentes en la importancia del municipio en la configuración del estado y en lo vital que resulta lograr hacer realidad la autonomía municipal. Algunos partidos se manifestaron con gratitud con la reforma, precisamente porque ésta suprimía algunas limitaciones a la autonomía municipal; otros se manifestaron un poco insatisfechos porque a su juicio la reforma se había quedado corta.

50. Al pasar el proyecto de reforma a la Cámara revisora, el dictamen ahí elaborado prácticamente hizo suyas las consideraciones de la de origen; igualmente, el proceso de discusión contiene expresiones en similar sentido a las expresadas también en la de origen. Salvo algunas cuestiones menores, prácticamente de redacción y estilo, el proyecto único en referencia no contiene cambios sustanciales y fue aprobado por unanimidad.

51. Así las cosas, es lógico concluir que tanto las iniciativas inicialmente presentadas, como el diverso proyecto elaborado por la comisión dictaminadora de la Cámara de Diputados, como la propia Cámara, así como la Cámara de Senadores, estuvieron infundidos de un mismo espíritu e intención: fortalecer al municipio libre y hacer realidad la autonomía municipal, eliminando algunas injerencias o potestades que la propia Constitución permitía o consagraba a favor del gobierno estatal, en detrimento de la figura municipal, y configurándole expresamente como un tercer nivel de gobierno, más que como una entidad de índole administrativa, con un ámbito de gobierno con competencias propias y exclusivas; razón que también explica la sustitución, no meramente semántica, de las llamadas bases normativas por leyes en materia municipal.

52. En otras palabras, la reforma se inspiró en el fortalecimiento del municipio y se dirigió en intención hacia una mayor autonomía y gobierno municipal.

53. Por ello, aunado a lo que subyace en las reformas antes mencionadas al artículo 115 y, como soslayar, a los antecedentes que llevaron en mil novecientos diecisiete a la consagración constitucional de esta figura, es que resulta válido extraer un principio interpretativo de fortalecimiento municipal. En otras palabras, que la interpretación que se haga del actual texto del artículo 115 se haga bajo la luz de hacer palpable y posible el fortalecimiento municipal, para así dar eficacia material y no sólo formal al municipio libre.

54. Lo anterior de ninguna manera significa o conduce a que se ignoren o pasen por alto aquellas injerencias legítimas y expresamente constitucionales que conservan los ejecutivos o las legislaturas estatales, pues, ciertamente, como adujeron algunos partidos políticos durante el debate legislativo, la reforma no erradicó todas por completo; y esa es una decisión que sólo corresponde tomar al poder reformador.

55. Empero, lo que sí debe colegirse es que los aspectos regulados por las diversas fracciones del artículo 115 que sí resultaron afectadas o trastocadas por esta última reforma, ante la duda respecto a su contenido y alcance, como es el caso en la presente controversia, deben ser interpretadas bajo esta luz, para así hacer eficaz y materializar el fortalecimiento municipal, en tanto ésta figura se erige y reconoce como uno de los principios fundamentales en que se sustenta el Estado Mexicano.

56. **OCTAVO. Estudio.** Sentado lo anterior, se procede al estudio del inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional, inciso que es precisamente producto de la reforma constitucional de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, para así estar en condiciones de determinar si las normas constitucionales locales lo violentan y de ser así determinar si el Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí ha incurrido en la omisión legislativa que se le atribuye. La citada norma de la Constitución Federal establece:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

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

[...]

(REFORMADA, D.O.F. 3 DE FEBRERO DE 1983)

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

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

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

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

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

[...]

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

[...]

57. Como lo sostuvo el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la invocada **controversia constitucional 18/2001** (que dio pie a la diversa controversia constitucional 19/2001), respecto de ese texto de la Constitución General, pueden identificarse tres antecedentes destacables del proceso legislativo.

58. a) Como primer antecedente, la iniciativa presentada por diputados de la fracción parlamentaria del partido Acción Nacional el treinta y uno de marzo de mil novecientos noventa y nueve ante la Cámara de Diputados, en tanto fue en dicho documento donde primero se propuso establecer una limitación expresa a las legislaturas respecto de los actos de disposición del patrimonio inmobiliario de los municipios. Dicha iniciativa, en el aspecto aquí en estudio, se sustentó en las siguientes consideraciones:

Al municipio, a través de su ayuntamientos se le confirieron facultades reglamentarias, mas no existe limitación alguna para que las legislaturas estatales y federales, encuentren una frontera entre sus atribuciones y las del municipio de tal manera, que sea efectiva la capacidad cuasilegislativa de los ayuntamientos que de modo incipiente, ya les ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se les reconoce personalidad jurídica pero hoy por hoy, los gobiernos estatales y las legislaturas locales afectan el ámbito municipal, tomando decisiones en su nombre, sobre todo de carácter administrativo de tal manera que dejan a los ayuntamientos como entidad de despacho o ejecución en asuntos trascendentes.

Se les confiere patrimonio propio más este esta sujeto a decisiones de las legislaturas estatales como si no existiera la madurez, ni la legitimidad política para que los ayuntamientos tomen decisiones sobre el uso y destino de sus bienes, dando en los casos que lo ameriten la participación ciudadana pertinente.

Se les confiere libertad para el manejo de su hacienda, al mismo tiempo que las legislaturas la limitan a ultranza y sobre manera, fundados en el reenvío que a los congresos locales hizo el propio constituyente, al referir sin la menor previsión, el que esta libertad se ejercerá conforme a la ley. ...

...

e) Finalmente, se adiciona un inciso d) a dicha fracción II facultando a las legislaturas para establecer en las bases normativas municipales, las decisiones que por su trascendencia, en todo caso deberán ser tomadas por mayoría calificada de los miembros del ayuntamiento, haciendo especial énfasis en la desincorporación de bienes del dominio público municipal, venta de inmuebles o cambio de destino, así como las resoluciones administrativas o relaciones contractuales que comprometan al municipio más allá del término de la gestión del ayuntamiento o consejo municipal que se trate, sin que en ningún caso puedan las legislaturas, como perversamente hoy sucede, ser la instancia de resolución en materia patrimonial o administrativa de los municipios.

59. b) Como segundo antecedente, la iniciativa presentada por diputados del Partido de la Revolución Democrática, el treinta de abril de mil novecientos noventa y nueve, propuesta que, en lo que a este punto atañe, recogió lo que antes se había propuesto en la iniciativa antes referida.

60. c) Esta proposición fue finalmente recogida en la propuesta única que preparó la comisión dictaminadora de la cámara de origen, que abundó en razones para tal efecto, de las que destacan las que fueron transcritas páginas atrás; y que, como ya se dijo, eventualmente hizo suyas expresamente la cámara revisora.

61. En atención a lo anterior, se estima que los incisos contenidos en la fracción II del artículo 115, deben interpretarse desde una óptica restrictiva conforme a la cual sean sólo esas las intervenciones admisibles de la legislación local respecto a la actividad municipal, pues esa óptica restrictiva permite materializar el principio de autonomía municipal y no tornar nugatario el ejercicio legislativo realizado por el constituyente permanente, sino más bien consolidarlo.

62. Esto significa que el inciso b) de dicha fracción constitucional sólo autoriza a las legislaturas locales a que señalen cuáles serán los supuestos en que los actos relativos al patrimonio inmobiliario municipal requerirán de un acuerdo de mayoría calificada de los propios integrantes del ayuntamiento; mas no le autoriza para erigirse en una instancia más exigible e indispensable para la realización o para la validez jurídica de dichos actos de disposición o administración. Eso atenta contra el espíritu de la reforma constitucional y los fines perseguidos por ésta.

63. Interpretación ésta última que se confirma no sólo con la letra de la Constitución y de su procedimiento legislativo, lo que es suficiente para sustentarla (al que antes se ha hecho alusión); sino también con diversas opiniones de personas que intervinieron en dicho procedimiento y de estudiosos del debate municipal.

64. Así, el Diputado Juan Marcos Gutiérrez González, entonces presidente de la Comisión de Fortalecimiento Municipal, al sintetizar los puntos clave de la reforma constitucional en comento, destaca respecto de este tema:

Se crea la figura de leyes estatales en materia municipal, delimitadas a un objeto cuyo contenido se enumera en cinco incisos, de lo que se destaca que la ley no va a poder ir más allá del objeto constitucional, propiciando el robustecimiento de las capacidades reglamentarias (cuasilegislativas o materialmente legislativas) de los ayuntamientos.

En este aspecto destaca por ejemplo que para la desincorporación y disposición del patrimonio inmobiliario municipal o la realización de actos que comprometan al municipio más allá del periodo del ayuntamiento de que se trate, dichas determinaciones no serán a cargo de la legislatura sino de las dos terceras partes de los miembros de un ayuntamiento. (Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000).

65. Por otra parte, Miguel Pérez López y Juvenal Núñez Mercado (La nueva estructura del derecho municipal mexicano, notas sobre la reforma constitucional en materia municipal de 1999, en Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Número 4, Enero-Junio de 2001), indican:

La reforma municipal de 1999 tiende a señalar principios y contenidos de la legislación municipal, siempre en un sentido general y orientador. Los incisos agregados a la fracción II procuran cumplir ese cometido a partir de la experiencia recabada por el ejercicio práctico, la legislación elaborada y la jurisprudencia emitida.

...

C. Decisiones sobre el patrimonio inmobiliario municipal y celebración de actos y convenios.

Con el inciso b) se establece un requisito de mayoría calificada... en la toma de decisiones concernientes a la afectación de su patrimonio inmobiliario o para la celebración de actos o convenios que comprometan al municipio más allá del periodo que corresponda al ayuntamiento, con el fin de evitar que quienes resulten electos para una gestión no tengan que enfrentar cargas o gravámenes que comprometan o limiten seriamente su desempeño. También se evita que las legislaturas intervengan de cualquier forma en una decisión que corresponde en forma exclusiva a los ayuntamientos.

66. En esta misma línea argumentativa, debe agregarse que cuando la disposición constitucional en estudio habla de “resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal”, debe entenderse por “afectar”, no lo que gramaticalmente puede significar, sino lo que significa conforme al contexto en el que está inserto dicho verbo y conforme arrojan los antecedentes del proceso legislativo que dieron lugar a esa redacción; por ello, puede afirmarse que “afectar”, en esta norma constitucional, tiene un significado amplio, que comprende todo aquel acto jurídico por el cual se *dispone* del patrimonio inmueble, como sería desincorporar, enajenar, gravar, etcétera.

67. En efecto, en la propuesta presentada por los diputados del Partido Acción Nacional, antes referida en esta resolución, se hablaba de desincorporación para venta u otro destino; la propuesta de los diputados del Partido de la Revolución Democrática se refirió a “desincorporación”, y finalmente, la Comisión dictaminadora optó por “afectación”. Esta elección de la comisión, aunado a lo dicho en los documentos que informan el proceso legislativo corroboran lo antes dicho.

68. Hasta aquí las consideraciones del precedente citado, **controversia constitucional 18/2001**, resuelta el dieciocho de marzo de dos mil tres, que a la vez sirvió de precedente a la diversa **controversia constitucional 19/2001**, resuelta en esa misma fecha, de la que derivó la **jurisprudencia P.J. 36/2003** (registro 183605), de la Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, Agosto de 2003, página 1251, que a continuación se reproduce y que al efecto se estima aplicable al caso en lo conducente como a continuación se pondrá de manifiesto:

BIENES INMUEBLES DEL MUNICIPIO. CUALQUIER NORMA QUE SUJETE A LA APROBACIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL SU DISPOSICIÓN, DEBE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADICIONADO POR REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999). El desarrollo legislativo e histórico del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revela que el Municipio Libre es la base sobre la que se construye la sociedad nacional, como lo demuestran los diversos documentos que integran los procesos legislativos de sus reformas, tales como la municipal de 1983, la judicial de 1994 y la municipal de 1999, siendo esta última donde destaca la voluntad del Órgano Reformador en

pro de la consolidación de su autonomía, pues lo libera de algunas injerencias de los Gobiernos Estatales y lo configura expresamente como un tercer nivel de gobierno, más que como una entidad de índole administrativa, con un ámbito de gobierno y competencias propias y exclusivas, todo lo cual conlleva a determinar que la interpretación del texto actual del artículo 115 debe hacer palpable y posible el fortalecimiento municipal, para así dar eficacia material y formal al Municipio Libre, sin que esto signifique que se ignoren aquellas injerencias legítimas y expresamente constitucionales que conserven los Ejecutivos o las Legislaturas Estatales. Atento lo anterior, el texto adicionado del inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional debe interpretarse desde una óptica restrictiva en el sentido de que sólo sean esas las injerencias admisibles de la Legislatura Local en la actividad municipal, pues así se permite materializar el principio de autonomía y no tornar nugatorio el ejercicio legislativo realizado por el Constituyente Permanente, sino más bien consolidarlo, lo que significa que el inciso citado sólo autoriza a las Legislaturas Locales a que señalen cuáles serán los supuestos en que los actos relativos al patrimonio inmobiliario municipal requerirán de un acuerdo de mayoría calificada de los propios integrantes del Ayuntamiento, mas no las autoriza para erigirse en una instancia más exigible e indispensable para la realización o validez jurídica de dichos actos de disposición o administración, lo cual atenta contra el espíritu de la reforma constitucional y los fines perseguidos por ésta; de ahí que cualquier norma que sujete a la aprobación de la Legislatura Local la disposición de los bienes inmuebles de los Municipios, al no encontrarse prevista esa facultad en la fracción citada, debe declararse inconstitucional.

69. Ahora bien, las normas constitucionales locales a que se ha hecho referencia estatuyen:

(REFORMADO, P.O. 20 DE NOVIEMBRE DE 1996)

CAPÍTULO IV

De las Atribuciones del Congreso

(REFORMADO, P.O. 20 DE NOVIEMBRE DE 1996)

ARTÍCULO 57.- Son atribuciones del Congreso:

[...]

XXXI.- Autorizar la enajenación de los bienes municipales y también su gravamen, cuando éste exceda al término de la administración de un Ayuntamiento;

XXXII.- Autorizar las concesiones que otorguen los ayuntamientos, cuando su vigencia exceda el término de su administración;

[...]

(REFORMADO, P.O. 20 DE NOVIEMBRE DE 1996)

ARTÍCULO 115.- Los Ayuntamientos no podrán celebrar acto o contrato alguno que grave o comprometa los bienes y servicios públicos de los Municipios, sin tener la autorización del Congreso del Estado dada conforme a la ley; los cuales, en su defecto, serán nulos de pleno derecho.

Aprobado el presupuesto municipal de egresos por el Cabildo, se dispondrá por el Presidente Municipal su publicación en el Periódico Oficial del Estado, a más tardar el quince de enero de cada ejercicio anual.

70. Como se desprende de esta transcripción, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí faculta a la legislatura local para autorizar la enajenación de los bienes municipales y también su gravamen, cuando éste exceda al término de la administración de un Ayuntamiento; así como para autorizar las concesiones que otorguen los ayuntamientos, cuando su vigencia exceda el término de su administración; y, además, los Ayuntamientos no podrán celebrar acto o contrato alguno que grave o comprometa los bienes y servicios públicos de los Municipios, sin tener la autorización del Congreso del Estado, so pena de que sean nulos de pleno derecho, lo cual, conforme a lo que se ha explicado en torno al inciso b) de la fracción II del artículo 115, de la Constitución Federal va mucho más allá de lo que ésta permite.

71. Esto es, mientras que la Constitución General reconoce a los municipios la facultad de manejar su patrimonio inmueble, con la sola limitante de que las decisiones que en ese respecto se tomen por el ayuntamiento sean por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes y no más, la Constitución local establece diversos requisitos para la validez de ciertos actos jurídicos inherentes a la manera de afectar el patrimonio inmobiliario, entre otros, esto porque el Congreso del Estado tiene atribuciones para autorizar enajenaciones de bienes municipales y su gravamen, así como para autorizar los actos, contratos o concesiones otorgados por los ayuntamientos, por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento; una facultad del Congreso local cuyo ejercicio no es condicionado por la Constitución Federal, salvo por el requisito de mayoría calificada del Ayuntamiento propietario.

72. Como se ve, se condicionan los actos precisados a una aprobación por parte del legislador estatal del actuar municipal.

73. Por todo esto, se estiman fundados los planteamientos hechos por el actor respecto de la omisión legislativa en lo que concierne a las fracciones XXXI y XXXII del artículo 57, así como el párrafo primero del artículo 115, ambos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, en tanto que tales preceptos debieron haber sido reformados por el Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí, aquí demandado, en cumplimiento al Artículo Segundo Transitorio de la reforma constitucional aludida.

74. Ciertamente, el artículo Segundo Transitorio del Decreto publicado el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, mediante el cual se efectuaron reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Federal, señala:

ARTÍCULO SEGUNDO.- *Los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.*

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

75. Del contenido del transitorio transcrito, se desprende que los Estados, dentro del término de un año, debieron adecuar el marco constitucional y legal a lo dispuesto en el Decreto relativo, que reformó y adicionó el artículo 115 de la Norma Fundamental, siendo que, en el caso, las normas constitucionales locales, en las porciones señaladas, son claro reflejo de la omisión en que incurrió el Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí de cumplir con ese mandato constitucional.

76. El transitorio en comento contiene un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de realizar determinada conducta, a saber, la adecuación de sus Constituciones y leyes secundarias. Dicho de otra forma, existe una obligación expresa para los órganos legislativos locales, de suerte que en este tipo de facultades o competencias no tienen opción de decidir si lo hacen o no, pues de no hacerlo incurren en una violación directa a la Constitución Federal.

77. Si bien es cierto que ha habido diversas reformas a la Constitución local¹⁰ y a diversas leyes secundarias, como señala el Poder Legislativo demandado en su contestación, lo cierto es que por lo que toca a las fracciones XXXI y XXXII del artículo 57, así como el párrafo primero del artículo 115, ambos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, se ha conservado el mismo texto que tenían incluso antes de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

78. Ciertamente, no se soslaya que la propia Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí en su artículo 114, fracción II, inciso b)¹¹, coincide con el artículo 115, inciso b), fracción II, de la

¹⁰ Tal es el caso, por ejemplo, del Decreto 543, publicado en el Periódico Oficial del Estado el treinta de junio de dos mil, por el que se reformaron las fracciones I, II, III, IV y V, del artículo 114 de la Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.

¹¹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí:

(REFORMADO, P.O. 20 DE NOVIEMBRE DE 1996)

TÍTULO DÉCIMO

DEL MUNICIPIO LIBRE

(REFORMADO, P.O. 20 DE NOVIEMBRE DE 1996)

CAPÍTULO I

De los Municipios del Estado

(REFORMADO, P.O. 20 DE NOVIEMBRE DE 1996)

ARTÍCULO 114.- El Municipio Libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado y tendrá a su cargo la administración y gobierno de los intereses municipales, conforme a las bases siguientes:

(REFORMADA [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], P.O. 23 DE ENERO DE 2020)

I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa. La competencia del gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado...

[...]

Constitución Federal, analizado a lo largo de esta ejecutoria, en tanto establece que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley; y que, dentro del objeto de las leyes en materia municipal se encuentran *los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos, para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al período del Ayuntamiento*, sin condicionarlo a la autorización del Congreso local.

79. Esto es, el artículo 114, fracción II, inciso b), de la Constitución local, con la adición que tuvo el treinta de junio de dos mil, es coincidente con lo que dispone la Constitución general, en el sentido de que reconoce a los municipios la facultad de manejar su patrimonio inmueble, o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento, con la sola limitante, en ese aspecto, de que las decisiones que en ese respecto se tomen por el ayuntamiento sean por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes.

80. Sin embargo, por lo que toca a las fracciones XXXI y XXXII del artículo 57, así como el párrafo primero del artículo 115, ambos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, se ha conservado el mismo texto que tenían incluso antes de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, de ahí que respecto de estos preceptos existe una omisión absoluta del legislador local, que vulnera directamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como ha quedado de manifiesto en líneas anteriores.

81. Al respecto, resulta aplicable al caso, por analogía la jurisprudencia de este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 13/2006, de la Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Febrero de 2006, página 1365 (registro 175939), que a continuación se reproduce:

FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE). La reforma constitucional de mil novecientos ochenta y siete a los artículos 17 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tuvo como objetivo primordial el fortalecimiento de la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales de los Estados de la República. Para lograr lo anterior, en los artículos primero y segundo transitorios de dicha reforma el Poder Reformador de la Constitución impuso la obligación, por mandato constitucional, a todos los Estados de la República, de adecuar sus Constituciones y leyes locales a las disposiciones establecidas en la Constitución Federal, a más tardar el dieciocho de marzo de mil novecientos ochenta y ocho. En este tenor, todos los Estados de la República contaban con una facultad o competencia de ejercicio obligatorio a cargo de los órganos legislativos estatales, ya que mediante la citada reforma constitucional, se les otorgó un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de realizar determinada conducta -la adecuación de sus Constituciones y leyes secundarias-, con la finalidad de lograr un correcto desarrollo de sus funciones. Cabe señalar que en este tipo de facultades o competencias los órganos legislativos locales no tienen opción de decidir si lo hacen o no, pues existe una obligación expresa en ese sentido. Por tanto, el hecho de que los indicados órganos no cumplan con ese mandato en el término de un año, computado a partir de la vigencia del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, constituye una omisión legislativa absoluta, que genera una violación constitucional directa.

82. Por consiguiente, al haberse puesto de manifiesto que se está en presencia de una omisión legislativa, ello conduce, como resultado lógico, a la necesidad de que el Congreso local legisle, sin que se soslaye que el treinta de junio de dos mil realizó una adición al artículo 114, fracción II, inciso b), de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, para reproducir el contenido del artículo 115, fracción II, párrafo tercero, inciso b), de la Constitución General.

II.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. (REFORMADO, P.O. 15 DE JULIO DE 2014)

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberá expedir la Legislatura del Estado, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, y aseguren la participación ciudadana y vecinal. (ADICIONADO, P.O. 30 DE JUNIO DE 2000)

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

[...]

b).- Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos, para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al período del Ayuntamiento;

[...]

83. Lo anterior, debido a que la Legislatura local no derogó precisamente las fracciones XXXI y XXXII del artículo 57, así como el párrafo primero del artículo 115, ambos de la propia Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí y, por ello, son inválidas tales porciones.

84. Cabe enfatizar que si bien, al declararse la invalidez de estas porciones, ya no subsisten para el municipio actor, lo cierto es que a la luz del texto vigente de la Constitución local existe la omisión legislativa impugnada, es decir, el Congreso del Estado de San Luis Potosí no ha adecuado su Constitución a lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, en lo que atañe a esas disposiciones y por ello a su respecto, como se puso de manifiesto a lo largo de esta ejecutoria, incurrió en una omisión absoluta en competencia de ejercicio obligatorio.

85. No se trata de una omisión relativa del ejercicio obligatorio, sino de una omisión absoluta, porque los artículos en comento, las fracciones XXXI y XXXII del artículo 57, así como el párrafo primero del 115, ambos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, son incluso anteriores a la reforma municipal constitucional.

86. Acorde con la jurisprudencia P./J. 11/2006, de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.", de este Tribunal en Pleno¹², se está en presencia de una omisión relativa cuando, al haber ejercido su competencia, el órgano legislativo del Estado lo hace de manera parcial o simplemente no la realiza integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes; pero, en el caso, resulta que los artículos antes citados son anteriores a la reforma constitucional y entonces respecto de ellos existe una omisión legislativa clasificable como absoluta en competencia de ejercicio obligatorio.

87. Ello porque si bien se realizaron reformas y adiciones a la Constitución local y se crearon diversas leyes, destacando en la especie la adición al artículo 114, fracción II, inciso b), de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, ello no se traduce en que las previsiones contenidas en las fracciones XXXI y XXXII del artículo 57 y el primer párrafo del numeral 115, ambos de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, se hayan ajustado a la Constitución Federal, es decir, no se convalida la permanencia de tales disposiciones en la Constitución local.

88. Además, en este caso no se están reclamando las leyes, los decretos, los artículos, sino precisamente, la omisión de adecuar esos preceptos de la Constitución local a la Constitución General.

89. En suma, la omisión absoluta se da porque no se modificó la Constitución local cuando el Artículo Segundo Transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, mediante el cual se efectuaron reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Federal lo exigía.

90. Como se dijo, si bien se adicionó el artículo 114, fracción II, inciso b), de la de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, también es cierto que no se reformaron las fracciones XXXI y XXXII del artículo 57, ni el párrafo primero del 115, ambos de la propia Constitución local, en donde se condiciona a los Ayuntamientos a obtener autorización del Congreso del Estado para enajenaciones de bienes municipales y su gravamen, así como para los actos, contratos o concesiones otorgados por los Ayuntamientos, por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento. De hecho, de una interpretación hermenéutica entre los artículos 114, fracción II, inciso b), y 115, párrafo primero, de la Constitución local, se desprende claramente que mientras un precepto establece que ello se hará conforme a las leyes, habiendo eliminado el requisito relativo a la autorización del Congreso local, el otro todavía hace referencia precisamente a la autorización del Congreso local para los efectos precisados.

¹² Tesis de jurisprudencia de la novena época P./J. 11/2006 de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Febrero de 2006, página 1527, registro 175872, de rubro y texto:

OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

91. De ahí que en el caso no se trata de una modificación indebida que haya efectuado el Congreso del Estado, sino que, simple y llanamente, no fueron materia de acto legislativo alguno las fracciones XXXI y XXXII del artículo 57, ni el párrafo primero del artículo 115 de la Constitución local y, en ese sentido, siendo previas tales disposiciones a la reforma constitucional del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, en sí mismas, tales disposiciones implican una omisión absoluta al mandato constitucional de ejercicio expreso que impuso el Poder Reformador de la Constitución General de la República en el Artículo Segundo Transitorio del decreto relativo, y que no puede ser desatendido.

92. NOVENO. Efectos. Este Tribunal Constitucional tiene la obligación de proteger, fundamentalmente, la regularidad del orden jurídico nacional, lo que ha de quedar plasmado en los efectos que deben imprimirse a la presente controversia constitucional.

93. De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹³, este Tribunal Pleno determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

94. En atención a que en el apartado anterior quedó de manifiesto que las fracciones XXXI y XXXII del artículo 57, así como el párrafo primero del artículo 115, ambos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí resultan directamente violatorios del inciso b) de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, ello da lugar a invalidarlos, declaratoria que, a la luz de los numerales 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹⁴, surtirá sus efectos respecto del municipio actor a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí.

95. Al respecto cabe precisar que el caso en examen se encuentra en la hipótesis a que se refiere el último párrafo de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal,¹⁵ por tratarse este juicio de uno enablado por un municipio en contra de uno de los poderes de su mismo Estado, tal como imponen los últimos dos párrafos de la fracción I del artículo 105 constitucional y el artículo 42 de la ley reglamentaria de la materia¹⁶, de ahí que esta resolución habrá de tener efectos, desde luego, entre el actor y el demandado.

96. Por otra parte, como en el caso también quedó de manifiesto que estamos en presencia de una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio; entonces, al margen del efecto anterior, necesariamente tiene que establecerse la obligación de legislar.

¹³ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: (...)

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

V. Los puntos resolutive que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las acciones que se señalen.

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

¹⁴ "Artículo 73.- Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley".

"Artículo 41.- Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

II. Los preceptos que la fundamenten;

III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

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

V. Los puntos resolutive que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación".

¹⁵ Art. 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:

[...]

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

¹⁶ ARTICULO 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

97. Esto es, el vicio de inconstitucionalidad en este caso no se purga únicamente con la invalidez, sino que es menester condenar al Congreso local a legislar, porque será con la legislación como se subsanará la afectación o la violación a la Constitución Federal, de ahí que el Congreso del Estado de San Luis Potosí deberá legislar dentro de los seis meses¹⁷ siguientes al en que se le notifiquen los puntos resolutive de esta sentencia.

98. Ciertamente, para que el Congreso del Estado pueda cumplir su obligación de adecuar su Constitución local a la Constitución General, tiene que llevar a cabo una actividad legislativa, que en el caso particular no implica emitir una nueva disposición, pues ya lo hizo (habiéndose destacado fundamentalmente el artículo 114, fracción II, inciso b), de la Constitución local que fue adicionado); pero, le faltó quitar o suprimir lo que las fracciones XXXI y XXXII del artículo 57, y el párrafo primero del 115 de la Constitución local establecían desde antes de la reforma de mérito a la Constitución General de la República.

99. Dicho de otra forma, se trata de legislar no en el sentido de emitir disposiciones, sino que, a través de un proceso legislativo, se eliminen, subsanando así la omisión legislativa cuya existencia fue puesta de manifiesto.

100. Por consiguiente, la condena a legislar, con el fin, evidentemente, de que la nueva legislación sea acorde con la Constitución General, se traduce en que el Congreso local derogue precisamente las fracciones XXXI y XXXII del artículo 57, y el párrafo primero del numeral 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, que se oponen al artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

101. No está de más señalar que como en el caso se trata de derogar disposiciones de la Constitución local que por omisión no fueron adecuadas al mandato de la Constitución General de la República, cuando el legislador local subsane la omisión legislativa ello conducirá a la invalidez general de esas normas, lo que se traducirá en que el orden jurídico estatal sea uniforme en todo el territorio de esa entidad federativa, puesto que esas normas de la Constitución local eventualmente dejarán de tener vigencia para todos los demás municipios del Estado de San Luis Potosí.

102. Así, el resultado de esa actuación legislativa a la postre conllevará a que en la materia de que se trata, las normas de la Constitución local sean uniformes para todos los municipios del Estado de San Luis Potosí.

103. En suma, la invalidez que se declara en esta ejecutoria tiene, en términos del artículo 105, fracción I, últimos dos párrafos, de la Constitución Federal, efectos relativos para el Municipio de San Luis Potosí; pero, como a la vez lo que se examinó por este Tribunal Pleno fue una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio, entonces el efecto natural es que el órgano legislativo la corrija, llevando a cabo un procedimiento legislativo que derogue las fracciones XXXI y XXXII del artículo 57, y el párrafo primero del numeral 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, permitiendo así al propio legislador local cumplir con el Artículo Segundo Transitorio del Decreto publicado el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, mediante el cual se efectuaron reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Federal, disposición transitoria que lo obliga a hacer la reforma correspondiente para ajustar sus disposiciones.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, en los términos del considerando octavo de esta ejecutoria, la cual surtirá sus efectos respecto del municipio actor a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí.

TERCERO. Se ordena al Congreso del Estado de San Luis Potosí legislar, dentro de los seis meses siguientes al en que se le notifiquen los puntos resolutive de esta sentencia, en los términos precisados en su considerando noveno.

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

Notifíquese.

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

¹⁷ Dadas las circunstancias nacionales que imperan, con motivo de la pandemia, se fija un plazo de seis meses, para que el Congreso local modifique su Constitución en los términos que se precisan en esta sentencia.

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo relativos, respectivamente, a la competencia, a la fijación de los actos impugnados, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento y a la interpretación del artículo 115, fracción II, párrafo tercero, inciso b), de la Constitución Federal.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez de los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos respecto del municipio actor a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo a los efectos, consistente en: 2) ordenar al Congreso del Estado de San Luis Potosí legislar en consecuencia, dentro de los seis meses siguientes al en que se le notifiquen los puntos resolutivos de esta sentencia. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

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

El Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- El Ponente, Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- El Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de veintiocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 109/2019 promovida por la Municipio de San Luis Potosí, Estado de San Luis Potosí dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veintiuno de mayo de dos mil veinte y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a cinco de noviembre de dos mil veinte.- 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 veintiocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 109/2019, promovida por el Municipio de San Luis Potosí, Estado de San Luis Potosí, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en su sesión del veintiuno de mayo de dos mil veinte. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cinco de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 109/2019

1. En la sesión celebrada el veintiuno de mayo de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por unanimidad de votos el asunto citado al rubro. La cuestión a resolver era determinar si el Congreso de San Luis Potosí incumplió el mandato de adecuar su marco constitucional y legal al decreto de reforma constitucional de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve por el que se reformó el artículo 115 de la Constitución Federal. El Pleno determinó que el Congreso incurrió en la omisión legislativa planteada, pues no adecuó los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. En consecuencia, declaró la invalidez de los artículos de la Constitución local mencionados, con efectos exclusivamente en la esfera jurídica del Municipio promovente, y ordenó al Congreso de la entidad federativa legislar para que, dentro de los seis meses siguientes a la notificación de los puntos resolutive de la sentencia, derogue los preceptos mencionados.

I. Consideraciones de la sentencia

2. En la sentencia se señala que el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal debe interpretarse desde una óptica restrictiva conforme a la cual las únicas intervenciones admisibles que puede hacer la legislación local respecto de la actividad municipal son las que prevé esa fracción. Se indica que esta óptica restrictiva permite materializar el principio de autonomía del municipio y no hacer nugatorio el contenido de las reformas constitucionales en la materia.
3. Así, se argumenta que, desde la reforma constitucional de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, el artículo 115, fracción II, inciso b), constitucional únicamente permite a la legislatura local señalar los supuestos en los que actos relativos al patrimonio municipal requieran un acuerdo de mayoría calificada de los integrantes del ayuntamiento, sin autorizar que la legislatura se erija en una instancia exigible para su realización. En otras palabras, prohíbe que las leyes locales establezcan que la realización de estos actos se sujete a la aprobación de la legislatura local.
4. Asimismo, en la sentencia se establece que el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional mencionada prevé que los Estados debían adecuar su marco constitucional y legal a lo dispuesto en el decreto de reforma en el término de un año.
5. A pesar de lo anterior, se afirma que las fracciones XXXI y XXXII del artículo 57, así como el párrafo primero del artículo 115, ambos de la Constitución del Estado de San Luis Potosí, facultan a la legislatura local para autorizar la enajenación de bienes municipales; su gravamen, cuando excede el término de la administración de un Ayuntamiento; concesiones que otorguen los Ayuntamientos, cuando su vigencia exceda el término de su administración; y cualquier acto o contrato que grave o comprometa los bienes y servicios públicos de los Municipios; lo que claramente es contrario al artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal.
6. Se señala que, si bien la legislatura local ha realizado diversas reformas a la Constitución local y a diversas leyes secundarias con motivo de la reforma constitucional mencionada, lo cierto es que los artículos señalados han conservado el mismo texto que tenían antes de que se realizara la reforma constitucional y no han sido objeto de acto legislativo alguno.
7. En consecuencia, se concluye que, al no haber modificado o derogado las fracciones XXXI y XXXII del artículo 57, así como el párrafo primero del artículo 115, ambos de la Constitución local, el Congreso local incumplió con el mandato del artículo segundo transitorio de la reforma constitucional lo que constituye una omisión legislativa **absoluta** de ejercicio obligatorio.

II. Razones del disenso

8. Coincido con el sentido de la sentencia, ya que considero que el artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal prohíbe a las leyes locales exigir la realización de actos de disposición de bienes municipales sea aprobada por las legislaturas locales. Dado que los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115, párrafo primero, de la Constitución local, exigen esta aprobación para distintos actos de disposición del patrimonio municipal, coincido en que la legislatura local incumplió con el deber que establece el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional de diciembre de mil novecientos noventa y nueve de adecuar su marco constitucional y legal al decreto de reformas.

9. Ahora bien, formulo este voto concurrente porque considero que esta omisión no es en realidad una de carácter absoluto, sino más bien una de carácter relativo, así como porque no coincido con las consideraciones que se expresan en los párrafos 61 y 71 de la sentencia.
10. En relación con el primer punto, el Pleno de este Alto Tribunal ha establecido que las omisiones legislativas se clasifican de la siguiente manera:¹
 - a. Omisiones absolutas en competencias de ejercicio obligatorio;
 - b. Omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio;
 - c. Omisiones absolutas en competencias de ejercicio potestativo;
 - d. Omisiones relativas en competencias de ejercicio potestativo.
11. En lo que interesa, una omisión legislativa absoluta en competencias de ejercicio obligatorio se actualiza cuando existe una obligación o mandato de expedir una norma determinada y el órgano legislativo no la expide.
12. En cambio, una omisión legislativa relativa en competencias de ejercicio obligatorio tiene lugar cuando existe una obligación o un mandato de expedir una norma y el órgano legislativo la emite, pero lo hace de manera incompleta o deficiente.
13. En la resolución se estima que la omisión legislativa actualizada es de carácter absoluto, porque los artículos referidos son anteriores a la reforma municipal constitucional y no fueron materia de acto legislativo alguno.
14. En mi opinión, la omisión legislativa controvertida no es absoluta sino relativa de ejercicio obligatorio. Ello es así porque, como señaló el Poder Legislativo estatal en su contestación y reconoce la sentencia en su párrafo 77, el legislador de San Luis Potosí sí realizó reformas para adecuar su marco constitucional y legal al contenido del artículo 115 constitucional tras la reforma constitucional de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, como lo deja ver la reforma publicada el treinta de junio del año dos mil, al artículo 114, fracción II, inciso b) de la Constitución local.² Así, debe concluirse que sí ejerció su facultad de legislar para cumplir con el mandato previsto en el artículo segundo transitorio mencionado.
15. Sin embargo, al no derogar los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115, párrafo primero, de la Constitución local, el Congreso local sólo cumplió parcialmente con el mandato de adecuación, lo que implica un actuar incompleto o deficiente, es decir, una omisión legislativa relativa.
16. En relación con el segundo punto, me separo de los párrafos 61 y 71 de la resolución. En éstos se establece que las únicas intervenciones que puede establecer la legislación local respecto de la actividad municipal son las previstas expresamente en los incisos del artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal y que la única limitante que las leyes locales pueden establecer respecto del manejo del patrimonio inmobiliario municipal consiste en exigir que estas decisiones sean tomadas por dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento.
17. Considero que ello pasa por alto la existencia de materias concurrentes en las que resulta necesario y justificado sujetar la actividad de los distintos órdenes de gobierno a ciertas restricciones para poder cumplir con los mandatos constitucionales.
18. A manera de ejemplo, este Tribunal Pleno ha reconocido en la materia de asentamientos humanos que es admisible que la actividad del Municipio se sujete a los términos establecidos en las leyes generales y locales de la materia, siempre que se le garantice una intervención real y efectiva.³ Con

¹ Al respecto, véase la tesis de jurisprudencia 11/2006, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro "**OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS**", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527.

² **Artículo 114.** El Municipio Libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado y tendrá a su cargo la administración y gobierno de los intereses municipales, conforme a las bases siguientes:

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

(ADICIONADO, P.O. 30 DE JUNIO DE 2000)

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

b). Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos, para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al período del Ayuntamiento;

³ Tesis jurisprudencial 17/2011, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro "**ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA**", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887.

base en lo anterior, en la controversia constitucional 94/2009⁴ este Tribunal Pleno estableció que era válido que las leyes locales exigieran que los planes y programas de desarrollo urbano municipales fueran congruentes con el sistema estatal de planeación y en la controversia constitucional 67/2011⁵ determinó que la legislación local en materia de asentamientos humanos podía establecer limitaciones o modalidades a la disposición de los bienes inmuebles de los municipios para lograr fines de utilidad pública.

19. Ciertamente no cualquier restricción a la actividad municipal y la disposición de sus bienes se justifica constitucionalmente. Sin embargo, considero que ello no significa que las únicas limitaciones admisibles sean las expresamente previstas en los incisos del artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal.

El Ministro, **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- El Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia de veintiuno de mayo de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la controversia constitucional 109/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cinco de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 109/2019, FALLADA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DEL VEINTIUNO DE MAYO DE DOS MIL VEINTE

Al resolver el fondo del presente asunto, el Pleno de este Alto Tribunal consideró que mientras la Constitución General reconoce a los municipios la facultad de manejar su patrimonio inmueble, con la sola limitante de que las decisiones que en ese respecto se tomen por el ayuntamiento sean por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes y no más (artículo 115, fracción II, párrafo tercero, inciso b, de la Constitución General), la Constitución local del Estado de San Luis Potosí establece diversos requisitos para la validez de ciertos actos jurídicos inherentes a la manera de afectar el patrimonio inmobiliario, entre otros; esto, porque el Congreso del Estado tiene atribuciones para autorizar enajenaciones de bienes municipales y su gravamen, así como para autorizar los actos, contratos o concesiones otorgados por los ayuntamientos, por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento.

Por ello, se calificaron como fundados los planteamientos hechos por el actor respecto de la omisión legislativa en lo que concierne a las fracciones XXXI y XXXII del artículo 57, así como respecto del párrafo primero del artículo 115, ambos de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, en tanto que tales preceptos debieron haber sido reformados por el Poder Legislativo local, aquí demandado, en cumplimiento al Artículo Segundo Transitorio de la reforma constitucional publicada el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

Al respecto, el Tribunal Pleno consideró que al haberse puesto de manifiesto que se está en presencia de una omisión legislativa, ello conduce, como resultado lógico, a la necesidad de que el Congreso local legisle, sin que se soslaye que el treinta de junio de dos mil realizó una adición al artículo 114, fracción II, inciso b), de la Constitución local, para reproducir el contenido del artículo 115, fracción II, párrafo tercero, inciso b), de la Constitución General.

Además, el Pleno de Ministros destacó que, si bien al declararse la invalidez de las porciones normativas señaladas, ya no subsisten para el municipio actor, lo cierto es que a la luz del texto vigente de la Constitución local, existe la omisión legislativa impugnada, es decir, el Congreso del Estado de San Luis Potosí no ha adecuado su Constitución a lo dispuesto en el artículo Segundo Transitorio del decreto de reformas a la Constitución General de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, en lo que atañe a esas disposiciones y, por ello, a su respecto, incurrió en una omisión absoluta en competencia de ejercicio obligatorio.

⁴ Resuelta por este Tribunal Pleno el 31 de marzo de 2011.

⁵ Resuelta por este Tribunal Pleno el 21 de febrero de 2013.

Por lo que se refiere a los efectos de la invalidez decretada, el Pleno determinó que se surtirá respecto del municipio actor a partir de la notificación de los puntos resolutive de la sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí, precisando que el caso se ubica en la hipótesis a que se refiere el último párrafo de la fracción I del artículo 105 de la Constitución General, por tratarse este juicio de uno entablado por un municipio en contra de uno de los poderes de su mismo Estado, por lo que tal como imponen los últimos dos párrafos de la fracción I del artículo 105 constitucional y el artículo 42 de la ley reglamentaria de la materia, la resolución habrá de tener efectos, desde luego, entre el actor y el demandado.

Además, se determinó que, como en el caso también quedó de manifiesto que estamos en presencia de una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio, entonces, al margen del efecto anterior, necesariamente tiene que establecerse la obligación de legislar. En ese sentido, se precisó que el vicio de inconstitucionalidad en este caso no se purga únicamente con la invalidez, sino que es menester condenar al Congreso local a legislar, porque será con la legislación como se subsanará la afectación o la violación a la Constitución General; de ahí que el Congreso del Estado de San Luis Potosí deberá legislar dentro de los seis meses siguientes al en que se le notifiquen los puntos resolutive de la sentencia.

En ese aspecto, el Pleno aclaró que el Congreso local tiene que llevar a cabo una actividad legislativa que, en el caso particular, no implica emitir una nueva disposición, pues ya lo hizo (habiéndose destacado fundamentalmente el artículo 114, fracción II, inciso b), de la Constitución local que fue adicionado); sin embargo, le faltó quitar o suprimir lo que las fracciones XXXI y XXXII del artículo 57, y el párrafo primero del 115 de la Constitución local establecían desde antes de la reforma de mérito a la Constitución General de la República.

De esta manera, se condenó a legislar, con el fin de que la nueva legislación sea acorde con la Constitución General, lo cual se traduce en que el Congreso local derogue precisamente dichas porciones normativas que se oponen al artículo 115, fracción II, párrafo tercero, inciso b), de la Constitución General, respecto de lo cual se aclaró que cuando el legislador local subsane la omisión legislativa, ello conducirá a la invalidez general de esas normas, de modo que el orden jurídico estatal sea uniforme en todo el territorio de esa entidad federativa, puesto que esas normas de la Constitución local eventualmente dejarán de tener vigencia para todos los demás municipios del Estado de San Luis Potosí.

En relación con tales consideraciones, tal como lo expresé en la sesión en que se discutió y resolvió el presente asunto, comparto la determinación del Tribunal Pleno en la parte que declara la existencia de una omisión legislativa, porque el régimen transitorio de la reforma constitucional en materia municipal ordenó, desde mil novecientos noventa y nueve, que los Estados adecuaran sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en el decreto respectivo, a más tardar, en un año a partir de la entrada en vigor y, sin embargo, hasta la fecha, el Estado de San Luis Potosí no había ajustado su orden jurídico local como se prevé en el artículo 115, fracción II, párrafo tercero, inciso b), de la Constitución General.

No obstante mi conformidad con dicha omisión legislativa, considero de suma importancia destacar dos aspectos fundamentales.

El primero, en torno a que los artículos 57, fracciones XXXI y XXXII, y 115, párrafo primero, de la Constitución del Estado de San Luis Potosí, datan de mil novecientos dieciocho y mil novecientos noventa y seis, respectivamente.

Como es evidente, si se hubiesen tenido como impugnados, la demanda necesariamente hubiera resultado extemporánea. En tal sentido, considero que no era posible invalidarlos ni siquiera por extensión, porque no hay otra norma declarada inválida de la cual dependan. De ahí que, desde mi punto de vista, solamente se debió ordenar al Congreso de San Luis Potosí legislar en el tema en el que se encuentra la omisión legislativa.

El segundo aspecto a destacar, es sobre los efectos de la sentencia.

Teniendo en consideración que el Tribunal Pleno se inclinó por invalidar los preceptos señalados, en mi concepto, era indispensable explicar que, en una nueva reflexión, debe considerarse que, cuando los municipios reclaman normas generales, debe exigirse cuando menos ochos votos de los integrantes del Tribunal Pleno para que se apruebe su invalidez, a fin de que la sentencia tenga efectos generales en todo el Estado al que pertenezcan los municipios actores, y no sólo respecto del que figura como actor en la controversia.

Para mí, el último párrafo de la fracción I del artículo 105 de la Constitución General, admite una interpretación más garantista que ofrece mayor beneficio a la población de una entidad federativa. En mi concepto, con independencia de quién hubiese impugnado una norma general en vía de controversia constitucional, la invalidez debe tener efectos generales cuando la sentencia es aprobada por ocho votos, de forma tal que esta protección alcanzara aún a los cincuenta y siete municipios –en el caso de San Luis Potosí– que no la impugnaron, porque me parece que resulta ilógico que una norma violatoria de la Constitución se mantenga intacta y siga causando efectos respecto de los ayuntamientos que no la reclamaron o, peor todavía, que ese trato desigual dependa del nivel de gobierno u orden al que pertenezca el actor, como si fuera menos trascendente lo que los municipios están impugnando.

En todo caso, al haberse determinado la existencia de una omisión legislativa que trajo como consecuencia condenar al Congreso local a que legislara, considero que la determinación del Tribunal Pleno tendrá un mayor beneficio para la población del Estado de San Luis Potosí, ya que finalmente tendrá efectos generales para toda la entidad federativa.

Atentamente

La Ministra, **Yasmín Esquivel Mossa**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en relación con la sentencia de veintiuno de mayo de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la controversia constitucional 109/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cinco de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.