

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 132/2017, así como los Votos Concurrente del señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Particulares de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa y del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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 132/2017.

ACTOR: MUNICIPIO DE COLIMA, ESTADO DE COLIMA

MINISTRA: YASMIN ESQUIVEL MOSSA.

SECRETARIA: MONICA JAIMES GAONA.

Vo.Bo.

MINISTRA

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

COTEJÓ:

VISTOS; para resolver los autos de la controversia constitucional 132/2017, promovida por el Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Colima, Estado de Colima, contra actos del Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado de dicha entidad federativa, consistentes en el Decreto 272, publicado en el Periódico Oficial *"El Estado de Colima"*, el primero de abril de dos mil diecisiete, que adicionó el artículo 47, fracción VI, así como sus disposiciones transitorias Primera a Tercera, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.

RESULTANDO

PRIMERO. Presentación de la demanda. Por escrito presentado el diez de abril de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Colima, por conducto de su Síndico y representante legal, Francisco Javier Rodríguez García, presentó demanda de controversia constitucional contra las siguientes autoridades:

1. Poder Legislativo; y,
2. Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Colima.

De esas autoridades se reclamó la aprobación, promulgación y publicación de la adición a la fracción VI del artículo 47, así como sus disposiciones transitorias, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, mediante Decreto 272, publicado en el Periódico Oficial *"El Estado de Colima"*, en el suplemento número 4, el primero de abril de dos mil diecisiete.

El texto de la fracción impugnada, y de las disposiciones transitorias respectivas, es el siguiente:

"Artículo 47. El presidente municipal es el ejecutor de las determinaciones del cabildo y tiene las siguientes facultades y obligaciones:

[...]

VI. En materia de imagen institucional:

a) Cumplir con el principio de imparcialidad establecido en los artículos 134 de la Constitución Federal y 138¹ de la Constitución Local, en cuanto a la aplicación de recursos públicos que estén bajo su responsabilidad;

¹ El artículo 138 de la Constitución del Estado de Colima establecía en la época en la que se publicó la norma reclamada lo siguiente: *"Artículo 138.- Todo cargo o empleo público es incompatible con cualquiera de la Federación, del Estado, de los Municipios o de organismos descentralizados y empresas de participación estatal de cualquiera de los tres órdenes de gobierno, cuando por ellos se perciba sueldo, exceptuándose los de los ramos de Instrucción, de Beneficencia Pública o los honoríficos en asociaciones científicas o literarias."*

(ADICIONADO, P.O. 20 DE AGOSTO DE 2011)

Los servidores públicos del Estado y los municipios tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

(ADICIONADO, P.O. 20 DE AGOSTO DE 2011)

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos del Estado, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal y cualquier otro ente de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

(ADICIONADO, P.O. 20 DE AGOSTO DE 2011)

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar."

b) Conservar una imagen oficial que sea libre de todo contenido que promueva algún partido político, misma que deberá respetar el escudo oficial que identifica a cada municipalidad, así como los colores y lema del mismo;

c) Abstenerse de utilizar en los documentos e informes oficiales, símbolos, lemas o colores que se relacionen con algún partido o asociación política. Cada municipalidad deberá emplear únicamente su Escudo oficial en los mencionados instrumentos;

d) Respetar la imagen institucional en los anuncios oficiales que difundan información gubernamental, evitando emplear colores o símbolos de algún partido político;

e) Abstenerse de emplear en los vehículos utilizados como patrullas o para asuntos oficiales, colores o signos asociados con algún partido o asociación política;

f) Mantener en los edificios que correspondan a entidades de los gobiernos municipales, un diseño exterior e interior, acorde a la imagen tradicional del municipio y ajeno a cualquier partido o asociación política;

g) Evitar la utilización en las páginas web oficiales de los Ayuntamientos, los colores o símbolos que impliquen la promoción del partido político que represente el poder. Estos sitios web deberán limitarse a proporcionar la información de interés público;

h) Proporcionar a los trabajadores del gobierno municipal, uniformes libres de logotipos o colores que surgieran de alguna afiliación partidista; y

i) Las demás que le señalen las leyes federales, estatales y los reglamentos municipales.

[...]”.

TRANSITORIOS

“PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial ‘El Estado de Colima’.

“SEGUNDO. Los titulares de las administraciones de los Ayuntamientos de la entidad, en un plazo no mayor a noventa días naturales a la entrada en vigor del presente decreto, deberán establecer dentro de sus reglamentos internos y demás normatividad aplicable, lo relativo al cuidado y protección de la imagen institucional de los municipios.”

“TERCERO. Los titulares de las administraciones de los Ayuntamientos que actualmente incurran en alguna falta de los supuestos señalados en cualquiera de los incisos de la fracción VI del artículo 47 del presente documento, deberán subsanar, enmendar, adecuar, cambiar o sustituir la irregularidad, en un plazo no mayor a noventa días naturales a la entrada en vigor del presente documento. Asimismo, dentro del mismo plazo, tendrán la obligación de informar por escrito al H. Congreso del Estado, a través de Oficialía Mayor, la reparación del daño cometido.”.

SEGUNDO. Conceptos de invalidez. La parte actora narró los antecedentes del caso y expuso los siguientes conceptos de invalidez:

“Único. La invasión, por parte del Legislativo y ejecutivos locales, de la esfera de competencia que otorga al municipio el artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al aprobar, promulgar y publicar, respectivamente el Decreto número 272, por el que se adicionó una fracción VI, pasando la actual fracción VI a ser la VII, del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.

El análisis constitucional que se solicita sea realizado en la presente instancia exige esclarecer la línea divisora entre la facultad legislativa de los Congresos locales para establecer la línea divisora entre la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos para ‘organizar la administración pública municipal’, por otro lado, y determinar si la norma impugnada se inscribe en uno u otro de los ámbitos citados.

Recordemos en qué términos establece la fracción II del artículo 115 de la Constitución ambas potestades de creación normativa.

'Artículo 115'. (Se transcribe).

Como puede observarse, la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal atribuye a los municipios competencia para emitir normas generales denominadas 'bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general' (fracción II, segundo párrafo). A esta facultad reglamentaria pueden recurrir en ejercicio de su competencia para 'organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, y asegurar la participación ciudadana y vecinal'. Junto a lo anterior, la Constitución consagra la competencia de las legislaturas estatales para emitir 'leyes en materia municipal' y precisa a qué materias podrán estas leyes referirse. Entre las mismas, y según consta en el apartado a) del tercer párrafo, se encuentra el establecimiento de las 'bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo'.

Para avanzar en la delimitación de atribuciones que la resolución de esta controversia exige, es necesario recordar los principales criterios sentados por esta Suprema Corte al resolver la controversia constitucional 14/2001, interpuesta por el Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo, el siete de julio de dos mil cinco. En esa resolución se inició una exploración del tipo de criterios que han permitido identificar los equilibrios mediante los cuales la Constitución Federal armonizó las facultades legislativas de los congresos estatales y las facultades reglamentarias de los municipios. El núcleo decisorio que sintetiza lo concluido en esa ocasión es que, tras las reformas de mil novecientos noventa y nueve, se hace necesario hablar de la existencia de un orden jurídico municipal, independiente de los órdenes jurídicos estatal y federal, y no incluido en el primero, como ocurría en el entramado originalmente previsto en la Constitución de mil novecientos diecisiete. La siguiente tesis plasma lo anterior.

'MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO'. (Se transcribe).

Entre las razones por las que se llegó a esta conclusión figura, pues, de modo destacado, la previsión constitucional según la cual los ayuntamientos son órganos de gobierno; el reconocimiento de que, en esa calidad son titulares de la facultad reglamentaria; y el hecho de que la Constitución les atribuye ahora un ámbito de competencia exclusivas, cuyo respeto pueden revindicar a través del control constitucional ejercido por la Suprema Corte.

Dentro de este último ámbito -el de las atribuciones o competencias propias constitucionalmente garantizadas- se encuentra la potestad de autoorganización. En la controversia constitucional 14/2001 se destacó del siguiente modo:

'La conceptualización del municipio como órgano de gobierno conlleva además el reconocimiento de una potestad de autoorganización, por virtud de la cual, si bien el Estado regula un cúmulo de facultades esenciales del municipio, quedan para el ayuntamiento potestades adicionales que le permiten definir la estructura de sus propios órganos de administración, sin contradecir aquellas normas básicas o bases generales que expide la legislatura. Lo anterior queda confirmado tan pronto se concatena este concepto explícito del municipio como 'órgano de gobierno' con el contenido que la reforma otorgó a la facultad reglamentaria municipal.

La autoorganización que es tanto un cúmulo de poderes funcionales como el ámbito material sobre el cual están llamados a proyectarse, dimensiones a las que se hace referencia conjunta al hablar de la 'potestad' de autoorganización queda confirmada tan pronto se concatena la calificación constitucional del municipio como órgano de gobierno con la atribución constitucional al mismo de la potestad reglamentaria.

En otras palabras: no tendría sentido hablar de órgano de gobierno, ni de potestad reglamentaria si al municipio le fuera negada la capacidad para autoorganizarse, porque la organización municipal parece ser el ámbito de proyección mínimo, necesario y presupuesto de las atribuciones normativas de un órgano al que la Constitución califica de órgano meramente administrativo o ejecutor.

Sin embargo, esta facultad de autoorganización de la que el municipio como órgano de gobierno es titular, desplegable mediante la facultad reglamentaria, no es ilimitada, sino que debe, de conformidad con la misma fracción II del artículo 115, equilibrarse con las facultades legislativas de los congresos estatales en esa materia. Los municipios tienen competencia para autoorganizarse y en ejercicio de la misma deben poder definir la estructura de sus propios órganos de administración, con respecto a las normas contenidas en las leyes estatales en materia municipal. El contenido de estas últimas, sin embargo, no queda librado a la libre definición de las citadas leyes sino que está, de nuevo, constitucionalmente acotado.

Este es un punto clave que debe ser subrayado, como se destacó en la controversia constitucional 14/2001, las reformas constitucionales de mil novecientos noventa y nueve, tuvieron por objeto y finalidad acotar el margen de actuación de las legislaturas estatales en materia municipal. A partir de su entrada en vigor, las legislaturas locales sólo están facultadas para establecer, en normas con rango de ley, un catálogo de normas esenciales orientadas a proporcionar un marco normativo homogéneo que asegure el funcionamiento regular de los ayuntamientos, acotamiento que permite a los municipios de definición de cuestiones que les son propias y específicas.

El texto reformado del artículo 115 constitucional, modificó el término 'bases normativas' utilizando en la redacción anterior, por el de 'leyes estatales en materia municipal', lo que obedeció a la necesidad de limitar el margen de actuación de las legislaturas estatales respecto de los municipios, para acotarlo al establecimiento de un catálogo de normas esenciales tendentes a proporcionar un marco normativo homogéneo que asegure el funcionamiento regular del ayuntamiento, pero sin permitir a dichas legislaturas intervenir en las cuestiones propias y específicas de cada municipio.

La descripción del objeto y fin de las leyes municipales en materia municipal queda sintetizada en la siguiente tesis:

'LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL'. (Se transcribe).

En relación con los reglamentos municipales, este Pleno subrayó que, desde la reforma constitucional citada, se trata de normas con un fundamento constitucional independiente que gozan de un ámbito propio de proyección que permite a los municipios 'adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida municipal, su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, atendiendo a sus características sociales económicas, biográficas, poblacionales, urbanísticas, etcétera', respetando las leyes municipales que deben limitarse a establecer los aspectos generales y fundamentales de la organización municipal.

El Constituyente permanente, en consecuencia trata de establecer un equilibrio competencial en el que no prevalezca la regla de que un nivel de autoridad tiene facultades mayores o de mayor importancia que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las que constitucionalmente le corresponden: al Estado le corresponde sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos los municipios del Estado y al municipio le corresponde dictar sus normas específicas, sin contradecir esas bases generales dentro de su jurisdicción.

Por lo tanto, es posible concluir que la intención fundamental de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, en lo que se refiere a la fracción II del artículo 115 constitucional, es la siguiente: los municipios deben ser iguales en lo que es consubstancial a todos, lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la legislatura del Estado, pero tiene el derecho derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, lo cual se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II del artículo 115 constitucional.

El Pleno de la Suprema Corte destacó que, para precisar la extensión o alcance de cada una de dichas potestades de creación normativa, deben tomarse en consideración los siguientes seis puntos:

1) Las bases de la administración pública municipal que dicten las legislaturas Estatales deben orientarse a regular sólo cuestiones generales del municipio, tanto sustantivas como adjetivas;

2) El establecimiento de dichas cuestiones generales tendrá por objeto únicamente establecer un marco normativo homogéneo a los municipios de un Estado, que debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del municipio, pero únicamente en los aspectos que requieran dicha uniformidad.

3) La competencia reglamentaria del municipio implica la facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo.

4) No es aceptable que con apoyo en la facultad legislativa con que cuenta el Estado para regular la materia municipal, intervenga en las cuestiones específicas de cada municipio para reglamentar sus cuestiones específicas.

5) En consecuencia queda para el ámbito reglamentario, como facultad exclusiva de los ayuntamientos, lo relativo a policía y gobierno, su organización y funcionamiento interno, lo referente a la administración pública municipal, así como la facultad para emitir normas sustantivas y adjetivas en las materias de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en todo lo que se refiere a las cuestiones específicas de cada municipio.

En efecto, la administración pública municipal requiere de un marco jurídico adecuado con la realidad, que si bien debe respetar lineamientos, bases generales o normas esenciales, también deben tomar en cuenta la variedad de formas que pueden adoptar una organización municipal, atendiendo a las características sociales económicas, biogeográficas, poblacionales, urbanísticas, etcétera, de cada municipio; de ello se sigue que no es posible establecer una organización interna única y definitiva para los diversos municipios que integren una Entidad Federativa. En respeto de esa capacidad de organización y gobierno, los municipios cuentan ahora con un ámbito de competencia propio, referido a la regulación de estas cuestiones particulares.

6) En ese sentido, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, 'las bases generales de la administración pública municipal', esencialmente comprenden aquellas normas indispensable para el funcionamiento regular del municipio; del ayuntamiento como su órgano de gobernación y de su administración pública; las normas relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos incluidos en la reforma, así como la regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los municipios de un mismo Estado.

En la controversia constitucional 14/2001, se apuntó que las bases generales podrían, típicamente ocuparse de lo siguiente:

'a) La regulación de las funciones esenciales de los órganos municipales establecidos en la Constitución Federal, es decir del ayuntamiento del presidente municipal, de los síndicos y de los regidores, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada municipio. Lo anterior, sin perjuicio de que cada ayuntamiento pueda a través de su facultad reglamentaria, establecer nuevas facultades y funciones a estos órganos, que le impriman un carácter individual a cada municipio.

b) La regulación de las funciones esenciales de los órganos municipales cuya existencia es indispensable para el desenvolvimiento regular y transparente de la administración pública municipal, esto es, del secretario del municipio y del órgano encargado de la tesorería municipal.'

[...]

e) Las normas relativas a la representación jurídica de los ayuntamientos.

[...]

r) La regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los municipios de un mismo Estado, etcétera.'

Las leyes que contengan las bases generales de la organización pública municipal deben, por tanto, limitarse a sentar un marco regulativo general, circunscribiéndose al establecimiento de los elementos 'indispensables' para asegurar el funcionamiento de los municipios, centrándose sólo en aquellos aspectos en los que sea exigible la uniformidad, y dejando un espacio real y suficiente para la existencia de normas municipales que organicen la administración municipal de conformidad con las especificidades de su contexto -sensibles a sus concretas características sociales, económicas, biogeográficas y poblacionales-.

En armonía con lo anterior, los reglamentos municipales, destacó el Pleno, podrán ser de dos tipos: los de detalle de normas que deben limitarse a desarrollar, complementar o pormenorizar normas generales anteriores, de modo similar a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los gobernados de los Estados, con extensión normativa y capacidad de invocación limitada, ligado a las leyes precedentes por el principio de subordinación jerárquica, y destinado sólo a desarrollarlas, complementarlas o pormenorizarlas, porque en ellas encuentra su justificación y medida, y de modo destacado los reglamentos que emanan de la fracción II del artículo 115 constitucional, llamados a la innovación y a la mayor extensión normativa, y en donde los Municipios pueden regular más ampliamente aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias sobre los últimos, se dijo textualmente lo siguiente: (Se transcriben).

Se transcribe a continuación una de las tesis que recogió estas conclusiones básicas:

'MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA.' (Se transcribe).

Los reglamentos municipales previstos por la fracción II del artículo 115 constitucional gozan, por tanto, de un ámbito independiente y exclusivo de contenido que les permite regular el espectro de cuestiones antes identificado. La existencia de este tipo de reglamentos municipales conforme un instrumento indispensable para que la administración pública municipal trabaje adecuadamente.

En el caso justiciable, la modificación legislativa realizada por los Poderes demandados, aun cuando aparentemente pretende lograr la observancia de los postulados contenidos en el artículo 134 Constitucional, materialmente constituye una intromisión injustificable en la esfera de atribuciones propias del municipio, al imponer en la reforma legislativa impugnada al Presidente Municipal las siguientes obligaciones:

- 1. Abstenerse de utilizar en los documentos e informes oficiales, símbolos, lemas o colores que se relacionen con algún partido o asociación política;**
- 2. Cada municipalidad deberá emplear únicamente su escudo oficial en los documentos e informes oficiales;**
- 3. Evita emplear colores o símbolos de algún partido político en los anuncios oficiales que difunden información gubernamental;**
- 4. Abstenerse de emplear en los vehículos utilizados como patrullas o para asuntos oficiales, colores o signos asociados con algún partido político o asociación política;**
- 5. Mantener en los edificios que corresponden a entidades de los gobiernos municipales, un diseño exterior e interior acorde a la imagen tradicional del municipio y ajeno a cualquier partido o asociación política;**
- 6. Evita la utilización en las páginas web oficiales de los ayuntamientos, de los colores o símbolos que impliquen la promoción del partido político que represente el poder.**
- 7. Estos sitios web deberán limitarse a proporcionar la información de interés público;**
- 8. Proporcionar a los trabajadores del gobierno municipal uniformes libres de logotipos o colores que siguieran alguna filiación partidista.**

En principio, debe quedar claro que la presente impugnación no pretende obtener un permiso para la realización de las conductas señaladas como prohibidas, sino evidenciar que las disposiciones generales combatidas son contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al haber sido emitidas por dos Poderes locales en franca contravención de la autonomía constitucional del municipio, siendo en todo caso el Cabildo el órgano de gobierno facultado para la emisión de disposiciones de esta naturaleza, dado su nivel de detalle y las atribuciones reguladas en las mismas (símbolos, lemas o colores utilizados en documentos e informes oficiales; colores en las mismas empleados en la difusión de información gubernamental; colores o signos empleados en vehículos oficiales; diseños exteriores e interiores de los edificios propios; colores y símbolos utilizados, así como información adicional proporcionada en sitios web; logotipos o colores utilizados en los informes de trabajadores de la institución).

De este modo, las normas generales impugnadas devienen inconstitucionales al pretender coartar la autonomía constitucional del municipio que, con pleno respeto a lo dispuesto en el marco jurídico aplicable, es libre de utilizar en los documentos e informes oficiales, en su información gubernamental, en los vehículos oficiales, en sus edificios, en sus páginas web, en los uniformes de sus trabajadores, etc., los símbolos, lemas, signos, colores, diseños, información, logotipos, que estime pertinentes sin que pueda válidamente permitirse que autoridades pertenecientes a otro nivel de gobierno (en este caso, el estatal) puedan constitucionalmente decirle qué sí hacer y qué no hacer al respecto, máxime cuando lo hacen con normas tan prohibitivamente laxas, que vuelven casi materialmente imposible la operatividad del municipio con semejante número de restricciones.

Estimar lo contrario, implicaría permitirle a los Poderes demandados un nivel de injerencia inadmisibles en la operación diaria del Ayuntamiento, que solo este puede determinar en su propio Reglamento de Gobierno Municipal acorde con su facultad de autoorganización, máxime que las prohibiciones mencionadas ni siquiera resultan exigibles para el propio Poder Ejecutivo o, en su caso, para los propios legisladores o del Poder Judicial del Estado. Solo para efecto de ilustrar el alcance de la intromisión, sería convalidar algo tan absurdo como el hecho de que el Congreso de la Unión determinara de qué color podría pintar su edificio sede esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; o que el Poder Legislativo de la Ciudad de México les indicara a los señores Ministros cuáles colores y símbolos utilizar y cuáles no en el sitio web de esta institución; o que el Jefe de Gobierno les indicara cómo deben ser los uniformes de los trabajadores del Alto Tribunal.

De esta manera, se reitera, que la reforma impugnada es inconstitucional, dado que la administración pública municipal es un orden de gobierno distinto, respecto del cual el legislativo solo puede emitir bases generales; máxime que la regulación de la vida interna de los municipios queda supeditada, como ya se dijo al ejercicio de su propia facultad reglamentaria, pues el propio artículo 115 constitucional establece en su fracción segunda como una facultad exclusiva de los Ayuntamientos expedir reglamentos que organicen la administración pública municipal. En ese tenor, es inconstitucional que la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima invada las atribuciones que la Constitución otorga para su ejercicio al Ayuntamiento, en perjuicio de la autonomía municipal. Dicha ley debe prever las bases generales de la administración pública, no así la organización específica de los ayuntamientos y las acciones de gobierno que cada uno de ellos implementen, ya que esta facultad es del referido órgano colegiado.

Establecer símbolos, logotipos o colores específicos forma parte de la identidad de cada administración municipal; la estrategia gubernamental para lograr el acercamiento con la sociedad y el deseo de esta de involucrarse con las acciones de gobierno; por lo que establecer regulaciones o restricciones en ese sentido es inmiscuirse en la vida interna del gobierno municipal mediante la invasión de la autonomía municipal y el ejercicio de facultades no otorgadas a la Legislatura local. Lo anterior, radica en la naturaleza de la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional, como puede ser analizado en los propios considerandos y motivos del dictamen de la citada reforma constitucional reglamentaria al municipio; sin embargo, se supeditaba a que detallara las expedidas por los legislativos estatales, quedando la facultad reglamentaria municipal condicionada totalmente al alcance y eficacia de las leyes locales.

No obstante, la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional tuvo como propósito fundamental delimitar el objeto y alcances de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del municipio en determinadas materias; por lo que resulta una arbitrariedad manifiesta de la legislatura local la aprobación del Decreto que modifica el artículos 47 de la Ley del Municipio Libre para establecer restricciones a los municipios, cuando la propia reforma de 1999 ya delimitó sus facultades.

Por ello, se considera pertinente el análisis que debe hacerse del tipo de prohibiciones que tuvieron a bien consagrar los legisladores en las normas generales impugnadas, y del cual se puede advertir, con apoyo sobre todo en la Exposición de Motivos de dicha reforma, que esta tuvo como base un sinnúmero de argumentos eminentemente subjetivos, cuando no meras apreciaciones sin sustento, llegando al absurdo de dar por hecho que quienes se lleguen a ubicar en los supuestos que solo existen en su imaginación ya son infractores de la norma jurídica, pues todo lo que exponen dan por sustentado que se trata de una violación al principio de imparcialidad.

Lo expuesto cobra más relevancia en virtud del contenido del Transitorio Tercero, en el que se puede advertir que, en franca contravención de la garantía de irretroactividad de la ley, emiten una disposición general para que rija sobre situaciones ya acontecidas y, además le agregan una sanción para quienes 'contravinieron' la norma que no existía y que, ahora no se plieguen a los dictados del arbitrario legislador, quien violó indirectamente el artículo 16 de la Carta Magna, al no respetar lo dispuesto en el numeral 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, dado que fue omiso en incluir en el dictamen del proyecto de ley correspondiente la relación que guardaba con los planes y programas estatales y municipales respectivos y una estimación fundada sobre el impacto presupuestario del proyecto para el municipio, amén de que nunca se formuló la consulta previa a la entidad municipal que represento, la cual estimo era sumamente necesaria sobre todo por la obligación de representación del daño cometido consignada en el referido Transitorio Tercero, consistente en 'subsanan, enmendar, adecuar, cambiar o sustituir la irregularidad, en un plazo no mayor a noventa días naturales' a la entrada en vigor del decreto impugnado.

Por todo lo anterior, resulta procedente que debe concederse la invalidez de las normas impugnadas, porque las actuaciones de las responsables violentan lo dispuesto en los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sirven de apoyo las siguientes tesis:

'ORDEN JURÍDICO MUNICIPAL. PRINCIPIO DE COMPETENCIA (MUNICIPIOS COMO ÓRGANOS DE GOBIERNO)'. (Se transcribe).

'REGLAMENTOS MUNICIPALES Y LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. SU EXTENSIÓN NORMATIVA LEGÍTIMA'. (Se transcribe)."

TERCERO. Instrucción del procedimiento. Por auto de Presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de once de abril de dos mil diecisiete se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número **132/2017**, designándose por turno a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, como instructora del procedimiento (foja 17 del expediente).

El diecisiete de abril de dos mil diecisiete, la Ministra Instructora dictó auto de admisión, en el cual, además, ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que formularan su contestación y ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera (foja 18 del expediente).

CUARTO. Contestación de la demanda del Congreso del Estado de Colima. Mediante escrito recibido el catorce de junio de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Octavio Tintos Trujillo, Diputado integrante de la Quincuagésima Octava Legislatura, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del referido Estado dio contestación a la demanda (fojas 40 a 84 del expediente).

En síntesis, expresó lo siguiente:

“a) Facultades legislativas de los Congresos Estatales para establecer las bases de la administración pública municipal; y la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos para organizar la administración pública municipal.

Para comenzar con el presente apartado es importante, precisar la línea divisora entre la facultad legislativa de los Congresos Locales para establecer ‘las bases de la administración pública municipal’, por un lado, y la facultad reglamentaria de los ayuntamientos para organizar la administración pública municipal.

En ese sentido la fracción II del artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

‘Artículo 115’. (Se transcribe).

Del artículo transcrito se desprende que la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal atribuye a los Municipios competencia para emitir normas generales denominadas ‘bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general’. A esta facultad reglamentaria pueden recurrir en ejercicio de su competencia para ‘(organizar) la administración pública municipal, (regular) las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, y (asegurar) la participación ciudadana y vecinal’.

Junto a lo anterior, la Constitución consagra la competencia de las Legislaturas Estatales para emitir ‘leyes en materia municipal’ y precisa a qué materias podrán estas leyes referirse. Entre las mismas, y según consta en el apartado a) del tercer párrafo, se encuentra el establecimiento de las bases generales de la administración pública y del procedimiento administrativo.

Lo anterior de conformidad con la siguiente jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

‘LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS’. (Se transcribe).

‘LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. DEBEN DETERMINAR LAS NORMAS QUE CONSTITUYEN BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y LAS DE APLICACIÓN SUPLETORIA’. (Se transcribe).

Para avanzar en la delimitación de atribuciones, entre las legislaturas de los Estados y los Municipios, es importante señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 14/2001 dio inicio a una exploración del tipo de criterios que han de permitir identificar los equilibrios mediante los cuales la Constitución Federal armoniza las facultades legislativas de los Congresos Estatales y las facultades reglamentarias de los Municipios. Así nuestro máximo Órgano jurisdiccional concluyó que, tras las reformas de mil novecientos noventa y nueve, se hace necesario hablar de la existencia de un orden jurídico municipal, independiente de los órdenes jurídicos estatales y federal, y no incluido en el primero, como ocurría en el entramado originalmente previsto en la Constitución de mil novecientos diecisiete.

Fundando lo anterior en la previsión constitucional según la cual los Ayuntamientos son órganos de gobierno, en el reconocimiento de que, en esa calidad, son titulares de la facultad reglamentaria, y en el hecho de que la Constitución les atribuye ahora un ámbito de competencias exclusivas, cuyo respeto pueden reivindicar a través del control constitucional ejercido por la Suprema Corte.

Dentro de las atribuciones o competencias propias constitucionalmente garantizadas se encuentra la potestad de autoorganización. Potestad que ha sido descrita por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Controversia 14/2001, como:

'La conceptualización del Municipio como órgano de gobierno conlleva además el reconocimiento de una potestad de autoorganización, en virtud de la cual, si bien el Estado regula un cúmulo de facultades esenciales del Municipio quedan para el Ayuntamiento potestades adicionales que le permiten definir la estructura de sus propios órganos de administración, sin contradecir aquellas normas básicas generales que expida la legislatura. Lo anterior queda confirmado tan pronto se concatena este concepto explícito del Municipio como órgano de gobierno con el contenido que la reforma otorgó a la facultad reglamentaria municipal'.

En ese sentido, la autoorganización es tanto un cúmulo de poderes funcionales como el ámbito material sobre el cual están llamados a proyectarse dimensiones a las que se hace referencia conjunta al hablar de la 'potestad' de autoorganización; lo que se confirma con la calificación constitucional del Municipio como órgano de gobierno con la atribución constitucional al mismo de la potestad reglamentaria.

Esto es, no tendría sentido hablar de órgano de gobierno, ni de potestad reglamentaria si al Municipio le fuera negada la capacidad para autoorganizarse, porque la organización municipal parece ser el ámbito de proyección mínimo, necesario y presupuesto de las atribuciones normativas de un órgano al que la Constitución califica de órgano de 'gobierno', en oposición a un órgano meramente administrativo o ejecutor.

Siendo importante precisar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que esta facultad de autoorganización de la que el Municipio como órgano de gobierno es titular, desplegable mediante la facultad reglamentaria, no es ilimitada, sino que debe, de conformidad con la misma fracción II del artículo 115, equilibrarse con las facultades legislativas de los Congresos Estatales en esa materia.

Lo anterior de conformidad con lo establecido por el siguiente criterio jurisprudencial:

'BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL. LOS MUNICIPIOS NO PUEDEN ALTERAR SU CONTENIDO, SO PRETEXTO DE REGULAR CUESTIONES PARTICULARES'. (Se transcribe).

En ese orden de ideas, los municipios tienen competencia para autoorganizarse y en ejercicio de la misma deben definir la estructura de sus propios órganos de administración, con respeto a las normas contenidas en las leyes estatales en materia municipal. Precizando que el contenido de estas últimas, sin embargo, no queda liberado a la libre definición de las citadas leyes, sino que está, de nuevo, constitucionalmente acotado.

Lo señalado en el párrafo que antecede, es un punto clave que debe ser subrayado. Como se mencionó en supralíneas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la controversia constitucional 14/2001, que las reformas constitucionales de mil novecientos noventa y nueve tuvieron por objeto y finalidad acotar el margen de actuación de la Legislaturas Estales en materia municipal. A partir de su entrada en vigor, las legislaturas locales sólo están facultadas para establecer, en normas con rango de ley, un catálogo de normas esenciales orientadas a proporcionar un marco normativo homogéneo que asegure el funcionamiento regular de los Ayuntamientos, acotamiento que permite a los Municipios la definición de cuestiones que les son propias y específicas.

Respecto a los reglamentos municipales, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación subrayó que, desde la reforma constitucional citada, se trata de normas con un fundamento constitucional independiente que gozan de un ámbito propio de proyección que permitirá a los municipios:

- **Adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida municipal, su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, atendiendo a sus características sociales, económicas, biográficas, poblacionales, urbanísticas, etcétera, respetando las leyes municipales que deben limitarse a establecer los aspectos generales y fundamentales de la organización municipal.**

Por lo anterior, es posible concluir que la intención fundamental del Constituyente Permanente con la reforma de mil novecientos noventa y nueve, en lo que se refiere a la fracción II del artículo 115 constitucional, fue establecer un equilibrio competencial en el que no prevalezca la regla de que un nivel de autoridad tiene facultades mayores o de mayor importancia que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las que constitucionalmente le corresponden:

1. Al Estado, por conducto del Poder Legislativo, le corresponde sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos los Municipios del Estado, y

2. Al Municipio le corresponde dictar sus normas específicas, sin contradecir esas bases generales, dentro de su jurisdicción.

En consecuencia, la intención fundamental de la multicitada reforma de mil novecientos noventa y nueve, consistió en que los Municipios deben ser iguales en lo que es consubstancial a todos, lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado, pero tienen el derecho derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, lo cual se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II del artículo 115 constitucional.

En esa línea argumentativa, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que, para precisar la extensión o alcance de cada una de dichas potestades de creación normativa, deben tomarse en consideración los siguientes:

1. Las bases de la administración pública municipal que dicten las Legislaturas Estatales deben orientarse a regular sólo cuestiones generales del Municipio, tanto sustantivas como adjetivas.

2. El establecimiento de dichas cuestiones generales tendrá por objeto únicamente establecer un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, que debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, pero únicamente en los aspectos que requieran dicha uniformidad.

3. La competencia reglamentaria del Municipio implica la facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo.

4. No es aceptable que con apoyo en la facultad legislativa con que cuenta el Estado para regular la materia municipal, intervenga en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que esto le está constitucionalmente reservado a éste. Esto es, las bases generales de la administración pública municipal no pueden tener una extensión temática tal que anule la facultad de Municipio para reglamentar sus cuestiones específicas.

5. En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario, como facultad exclusiva de los Ayuntamientos, lo relativo a policía y gobierno, su organización y funcionamiento interno, lo referente a la administración pública municipal, así como la facultad para emitir normas sustantivas y adjetivas en la materia de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en todo lo que se refiere a las cuestiones específicas de cada municipio.

En efecto, la administración pública municipal requiere de un marco jurídico adecuado con la realidad, que si bien debe respetar lineamientos bases generales o normas esenciales, también debe tomar en cuenta la variedad de formas que puede adoptar una organización municipal, atendiendo a las características sociales económicas, biogeográficas, poblacionales, urbanísticas, etcétera, de cada municipio; de ello se sigue que no es posible establecer una organización interna única y definitiva para los diversos municipios que integren una entidad federativa. En respecto de esa capacidad de organización y gobierno, los municipios cuentan ahora con un ámbito de competencia propia, referido a la regulación de estas cuestiones particulares; y

6. En ese sentido, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, 'las bases generales de la administración pública municipal', esencialmente comprenden aquellas normas indispensables para el funcionamiento regular del municipio; del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las normas relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos incluidos en la reforma, así como la regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado.

En consecuencia, las leyes que contengan las bases generales de la organización pública municipal, por tanto, limitarse a:

✓ Sentar un marco regulatorio general;

✓ Circunscribirse al establecimiento de los elementos 'indispensables' para asegurar el funcionamiento de los municipios, esto es:

- **Centrándose sólo en aquellos aspectos en los que sea exigible la uniformidad, y**
- **Dejando un espacio real y suficiente para la existencia de normas municipales que organicen la administración municipal de conformidad con las especificidades de su contexto sensible a sus concretas características sociales, económicas, biogeográficas y poblacionales.**

Lo anterior encuentra sustento, en lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que señaló que los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos, lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado, pero tienen el derecho derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, lo cual se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la multicitada fracción II del artículo 115.

Fundamento lo anterior descrito en el siguiente criterio jurisprudencial emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

'LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.' (Se transcribe).

En esa línea argumentativa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Controversia Constitucional 14/2001, de manera enunciativa más no limitativa, estableció como bases generales de la administración pública municipal las siguientes: (Se transcriben).

b) Decreto 272 por el que se adiciona una fracción VI, pasando la actual fracción VI a ser la VII del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.

Una vez precisado lo anterior, es importante conocer y analizar los fundamentos lógico-jurídicos que llevaron a este H. Congreso del Estado de Colima a aprobar el Decreto 272.

El Diputado Francisco Javier Ceballos Galindo y demás Diputados integrantes del Grupo Parlamentario Nuestro Compromiso por Colima presentaron una iniciativa del decreto por el que se adiciona una fracción VI, pasando la actual fracción VI a ser la VII del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.

Fundamentando su propuesta en el principio de imparcialidad establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el artículo 138 de la Constitución Política del Estado Libre y del Municipio Libre del Estado de Colima.

Dicho principio, según señalaron los iniciadores 'Se utiliza para encauzar el actuar institucional de los servidores públicos de una manera institucional durante el ejercicio de su encargo, con el objeto de evitar promoción personalizada, o acciones directas o indirectas en favor de un determinado partido político y que los recursos públicos se ejerzan para satisfacer las necesidades de la población'.

Puesto que los Legisladores que suscribieron la iniciativa observaron, mediante un recorrido por los Ayuntamientos del Estado de Colima, la situación consistente en que se habían invertido recursos públicos para cambiar la imagen de los edificios de gobierno municipales con colores que identifican al partido político que ayudó a las administraciones entrantes a llegar al poder.

En ese orden de ideas, el objetivo perseguido con la iniciativa en comento consistente en inhibir la situación visible para la sociedad en general, consistente en que con los cambios de gobierno, tanto estatal como municipales, las administraciones entrantes cambien el color de los edificios en los que prestan sus servicios a los habitantes del Estado o de sus municipios, según sea el caso, con el objetivo de que la ciudadanía identifique a la administración entrante con el partido político que se encuentre a la cabeza de la administración y que los servicios y beneficios que reciben se los deben a dichos institutos políticos.

En contraste con lo anterior, la iniciativa busca el cambio de colores en las administraciones municipales entrantes obedezca a cuestiones institucionales con el objetivo de que trascienda a administraciones futuras. Así como que el ejercicio de los recursos públicos en las administraciones municipales se realice de manera imparcial, rigiendo en todo momento su actuar con una imagen institucional de gobierno, ya sea estatal o municipal; mediante la cual se genere empatía y confianza con la sociedad y no se politicen o 'partidicen' (sic) las acciones gubernamentales.

Por lo anterior se propuso la adición de la fracción VI, pasando la actual fracción VI a ser la VII, del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima; materia de imagen institucional del Municipio.

Facultad y obligaciones consistentes en: (Se transcriben).

Asimismo, en los artículos transitorios de la citada iniciativa de decreto se estableció que:

I. Los titulares de las administraciones de los Ayuntamientos de la entidad, en un plazo no mayor a noventa días naturales a la entrada en vigor del decreto, deberían de establecer dentro de sus reglamentos internos y demás normatividad aplicable, lo relativo al cuidado y protección de la imagen institucional de los municipios;

II. Los titulares de las administraciones de los Ayuntamientos que actualmente incurran en alguna falta de los supuestos señalados en cualquiera de los incisos de la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, deberán subsanar, enmendar, adecuar, cambiar o sustituir la irregularidad, en un plazo no mayor a noventa días naturales a la entrada en vigor del presente documento, y;

III. Dentro del mismo plazo, tendrán la obligación de informar por escrito al H. Congreso del Estado, a través de Oficialía Mayor, la reparación del daño cometido.

Por su parte, continuando con el proceso legislativo, la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales de este H. Congreso del Estado de Colima encargada de dictaminar la iniciativa descrita en los puntos que anteceden, estableció, al momento de emitir el dictamen correspondiente, que consideraban oportuna la iniciativa, ya que la imagen partidista que se le da a los edificios públicos de las diferentes administraciones municipales en la entidad, a través de colores, símbolos o imágenes que distinguen al partido político del que representa el titular del Ayuntamiento que corresponda, infringe la normativa prevista en el artículo 134 de la Constitución Federal y su correlativo 138 de la Constitución local, puesto que las acciones de todo servidor público deben ser imparciales, institucionales, incluyentes, sin que se promocióne la imagen del servidor público o de algún partido político.

Por lo que veían oportuna la reforma propuesta, ya que esto permite que los servidores públicos, ajusten su actuar a parámetros de institucionalidad de forma responsable y realicen el uso y ejercicio de sus facultades apegándose al principio de imparcialidad, para una mejor prestación de los servidores públicos.

En ese orden cronológico, el dictamen descrito en los párrafos que anteceden fue presentado, en la Sesión Ordinaria Número 25 veinticinco, del Primer Periodo, del Segundo Año del Ejercicio Constitucional de la Quincuagésima Octava Legislatura, del H. Congreso del Estado de Colima, celebrada los días 22 veintidós y 23 veintitrés de febrero del año 2017 dos mil diecisiete; ante la Asamblea Legislativa de este H. Congreso del Estado de Colima para su análisis, discusión y aprobación. Siendo aprobado por 14 catorce votos a favor, 8 ocho votos en contra y 2 dos abstenciones.

En consecuencia, de lo anterior, este H. Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Colima, en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 33 fracción II y 39 de la Constitución Política Local, emitió el Decreto 272 por el que se adiciona una fracción VI, pasando la actual fracción VI a ser la VII del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.

Decreto que fue publicado el 1 primero de abril de 2017 dos mil diecisiete en el Periódico Oficial 'El Estado de Colima' suplemento número 04 cuatro.

c) Inexistencia de la invasión, por parte de este Poder Legislativo, a la esfera de competencia que otorga al Municipio el artículo 115, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En otras palabras, se procede a exponer si los artículos legales impugnados caen dentro de la competencia atribuida a los Municipios del Estado de Colima para emitir reglamentos municipales orientados a 'organizar la administración pública municipal, o si corresponden a leyes estatales en materia municipal que establezcan -entre otras cosas- las bases generales de la administración pública municipal'.

Asimismo, se deberá de aplicar los estándares de delimitación apuntados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ello es así porque, como se desarrollará inmediatamente, bajo cualquier entendimiento de 'básico' versus lo 'no básico' en el ámbito de la organización de la administración pública municipal, así sea el más mínimo, es posible advertir que las normas impugnadas no invaden la esfera de competencias exclusivas constitucionalmente reservadas a los Municipios.

Así pues, desarrolladas las premisas constitucionales y fácticas a la luz de las cuales debe resolverse el presente asunto, se puede concluir lo esencialmente infundados de los alegatos del Municipio de Colima que interpuso la presente controversia constitucional y concluir que el Decreto 272 y por ende la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, son válidos.

El Decreto impugnado y por lo tanto la norma impugnada en la reconvención no vulneran las competencias exclusivas que la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal reserva a los Ayuntamientos ni coartan, en particular, su facultad reglamentaria para organizar la administración pública municipal.

Para una mejor claridad es importante exponer lo establecido por este H. Congreso en el Decreto 272 por el que se adicionó la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.

Dicho Decreto adicionó las facultades y obligaciones del Presidente Municipal en materia de imagen institucional del Municipio, consistentes en: (Se transcriben)

Asimismo, en los artículos transitorios de la citada iniciativa de decreto se estableció que: (Se transcriben).

Así las cosas, se observa que este H. Congreso del Estado de Colima al aprobar y emitir el decreto 272, respeto a cabalidad los puntos y elementos, establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que precisan los alcances y extensión de las potestades de creación normativa de las Legislaturas de los Estados:

1. Este H. Congreso del Estado con la emisión del Decreto 272 por el que se adicionó la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, estableció una disposición normativa que regula una cuestión general de los municipios, consistente en la imagen institucional que deberán de respetar los mismos, esto es estableció una base de la administración pública municipal.

2. La disposición normativa contenida en la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, tiene por objeto únicamente establecer un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, consistente en la imagen institucional que deben de guardar los Ayuntamientos del Estado de Colima (situación que se reglamenta de lo dispuesto por los artículos 134 de la Constitución Federal y por el 138 de la Constitución Local); aspecto que requiere uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado.

3. No se regulan aspectos medulares para el desarrollo de los Municipios, en el presente caso, del Municipio de Colima, puesto que dichas cuestiones, como se establece en los transitorios del Decreto impugnado, se dejan a la atribución constitucional de los Municipios, como se desprende en el transitorio segundo del Decreto:

'Los titulares de las administraciones de los Ayuntamientos de la entidad, en un plazo no mayor a noventa días naturales a la entrada en vigor del decreto, deberán de establecer dentro de sus reglamentos internos y demás normativas aplicables, lo relativo al cuidado y protección de la imagen institucional de los municipios'.

4. No se regulan cuestiones específicas de cada Municipio, puesto que las disposiciones controvertidas no tienen una extensión temática tal que anule la facultad del Municipio para reglamentar sus cuestiones específicas.

Puesto que se establecen cuestiones generales en materia de la imagen institucional de los Municipios, por lo que será facultad de cada uno de ellos el establecer en sus Reglamentos respectivos las cuestiones específicas, consistentes en los símbolos, lemas colores, diseños y emblemas a elegir e implementar. Lo anterior como claramente se desprende del artículo segundo transitorio del Decreto 272.

5. La disposición normativa impugnada se trata de una norma indispensable para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública. Ya que busca que el cambio de colores en las administraciones municipales entrantes obedezca a cuestiones institucionales con el objetivo de que trascienda a administraciones futuras. Así como que el ejercicio de los recursos públicos en las administraciones municipales se realice de manera imparcial, rigiendo en todo momento su actuar con una imagen institucional de gobierno, ya sea estatal o municipal; mediante la cual se genere empatía y confianza con la sociedad y no se politicen o 'partidicen' (sic) las acciones gubernamentales.

Lo anterior es así, puesto que el Municipio actor parte de la premisa errónea de considerar que el Decreto 272 y por ende la adición de la fracción VI al artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, establece disposiciones específicas de que los Ayuntamientos deben usar tal o cual color, tal o cual símbolo o emblema.

Situación que es a todas luces incorrecta, puesto que se establecen disposiciones generales respecto a la imagen institucional de los Municipios, siendo facultad de estos últimos el establecer en lo específico que colores, símbolos, contenidos, lemas y logotipos implementarán en su interior, los cuales deben observar que trasciendan en la administración, que generen identidad entre la sociedad y gobierno.

Tal como se plasma en el artículo segundo transitorio del citado Decreto 272, y de conformidad con lo establecido en la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicho artículo transitorio viene a la vida jurídica para garantizar la facultad reglamentaria de los ayuntamientos para organizar la administración pública municipal de conformidad a las bases generales (básicas) previstas en las leyes municipales expedidas por las legislaturas estatales.

En otras palabras, la regulación, mediante el Decreto 272, de la imagen institucional de los Municipios, se trata de disposiciones normativas 'básicas', y no así de disposiciones de detalle, de ajuste, de atención a lo particular, ya que el Ayuntamiento queda en libertad para decidir la forma y términos en que habrá de atender las disposiciones generales contenidas en el multicitado Decreto.

En ese orden de ideas, se puede entender que las disposiciones establecidas en el Decreto 272 pertenezcan al ámbito de las decisiones que confieren un marco normativo homogéneo al establecer disposiciones en materia de imagen institucional por parte de los Municipios. Pero la determinación de qué colores, emblemas, imágenes, símbolos, que en particular deben adoptarse en los reglamentos que emanan de la fracción II del artículo 115 constitucional, llamados a la innovación y a la mayor extensión normativa (que la propia de los reglamentos de detalle de normas, antecedidos por leyes cuyas disposiciones desarrollan, complementen o pormenorizan y en las que encuentran su justificación y medida) y en donde los Municipios pueden regular más ampliamente aquellos aspectos específicos de la vida municipal que dan vida a su derecho a ser en algún punto distintos a los demás.

Lo anterior aunado a que las disposiciones normativas contenidas en el Decreto 272, regulan cuestiones que la Suprema Corte de Justicia de la Nación denominó como bases generales de la administración pública municipal, consistentes en:

- 1. La regulación de las funciones esenciales de los órganos municipales establecidos en la Constitución Federal, es decir, del Ayuntamiento, del Presidente Municipal;*
- 2. Normas que establecen mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los municipios, y;*
- 3. La regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado.*

En consecuencia, las normas a las que, según se alega, invaden la esfera de competencias que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Ayuntamiento del Municipio de Colima no se circunscriben al objeto legítimo de los Municipios para regular y estructurar la administración pública municipal en ejercicio de su potestad de autoorganización.

Sobre la particular resulta aplicable por analogía el siguiente criterio jurisprudencial emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

'TRÁNSITO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA EXPEDICIÓN DE LA LEY RELATIVA POR LA LEGISLATURA ESTATAL NO QUEBRANTA EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES II Y III, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NI INVADIR LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO DE JUAREZ.' (Se transcribe).

En el mismo sentido, resulta aplicable el siguiente criterio jurisprudencial:

'BEBIDAS ALCOHÓLICAS. LOS ARTÍCULOS 27 Y 28 DE LA LEY QUE REGULA SU VENTA Y CONSUMO PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES NO INVADIR LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO.' (Se transcribe).

Por lo que esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá de considerar infundados todos los argumentos esgrimidos por el Municipio de Colima, y por lo tanto determinar cómo constitucionalmente válido el Decreto 272 y por ende las disposiciones normativas contenidas en la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima."

QUINTO. Contestación de la demanda por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Colima. Mediante escrito presentado el quince de junio de dos mil diecisiete, Andrés Gerardo García Noriega, en su carácter de Consejero Jurídico del Ejecutivo y Representante del Gobernador del mencionado Estado, dio contestación a la demanda (fojas 87 a 97).

En esencia manifestó lo siguiente:

“Del análisis realizado, es posible advertir que, para el Poder Ejecutivo del Estado de Colima, las normas impugnadas no invaden desde nuestra óptica la esfera de competencias constitucionalmente reservadas a los Municipios. Por lo que se puede afirmar lo esencialmente infundados de los alegatos del Municipio de Colima que interpuso la presente controversia constitucional y concluir que el Decreto 272 y por ende la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, son válidos, en virtud de que contribuyen al fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho, toda vez que fijan las reglas generales y homogéneas a las que deberán sujetarse los municipios en materia de imagen, promoción y propaganda institucional acorde con un principio de neutralidad política y de respeto a la competencia electoral que desarrollan los partidos políticos, desvinculando al gobierno municipal de elementos que pudieran distorsionar tal obligación de neutralidad.

Así las cosas, se observa que el Poder Ejecutivo del Estado de Colima al promulgar y publicar el Decreto 272, respetó a cabalidad los puntos y elementos, establecidos por la Suprema Corte de Justicia, que precisan los alcances y extensiones de las potestades de creación normativa de las Legislaturas de los Estados:

1. El Poder Ejecutivo estatal, al promulgar y publicar el Decreto 272 por el que se adicionó la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, consideró que la disposición normativa aprobada por el H. Congreso del Estado, regula una cuestión general de los municipios, consistente en la imagen institucional que deberán de respetar los mismos, esto es, se estableció una base de la administración pública municipal.

2. La disposición normativa contenida en la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, tiene por objeto únicamente establecer un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, consistente en la imagen institucional que deben de guardar a los Ayuntamientos del Estado de Colima (situación que se reglamenta de lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Federal y por el artículo 138 de la Constitución Local); aspecto que requiere uniformidad, para efectos de orden entre los Municipios de una mismo Estado.

Con ello se apuntala con mayor certeza jurídica el respeto irrestricto a lo mandado constitucionalmente, propiciando con una mejor forma legislativa el cumplimiento de los principios que observa el ejercicio de la función pública, así como la racionalización de los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, sentando las bases normativas para administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en la satisfacción de los objetivos a los que estén destinados.

Contrario a lo expuesto por el sujeto procesal accionante en la presente controversia constitucional, considera que el hecho de haber promulgado el Decreto legislativo 272, objeto de impugnación constitucional, se armoniza constitucionalmente la piedra angular sobre la cual descansa la función pública, ya que todos los servidores públicos del estado y los municipios tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, preservando la neutralidad política de los gobiernos.

Por ende, tal y como lo evidencia la Exposición de Motivos de la presente reforma constitucional a la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Colima, los motivos sustanciales considerados por el Poder Ejecutivo local, fueron suficientes para participar en la integración de proceso legislativo, (sic) lo constituye el hecho de que solo de esta reforma coadyuvamos a que toda la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes del Estado, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal y cualquiera otro ente de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Así las cosas, siendo consistentes de la independencia de las funciones estatales, ponderamos el respeto a la soberanía legislativa que posee la Legislatura Estatal, al considerar que con la promulgación de la presente reforma contribuimos a que todas las autoridades municipales en el Estado y en sus respectivos ámbitos de aplicación, garanticen el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

1. No se regulan aspectos medulares para el desarrollo de los Municipios, en el presente caso, del Municipio de Colima, puesto que dichas cuestiones, como se establece en los transitorios del Decreto impugnado, se dejan a la atribución constitucional de los municipios, como se desprende en el transitorio segundo del Decreto.

'Los titulares de las administraciones de los Ayuntamientos de la entidad, en un plazo no mayor a noventa días naturales a la entrada en vigor del decreto, deberán de establecer dentro de sus reglamentos internos y demás normatividad aplicable, lo relativo al cuidado y protección de la imagen institucional de los municipios'.

Circunstancia con la cual se comprueba que el Decreto Legislativo 272, es una norma que dicta bases generales, las que cada Ayuntamiento a través de su órgano interno de gobierno emitirá las disposiciones específicas para dar cumplimiento a las mismas disposiciones generales, que como ya se precisó, devienen de una disposición constitucional, como lo son los artículos 134 de la Constitución Federal y el 138 de la Constitución local.

2. No se regulan cuestiones específicas de cada Municipio, puesto que las disposiciones controvertidas no tienen una extensión temática tal que anule la facultad del Municipio para reglamentar sus cuestiones específicas, puesto que solo se establecen los lineamientos generales en materia de la imagen institucional de los Municipios, por lo que será facultad de cada uno de ellos el establecer en sus reglamentos respectivos las cuestiones específicas, consistentes en los símbolos, lemas, colores, diseños y emblemas a elegir e implementar. Lo anterior como claramente se desprende del artículo Segundo Transitorio del Decreto 272.

3. La disposición normativa impugnada se trata de una norma necesaria para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública.

Ya que busca que el cambio de colores en las administraciones municipales, obedezcan a cuestiones institucionales con el objeto de que trascienda a administraciones presentes y futuras. Así como que el ejercicio de los recursos públicos en las administraciones municipales se realice de manera imparcial, rigiendo en todo momento su actuar con una imagen institucional de gobierno, ya sea estatal o municipal; mediante la cual se genere empatía y confianza con la sociedad y no se politicen o 'partidicen' (sic) las acciones gubernamentales.

El Poder Ejecutivo, toma en consideración, como primer elemento de viabilidad jurídica e institucional para la promulgación de la presente reforma, el fortalecimiento del estado de derecho, así como la asertividad de su finalidad legislativa, ya que esto permitirá que los servidores públicos, ajusten su actuar a parámetros de institucionalidad de forma responsable y realicen el uso y ejercicio de sus facultades apegándose al principio de imparcialidad, para una mejor presentación de los servicios públicos.

Sin embargo, el Municipio actor parte de la premisa errónea de considerar que el Decreto 272 y por ende la adición de la fracción VI al artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, establece disposiciones específicas de que los Ayuntamientos deben usar tal o cual color, tal o cual símbolo o emblema.

Situación que se estima incorrecta, puesto que se establecen disposiciones generales respecto a la imagen institucional de los Municipios, siendo facultad de estos últimos el establecer en lo específico que colores, símbolos, contenidos, lemas y logotipos implementarán en su interior; los cuales deben observar que trasciendan en la administración que generen identidad entre la sociedad y gobierno.

En otras palabras, la regulación mediante el Decreto 272, de la imagen institucional de los Municipios, se trata de disposiciones normativas 'básicas', y no así de disposiciones de detalle de ajuste de atención a lo particular, ya que el Ayuntamiento queda en libertad para decidir la forma y términos en que habrá de atender las disposiciones generales contenidas en el multicitado Decreto.

En consecuencia, las normas a las que según se alega, invaden la esfera de competencia que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Ayuntamiento del Municipio de Colima, es inexistente, porque solamente expone las bases o lineamientos jurídicos generales sobre los que habrán de desarrollar todos los municipios en el Estado de Colima, su potestad reglamentaria. Por lo anterior, se advierte que con estas bases generales no se tienen grade de injerencia alguna en cuanto al objeto legítimo de su potestad de auto-organización.

Las líneas expuestas, a las que sin duda se integran otras cuestiones relevantes durante el estudio que realice el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contribuirán a generar un entorno de mayor certeza y claridad con respecto al nuevo régimen de distribución de competencias en los ámbitos local y municipal; consecuentemente, es el Poder Ejecutivo del Estado de Colima, principal interesado que se respete el Estado de Derecho, motivo por el cual estará al pendiente de tales deliberaciones y resoluciones que en su momento emita la Suprema Corte en su calidad de Tribunal Constitucional del Estado mexicano."

SEXTO. El Procurador General de la República no emitió opinión en este asunto.

SÉPTIMO. Cierre de instrucción. El once de julio de dos mil diecisiete se celebró la audiencia prevista en los artículos 29 y 34 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional (foja 117 del expediente).

OCTAVO. Retorno. Por auto de catorce de marzo de dos mil diecinueve dictado por el Presidente de este Alto Tribunal, se retornó el presente asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, al sustituir a la Ministra en retiro Margarita Beatriz Luna Ramos.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional; y 4 y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en virtud que se trata de una controversia constitucional entre un Estado y uno de sus Municipios, específicamente, entre el Municipio de Colima y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Colima, donde se cuestiona una invasión de esferas por parte de los segundos en las atribuciones del demandante.

SEGUNDO. Oportunidad. La demanda fue presentada oportunamente.

La parte actora demandó el texto vigente de la fracción VI del artículo 47, así como el Segundo y Tercero transitorios, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, reformado mediante Decreto 272, publicado en el Periódico Oficial *“El Estado de Colima”*, en el suplemento número 4 de la edición correspondiente al uno de abril de dos mil diecisiete, con motivo de su entrada en vigor.

El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia establece en sus fracciones I y II el plazo de treinta días para promover una controversia constitucional cuando se impugnen actos o normas generales, el que se computará de la siguiente forma:

“Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

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

[...].”

Por tanto, si la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima fue publicada en el Periódico Oficial ‘El Estado de Colima’ correspondiente al **sábado primero de abril de dos mil diecisiete**, el plazo de treinta días corrió del **lunes tres de abril al viernes diecinueve de mayo** de la misma anualidad, cómputo que se hace conforme a las reglas previstas en el artículo 3, fracciones II y III de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

Deben descontarse del plazo los días dos, ocho, nueve, doce, trece, catorce, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de abril, así como el uno, cinco, seis, siete, trece y catorce de mayo todos de dos mil diecisiete, por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2o. de la Ley Reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La parte actora presentó la demanda de controversia constitucional en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el **diez de abril de dos mil diecisiete**, tal como se advierte del reverso de la foja doce del expediente, por lo que se encuentra dentro del plazo legal referido.

TERCERO. Legitimación de la parte actora. Por el Municipio de Colima compareció el Síndico del Ayuntamiento Francisco Javier Rodríguez García, quien acreditó su cargo con copia certificada del Acta de Cabildo número 126, correspondiente a la Sesión Solemne de fecha de quince de octubre de dos mil quince, en la que consta que se le declaró como miembro del Ayuntamiento (fojas 14 a 16 del expediente); por lo que está facultado para acudir en representación del Ayuntamiento del Municipio de Colima, Colima, en términos de lo que establece el artículo 51, fracción III, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima:

“Artículo 51. Los síndicos tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

[...]

III. La representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal;

[...].”

Asimismo, cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional de conformidad con el inciso i), de la fracción I del artículo 105, de la Constitución Federal.

CUARTO. Legitimación de las autoridades demandadas. Se le reconoció el carácter de autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Colima, al atribuírseles, respectivamente, la emisión y publicación del decreto impugnado.

Por parte del Poder Legislativo del Estado de Colima, compareció el Diputado Octavio Tintos Trujillo, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva, el cual acreditó su cargo con el Acta de la Sesión Pública Ordinaria número siete, celebrada por los Diputados integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura los días veinticuatro y veinticinco de mayo de dos mil diecisiete (foja ochenta y siete del expediente de pruebas); quien está facultado para acudir en representación del Congreso del Estado de Colima, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 37, en relación con el diverso 42, fracción II; ambos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, que establece:

“Artículo 37. El órgano de dirección y representación del Poder Legislativo será la Directiva del Congreso, que se integrará por un Presidente, un Vicepresidente, dos Secretarios y dos Suplentes de estos, electos por mayoría simple mediante votación secreta.

La elección de los integrantes de la Directiva se comunicará a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Judicial, a los Ayuntamientos, a la Secretaría de Gobernación, a las Cámaras del Congreso de la Unión y a los Congresos de los Estados.

La Directiva tendrá a su cargo la conducción de las sesiones.”

“Artículo 42. Son atribuciones del Presidente de la Directiva:

[...]

II.- Representar legalmente al Congreso;

[...].”

Por otra parte, compareció el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Colima Andrés Gerardo García Noriega, en representación del Gobernador Constitucional del Estado de Colima, quien acreditó su cargo con copia fotostática certificada de su nombramiento (foja noventa y ocho del expediente). Facultad que le confieren los artículos 65 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima y 1º, 13, fracción XVII y 38, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima, y que señalan:

“Artículo 65. La función de Consejero Jurídico estará a cargo de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado. Al frente de la Consejería Jurídica habrá un Consejero que dependerá directamente del Gobernador, y será nombrado y removido libremente por éste.

Para ser Consejero Jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser Fiscal General del Estado previstos por el artículo 83 de esta Constitución.

El Consejero Jurídico dará opinión sobre los proyectos de iniciativas de leyes, decretos y nombramientos que el Gobernador deba presentar al Congreso del Estado y lo representará jurídicamente en cualquier juicio o asunto en que el titular del Ejecutivo del Estado intervenga o deba intervenir con cualquier carácter, así como en las acciones y controversias constitucionales en las que el Estado sea parte. Estas facultades podrán ser delegadas.

Sin perjuicio de lo anterior, el Gobernador podrá ser representado jurídicamente por los Secretarios de la Administración Pública Estatal en los términos que disponga la ley.”

“Artículo 1. La presente ley es reglamentaria del artículo 60 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima y tiene por objeto establecer las bases para la organización y funcionamiento de la Administración Pública del Estado, que será centralizada y paraestatal.

[...]”.

“Artículo 13. Para el estudio, planeación, resolución y despacho de los asuntos de los diversos ramos de la Administración Pública Centralizada, el Titular del Poder Ejecutivo del Estado contará con las siguientes Dependencias:

[...]

XVII. Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado.

[...].”

“Artículo 38. A la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado corresponde el estudio, planeación, resolución y despacho de los siguientes asuntos:

[...]

XII. Representar jurídicamente al Gobernador en cualquier juicio o asunto en que éste intervenga o deba intervenir con cualquier carácter, así como en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La representación a que se refiere esta fracción comprende la interposición y el desahogo de todo tipo de recursos, pruebas, alegatos y actos que favorezcan los intereses y derechos del representado y del Estado. Esta facultad podrá ser delegada en términos de lo dispuesto por el reglamento interior de la Consejería Jurídica;

[...].”

Dichas autoridades cuentan con la legitimación pasiva para intervenir en esta controversia, al ubicarse en el supuesto de la fracción II del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de la materia, por la emisión y publicación del Decreto 272, publicado el uno de abril de dos mil diecisiete.

Al no existir causales de improcedencia o motivos de sobreseimiento por analizar, sea que se expongan por las partes o se adviertan oficiosamente por este Alto Tribunal, lo procedente es realizar el análisis de fondo de la controversia.

QUINTO. Precisión de los actos reclamados. Del examen integral de la demanda se advierte que el municipio accionante reclama en su integridad el Decreto 272 publicado el primero de abril de dos mil diecisiete, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Colima, mediante el cual, se adicionó la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima y se estableció el régimen transitorio para su aplicación.

SEXTO. Violación al proceso legislativo fundada. El texto de la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, así como su régimen transitorio también impugnado, es el siguiente:

“Artículo 47. El presidente municipal es el ejecutor de las determinaciones del cabildo y tiene las siguientes facultades y obligaciones:

[...]

VI. En materia de imagen institucional:

a) Cumplir con el principio de imparcialidad establecido en los artículos 134 de la Constitución Federal y 138 de la Constitución Local, en cuanto a la aplicación de recursos públicos que estén bajo su responsabilidad;

b) Conservar una imagen oficial que sea libre de todo contenido que promueva algún partido político, misma que deberá respetar el escudo oficial que identifica a cada municipalidad, así como los colores y lema del mismo;

c) Abstenerse de utilizar en los documentos e informes oficiales, símbolos, lemas o colores que se relacionen con algún partido o asociación política. Cada municipalidad deberá emplear únicamente su Escudo oficial en los mencionados instrumentos;

d) Respetar la imagen institucional en los anuncios oficiales que difundan información gubernamental, evitando emplear colores o símbolos de algún partido político;

e) Abstenerse de emplear en los vehículos utilizados como patrullas o para asuntos oficiales, colores o signos asociados con algún partido o asociación política;

f) Mantener en los edificios que correspondan a entidades de los gobiernos municipales, un diseño exterior e interior, acorde a la imagen tradicional del municipio y ajeno a cualquier partido o asociación política;

g) Evitar la utilización en las páginas web oficiales de los Ayuntamientos, los colores o símbolos que impliquen la promoción del partido político que represente el poder. Estos sitios web deberán limitarse a proporcionar la información de interés público;

h) Proporcionar a los trabajadores del gobierno municipal, uniformes libres de logotipos o colores que surgieran de alguna afiliación partidista; y

i) Las demás que le señalen las leyes federales, estatales y los reglamentos municipales.

VII. Las demás que le señalen las leyes federales, estatales y los reglamentos municipales.

[...].”

TRANSITORIOS

“PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial ‘El Estado de Colima’.

“SEGUNDO. Los titulares de las administraciones de los Ayuntamientos de la entidad, en un plazo no mayor a noventa días naturales a la entrada en vigor del presente decreto, deberán establecer dentro de sus reglamentos internos y demás normatividad aplicable, lo relativo al cuidado y protección de la imagen institucional de los municipios.”

“TERCERO. Los titulares de las administraciones de los Ayuntamientos que actualmente incurran en alguna falta de los supuestos señalados en cualquiera de los incisos de la fracción VI del artículo 47 del presente documento, deberán subsanar, enmendar, adecuar, cambiar o sustituir la irregularidad, en un plazo no mayor a noventa días naturales a la entrada en vigor del presente documento. Asimismo, dentro del mismo plazo, tendrán la obligación de informar por escrito al H. Congreso del Estado, a través de Oficialía Mayor, la reparación del daño cometido.”

Como se observa del texto transcrito, la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, impone al Municipio actor una serie de obligaciones relativas a su imagen institucional en documentos, informes oficiales, símbolos, lemas, vehículos, edificios y uniformes, entre otros; y adicionalmente, conforme su régimen transitorio establece un plazo de noventa días naturales para adecuar todos los insumos que inciden en dicha imagen.

Por su parte, la actora en sus conceptos de invalidez esencialmente aduce la violación del artículo 115 constitucional por invadir el ámbito de atribuciones de las autoridades municipales, pero también alega una violación al proceso legislativo.

En este sentido, expone entre otro argumentos, que el Poder Legislativo al expedir las normas impugnadas no respetó lo dispuesto en el numeral **58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima**, en virtud de que fue omiso en incluir en el dictamen del proyecto de ley correspondiente, la relación que guardaba con los planes y programas estatales y municipales respectivos, así como una estimación fundada y motivada sobre el impacto presupuestario del proyecto para el municipio.

Agrega, que nunca se formuló la consulta previa a dicha entidad municipal, la cual era sumamente necesaria sobre todo por la obligación consignada en el artículo Tercero transitorio, consistente en **“subsanan, enmendar, adecuar, cambiar o sustituir la irregularidad, en un plazo no mayor a noventa días naturales”** las faltas cometidas por los Ayuntamientos, por inobservancia de los supuestos señalados en cualquiera de los incisos de la fracción VI del artículo 47, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.

Es esencialmente **fundado** y suficiente el concepto de invalidez que se analiza para considerar que el Congreso demandado infringió una de las reglas por él mismo impuestas dentro del proceso legislativo.

En efecto, en el texto del Decreto 120 por virtud del cual se expidió la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, se expuso que este ordenamiento responde al mandato previsto en el artículo 26, Apartado A, de la Constitución Federal, el cual establece que **“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.”**

También, en dicho decreto se expuso que, para lograr la planeación democrática, se consideraba adecuado incluir en el artículo 58 de dicha ley, una norma para que el Poder Legislativo de Colima **“...se sirva de consultar a las dependencias de la administración pública estatal y municipal sobre los asuntos que crea conveniente en relación a los temas de desarrollo, asimismo se dispone un término de 10 días hábiles para que dichas autoridades den contestación a las consultas que se les emitan; así pues, si se cumpliera el plazo y no se remite respuesta a esta Soberanía, se entenderá que todo proyecto de ley o decreto guarda relación con los planes y programas municipales de desarrollo y que tiene viabilidad presupuestal.”**

Conforme lo expuesto, el artículo 58, de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, se encuentra redactado de la siguiente forma:

"Artículo 58. Obligación del Congreso del Estado

1. Todo proyecto de ley o decreto que sea sometido a votación del Pleno del Congreso del Estado, deberá incluir en su dictamen correspondiente la relación que guarde con los planes y programas estatales y municipales respectivos y una estimación fundada sobre el impacto presupuestario del proyecto; previa consulta a la dependencia o entidad de la administración pública del Estado y los municipios respectivamente, quienes en un término no mayor de diez días hábiles deberán dar respuesta a las consultas a que se refiere este párrafo, en caso de no emitirse respuesta se entenderá que el proyecto referido cumple los objetivos del Plan Estatal o Municipal de Desarrollo, según sea el caso, así como su viabilidad presupuestal."

A partir de lo anterior, se observa que Congreso del Estado tiene la obligación de incluir en sus dictámenes legislativos lo siguiente:

- a) La relación que guarden con los planes y programas estatales y municipales respectivos;
- b) Una estimación fundada sobre el impacto presupuestario del proyecto;
- c) Las constancias que acrediten que se formuló una previa consulta a la dependencia o entidad de la administración pública del Estado y los municipios, según corresponda;
- d) Las respuestas que en su caso se formulen por los anteriores entes públicos sobre la viabilidad presupuestal de la medida legislativa; y
- e) En su caso, la certificación de que, transcurrido un plazo de diez días, se configuró una afirmativa ficta acerca de la viabilidad presupuestal de la medida legislativa.

Por otra parte, resulta pertinente señalar que el artículo 3o. de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima dispone lo siguiente:

"Artículo 3. Planeación democrática para el desarrollo

1. La planeación democrática para el desarrollo es el proceso de ordenación sistemática, racional y coherente de acciones y proyectos del Poder Ejecutivo del Estado y los municipios, con carácter democrático, deliberativo y participativo, dirigido a promover, coordinar y orientar la actividad política, económica, social y cultural del Estado para garantizar en el mediano y largo plazo un desarrollo integral y sustentable basado en la consecución de resultados, que genere progreso social, aumente la calidad de vida y contribuya a garantizar el ejercicio de la libertad y la dignidad de las personas.

2. Mediante la planeación se fijarán objetivos, estrategias, metas y prioridades a corto, mediano y largo plazo; se asignarán recursos, responsabilidades y horizontes de tiempos de ejecución; se coordinarán acciones y se evaluarán resultados de las acciones y el ejercicio de los recursos públicos.

3. Los poderes Legislativo y Judicial coadyuvaran activamente en el proceso de planeación de conformidad con lo previsto en esta Ley y las demás disposiciones jurídicas aplicables."

De lo anterior se deduce que la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, tal como se expuso en las motivaciones contenidas en los trabajos legislativos que antecedieron a su expedición, obedece a lo previsto en el artículo 26, apartado A, párrafos primero y segundo, de la Constitución Federal, el cual dispone lo siguiente:

"Art. 26.-

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 5 DE JUNIO DE 2013)

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

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

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

[...]."

De ambas disposiciones –la constitucional y la estatal– se concluye que la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, en su artículo 58 regula el soporte documental que en materia de planeación deben acompañarse a todos los proyectos de ley o decreto, documentos entre los cuales se encuentran los que expliquen su probable relación con los programas de planeación; la potencial necesaria provisión de recursos económicos para su aplicación; y, en su caso, la consulta previa a los entes públicos interesados, todo ello como un procedimiento de participación democrática dentro del proceso legislativo que tiene por objeto recoger las demandas sociales para incorporarlas en los planes de desarrollo estatal y municipal, por lo que dicho precepto debe ser interpretado a la luz del artículo 26 constitucional, apartado A, párrafos primero y segundo, conforme al cual la planeación nacional, estatal y municipal deberá ser democrática y deliberativa, de manera que se incorporen las demandas sociales en los diversos programas de desarrollo.

Para ese propósito, la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima estableció en su artículo 58 tres medidas para lograr ese fin constitucional.

- La primera consiste en la obligación de incluir en los dictámenes legislativos la relación que guarde el proyecto de ley o decreto con los planes y programas estatales y municipales respectivos, de modo tal que el producto normativo mantenga la suficiente coherencia con la planeación estatal o municipal que le preceda.
- La segunda medida es de contenido económico y reside en una estimación fundada sobre el impacto presupuestario del proyecto de ley o decreto, la cual evidentemente tiene por objeto conocer el efecto que pudiera tener en el patrimonio de la dependencia ejecutora del gasto o en los presupuestos estatales o municipales, según corresponda.
- Como tercera forma de participación de apoyo en las tareas del Poder Legislativo local en materia de planeación democrática, la norma prevé la posibilidad de llevar a cabo una consulta previa a la dependencia o entidad de la administración pública del Estado o, en su caso, a los municipios, quienes cuentan con un plazo no mayor de diez días hábiles para manifestar lo que a su interés convenga, y en caso de no hacerlo, opera una afirmativa ficta acerca de que la ley o decreto cumple con los objetivos del Plan Estatal o Municipal de Desarrollo, según corresponda, así como con su viabilidad presupuestal.

No obstante, también debe precisarse que no todas las leyes o decretos requieren de la referida consulta, sino sólo aquellos en los que el patrimonio de alguna dependencia o entidad de la administración pública del Estado o el presupuesto de los municipios, pueda verse afectado por la determinación del Congreso local, toda vez que si el producto normativo no incide en tales aspectos, carece de sentido conocer la opinión sobre los diversos tópicos de la agenda legislativa que les resulten ajenos a las dependencias y municipios desde el punto de vista económico.

En cambio, la omisión de consulta en términos del artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática, sí tendrá un potencial invalidante de normas generales, y constituye un elemento fundamental del proceso legislativo, cuando la materia de la deliberación parlamentaria incida en los presupuestos de los municipios.

También conviene acotar que la falta de la relación que la iniciativa de ley o decreto guarden con los planes y programas estatales y municipales respectivos, o la ausencia de la estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto de ley o decreto, no son una fuente per se de invalidez, sino solamente la falta de consulta en los casos señalados.

Ahora bien, del cuaderno de pruebas formado con motivo de la controversia en que se actúa, es posible advertir lo siguiente:

El treinta y uno de enero de dos mil diecisiete, el diputado Francisco Javier Ceballos, así como otros diputados integrantes del Grupo Parlamentario Nuestro Compromiso por Colima, presentaron ante la Asamblea Legislativa la iniciativa de ley con proyecto de decreto, relativa a la adición de la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.

En esa misma fecha, mediante oficio DPL/955/017, los Diputados Secretarios de la Mesa Directiva del Congreso del Estado turnaron a la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, la iniciativa para efectos de su estudio, análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

El veintiuno de febrero de dos mil diecisiete, los diputados integrantes de la Comisión antes señalada, emitieron el dictamen número 88, en el sentido de declarar viable la iniciativa de reforma mediante la cual se adiciona una fracción VI, al artículo 47, de la Ley del Municipio del Estado Libre de Colima.

Los días veintidós y veintitrés de febrero de dos mil diecisiete, se llevó a cabo la sesión pública ordinaria número 25, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional, en cuyo orden del día, entre otros, se dio lectura, discusión y aprobación del Dictamen número 88, a cargo de la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales.

En dicha sesión se señaló lo siguiente (foja 64 del expediente de pruebas):

“Posteriormente, fue puesto a consideración de la Asamblea, sobre el particular hizo uso de la voz la Diputada Leticia Zepeda Mesina la cual manifestó que celebraba la iniciativa del Diputado Francisco Javier Ceballos Galindo, puesto que los ciudadanos están cansados de que se viertan recursos en pintar de colores, en poner sellos y logos que implican erogación; haciendo alusión a los corazones de la administración pasada. Refirió que escuchó con atención que se otorga un término de 90 días para que los Ayuntamientos atiendan la iniciativa, por lo que se pregunta si se consultó a los Municipios para conocer si cuenta con el recurso suficiente para corregir y pintar los edificios que fueron pintados. Manifestó que la intención es buena, sin embargo, se orilla a los Ayuntamientos a hacer lo imposible si no cuentan con los recursos necesarios.”

Adicionalmente, se destacan las intervenciones de varios diputados, en las que manifestaron lo siguiente (fojas 375, 385, 386 y 392 del expediente de pruebas):

“DIPUTADA MARTHA LETICIA SOSA GOVEA. Miren, nada más para complementar lo que ya había hecho referencia, en un punto anterior, y que bueno ustedes disculpen que tarde intervenga, pero es hasta que busco, leo y releo que nuevamente pido el uso de la voz. Yo insisto, Presidente, en hacer la moción de orden de estar omitiendo la lectura de los considerandos y de la exposición de motivos de los dictámenes, porque no encuadra en ninguno de los supuestos que prevé el reglamento, ya di lectura hace un momento a los artículos, al artículo relativo al capítulo de la dispensa de trámites, ahora quiero dar lectura a otros que complementan de alguna manera la interpretación que estamos haciendo, y que repito, lo hago simplemente para que si alguien escucha, si alguien lo quiere analizar lo haga, que quede constancia en el diario de los debates, y desde luego que se va a seguir haciendo lo que la mayoría decida en esta Asamblea, pero que al menos no quede la observación de mi parte hacerlo. En el capítulo XII, que habla de los dictámenes, el artículo 132 dice: ‘Una vez presentado un dictamen a la Asamblea, -la Asamblea somos todos, reunidos y sesionando, eso somos la Asamblea, no somos cada uno de los 25 Diputados-, y concluida su lectura el Presidente lo pondrá a consideración de la misma para los efectos de su discusión y aprobación en esa sesión o en la siguiente, si así lo acuerda la mayoría de los miembros presentes ...’ fíjense que en ningún momento dice que pueda considerarse la parcialidad en la lectura del dictamen, habla de una lectura. Y lo que el Presidente pone a consideración de la Asamblea, es la petición que hace un Diputado de que se obvie la lectura de esa única lectura que vamos a hacer, de acuerdo con los trámites, en el artículo 136, dice lo siguiente: ‘Los documentos con que se dé cuenta a la Asamblea, -que es lo que estamos haciendo, nos están dando cuenta de un documento a la Asamblea,- serán tramitados de la siguiente manera: las actas, no es el caso, los oficios, no es el caso, los recursos presentados por particulares, no es el caso, las peticiones presentadas por los Diputados.’ Aquí encaja en la fracción IV, la petición que viene a hacer aquí el Diputado de que se omita leer una parte importante del dictamen, entonces, cuando sucede eso, dice: ‘Las peticiones presentadas por los Diputados, se someterán a los trámites establecidos por el artículo 126 de este Reglamento.’ [sic] las siguientes fracciones se refieren a iniciativas de leyes o decretos que ya se los había leído, porque en la fracción VI dice: ‘Los dictámenes se leerán una vez, -una vez- concluida su lectura, la Asamblea acordará si se procede a la discusión y votación o se produce una segunda lectura...’ en esta circunstancia el 126 que es el caso que debería atenderse por la presidencia dice: ‘Las propuestas de Punto de Acuerdo o Acuerdo Económico presentadas por uno o más Diputados, se sujetarán a los siguientes trámites...’ y viene una serie de trámites que no se cumplen en ninguno de estos casos, se presentaron por escrito, firmados por sus autores, en medio electrónico, bla, bla, bla, una serie de consideraciones que no aplica pues, a poder invocarlo o a poder considerarlo en estas cuestiones. Yo insisto porque es preocupante que descuidemos la forma, la forma es fondo, y no lo digo yo, se lo he retomado a un ilustre miembro del Partido Revolucionario Institucional, que por algo y por la experiencia lo dijo y todo mundo lo seguimos repitiendo todavía cada vez que hay la oportunidad. Así es que es esa la reflexión, invitarlos a que se analice, se revise y si ya se hicieron prácticas malas en el pasado, si ya las hicimos, y bueno, si de momento alguien se le prende el foco y creemos que ya no debemos hacerla, ojalá que merezca la atención de parte de ustedes muchas gracias.”

“DIPUTADA LETICIA ZEPEDA MESINA.

[...]

Escucho con atención que da un término para que los ayuntamientos pues atiendan esta iniciativa, y este término son 90 días diputado, 90 días, bien yo me pregunto, yo me pregunto (sic) si los ayuntamientos pues se les hizo primero la consulta necesaria y si los ayuntamientos pintados, para tirar esa papelería que corregir, para pintar los edificios que fueron pintados, para tirar esa papelería que van a tener que tirar, y van a tener que corregir absolutamente todo lo que ya tienen ellos en curso, estamos hablando de logotipos, van a tener que quitar logotipos en autos, colores, uniformes y comprar nuevos y pintar de nuevo y mandar hacer papelería nueva. La intención creo que es buena, sin embargo, en este momento en donde ponemos un término se trastoca, y vamos a orillar a los ayuntamientos entones a hacer lo imposible, porque si no tienen los recursos necesarios, recuerden que aquí solicitamos siempre el impacto presupuestal, a finanzas, por qué no se les tomó en consideración a los ayuntamientos si tenían los recursos para poder cumplir con este mandato. Repito, la iniciativa me parece muy buena, me parece que atiende al llamado de los ciudadanos, y nosotros estamos aquí efectivamente para atender y para escuchar. Sin embargo, tampoco creo que es correcto orillar a los ayuntamientos a efectuar un gasto en algo que ya se tiene. Es cuanto Diputado Presidente.

[...]

DIPUTADO ALEJANDRO GARCÍA RIVERA. *De dónde van a sacar tanta pintura ahora para regresarlo, Javier.... De donde la sacaron para pintar.... Pintura a bajo costo vamos a comprar.... Alejandro García, por supuestos que en contra, ahí sí Javier, se te pasó.”*

Una vez que se llevó a cabo la discusión del asunto, se sometió a votación el dictamen relativo y se obtuvo un resultado de catorce votos a favor, ocho en contra y dos abstenciones de los veinticinco diputados que conforman el Congreso del Estado.

Pues bien, no obstante que en el Decreto 272, que contiene la reforma al reclamado artículo 47, fracción VI, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, se da cuenta de que sí se recabó la *constancia de impacto presupuestal*, y se dijo, sin mayor explicación que la iniciativa respectiva **“...tiene relación con el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021...”**; lo cierto es que no se advierte que se haya existido la consulta prevista en el artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, ya que incluso en la sesión plenaria del Congreso, la Diputada Leticia Zepeda Mesina hizo hincapié sobre la omisión de dicha consulta a los municipios, pues consideró importante determinar si presupuestalmente era viable o no llevar a cabo la modificación a la ley y, en consecuencia, imponerles la obligación contenida en el artículo Tercero transitorio, del decreto impugnado, consistente en subsanar, enmendar, adecuar, cambiar o sustituir las irregularidades en materia de imagen institucional, en un plazo no mayor a noventa días naturales a la entrada en vigor de dicho decreto, lo cual en algunos casos implicaría volver a pintar edificios, vehículos, cambiar uniformes, etcétera.

La omisión de consultar a los ayuntamientos de los municipios del Estado de Colima previamente a la emisión del decreto que reformó la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre de esa entidad federativa es incuestionable que, en este caso, sí tiene un efecto invalidante de dicha reforma porque a través de su régimen transitorio se podría impactar significativamente en los presupuestos municipales, por virtud de la obligación que impone de que en un plazo de noventa días se ajustaran a la nueva normatividad renovando, en su caso, la imagen institucional del patrimonio municipal.

Lo anterior tiene relevancia porque conforme el artículo 3o., numeral 3,² la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, le impuso al Poder Legislativo local la obligación de coadyuvar activamente en el proceso de planeación estatal y municipal, y eso significa que debe tomar en cuenta que en términos del artículo 21, numeral 7³ de la misma ley, los planes municipales de desarrollo, los cuales, además, solo pueden ser modificados o actualizados conforme un procedimiento que culmina con un dictamen elaborado por la comisión municipal respectiva cuando es sometido a la consideración del Ayuntamiento, quien aprobará, en su caso, los ajustes de manera definitiva.

² Artículo 3. Planeación democrática para el desarrollo [...] 3. Los poderes Legislativo y Judicial coadyuvarán activamente en el proceso de planeación de conformidad con lo previsto en esta Ley y las demás disposiciones jurídicas aplicables.”

³ “Artículo 21. Plan Municipal de Desarrollo [...] 5. El Presidente Municipal turnará el proyecto de Plan Municipal a la comisión o comisiones del Cabildo que correspondan para efectos de la elaboración del dictamen respectivo, mismo que será sometido a la consideración del Ayuntamiento, quien aprobará el Plan Municipal, en definitiva. [...] 7. El Plan Municipal podrá ser modificado o actualizado en cualquier tiempo durante su vigencia observando en lo conducente lo previsto en los párrafos 3, 4 y 5 de este artículo. Sus modificaciones o actualizaciones se publicarán en el Periódico Oficial.”

De ahí que la obligación de consultar a los Ayuntamientos en los casos como el que se analiza resulta congruente con el contenido de la reforma reclamada, la cual evidentemente implica gastos adicionales que podrían requerir ajustes presupuestales, y por lógica consecuencia, una reorientación en el plan de desarrollo municipal respecto de los objetivos propuestos al inicio de la gestión del órgano de gobierno.

Aunado a lo anterior, no escapa a la atención de este Tribunal Pleno el hecho de que, en la sesión del Congreso de Colima en la que se aprobó el Decreto 272, uno de los diputados solicitó la dispensa de la lectura integral del dictamen relativo a la iniciativa con proyecto de Decreto, sin exponer argumentos para justificar la urgencia de dicha dispensa.

Por su parte, una de las diputadas se manifestó en contra de la dispensa de trámite, alegando que no era viable, conforme a la normatividad aplicable, aunado a que se estaba transgrediendo el proceso deliberativo del asunto.

Adicionalmente, la minoría legislativa fue enfática en señalar lo perverso del sistema de entrega de dictámenes (un día antes de la sesión plenaria) y la poca viabilidad de realizarse un adecuado estudio de los mismos.

Lo anterior, a juicio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, contraviene lo dispuesto en los artículos 48 de la Constitución local y 136 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, cuyo texto, a la fecha en que se llevó a cabo la discusión del dictamen respectivo, es el siguiente:

“Artículo 48.- En el caso de urgencia notoria calificada por mayoría de votos de los Diputados presentes, la Legislatura puede dispensar los trámites reglamentarios, sin que se omita en ningún caso el traslado al Ejecutivo.”

“(REFORMADO, P.O. 15 DE SEPTIEMBRE DE 2012)

Artículo 136.- Los documentos con que se dé cuenta a la Asamblea, serán tramitados de la siguiente manera:

I.- Las actas se pondrán a discusión y votación, siempre y cuando hayan sido distribuidas previamente a los Diputados;

II.- Los oficios que no deban dar origen a una resolución de la Asamblea serán tramitados de inmediato por la Secretaría. Sólo cuando el Presidente considere que es necesaria una resolución del Congreso, los turnará a la comisión correspondiente para su estudio;

III.- Los ocursoos presentados por particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, serán tramitados en los términos del artículo 125 de este ordenamiento;

IV.- Las peticiones presentadas por los Diputados, se someterán a los trámites establecidos por el artículo 126 de este Reglamento;

V.- Las iniciativas de leyes o decretos enviadas por el Gobernador, el Supremo Tribunal de Justicia, los Ayuntamientos o ciudadanos en iniciativa popular, una vez que se haya dado cuenta de ellas en sesión, pasarán a la comisión correspondiente para su estudio, análisis y dictamen;

VI.- Los dictámenes se leerán una vez, concluida su lectura, la Asamblea acordará si se procede a la discusión y votación o se produce una segunda lectura, en cuyo caso ésta se dará en la siguiente sesión. Si se tratare de leyes o decretos, aprobados que sean, se remitirán al Ejecutivo para los efectos del artículo 40 de la Constitución;

VII.- Los dictámenes de leyes, decretos y acuerdos, una vez leídos, serán discutidos y votados en lo general y en lo particular, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 144 de este Reglamento; y

VIII.- Las proposiciones suspensivas serán puestas a debate luego que se presenten, pero preguntándose previamente si se toman en consideración. Si no hubiere mayoría de votos por la afirmativa, se entenderán desechadas, aún cuando haya habido empate en la votación.”

Todo lo expuesto, a juicio de este Tribunal Pleno, tiene un impacto invalidante si se toma en consideración que la reforma en cuestión impone al municipio actor el cumplimiento de diversos actos que trascienden directamente a su presupuesto y plan de desarrollo municipal, por lo que resultaba de vital importancia se le consultara sobre su viabilidad.

En consecuencia y, al haber resultado **fundado** el argumento planteado por parte del Municipio de Colima, en relación con las violaciones al proceso legislativo de las normas sustantivas y transitorias analizadas, lo procedentes es declarar la invalidez del Decreto impugnado.

SÉPTIMO. Efectos. La invalidez de Decreto 272, publicado en el Periódico Oficial **“El Estado de Colima”**, el primero de abril de dos mil diecisiete, que adicionó la fracción VI del artículo 47 así como sus disposiciones transitorias Primera a Tercera, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso esa entidad federativa.

Esta declaratoria de invalidez sólo tendrá efectos entre las partes en esta controversia constitucional, en términos del artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo expuesto y fundado es de resolverse y se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto 272, por el que se adiciona la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de abril de dos mil diecisiete, en términos del considerando sexto de esta resolución, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial 'El Estado de Colima', así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

En relación con el punto resolutive 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 y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación de la parte actora, a la legitimación de las autoridades demandadas y a la precisión de los actos reclamados.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a la violación del proceso legislativo, consistente en declarar la invalidez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto No. 272, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Colima" el primero de abril de dos mil diecisiete. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto particular.

En relación con el punto resolutive 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.

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

Firman el señor Ministro Presidente y la Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

El Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.**- Firmado electrónicamente.- La Ponente, Ministra **Yasmín Esquivel Mossa.**- Firmado electrónicamente.- El Secretario General de Acuerdos, Licenciado **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 veintisiete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la Controversia Constitucional 132/2017 promovida por el Municipio de Colima, Estado de Colima, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del catorce de mayo de dos mil veinte y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a veintidós de octubre 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 veintisiete fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 132/2017, promovida por el Municipio de Colima, Estado de Colima, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en su sesión del catorce 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 quince de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE

QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 132/2017

1. En sesión de catorce de mayo de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la controversia constitucional citada al rubro. En suma, se declaró la inconstitucionalidad del procedimiento legislativo que dio lugar al Decreto 272, mediante el cual se adicionó el artículo 47, fracción VI, así como sus disposiciones transitorias Primera a Tercera, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.
2. Como se expone en la sentencia, el concepto de invalidez primigenio del municipio actor radicó en que el Poder Legislativo colimense, *“al expedir las normas impugnadas no respetó lo dispuesto en el numeral 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, en virtud de que fue omiso en incluir en el dictamen del proyecto de ley correspondiente, la relación que guardaba con los planes y programas estatales y municipales respectivos, así como una estimación fundada y motivada sobre el impacto presupuestario del proyecto para el municipio. Agrega, que nunca se formuló la consulta previa a dicha entidad municipal, la cual era sumamente necesaria sobre todo por la obligación consignada en el artículo Tercero transitorio”*. La sentencia declaró como fundado este argumento, ya que no se llevó a cabo dicha consulta y se advirtieron diversas deficiencias en el trámite del procedimiento legislativo.
3. Al respecto, como se aprecia de lo ocurrido en la sesión, voté a favor de esta declaratoria de inconstitucionalidad. En ese sentido, el objeto del presente voto concurrente es para **hacer ciertas aclaraciones en cuanto a mi postura y para separarme de algunas consideraciones** del fallo; en particular, las previstas en las páginas 40 y 41 de la sentencia.
4. En principio, quisiera precisar que la gran duda que plantea la sentencia gira en torno a la regularidad constitucional del procedimiento legislativo en relación con el cumplimiento de un requisito de consulta a los municipios; en concreto, a lo previsto en el artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, que es del tenor siguiente:

Artículo 58. Obligación del Congreso del Estado

1. Todo proyecto de ley o decreto que sea sometido a votación del Pleno del Congreso del Estado, deberá incluir en su dictamen correspondiente la relación que guarde con los planes y programas estatales y municipales respectivos y una estimación fundada sobre el impacto presupuestario del proyecto; previa consulta a la dependencia o entidad de la administración pública del Estado y los municipios respectivamente, quienes en un término no mayor de diez días hábiles deberán dar respuesta a las consultas a que se refiere este párrafo, en caso de no emitirse respuesta se entenderá que el proyecto referido cumple los objetivos del Plan Estatal o Municipal de Desarrollo, según sea el caso, así como su viabilidad presupuestal.
5. Atendiendo a ello, debe destacarse que en una gran variedad de precedentes se ha sostenido que lo que esta Suprema Corte debe examinar al momento de estudiar un procedimiento legislativo es si se violaron o no los principios de legalidad y democracia deliberativa. Para ello, se ha creado un estándar que señala que no todas las violaciones en el procedimiento generan una inconstitucionalidad, sino sólo aquellas que tengan potencial invalidatorio precisamente porque no se respetaron los principios democráticos que rigen el estudio, discusión y votación en sede legislativa.

6. En ese sentido, a mi parecer, la **duda constitucional** del asunto no debió centrarse de manera primigenia en si el dictamen legislativo de la reforma impugnada incumplió con un requisito de dictaminación previsto en una ley determinada y si además se dieron otras deficiencias dentro del procedimiento; mas bien, considero que lo que se debió evidenciar en la sentencia es si el incumplimiento de ese requisito de consulta, en relación necesaria con lo ocurrido en el resto del procedimiento legislativo, afectó o no los referidos principios de deliberación democrática. A mi juicio, la respuesta es afirmativa y ello debió evidenciarse de manera más detallada en la sentencia (en ésta ni siquiera se hizo mención de los principios que rigen la democracia deliberativa).
7. A mayor abundamiento, es evidente que el Congreso Estatal desatendió lo previsto en la Ley de Planeación Democrática al no examinar el impacto presupuestario de la reforma, previa consulta con los municipios. Esta Ley de Planeación, emitida por el propio Congreso, tiene la misma dignidad democrática que la Ley Orgánica del Congreso y claramente establece que debe hacerse un examen presupuestario de todo proyecto de reforma, previa consulta a los municipios.
8. Por su parte, lo que resulta de suma importancia, es que esta deficiencia legislativa **debe leerse necesariamente en conjunto con lo ocurrido en el resto del procedimiento legislativo**, precisamente para evidenciar el potencial invalidatorio por contravenir los principios de legalidad y democracia deliberativa. A saber, el dictamen de reforma se emitió el 21 de febrero del dos mil diecisiete, el cual se dice fue entregado electrónicamente a los integrantes del Congreso unas horas antes del inicio de la sesión del Pleno de 22 de febrero (la normatividad aplicable no marca una entrega del dictamen con alguna anticipación, solo dice que debe entregarse oportunamente y al inicio de sesión en que sean presentados).
9. En sesión, uno de los diputados solicitó la dispensa de la lectura integral del dictamen de reforma en términos de los artículos 137, 138 y 139 del Reglamento Interior. En ese momento, una diputada alegó que dicha dispensa no era viable conforme a la normatividad aplicable y que se estaba volviendo una práctica evitar la correcta discusión del asunto. Comentario que ya había realizado en otras ocasiones en esa misma sesión respecto a otros asuntos a tratar. Tras someterse a votación la dispensa, se aprobó por mayoría de votos. Así, de manera inmediata, tras permitirse la discusión, se sometió a votación el dictamen, obteniéndose un resultado de 14 votos a favor, 8 en contra y 2 abstenciones (de los 25 diputados que conforman el Congreso).
10. Ahora bien, con base en lo recién explicado, insisto, considero que el incumplimiento del requisito del dictamen debe leerse y analizarse necesariamente en conjunción con lo ocurrido en el seno del debate legislativo. En primer lugar, el dictamen de la reforma se listó para estudiarse en una sesión en la que se incluyeron en la orden del día más de veinte asuntos complejos; siendo que la mayoría de estos dictámenes, como el que nos ocupa, fueron entregados tan solo unas horas antes de la respectiva sesión. Esta situación evidencia una falta de preocupación del órgano legislativo para un correcto examen del contenido de los proyectos de reforma.
11. En segundo lugar, en la propia sesión de 22 de febrero, la minoría legislativa fue enfática en señalar lo perverso de este sistema de entrega de dictámenes y la poca viabilidad de realizar un adecuado estudio de los mismos. Asimismo, se señaló que no era posible dispensar la lectura del dictamen, pues no se cumplían los requisitos previstos en la normatividad aplicable.

12. Sobre este aspecto, debe resaltarse que el diputado que solicitó la dispensa del trámite de lectura del dictamen y los demás miembros de la legislatura **no expuso argumentos para justificar dicha dispensa**; lo que implica una contravención a lo que explícitamente exigen los artículos 48 de la Constitución Local y el artículo 136 del Reglamento, el cual señala que *“en caso de notoria urgencia y, siempre y cuando se justifique ésta, calificada por mayoría de votos de los Diputados presentes, puede la Asamblea dispensar los trámites que para cada asunto determine este Reglamento, sin que se omita en ningún caso el traslado al Ejecutivo, salvo lo dispuesto por el artículo 141 de este ordenamiento”*.
13. Dicho de otra manera, no se alegó ni justificó el carácter de **urgencia** para la dispensa. De igual manera, cabe subrayar que al momento de discutirse el asunto, la minoría legislativa expuso que se estaba contraviniendo la normatividad aplicable, pues la reforma era inviable porque faltaba el examen del impacto presupuestario previa consulta de los entes municipales.
14. Así las cosas, se estima que existen violaciones en el procedimiento legislativo que vistas en su conjunto tienen potencial invalidatorio, toda vez que se advierte una notable desdén de las mayorías por llevar a cabo un genuino debate democrático, al propiciar la votación del asunto bajo un escenario en el que era notablemente difícil un examen sustantivo de la propuesta de reforma. Se listó para verse en una sesión altamente compleja, con una entrega del dictamen de tan solo unas horas antes y dispensando el trámite de lectura sin ni siquiera mencionar o justificar la urgencia de dicha medida. La lectura no es un simple trámite formal; es un requisito que permite a los legisladores conocer de manera integral la propuesta (máxime cuando fue entregado con tan poca anticipación) y tener un espacio de tiempo para su reflexión y discusión.
15. Adicionalmente, y siendo esto de suma relevancia, se advierte que la mayoría que integró el Pleno tuvo pleno conocimiento del incumplimiento de un requisito legal de dictaminación de valiosa importancia para efectos de consulta de los entes municipales y, a pesar de ello, sometió a votación el asunto, desdeñando abiertamente la posición de la minoría que precisamente buscaba cumplimentar dicho requisito legal (que en ninguna parte de la ley o reglamento se dice que pueda ser dispensado o superado).
16. Sin que sea obstáculo para esta decisión lo fallado en la **Acción de Inconstitucionalidad 91/2016 y sus acumuladas 93/2016 y 95/2016** (votaste a favor), en el que se dijo que el incumplimiento de análisis presupuestario al emitir una norma no genera una afectación al proceso legislativo, pues en la normatividad local no se establece dicha consecuencia para ese incumplimiento. Lo anterior, pues cada caso concreto debe analizarse en sus términos y, como se observó, los vicios en el procedimiento no derivan de un mero incumplimiento de normas presupuestarias, sino del análisis de dicho requisito a la luz de lo ocurrido en el resto del procedimiento legislativo.

El Ministro, **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- Firmado electrónicamente.- El Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte, Licenciado **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 formulado por el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en relación con la sentencia de catorce de mayo de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la controversia constitucional 132/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a quince de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 132/2017

En sesión de catorce de mayo de dos mil veinte, el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 132/2017, promovida por el Municipio de Colima, perteneciente al Estado del mismo nombre, determinó declarar la invalidez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto No. 272, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Colima" el primero de abril de dos mil diecisiete, mediante el cual se adicionó la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre de la citada entidad federativa y se estableció el régimen transitorio para su aplicación.

Lo anterior, pues la mayoría de los Ministros integrantes de la sesión respectiva, consideró fundado lo alegado por el Municipio actor, en el sentido de que no respetó lo dispuesto en el numeral 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima¹, al omitirse incluir en el dictamen del proyecto de ley, la relación que guardaba con los planes y programas estatales y municipales respectivos, así como una estimación fundada y motivada sobre el impacto presupuestario del proyecto para el ente municipal.

No comparto esta conclusión, pues considero que existen razones que dan sustento a la validez del procedimiento legislativo analizado, con base en lo siguiente:

En primer término, se debe considerar que el último párrafo del artículo 39 de la Constitución Política del Estado de Colima dispone que **"Todas las iniciativas se sujetarán a los trámites establecidos por la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento."**; en tanto que los diversos 91 a 93 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo local² vigente en la época en la que el Congreso demandado aprobó la norma reclamada (el veintidós de febrero de dos mil diecisiete), permiten advertir que, **dentro de los requisitos que deben contener los dictámenes de las iniciativas de ley, no se contempla el relativo al impacto presupuestal, ni su relación con los planes y programas estatales y municipales, y menos aún, la consulta a otras dependencias o municipios para su validez.**

En esa medida, si en el Estado de Colima, las reglas para el trámite de las iniciativas de ley **"...se sujetarán a los trámites establecidos por la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento."**, tal y como lo dispone el último párrafo del artículo 39 de su Constitución Política, ello me permite llegar a la conclusión de que lo dispuesto por el artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, cuya aplicación fue alegada por el Municipio actor, **no constituye un requisito de validez de los dictámenes respectivos, ni condicionan su aprobación en el Congreso de la entidad,** sino que

¹ **Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima**

"Artículo 58. Obligación del Congreso del Estado

1. Todo proyecto de ley o decreto que sea sometido a votación del Pleno del Congreso del Estado, deberá incluir en su dictamen correspondiente la relación que guarde con los planes y programas estatales y municipales respectivos y una estimación fundada sobre el impacto presupuestario del proyecto; previa consulta a la dependencia o entidad de la administración pública del Estado y los municipios respectivamente, quienes en un término no mayor de diez días hábiles deberán dar respuesta a las consultas a que se refiere este párrafo, en caso de no emitirse respuesta se entenderá que el proyecto referido cumple los objetivos del Plan Estatal o Municipal de Desarrollo, según sea el caso, así como su viabilidad presupuestal."

² **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima.**

"Artículo 90. Los dictámenes son los documentos que contienen la exposición de motivos que emiten por escrito las comisiones respecto de iniciativas que les son turnadas, conteniendo proyectos de ley, decreto o acuerdo, que se presentan a la mesa directiva para que la someta a la consideración del pleno del Congreso."

(F. DE E., P.O. 27 DE MARZO DE 1999)

"Artículo 91. Los dictámenes deberán contener una exposición clara, precisa y fundada del asunto a que se refieran y concluir sometiendo a consideración del Congreso el proyecto de ley, decreto o acuerdo según corresponda.

I.- El nombre de la comisión o comisiones legislativas que lo suscriban y el asunto sobre el cual dictaminan;

II.- Antecedentes del asunto planteado;

III.- Número de dictamen de cada comisión;

IV.- Análisis y estudio de la iniciativa o asunto en particular si procediere;

V.- Considerandos tomados en cuenta para el apoyo, modificación o rechazo de la iniciativa o asunto;

VI.- Conclusiones o puntos resolutivos; y

VII.- Fecha y espacio para el nombre y la firma de los diputados.

(REFORMADO, P.O. 12 DE OCTUBRE DE 2013)

Una vez firmados los dictámenes, en favor o en contra, por la mayoría de los miembros de la comisión o comisiones encargadas de una iniciativa o asunto, se remitirán por medio electrónico a la Asamblea, debiéndose adjuntar los votos particulares si los hubiere, para su conocimiento."

(REFORMADO, P.O. 9 DE MAYO DE 2009)

"Artículo 92. Las comisiones procederán a estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley, de decreto y de acuerdo de conformidad a las atribuciones que les da esta Ley y su Reglamento y presentarán por escrito su dictamen en un plazo no mayor de 30 días hábiles contados a partir del día siguiente de recibir los expedientes respectivos, salvo que medie acuerdo de la Asamblea para ampliar este plazo."

(F. DE E., P.O. 27 DE MARZO DE 1999)

"Artículo 93. Presentados los dictámenes se les dará lectura y concluida la misma, el Congreso acordará si se procede a la discusión y votación o se produce una segunda lectura, en cuyo caso ésta se remitirá a la siguiente sesión. Las discusiones y los trámites se sujetarán a lo que disponga el Reglamento."

únicamente constituyen exigencias cuya inobservancia acarrea otro tipo de responsabilidades de los servidores públicos que desatiendan documentar correctamente los dictámenes a las iniciativas, pero nunca la invalidez de las normas respectivas.

Para sustentar lo anterior, me permito recordar que el Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 91/2016 y sus acumuladas**, analizó un supuesto vicio en el proceso legislativo de la ley impugnada, porque, precisamente, no se acompañó al anteproyecto de iniciativas de leyes y decretos, la evaluación de impacto presupuestal en términos de la legislación aplicable, en concreto, la aplicación de los artículos 166 Bis y 166 ter del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave³, así como 16 párrafo segundo de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios⁴.

Lo relevante es que, en dicho asunto, **se concluyó que en los ordenamientos invocados por el accionante, no se contenía disposición que sancione con invalidez las leyes que no precedan del cumplimiento de dicho requisito**, mismo que, en su caso, podría en extremo implicar la sanción de los servidores públicos involucrados en la elaboración y entrega de las respectivas iniciativas de leyes, **pero no la afectación del proceso legislativo**, máxime que dicha condición sólo conlleva a que la respectiva autoridad hacendaria, formule las recomendaciones que estime pertinentes.

Bajo esta misma lógica, en el caso que nos ocupa, a mi parecer, resulta válido concluir que la ausencia de una estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto de Decreto impugnado, no tenía el alcance para decretar su invalidez.

En efecto, aun cuando no se recabe la documentación de impacto presupuestal o la relativa a la coherencia con la planeación para el desarrollo estatal o municipal, **las iniciativas de ley no pueden reportar vicio alguno que las invalide, en tanto las consecuencias de esas omisiones solo trascienden a las responsabilidades de quienes incurrieron en tales irregularidades**, por lo que, a mi parecer, de conformidad con el precedente invocado, era prescindible la consulta a los ayuntamientos que prevé el artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima.

Lo anterior, máxime que en el Decreto 272 impugnado, relativo a la reforma del artículo 47, fracción VI, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, se da cuenta de que **si se recabó la constancia de impacto presupuestal** y se dijo que la iniciativa respectiva **“...tiene relación con el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021...”**; en los siguientes términos:

³ Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

“(REFORMADO, G.O. 30 DE DICIEMBRE DE 2016)

Artículo 166 Bis. El Ejecutivo del Estado por conducto de la Secretaría de Finanzas, en el momento de elaborar las iniciativas de leyes y decretos que se tenga programado presentar al Congreso, así como reglamentos, decretos, convenios, acuerdos y demás documentos análogos que impliquen repercusiones financieras, deberá realizar y entregar una evaluación sobre el impacto presupuestal correspondiente.

La evaluación del impacto presupuestal considerará cuando menos:

I. El costo de la modificación de la estructura orgánica de las Dependencias y Entidades por la creación o modificación de Unidades Presupuestales y plazas en los términos que establezcan la Secretaría y la Contraloría de conformidad con sus respectivas atribuciones;

II. Las modificaciones que deberán hacerse a los Programas Presupuestarios y Actividades Institucionales aprobados de las Dependencias o Entidades;

III. El establecimiento de nuevas atribuciones y actividades que deberán realizar las Dependencias o Entidades;

IV. La inclusión de disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestal y organizacional;

V. El destino específico de gasto público de conformidad con las distintas clasificaciones de gasto aplicables; y

VI. Deberá acompañarse, en su caso, con la correspondiente iniciativa de ingreso o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto.”

“(REFORMADO, G.O. 30 DE DICIEMBRE DE 2016)

Artículo 166 Ter. Las dependencias y entidades presentarán a la Secretaría, para su autorización, la solicitud de suficiencia presupuestaria acompañada de la evaluación del impacto presupuestal de los anteproyectos referidos en el artículo anterior, de conformidad con las prioridades de desarrollo del Estado y de la capacidad financiera de la hacienda pública estatal. La Secretaría podrá solicitar a la dependencia o entidad, la información complementaria que considere pertinente para dar el trámite respectivo. La Secretaría podrá emitir, cuando así lo considere, recomendaciones que incidan en el ámbito presupuestal respecto del anteproyecto, conforme a la Ley de Disciplina y las disposiciones jurídicas vigentes. A la autorización que emita la Secretaría, se anexarán los anteproyectos referidos en este artículo y el anterior, para presentarlos a la consideración del Gobernador del Estado.”

⁴ Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios

(REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], D.O.F. 30 DE ENERO DE 2018)

Artículo 16.- El Ejecutivo de la Entidad Federativa, por conducto de la secretaría de finanzas o su equivalente, realizará una estimación del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decretos que se presenten a la consideración de la Legislatura local. Asimismo, realizará estimaciones sobre el impacto presupuestario de las disposiciones administrativas que emita el Ejecutivo que impliquen costos para su implementación.

Todo proyecto de ley o decreto que sea sometido a votación del Pleno de la Legislatura local, deberá incluir en su dictamen correspondiente una estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto.

La aprobación y ejecución de nuevas obligaciones financieras derivadas de la legislación local, se realizará en el marco del principio de balance presupuestario sostenible, por lo cual, se sujetarán a la capacidad financiera de la Entidad Federativa.”

“11. Que los integrantes de esta Comisión dictaminadora, solicitamos a la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Colima, la emisión del criterio técnico respecto a la iniciativa señalada en la fracción que precede, ello mediante oficio DJ/075/017; lo anterior en observancia a lo establecido por el artículo 16 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios.

De igual forma, dando cumplimiento a lo señalado por el artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, se encuentra que la iniciativa multicitada tiene relación con el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021, concerniente al marco normativo Estatal.”

Por tanto, la falta de la estimación sobre el impacto presupuestario al proyecto de ley, o la omisión de revisar su coherencia con los planes municipales de desarrollo, o incluso, la falta de consulta al órgano de gobierno municipal, **no pueden tener el alcance de invalidar el procedimiento legislativo del Decreto que fue analizado, aún más si se toma en cuenta que la referida Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, tampoco contiene disposición alguna que sancione con invalidez las leyes que no cumplan con dichos requisitos.**

De esta manera, para mí, **se encontraba justificado entrar al estudio de la constitucionalidad del artículo 47, fracción VI, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima**⁵, el cual impone al Municipio una serie de obligaciones relativas a su imagen institucional en documentos, informes oficiales, símbolos, lemas, vehículos, edificios y uniformes, entre otros; y adicionalmente, conforme su régimen transitorio⁶ establece un plazo de noventa días naturales para adecuar todos los insumos que inciden en dicha imagen, del cual, en el fondo, sostengo su **invalidez**, conforme a lo siguiente:

En la **controversia constitucional 14/2001**, el Tribunal Pleno explicó los rasgos característicos del régimen constitucional en materia municipal, e identificó los criterios mediante los cuales la Carta Magna busca armonizar y equilibrar las facultades legislativas de los Congresos estatales con las facultades reglamentarias de los Municipios en una serie de ámbitos competenciales a ellos reservados en la fracción II del artículo 115.

Al interpretar la norma anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación destacó que el texto reformado de la Constitución utilizó el término **“leyes estatales en materia municipal”** con el fin de limitar la actuación de las legislaturas estatales, acotamiento que tiene por finalidad permitir a los Municipios definir normativamente cuestiones que les son propias y específicas.

⁵ Ley del Municipio Libre del Estado de Colima

“Artículo 47. El presidente municipal es el ejecutor de las determinaciones del cabildo y tiene las siguientes facultades y obligaciones: [...]”

VI. En materia de imagen institucional:

a) Cumplir con el principio de imparcialidad establecido en los artículos 134 de la Constitución Federal y 138 de la Constitución Local, en cuanto a la aplicación de recursos públicos que estén bajo su responsabilidad;

b) Conservar una imagen oficial que sea libre de todo contenido que promueva algún partido político, misma que deberá respetar el escudo oficial que identifica a cada municipalidad, así como los colores y lema del mismo;

c) Abstenerse de utilizar en los documentos e informes oficiales, símbolos, lemas o colores que se relacionen con algún partido o asociación política. Cada municipalidad deberá emplear únicamente su Escudo oficial en los mencionados instrumentos;

d) Respetar la imagen institucional en los anuncios oficiales que difundan información gubernamental, evitando emplear colores o símbolos de algún partido político;

e) Abstenerse de emplear en los vehículos utilizados como patrullas o para asuntos oficiales, colores o signos asociados con algún partido o asociación política;

f) Mantener en los edificios que correspondan a entidades de los gobiernos municipales, un diseño exterior e interior, acorde a la imagen tradicional del municipio y ajeno a cualquier partido o asociación política;

g) Evitar la utilización en las páginas web oficiales de los Ayuntamientos, los colores o símbolos que impliquen la promoción del partido político que represente el poder. Estos sitios web deberán limitarse a proporcionar la información de interés público;

h) Proporcionar a los trabajadores del gobierno municipal, uniformes libres de logotipos o colores que surgieran de alguna afiliación partidista;

y

i) Las demás que le señalen las leyes federales, estatales y los reglamentos municipales. [...]”

⁶ TRANSITORIOS

“PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial ‘El Estado de Colima’.

“SEGUNDO. Los titulares de las administraciones de los Ayuntamientos de la entidad, en un plazo no mayor a noventa días naturales a la entrada en vigor del presente decreto, deberán establecer dentro de sus reglamentos internos y demás normatividad aplicable, lo relativo al cuidado y protección de la imagen institucional de los municipios.”

“TERCERO. Los titulares de las administraciones de los Ayuntamientos que actualmente incurran en alguna falta de los supuestos señalados en cualquiera de los incisos de la fracción VI del artículo 47 del presente documento, deberán subsanar, enmendar, adecuar, cambiar o sustituir la irregularidad, en un plazo no mayor a noventa días naturales a la entrada en vigor del presente documento. Asimismo, dentro del mismo plazo, tendrán la obligación de informar por escrito al H. Congreso del Estado, a través de Oficialía Mayor, la reparación del daño cometido.”

Esta conclusión se apoya en la previsión constitucional según la cual los ayuntamientos son órganos de gobierno y en el reconocimiento de que, en esa calidad, son titulares de la facultad reglamentaria, así como en el hecho de que la Constitución les atribuye ahora un ámbito de competencias exclusivas.⁷

Así, se ha reconocido que **las leyes estatales en materia municipal** derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, **“las bases generales de la administración pública municipal”, comprenden aquellas normas indispensables para el funcionamiento regular del Municipio**; del ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las normas relativas al procedimiento administrativo, **así como la regulación de aspectos relacionados a las funciones y servicios públicos municipales que requieren uniformidad**, para efectos de orden entre los diversos entes municipales de un mismo Estado.

Atendiendo lo anterior, considero que, en el caso, **no existía invasión a la competencia del actor por parte del Estado de Colima**, pues considero que la modificación legislativa reclamada se concretó a regular aspectos que requieren uniformidad en la administración pública municipal, para evitar, precisamente, que la pertenencia a algún partido político influya en la imagen institucional de los ayuntamientos, de modo tal que se impida a los Presidentes Municipales evocar mediante colores, lemas o símbolos la extracción política de las personas a cargo del gobierno municipal en turno, aspectos que naturalmente exigen que se homologue en todos los municipios en las mismas condiciones, a fin de evitar por igual y de manera equitativa que, cuando haya alternancias partidistas, no se invierta de nueva cuenta en gastos innecesarios para renovar la imagen de oficinas, papelería, vestimentas, colores del equipamiento urbano, entre otros gastos superfluos, con el solo propósito de hacer proselitismo personal o político de un partido político o de un servidor público.

Los mandatos contenidos en el artículo reclamado consisten en prohibir el influjo del origen del partido o partidos políticos que hubiesen llevado al poder a los integrantes de los ayuntamientos, a fin de evitar, por un lado, la propaganda de tales agrupaciones partidistas mediante la aplicación de recursos públicos con el objeto de que la ciudadanía asocie sus colores o lemas con la función pública del gobierno en turno; y por otro lado, también tiene la finalidad de proscribir la práctica común del dispendio económico que significa renovar la imagen institucional, con el solo propósito de hacer patente qué partido obtuvo el triunfo en las elecciones, como si el éxito en ellas deba persistir a la vista de todos y continuamente después de los comicios.

Aunado a ello, la difusión de la propaganda partidista debe mantenerse ajena a la neutralidad política que caracteriza a la imagen institucional, en términos del párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Federal, el cual dispone que ***“Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.”***; norma de la cual se desprende la obligación de evitar que la imagen gubernamental sirva, al mismo tiempo, tanto de comunicación de la presencia estatal, como instrumento de propaganda de un grupo político, pues esta situación es lógico que influya en la competencia entre los partidos.

Cabe mencionar que la disposición constitucional referida, se adicionó mediante la reforma en materia electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, de cuya exposición de motivos se desprende lo siguiente:

“Quienes suscribimos la presente Iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.

Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es

⁷ La descripción del objeto y fin de las leyes municipales en materia municipal queda ilustrada en la jurisprudencia P./J. 129/2005, de rubro: ***“LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL”*** (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2067, registro 176949).

una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.

Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.

Consideraciones anteriores que resultan coincidentes con el dictamen legislativo que dio lugar a la reforma del reclamado artículo 47, fracción VI, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, como se aprecia a continuación:

"PRIMERO [...]."

"SEGUNDO. Que una vez realizado el estudio y análisis de la iniciativa en comento, los diputados que integramos la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, consideramos su viabilidad en los siguientes términos:

Así como lo argumentan los iniciadores, tanto el artículo 134 de la Constitución Federal y el artículo 138⁸ de la Constitución Local, todo servidor público tiene la obligación de aplicar con imparcialidad toda propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los Poderes públicos del Estado, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública estatal, municipal y cualquier otro ente de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Por lo tanto, es obligación de los servidores públicos respetar con apego y legalidad la Constitución Federal y la Constitución Local, no realizando actos mediante recursos humanos y materiales, para fines distintos a los establecidos en la Ley (para apoyar o favorecer a determinado Partido u Organización Política), ya que son pena [sic] de incurrir en actos de responsabilidad administrativa o en la comisión de delitos sancionados por la ley penal.

En ese contexto, los servidores públicos no deben utilizar colores, símbolos, emblemas o leyendas que los identifiquen como publicidad política para sus fines personales, ni mucho menos utilizar los bienes, medios de transporte y las instituciones públicas, para pintarlas de algún color que los caracterice o proyectar una imagen que los vincule o identifique a un determinado partido político.

Es importante mencionar que las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipales, órganos autónomos y cualquier otro ente público, entre otros, son sujetos de responsabilidad por la comisión de infracciones al principio de imparcialidad previsto en las disposiciones constitucionales antes descritas.

⁸ El artículo 138 de la Constitución del Estado de Colima establecía en la época en la que se publicó la norma reclamada lo siguiente: "Artículo 138. Todo cargo o empleo público es incompatible con cualquiera de la Federación, del Estado, de los Municipios o de organismos descentralizados y empresas de participación estatal de cualquiera de los tres órdenes de gobierno, cuando por ellos se perciba sueldo, exceptuándose los de los ramos de Instrucción, de Beneficencia Pública o los honoríficos en asociaciones científicas o literarias.

(ADICIONADO, P.O. 20 DE AGOSTO DE 2011)

Los servidores públicos del Estado y los municipios tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

(ADICIONADO, P.O. 20 DE AGOSTO DE 2011)

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos del Estado, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal y cualquier otro ente de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

(ADICIONADO, P.O. 20 DE AGOSTO DE 2011)

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar."

En este sentido, el incumplimiento del principio de imparcialidad en la aplicación de estos agravios, se encuentran establecidos en nuestra Carta Magna, ya que se efectúan cuando las acciones del servidor público tienen como finalidad promover o influir de cualquier forma, en el ánimo de la ciudadanía, para promover el color, la imagen de éste o del partido político, que lo ayudó a llegar al poder.

Por lo tanto, el hecho de que en las administraciones municipales se vincule su imagen institucional con el partido político que los posicionó en el poder, incurren en una clara violación al multicitado principio de imparcialidad, toda vez que el actuar de los funcionarios públicos debe ser apegado a la legalidad, bajo un orden institucional, con un actuar incluyente, ya que el funcionario no es representante de unos cuantos, sino de toda la población que habita en su territorio.

TERCERO. Por lo tanto, los diputados que integramos esta Comisión, consideramos oportuna la iniciativa objeto del presente Decreto, ya que la imagen partidista que se le da a los edificios públicos de las diferentes administraciones municipales en la entidad, a través de colores, símbolos o imágenes que distinguen al partido político del que representa el titular del Ayuntamiento que corresponda, infringe la normatividad prevista en el artículo 134 de la Constitución Federal y su correlativo 138 de la Constitución Local, puesto que las acciones de todo servidor público deben de ser imparciales, institucionales, incluyentes, sin que se promocióne la imagen del servidor público o de algún partido político.

Por tanto, me resulta claro que el reclamado artículo 47, fracción VI, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, corresponde a una base general de organización de la administración pública municipal y no invade la esfera de atribuciones municipales, en tanto contiene aspectos que exigen un marco normativo homogéneo que busca evitar, en todos los Municipios del Estado, gastos innecesarios –y además prohibidos por la Constitución Federal– para fusionar indebidamente la imagen institucional con la promoción partidista y la consecuente desventaja que representan esas erogaciones en la competencia política.

Finalmente, en relación con los vicios de retroactividad que el Municipio actor atribuía al régimen transitorio de la reforma impugnada; me resulta evidente que ninguna de ellas ordena actuar sobre el pasado, sino que únicamente prevén su vigencia al día siguiente de su publicación (artículo Primero); la obligación de los ayuntamientos de ajustar a su normatividad a la reforma legal en un plazo determinado (artículo Segundo); y el deber de subsanar, enmendar, adecuar, cambiar o sustituir alguna irregularidad detectada con base en la reforma legal, también en un plazo determinado (artículo Tercero); sin que esto último implique afectar hechos acaecidos con anterioridad a la vigencia de la reforma, pues precisamente se otorga un plazo para regularizar todo aquello que esté al margen de la nueva disposición, lo cual significa que este transitorio aplica para el futuro y no incurre en la retroactividad.

Por esas razones, contrariamente a lo resuelto por la mayoría de los Ministros, considero que en el caso debió reconocerse la validez del procedimiento legislativo del Decreto impugnado, entrar al estudio de la constitucionalidad del artículo 47, fracción VI, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, adicionado por dicho Decreto, y reconocer su validez atento a las consideraciones expresadas en este voto.

Atentamente

La Ministra, **Yasmin Esquivel Mossa**.- 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 nueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por el señora Ministra Yasmin Esquivel Mossa, en relación con la sentencia de catorce de mayo de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 132/2017, se extiende para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a veintidós de octubre 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 diez fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por la señora Ministra Yasmin Esquivel Mossa, en relación con la sentencia de catorce de mayo de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la controversia constitucional 132/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a quince de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 132/2017, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE COLIMA, ESTADO DE COLIMA.

En sesión pública celebrada el catorce de mayo de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 132/2017, en la que se declaró la invalidez del Decreto 272 de reforma a la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, en el que se establecían facultades y obligaciones del presidente municipal en materia de imagen institucional. Esto último, pues estimó que existieron diversas violaciones al procedimiento legislativo que impactaron en la calidad democrática de la decisión.

En particular, una mayoría de Ministras y Ministros estimó que debía invalidarse el procedimiento legislativo toda vez que no se respetó lo previsto en el artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, el cual establece que, previo a la emisión del decreto de reforma, **debe consultarse a los municipios del Estado sobre el impacto presupuestario del mismo.**

En el caso, dicha mayoría advirtió que no se había llevado a cabo la referida consulta y concluyó que **tal omisión tenía un incuestionable efecto invalidante, ya que del régimen transitorio de la reforma se desprendía que la misma podía impactar significativamente en los presupuestos municipales.** Lo anterior, toda vez que el artículo tercero transitorio imponía a los municipios la obligación de que, en un plazo no mayor a noventa días de la entrada en vigor del decreto, ajustaran su imagen institucional a la nueva regulación¹.

Por tanto, se llegó a la conclusión de que si la reforma en cuestión imponía al municipio actor el cumplimiento de diversos actos que trascienden directamente a su presupuesto y plan de desarrollo municipal, resultaba de vital importancia que éste fuese consultado sobre la viabilidad de las modificaciones. De ahí el efecto invalidante de la omisión de consulta.

Además, se advirtió que durante el procedimiento legislativo se habían transgredido los artículos 48 de la Constitución local² y 136 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo local³, pues se dispensó la lectura integral del dictamen sin justificar la urgencia de la medida, y la minoría legislativa demostró su inconformidad con la entrega de dictámenes un día antes de la sesión plenaria y la poca viabilidad que eso presentaba para hacer un adecuado estudio de estos.

Así, al estimar fundado el argumento de violaciones al procedimiento legislativo, se declaró la invalidez del decreto impugnado.

Presento este voto pues no comparto el sentido ni las consideraciones en que se fundamenta el fallo. Para explicar las razones de mi disenso, dividiré el voto en dos apartados correspondientes a cada una de las razones por las que se declaró la invalidez del procedimiento legislativo.

I. Consulta a Municipios sobre el impacto presupuestario de la iniciativa

En primer lugar, no comparto las consideraciones del fallo en las que se establece que existen violaciones al procedimiento legislativo con efecto invalidante, toda vez que el dictamen no se acompañó de la *consulta previa a los municipios del Estado de Colima*, no obstante que la reforma analizada tendría un impacto presupuestario en dichas demarcaciones territoriales; ello, de conformidad con el artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, que establece lo siguiente:

¹ **TERCERO.** Los titulares de las administraciones de los Ayuntamientos que actualmente incurran en alguna falta de los supuestos señalados en cualquiera de los incisos de la fracción VI del artículo 47 del presente documento, deberán subsanar, enmendar, adecuar, cambiar o sustituir la irregularidad, en un plazo no mayor a noventa días naturales a la entrada en vigor del presente documento. Asimismo, dentro del mismo plazo, tendrán la obligación de informar por escrito al H. Congreso del Estado, a través de Oficialía Mayor, la reparación del daño cometido.

² **Artículo 48.-** En el caso de urgencia notoria calificada por mayoría de votos de los Diputados presentes, la Legislatura puede dispensar los trámites reglamentarios, sin que se omita en ningún caso el traslado al Ejecutivo.

³ **Artículo 136.-** Los documentos con que se dé cuenta a la Asamblea, serán tramitados de la siguiente manera:
[...]

VI.- Los dictámenes se leerán una vez, concluida su lectura, la Asamblea acordará si se procede a la discusión y votación o se produce una segunda lectura, en cuyo caso ésta se dará en la siguiente sesión. Si se tratare de leyes o decretos, aprobados que sean, se remitirán al Ejecutivo para los efectos del artículo 40 de la Constitución;

VII.- Los dictámenes de leyes, decretos y acuerdos, una vez leídos, serán discutidos y votados en lo general y en lo particular, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 144 de este Reglamento: y
[...].

Artículo 58. Obligación del Congreso del Estado

1. Todo proyecto de ley o decreto que sea sometido a votación del Pleno del Congreso del Estado, deberá incluir en su dictamen correspondiente la relación que guarde con los planes y programas estatales y municipales respectivos y una estimación fundada sobre el impacto presupuestario del proyecto; previa consulta a la dependencia o entidad de la administración pública del Estado y los municipios respectivamente, quienes en un término no mayor de diez días hábiles deberán dar respuesta a las consultas a que se refiere este párrafo, en caso de no emitirse respuesta se entenderá que el proyecto referido cumple los objetivos del Plan Estatal o Municipal de Desarrollo, según sea el caso, así como su viabilidad presupuestal.

No comparto lo anterior, pues considero que dicha disposición no puede servir de parámetro para evaluar la validez constitucional del procedimiento legislativo.

Como ha señalado el Tribunal Pleno en diversas ocasiones, el estudio de las violaciones al procedimiento legislativo debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa para, desde esa perspectiva, vigilar el cumplimiento de dos principios, a saber: i) el de **economía procesal**, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto; y ii) el de **equidad en la deliberación parlamentaria**, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.

En ese sentido, este Tribunal ha señalado que para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo provocan la invalidez de la norma impugnada, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: **1) el procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad**, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; **2) el procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas**; y **3) tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas**.

En el caso, considero que la regla contenida en el artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, la cual regula la actuación y participación de los Municipios —entre otros entes estatales— durante la fase de dictaminación, **no incide en ninguno de esos estándares**, pues no está dirigido a tutelar la libertad e igualdad en la deliberación parlamentaria, las reglas de votación o la publicidad del debate. En esa línea, considero que **dicha disposición no forma parte del parámetro de regularidad constitucional** que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe observar a la hora de evaluar la constitucionalidad del proceso legislativo **y, consecuentemente, su eventual incumplimiento no puede ocasionar la invalidez del Decreto impugnado**.

Efectivamente, como ha sostenido este Tribunal Pleno en otras ocasiones, **la etapa de dictaminación es una fase preparatoria eminentemente “técnica” que no impacta en la conformación de la voluntad parlamentaria**, sino que únicamente sienta las bases sobre las cuales se desarrollará la deliberación pública. Así, por ejemplo, en la **controversia constitucional 94/2011**⁴, esta Suprema Corte sostuvo lo siguiente:

“Aunque el trabajo en comisiones es central al desarrollo del procedimiento legislativo, su naturaleza es distinta a la de la discusión que se lleva a cabo en el seno del Pleno del Congreso. La labor que desempeñan las comisiones es de carácter técnico y preparatorio, en tanto tiende a la emisión de un

⁴ Aprobada en sesión de dieciocho de febrero de dos mil trece por mayoría de siete votos sobre este punto.

dictamen que sirva como punto de partida para la discusión por parte de la Asamblea. Es por ello que los criterios de este Tribunal Pleno se han inclinado por no otorgar potencial invalidatorio a las violaciones cometidas en la etapa del dictamen, en tanto son susceptibles de purgarse por el Congreso respectivo.

[...]

Aunque la participación de los Ayuntamientos sea de fundamental importancia para la emisión informada del dictamen, tal participación no trasciende a la aprobación de la norma, porque dicho dictamen no es sino un documento de trabajo con base en el cual se desarrollara la deliberación pública, por lo que la influencia que pueda tener su intervención en esa etapa no impacta en la conformación de la voluntad parlamentaria”. (Énfasis añadido).

En este sentido, si la fase de dictaminación entraña una *labor fundamentalmente técnica* que tiene por objeto la elaboración de un documento de trabajo que pueda servir como punto de partida para la discusión de la Asamblea, pero que de ninguna manera sustituye la fase de deliberación y conformación de la voluntad parlamentaria que debe tener lugar en el Pleno del órgano legislativo, me parece evidente que **las normas que reglamentan dicha fase no son un parámetro adecuado de validez del procedimiento legislativo.**

A mi juicio, el análisis de la regularidad del procedimiento legislativo que esta Suprema Corte debe llevar a cabo en este medio de control constitucional, **debe circunscribirse al estudio de violaciones que efectivamente puedan impactar en la calidad democrática de la decisión adoptada por el órgano legislativo.** Admitir lo contrario y estudiar violaciones al procedimiento legislativo con base en disposiciones cuyo incumplimiento no podría impactar en la conformación de la voluntad parlamentaria adoptada por el aparato legislativo, como sucede en el caso, **implicaría desvirtuar la función de este Alto Tribunal como garante de la constitucionalidad de los actos legislativos y convertirlo en un revisor más de la legalidad de la actuación del legislador.**

Por estas razones, no comparto que el incumplimiento del requisito previsto en el artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, consistente en la consulta previa a los municipios sobre el impacto presupuestario de una iniciativa, pueda ser utilizado como parte del parámetro de regularidad constitucional y, consecuentemente, ocasionar la invalidez del Decreto impugnado.

II. Dispensa de lectura y repartición de dictamen con suficiente anticipación

Por otra parte, tampoco comparto los argumentos *adicionales* que se dan en el fallo para sostener la invalidez del procedimiento legislativo, relacionados con la violación a los artículos 48 de la Constitución local y 136 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo local, debido a la dispensa de lectura integral del dictamen y el poco tiempo con el que se repartió el mismo.

En primer lugar, en cuanto a la presunta falta de tiempo para el estudio del dictamen derivado del momento de su repartición ocurrido un día antes de su discusión, de la Sesión Ordinaria en que se discutió el dictamen impugnado se advierte que este último fue previamente enviado a todas las y los diputados por vía electrónica⁵ y que estos tuvieron debido conocimiento del mismo; tan es así que existió un amplio debate entre los legisladores en torno al contenido de la iniciativa y del dictamen⁶.

Además, respecto al plazo para remitir los dictámenes a los integrantes del Congreso local antes de su discusión, el artículo 131 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima únicamente establece que *“Las copias de los dictámenes deberán darse a conocer por medio electrónico a los miembros del Congreso, al inicio de la sesión en que sean presentados”*; mientras que los artículos 91⁷ y 93⁸

⁵ De la Sesión ordinaria número 25, correspondiente al primer Periodo Ordinario de Sesiones del Segundo Año de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso de Colima, celebrada los días veintidós y veintitrés de febrero de dos mil diecisiete, se advierte que uno de los Diputados solicitó la dispensa de lectura de los antecedentes y considerandos del dictamen, habida cuenta de que “ya fue enviado el documento vía electrónica a todos los Diputados” (p. 134).

⁶ Sesión ordinaria número 25, correspondiente al primer Periodo Ordinario de Sesiones del Segundo Año de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso de Colima, celebrada los días veintidós y veintitrés de febrero de dos mil diecisiete, pp. 144 a 150.

⁷ **ARTÍCULO 91.** [...]

Una vez firmados los dictámenes, en favor o en contra, por la mayoría de los miembros de la comisión o comisiones encargadas de una iniciativa o asunto, se remitirán por medio electrónico a la Asamblea, debiéndose adjuntar los votos particulares si los hubiere, para su conocimiento.

de la Ley Orgánica del Poder Legislativo local, que regulan lo relativo al trámite de los dictámenes, solo prevén la obligación de circular los documentos por vía electrónica, sin señalar un plazo particular para tal efecto.

Finalmente, tampoco comparto que la falta de justificación de la dispensa de lectura del dictamen haya tenido un impacto invalidatorio en este caso. Como señalé al discutirse la **controversia constitucional 63/2016**, desde mi concepción, el efecto invalidante de los procedimientos legislativos sólo se actualiza cuando existan inconsistencias que incidan e impacten directamente en la deliberación democrática parlamentaria, lo que en el caso no aconteció.

En efecto, si bien el artículo 137 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo local establece la obligación de justificar la urgencia en casos de dispensa de trámite⁹, en este caso la falta de justificación **no puso en riesgo el debate democrático ni afectó los derechos de las minorías**, por dos motivos.

Primero, porque de los antecedentes del proceso legislativo se advierte que lo que se aprobó fue una dispensa de lectura *parcial* de los antecedentes y considerandos del dictamen, por lo que en dicha sesión sí se leyeron los artículos resolutivos y transitorio del mismo; además de que la dispensa fue aprobada por la mayoría requerida en la Constitución local¹⁰ y el Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo local¹¹ para tal efecto. Y segundo, porque, como dije anteriormente, el dictamen fue previamente enviado a todos los diputados por vía electrónica, de forma que los mismos tuvieron amplio conocimiento de éste, al grado que estuvieron en posición de debatir ampliamente sobre su contenido.

Por tanto, aun y cuando en el caso podría considerarse que existió una irregularidad en el procedimiento legislativo, ello no era suficiente para declarar la invalidez de este último, pues de la revisión de su desarrollo se advierte que, pese a la falta de justificación de dispensa de lectura parcial del dictamen, no se trastocaron los principios de la democracia liberal representativa.

El Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- 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 seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de catorce de mayo de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 132/2017, se extiende para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a veintidós de octubre 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 seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de catorce de mayo de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la controversia constitucional 132/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a quince de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

⁸ **ARTICULO 93.** Presentados los dictámenes se les dará lectura y concluida la misma, el Congreso acordará si se procede a la discusión y votación o se produce una segunda lectura, en cuyo caso ésta se remitirá a la siguiente sesión. Las discusiones y los trámites se sujetarán a lo que disponga el Reglamento.

⁹ **Artículo 137.-** En caso de notoria urgencia y, siempre y cuando se justifique ésta, calificada por mayoría de votos de los Diputados presentes, puede la Asamblea dispensar los trámites que para cada asunto determine este Reglamento, sin que se omita en ningún caso el traslado al Ejecutivo, salvo lo dispuesto por el artículo 141 de este ordenamiento.

¹⁰ **Artículo 48.-** En el caso de urgencia notoria calificada por mayoría de votos de los Diputados presentes, la Legislatura puede dispensar los trámites reglamentarios, sin que se omita en ningún caso el traslado al Ejecutivo.

¹¹ **Artículo 137.-** En caso de notoria urgencia y, siempre y cuando se justifique ésta, calificada por mayoría de votos de los Diputados presentes, puede la Asamblea dispensar los trámites que para cada asunto determine este Reglamento, sin que se omita en ningún caso el traslado al Ejecutivo, salvo lo dispuesto por el artículo 141 de este ordenamiento.