

---

## 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 121/2020, así como el Voto Particular y Concurrente del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.**

---

---

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

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 121/2020  
ACTOR: MUNICIPIO DE COLIMA, COLIMA**

**PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ  
SECRETARIO: OMAR CRUZ CAMACHO  
COLABORÓ: ANTONIO FLORES ARELLANO BERNAL**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día **treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno**, por el que se emite la siguiente:

#### SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la presente controversia constitucional 121/2020, promovida por el Municipio de Colima, Estado de Colima, por conducto de su Síndica Municipal, en la que señaló como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Colima, así como al Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado de Colima, y como actos impugnados los siguientes:<sup>1</sup>

1. El texto vigente de la fracción IV del artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, reformado mediante decreto 193, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", en el suplemento número 92 de la edición correspondiente al veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve.
2. El Punto de Acuerdo, como primer acto de aplicación de la fracción IV del artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, en el que la mayoría de los integrantes del Poder Legislativo del Estado de Colima ordenó citar a comparecer al Presidente Municipal de Colima, a efectos de exponer todo lo referente a la extinción de la Procesadora Municipal de Carne del Municipio de Colima, no obstante que dicho asunto fuera declarado totalmente concluido. **(En adelante, Acuerdo para comparecer).**
3. El Oficio No. DPL/1338/2020, de ocho de abril de dos mil veinte, donde se remite el acuerdo aprobado para mandar citar al Presidente Municipal de Colima.
4. El exhorto de veinticuatro de abril de dos mil veinte aprobado por la mayoría de los diputados del Poder Legislativo del Estado de Colima dirigido al Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado, para que, con base en los artículos 7 fracción I y 91 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, realice investigación por la presunta responsabilidad de faltas administrativas del Presidente Municipal de Colima por **DESACATAR UN MANDATO** de dicha soberanía. **(En adelante, Acuerdo de exhortación).**

#### I. ANTECEDENTES

1. El Municipio actor relató como antecedentes del caso los siguientes:
2. El trece de noviembre de dos mil diecinueve, el Cabildo del Municipio de Colima aprobó el "Acuerdo que extingue el organismo público descentralizado denominado 'Procesadora Municipal de Carne'; modifica y deroga disposiciones del Reglamento de Gobierno Municipal de Colima; establece disposiciones relativas a la liquidación de la 'Procesadora Municipal de Carne' y aprueba las Bases para el proceso de desincorporación del organismo descentralizado del Municipio de Colima".
3. Además, se presentó ante el Congreso del Estado el oficio número S-846/2019, en donde se informó la determinación anterior, tomando en cuenta que la Procesadora Municipal de Carne fue creada mediante un Decreto de Ley (1984) emitido por el Congreso del Estado.

---

<sup>1</sup> El oficio de demanda de controversia constitucional fue depositado en Correrías de México el veintitrés de julio de dos mil veinte y recibida en este Alto Tribunal el siete de agosto siguiente.

4. El dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Colima el “Acuerdo que extingue el organismo público descentralizado denominado ‘Procesadora Municipal de Carne’; modifica y deroga disposiciones del Reglamento de Gobierno Municipal de Colima; establece disposiciones relativas a la liquidación de la ‘Procesadora Municipal de Carne’ y aprueba las Bases para el proceso de desincorporación del organismo descentralizado del Municipio de Colima”.
5. El dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Colima el Decreto número 193 “por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima y de su reglamento”; especialmente se adicionó la porción normativa impugnada.
6. El ocho de abril de dos mil veinte, el Congreso del Estado aprobó el Dictamen número 76 en la que se desechó el oficio número S-846/2019. Además, se aprobó un acuerdo en el que se ordenó citar a comparecer al Presidente Municipal de Colima, a efecto de exponer todo lo referente a la extinción de la Procesadora Municipal de Carne del Municipio de Colima.
7. El diecisiete de abril de dos mil veinte, el Presidente Municipal de Colima, mediante escrito presentado ante el Congreso del Estado de Colima, realizó manifestaciones respecto a la extinción del organismo multicitado.
8. El veinticuatro de abril de dos mil veinte, el Poder Legislativo Estatal aprobó el Acuerdo de exhortación dirigido al Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado, para que, con base en los artículos 7 fracción I y 91 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, realice la investigación por la presunta responsabilidad de faltas administrativas del Presidente Municipal de Colima por desacatar un mandato de dicha Soberanía.
9. **Conceptos de invalidez.** El Municipio actor en su **primer concepto de invalidez** manifiesta, en síntesis, que los Poderes Legislativo y Ejecutivo locales invaden la esfera de competencia otorgada al Municipio en el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, al aprobar, promulgar y publicar el Decreto 193, por el que se adicionó la fracción IV al artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima. Al respecto, resulta relevante esclarecer la línea divisoria entre la facultad fiscalizadora de los Congresos locales y, por otro lado, la facultad de gestión de los Ayuntamientos para organizar la administración pública municipal.
10. Agrega que del artículo 115 constitucional se resalta la libertad política, económica, administrativa y de gobierno de los Municipios. Posterior a un resumen del contenido del artículo referido, afirma que del mismo se puede derivar el precepto fundamental de libertad municipal. Además de que los Municipios, a través de sus Ayuntamientos, gozan de plena autonomía para dirigir los destinos políticos y administrativos en su circunscripción municipal, disfrutando de facultades para autogobernarse y que sólo por excepción podrían intervenir las legislaturas estatales.
11. El Municipio actor señala que, conforme a la Constitución Federal y a las leyes locales, el Poder Legislativo tiene facultades de fiscalización hacia los Municipios, pero únicamente conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad, en el específico caso del Estado de Colima, el proceso de fiscalización se realizará a través del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado y de acuerdo a los procedimientos de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado, por lo que determinar en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, la facultad para llamar a los funcionarios para ver qué están haciendo y cómo lo hacen, se encuentra fuera de las facultades de fiscalización y constituye una intromisión a la vida interna de los Municipios.
12. Agrega el Municipio actor que el artículo impugnado vulnera la autonomía municipal. Además de que no motivaron ni fundamentaron la facultad constitucional que tienen para poder citar a los funcionarios municipales a informar y explicar hechos o circunstancias que por su naturaleza resulten de trascendencia para la sociedad o el buen desempeño del servicio público.
13. Por lo anterior, el Municipio estima que los Poderes Legislativo y Ejecutivo, con el artículo impugnado, invaden la facultad de gestión de los ayuntamientos para organizar la administración pública municipal.
14. Conforme a la Constitución Federal, el Legislativo Estatal únicamente puede intervenir en la vida de los Municipios en los siguientes supuestos: tratándose de la fiscalización de los recursos públicos (con revisiones del Órgano Estatal de Fiscalización), en la suspensión de los Ayuntamientos o en su desaparición, en la designación de sus miembros cuando no lo prevea la ley, en la emisión de las leyes sobre las bases generales de la administración pública, en la asociación con municipios de otras entidades federativas, en la emisión de leyes laborales y en la aprobación de las leyes que establezcan las contribuciones a favor de los municipios.

15. Afirma que fuera de dichos supuestos el Congreso del Estado carece de facultades constitucionales para interferir en la vida municipal. Por lo que, al no actualizarse ninguna de las causas de excepción, es claro que al emitir el Decreto impugnado se viola el artículo 115 constitucional. Inclusive, en el caso de que se pretenda evaluar los resultados de la gestión financiera, esto sólo puede realizarse a través de la revisión y fiscalización de la cuenta pública de los Municipios en los términos y procedimientos regulados en las leyes específicas y no en un hecho aislado al establecer atribuciones a su favor para mandar citar a funcionarios municipales cuando se le plazca.
16. El Municipio considera que la intención es utilizar la disposición para interferir en la vida municipal, acosando al Municipio en sus actuaciones y pretendiendo iniciar procedimientos sancionadores en contra de los funcionarios municipales, vulnerando la autonomía municipal. Lo anterior sucede en el caso concreto: el Municipio de Colima publicó el acuerdo por el que se extingue la Procesadora Municipal de Carne y notificó tal determinación al Congreso que, a su vez, desechó el oficio y ordenó comparecer al Presidente Municipal de Colima. Esta citación no justifica ni señala los extremos requeridos para la comparecencia del Presidente Municipal, ya que se extralimita al requerir los fundamentos legales en los que se basó el Ayuntamiento para desconocer el Decreto de creación de la Procesadora Municipal de Carne, siendo que el Congreso no puede revisar la legalidad de los actos emitidos por un ente municipal dotado de autonomía.
17. Además, el Presidente Municipal presentó un escrito realizando manifestaciones respecto del acto de mérito, pero el Poder Legislativo Estatal aprobó un Acuerdo de exhortación dirigido al Órgano Superior de Auditoría para realizar una presunta responsabilidad del Presidente Municipal.
18. Así, la fracción IV del artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima viola los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Federal, al existir una intromisión en la vida interna municipal y, por ende, atenta contra su soberanía y autonomía. De una simple lectura del artículo 115 constitucional queda claro que los Municipios gozan de plena autonomía para dirigir los destinos políticos y administrativos en su circunscripción municipal, disfrutando de facultades para autogobernarse. El Congreso Estatal no es un ente facultado para determinar la inconstitucionalidad o ilegalidad de los actos emitidos por el Cabildo Municipal, por lo que la norma impugnada permite al Congreso vulnerar la autonomía que la Constitución Federal le otorgó al Municipio.
19. El artículo 16 de la Constitución Federal limita la actuación de cada órgano de gobierno conforme al régimen de distribución de competencias establecido en la Constitución Federal. Por lo que a través de este medio de control constitucional procede declarar la invalidez de los actos de los órganos originarios del Estado que se realizan fuera de los límites constitucionales. El Congreso no puede citar a funcionarios municipales para informar y explicar sobre aspectos que correspondan al ámbito de competencia propio de los Municipios, máxime que la declaración de legalidad o ilegalidad de los actos emitidos por los Municipios implica una determinación de índole jurisdiccional, por lo que tal tipo de actuación, al implicar la intromisión a la esfera de atribuciones de otro órgano originario, debe declararse inválido.
20. En el **segundo concepto de invalidez** el Municipio actor señala que los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal consagran el principio constitucional de legalidad. El artículo impugnado no cumple con los estándares de actuación constitucionales, puesto que no justifica cuál es la facultad constitucional que le otorga la potestad para interferir en la vida interna de los Municipios al mandarlos citar para informar hechos que por su naturaleza resulten de trascendencia para la sociedad o el buen desempeño del servicio público.
21. Después de reseñar los artículos 90, 92 y 123 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, afirma que del contenido del dictamen del artículo impugnado se evidencia una falta de preocupación del órgano legislativo por un correcto examen del proyecto de la reforma, no obstante de que el artículo 90 de la ley referida exige las opiniones técnicas jurídicas en cuanto a impacto de leyes por parte de las Secretarías del Poder Ejecutivo, Ayuntamientos, Organismos Descentralizados y Órganos Autónomos, dicho Poder sometió a votación el asunto, desdeñando abiertamente la opinión de los sujetos que serán afectados por la facultad que el propio legislativo se otorgó para poder citarlos a comparecer, lo cual constituyen violaciones en el procedimiento legislativo que tienen potencial invalidante. Estimar lo contrario implicaría permitirle a los Poderes demandados un nivel de injerencia inadmisibles en la operación diaria del Ayuntamiento.
22. Los **artículos constitucionales** que el Municipio actor señala que fueron violados son los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Federal.

**II. TRÁMITE**

23. **Admisión y trámite.** El Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional con el número 121/2020 y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor.
24. El Ministro instructor, en auto de diecisiete de septiembre de dos mil veinte, admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Colima, así como al Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado, a quienes emplazó para que formularan su contestación, y dio vista a la Fiscalía General de la República, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.
25. **Contestación del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado.** Este órgano demandado, por conducto de la Auditora Superior, en su contestación señala, en síntesis, que se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en la fracción III del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de la materia, en virtud de que no existe el acto materia de la controversia que la parte actora atribuye al Órgano Superior de Auditoría, pues a la fecha no se ha iniciado investigación alguna por parte de ese Órgano, derivado del exhorto legislativo de veinticuatro de abril de dos mil veinte, en contra del Presidente Municipal de Colima, por carecer de competencia constitucional y legal para ello.
26. Se precisa que ese Órgano, mediante oficio 830/2020 de siete de mayo de dos mil veinte, dio contestación al Acuerdo de exhortación del legislativo de mérito, haciéndole saber al Congreso Estatal que dicho órgano es incompetente para llevar a cabo la investigación solicitada, pues de conformidad con la normativa aplicable, solamente se encuentra facultado para aplicar la ley con la finalidad de investigar faltas administrativas graves dentro del ámbito de su competencia, siendo que en el caso, la autoridad fiscalizadora no había formulado ningún requerimiento o resolución vinculatoria al Presidente Municipal en el que haya proporcionado información falsa, haya omitido respuesta alguna, o haya retrasado deliberadamente y sin justificación la entrega de información, que configuraran los elementos de procedibilidad para realizar una investigación.
27. Además, argumenta que en relación con los conceptos de invalidez que pretende hacer valer el Municipio actor en contra de ese órgano, deben desestimarse por inoperantes, en virtud de que no existe el acto combatido que la accionante atribuye a esa entidad de fiscalización.
28. **Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Colima.** El Poder Ejecutivo Estatal, por conducto de su consejero jurídico, manifiesta, en síntesis, que no existe ningún acto por medio del cual el Poder Ejecutivo invada la esfera de competencias del Municipio actor, puesto que la adición al artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima no necesita promulgación del Poder Ejecutivo del Estado, ni podía ser objeto de veto, únicamente le fue turnada a ese Poder para los efectos de su publicación, de conformidad con el artículo 32 de la Constitución local y el diverso 11 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado. Por ende, el acto impugnado inició su vigencia desde el momento de su aprobación por el Poder Legislativo local.
29. Además, precisa que el Poder Ejecutivo se encuentra obligado por la normativa señalada a publicar las reformas y adiciones que el Poder Legislativo realice a su Ley Orgánica y a su Reglamento. En consecuencia, se actualiza la causal de sobreseimiento establecida en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la materia, al ser inexistente el acto materia de la presente controversia.
30. **Contestación del Poder Legislativo del Estado de Colima.** El Poder Legislativo local, por conducto de su Presidente de la Mesa Directiva, argumenta, en síntesis, que la controversia constitucional es improcedente al no haberse agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, pues en sí, lo que debió de haber promovido era el juicio de amparo contra leyes, ya que no existe invasión de competencias o alteración en la integración del Ayuntamiento de Colima por parte del Congreso Estatal. La facultad que establece el artículo impugnado no consiste en prejuzgar sobre el quehacer del Ayuntamiento, ni mucho menos invadir su competencia.
31. El interés de la colectividad, continúa el Poder Legislativo, debe prevalecer sobre el interés particular de cualquier gobernante o gobierno, sea del orden estatal o municipal. En el tema específico, la determinación del Ayuntamiento de Colima de cerrar definitivamente la Procesadora Municipal de Carne durante la pandemia del virus SARS-CoV-2, que es un servicio público que constitucionalmente está obligado a prestar, hizo necesario que el Congreso Estatal solicitara la comparecencia de dicho Ayuntamiento para que explicara los motivos del cierre de esa procesadora, sin que ello implicara que el Congreso analizara el asunto y lo calificara como ilegal.

32. Además, el artículo impugnado no otorga derechos ni impone obligaciones al Ayuntamiento de Colima, para que alegue una invasión de competencias. Por tanto, lo procedente era promover un amparo contra leyes y no una controversia constitucional.
33. El artículo impugnado no invade la competencia del Ayuntamiento, pues de conformidad con el artículo 36 de la Constitución local, el Congreso Estatal tiene la atribución, con el auxilio del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado, de revisar y fiscalizar la Cuenta Pública de los poderes del Estado, los órganos autónomos, los municipios y las entidades paraestatales y paramunicipales, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera. La revisión será legal, económica, financiera y contable del ingreso y gasto público. Asimismo, el Congreso fiscalizará las acciones de los referidos entes públicos en materia de fondos, recursos locales y deuda pública.
34. Del artículo impugnado, se desprende que el Congreso podrá citar a cualquier servidor público de la Administración Pública Estatal o Paraestatal, Municipal o Paramunicipal, o a personas que hayan manejado recursos de la hacienda pública para el efecto de informar y explicar hechos o circunstancias que por su naturaleza resulten de trascendencia para la sociedad o el buen desempeño del servicio público. En consecuencia, si a la procesadora le eran dotados recursos públicos, entonces fue legal que se le llamara al Presidente Municipal para el efecto de que diera una explicación del motivo de la extinción de dicha procesadora. Máxime que dicho organismo fue creado mediante un decreto de ley emitido por el Congreso y no por el Ayuntamiento; ley que continúa vigente. No obstante lo anterior, el Ayuntamiento extinguió la procesadora, cerró la planta y liquidó a los trabajadores, situación que afecta a los trabajadores, al sector ganadero y en general a la población que consume carne. El Ayuntamiento, previo a declarar su extinción, debió solicitar al Congreso Estatal la derogación de la ley que creó la procesadora.
35. La citación a que se refiere el artículo impugnado sólo es para informar y explicar hechos o circunstancias que por su naturaleza resulten de trascendencia para la sociedad o el buen desempeño del servicio público, en ninguna parte de la norma se establece que derivado de esa citación se determinará la inconstitucionalidad o legalidad de los actos emitidos por las autoridades públicas, ni mucho menos se imponen o restringen derechos u obligaciones.
36. Extinguir una procesadora de carne, donde se sacrificaban animales para consumo humano, en medio de una pandemia mundial, ha propiciado que la matanza de animales se realice de manera clandestina lo que ha generado una gran preocupación en la ciudadanía, pues no se tiene la certeza de que la carne cuente con todos los protocolos adecuados para su distribución.
37. Además, a la fecha no se ha emitido ninguna sanción al Presidente del Ayuntamiento derivado de que éste no acudió a la citación, únicamente se giró un Acuerdo de exhortación al Órgano Superior de Auditoría para que realizara una investigación, sin que de ello se desprenda una sanción.
38. Por otra parte, afirma que el artículo impugnado no viola el principio de legalidad. De conformidad con la jurisprudencia de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES", cuando el acto impugnado no trasciende de forma directa en la esfera de los particulares, como sucede en el caso, basta que exista la facultad del órgano para realizar la conducta desplegada. Premisa que se satisfizo, pues de conformidad con la Constitución Local, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima y su Reglamento, el Congreso Estatal tiene facultades para presentar iniciativas de ley, aprobar leyes, emitir decretos y solicitar al Gobernador su promulgación y publicación.
39. Asimismo, se cumplió con la garantía de debida motivación, pues la conducta de la autoridad contaba con los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho suficientes para afirmar que es correcta la aplicación que llevó a cabo el Congreso Local de tales preceptos. Esto es, la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado de Colima emitió el dictamen correspondiente a la iniciativa de reforma. En sesión ordinaria se sometió el dictamen al Pleno del Congreso, donde se aprobó por mayoría calificada.
40. **Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** Estos servidores públicos no rindieron opinión en esta controversia constitucional.
41. **Audiencia.** Substanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>2</sup> se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, se hizo constar que las partes no formularon alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

---

<sup>2</sup> La audiencia se celebró el dieciocho de febrero de dos mil veintiuno.

### III. COMPETENCIA

42. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dado que se trata de un conflicto competencial entre el Municipio de Colima del Estado de Colima y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa.

### IV. PRECISIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNADOS

43. De conformidad con los artículos 39 y 41, fracción I de la Ley Reglamentaria de la materia,<sup>3</sup> procede ahora precisar los actos impugnados que serán motivo de análisis en la presente controversia constitucional.
44. De la lectura integral del escrito de demanda y sus anexos, se advierte que el Municipio actor impugna el Acuerdo presentado por la diputada Claudia Gabriela Aguirre Luna, aprobado en sesión del Congreso local el ocho de abril de dos mil veinte, en el que se manda a citar a comparecer al Presidente Municipal de Colima, mismo que le fue notificado al Municipio por Oficio número DPL/1338/2020, el trece de abril de dos mil veinte (como ya se indicó, **Acuerdo para comparecer**).
45. Además, impugna el Acuerdo aprobado por el Congreso local en donde se exhorta al Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado para que realice una investigación por la presunta responsabilidad de faltas administrativas del Presidente Municipal (como ya se señaló, **Acuerdo de exhortación**).
46. Asimismo, impugna el **artículo 8, fracción IV de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima**, justamente con motivo de su aplicación en el Acuerdo para comparecer.
47. Por tanto, se tienen como actos impugnados en el presente medio de regularidad constitucional: a) el Acuerdo para comparecer, b) el Acuerdo de exhortación y c) el artículo 8, fracción IV de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima.

### V. OPORTUNIDAD

48. 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 forma siguiente:<sup>4</sup>
49. Tratándose de actos:
- 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.
  - A partir del día siguiente al en que el actor haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución.
  - A partir del día siguiente al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.
50. En el caso de normas generales:
- A partir del día siguiente a la fecha de su publicación.
  - A partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

<sup>3</sup> Artículo 39. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

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

<sup>4</sup> 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 [...].

51. En primer lugar, se debe analizar la oportunidad de la demanda respecto del Acuerdo para comparecer, en que se aprueba citar a comparecer al Presidente Municipal de Colima, ya que éste fue señalado como el primer acto de aplicación de la norma impugnada. En ese sentido, el cómputo debe realizarse tomando en cuenta que este acto le fue notificado al Municipio actor el trece de abril de dos mil veinte, por oficio número DPL/1338/2020.<sup>5</sup>
52. Como una cuestión previa se debe destacar que en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2-COVID-19, el Pleno de esta Suprema Corte aprobó los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020, a través de los cuales se declararon inhábiles para la Suprema Corte los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte. El Acuerdo número 14/2020 determinó levantar la suspensión de plazos en los asuntos competencia de este Alto Tribunal.
53. En ese sentido, el plazo de treinta días previsto en la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia transcurrió del tres de agosto al once de septiembre de dos mil veinte.<sup>6</sup>
54. Por consiguiente, si la demanda fue depositada en Correos de México el veintitrés de julio de dos mil veinte y recibida en este Alto Tribunal el siete de agosto siguiente, debe concluirse que la misma fue presentada en forma oportuna<sup>7</sup>.
55. Ahora bien, el Municipio actor impugna también el artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, con motivo de su primer acto de aplicación en el Acuerdo para comparecer impugnado.
56. Al respecto, es conveniente tener presente el criterio del Tribunal Pleno en el sentido de que un acto constituye la aplicación de una norma general, siempre y cuando tenga su fundamento en la misma, es decir, cuando en él se haga mención expresa de ésta como su fundamento o se haga una referencia expresa a ella en algún sentido y, además, que en dicha norma se encuentre previsto el caso concreto que se identifica o se contiene en el acto señalado como el de su aplicación, de tal forma que a través de este último se materialice el presupuesto normativo que contiene la disposición general (aplicación expresa o directa); o bien, cuando aunque en dicho acto no se haya citado expresamente la norma general, en ésta se encuentre previsto el caso concreto que se identifica o se contiene en el acto señalado como el de su aplicación, en la forma señalada (aplicación implícita o indirecta).<sup>8</sup>
57. En ese sentido, debe analizarse si, en el caso, el Acuerdo para comparecer impugnado efectivamente se trata del primer acto de aplicación, ya que, de lo contrario, el cómputo deberá realizarse a partir del día siguiente a la fecha de la publicación de la norma general combatida.<sup>9</sup>
58. Este Tribunal Pleno advierte que en el Acuerdo para comparecer sí se aplicó el artículo 8, fracción IV de la Ley Orgánica del Poder Legislativo local, tal como se advierte de su propio contenido, y no se observa que en autos existan actos de aplicación anteriores, ni las autoridades demandadas afirmen actos de aplicación previos. El Acuerdo para comparecer que fue sometido a votación por el Congreso local y posteriormente aprobado, señala lo siguiente:

---

<sup>5</sup> Tal y como se advierte del sello fechador que obra en el oficio DPL/1338/2020, que remitió como prueba el Municipio actor.

<sup>6</sup> Debiéndose descontar los días ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de agosto, y cinco y seis de septiembre, de dos mil veinte, por ser sábados y domingos, y por lo tanto inhábiles conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>7</sup> Véase el criterio número P./J. 17/2002. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XV. Abril de 2002, página 898, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REQUISITOS, OBJETO Y FINALIDAD DE LAS PROMOCIONES PRESENTADAS POR CORREO MEDIANTE PIEZA CERTIFICADA CON ACUSE DE RECIBO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)".

<sup>8</sup> Este criterio de aplicación expresa e implícita de normas generales se ha sostenido por el Tribunal Pleno en diversos precedentes, entre ellos la controversia constitucional 80/2013, fallada el veinte de mayo de dos mil catorce, por unanimidad de nueve votos; así como la controversia constitucional 121/2017, fallada el tres de julio de dos mil dieciocho, aprobada en ese punto por unanimidad de diez votos. Incluso la Primera Sala ha utilizado la misma metodología de análisis, por ejemplo, al resolver el recurso de reclamación 151/2017, fallado el veintidós de noviembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de cuatro votos.

<sup>9</sup> Resulta aplicable el criterio P./J. 65/2009 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, AL ESTUDIARSE EN LA SENTENCIA LA OPORTUNIDAD EN LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA RELATIVA DEBERÁ ANALIZARSE SI LA IMPUGNACIÓN DE AQUÉLLAS SE HACE CON MOTIVO DE SU PUBLICACIÓN O DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN". Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, julio de 2009, página 1535.

“C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL  
H. CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA.-

Presente.-

La suscrita Diputada Claudia Gabriela Aguirre Luna integrante del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional, con fundamento en la fracción I del artículo 83 y la fracción III del artículo 84, ambos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, así como en el artículo 126 de su Reglamento, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea la presente Iniciativa de punto de Acuerdo, por el cual se solicita la comparecencia ante el Pleno de este Poder Legislativo del Contador Público Leoncio Alfonso Morán Sánchez, en su carácter de Presidente del honorable Ayuntamiento del municipio de Colima, lo anterior al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PRIMERO.- Con fecha 14 de noviembre del año 2019 se recibió en la Oficialía Mayor de este Congreso del Estado el oficio No. S-846/2019, signado por el Presidente Municipal de Colima, Leoncio Alfonso Morán Sánchez, donde señalaba de manera textual: “remito a usted la iniciativa de Ley para solicitar la derogación del Decreto No. 146, denominado Ley que Crea a la Procesadora Municipal de Carne, como un Organismo Descentralizado del Municipio de Colima y publicado en el periódico oficial ‘El Estado de Colima’ el 12 de mayo de 1984, en virtud de que en Sesión Ordinaria de Cabildo, celebrada el 13 de noviembre del presente año se aprobó el Acuerdo por el que se extingue el organismo público descentralizado denominado ‘Procesadora Municipal de Carne’ y se aprueban las bases para el proceso de desincorporación de la ‘Procesadora Municipal de Carne’ como un organismo descentralizado del Municipio de Colima”, dicha comunicación fue turnada a las comisiones de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, de Desarrollo Urbano, Municipios y Zonas Metropolitanas y de Gobernación y Poderes, con la finalidad de dar trámite a la misma.

SEGUNDO.- Derivado de lo anterior se sostuvieron algunas pláticas con el Ayuntamiento de Colima respecto a su propuesta, quedando de proveer al Congreso de mayor información a efecto de realizar un análisis serio y responsable de un tema tan delicado.

TERCERO.- Sin embargo, la semana pasada se llevó a cabo el cierre de la Planta Procesadora de Carne del Municipio de Colima, lo anterior según fue dado a conocer por el propio alcalde en diversos medios de comunicación donde declaró: *“Quiero reconocer la gran disposición que se tuvo entre la autoridad municipal y los trabajadores para poder finalizar en muy buenos términos el cierre de operaciones de la Procesadora Municipal de carne; ya que en todo momento de las negociaciones, se ponderó el bien general por encima de intereses particulares; y eso debe de reconocerse y celebrarse.”*

CUARTO.- No obstante las declaraciones del Alcalde, el cierre de la procesadora de carne ha generado bastante inconformidad no solo en el sector ganadero de Colima, sino también entre los trabajadores de dicho ente así como de la población en general que ha manifestado una genuina preocupación por la procedencia e higiene de la carne que se consume en Colima.

En éste último punto, en el que quiero hacer especial énfasis, puesto que a criterio de la suscrita representante popular, el munícipe se equivoca en la decisión unilateral tomada, en principio de cuentas, porque más adelante expondré las razones que tengo para considerar inconstitucional e ilegal su proceder, sino por el hecho de que lo hace en el momento más inoportuno, puesto que es del dominio público, que nos encontramos inmersos en una crisis sanitaria, derivada de la pandemia mundial por el coronavirus, que se encuentra afectando ya a nuestro país y nuestro Estado de Colima, por lo que hoy más que nunca, se vuelve imperativo, el extremar las medidas sanitarias necesarias y el hecho de que el Alcalde del municipio de Colima, ordene el cierre de la procesadora de carne municipal, pone en un grave riesgo la salud de los colimenses, puesto que con su actuar irresponsable,

propicia el que se lleve a cabo sacrificio clandestino de ganado, en el que no existe control sanitario alguno y de esta manera los productos cárnicos obtenidos de esta manera, van a parar a las carnicerías locales, poniendo en riesgo la salud, de quienes consumimos carne local, es por ello que esta parte, es la más grave en el tema que nos ocupa.

QUINTO.- Es importante señalar que el servicio de rastro del cual se pretende desligar el Ayuntamiento de Colima es una obligación a cargo de los municipios acorde a lo señalado por nuestra Constitución Local en el artículo 90, fracción III, inciso f); misma obligación se encuentra consagrada en el artículo 115, Base III, inciso f), de nuestra Constitución Federal.

SEXTO.- No escapa de nuestra atención el hecho de que el Alcalde de Colima hable de que la procesadora no era redituable económicamente, sino que era costosa, pues olvida que los servicios públicos municipales NO SON para hacer negocio, sino para brindar como su nombre lo dice, un SERVICIO a las personas, es decir solventar las necesidades de la población.

Estimar lo contrario sería el equivalente a prepararnos para que en cualquier momento el municipio deje de recoger la basura argumentando que esta actividad tampoco le es redituable.

Lo anterior se acentúa tomando en consideración que Leoncio Morán ha emprendido una diversas [sic] acciones legales para “recuperar la rectoría” de algunos otros servicios municipales los cuales supongo considera mucho más redituables y jugosos, demostrando así una terrible incongruencia pues por un lado pelea para que le sean devueltos ciertos servicios públicos a los que les ve potencial económico y por otro se deshace de aquellos que no estima redituables.

SÉPTIMO.- El actuar del Presidente Municipal de Colima se vislumbra como ilegal pues está unilateralmente invalidando una disposición aprobada por el Congreso del Estado como es el caso de la Ley que Crea a la Procesadora Municipal de Carne, como un organismo descentralizado del Municipio de Colima, contenida en el Decreto No. 146.

OCTAVO.- Lo anterior tomando en consideración que hasta antes de la reforma de fecha 23 de diciembre de 1999 al artículo 115 de la Constitución Federal para reconocer la autonomía municipal, los organismos descentralizados municipales eran creados por el Congreso Local.

Es así que en cumplimiento a los transitorios de la reforma federal, Colima adecuó su legislación, reformando la constitución local, lo cual hizo mediante el Decreto 310 publicado el 30 de septiembre del año 2000, siendo el caso que el artículo segundo de los transitorios de dicho decreto establecía la obligación del Congreso y de los Ayuntamientos de realizar las adecuaciones correspondientes en el ámbito de su competencia señalando de manera textual que: “En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.”

Es decir que la referida ley que creó a la procesadora municipal continúa vigente y es aplicable en tanto no se aplique el procedimiento legal correspondiente, el cual forzosamente debe pasar por el Congreso del Estado pues debemos recordar que nadie, ni el Ejecutivo Estatal ni mucho menos un Presidente Municipal puede abrogar una ley, pues esta facultad recae exclusivamente en el Congreso del Estado.

No debemos olvidar también que en la primera ocasión que Leoncio Morán fue Alcalde de la capital, estuvo operando la planta procesadora observando y aplicando el Decreto No. 146 que hoy pretende desconocer unilateralmente.

NOVENO.- Sin embargo, asuntos de gran calado como el que aquí se expone, no deben tomarse a la ligera y mucho menos deben politizarse, pues se trata del respeto a nuestra Constitución y a la ley; por ello, desde el pasado lunes envíe un oficio al Presidente Municipal solicitándole hiciera llegar a la Comisión a mi cargo diversa información relacionada con el cierre de la planta incluyendo los argumentos y razonamientos jurídicos en los que se basó para su accionar, pidiéndole lo hiciera en un plazo no mayor a 3 días, pues se supone que él cuenta con toda esta información que era importante conocer antes de materializar el cierre de la procesadora.

Entre la información requerida solicitamos, entre otras cosas, copia certificada de la iniciativa de ley para solicitar la derogación del Decreto No. 146, denominada "Ley que Crea la Procesadora Municipal de Carne, como un Organismo Descentralizado del Municipio de Colima", así como copia certificada del acta de cabildo correspondiente donde se aprobó la misma.

DÉCIMO.- Es momento que no hemos recibido comunicación alguna de parte del ayuntamiento, en la que se dé respuesta de nuestro oficio y mucho menos hemos recibido la documentación requerida.

Sin embargo, curiosamente el día ayer tuvimos conocimiento que el Alcalde se retractó de su primer oficio, lo hizo a través del oficio No. S-070/2020, donde ahora dice que 'AÚN NO HA SIDO APROBADA POR EL CABILDO DEL MUNICIPIO DE COLIMA LA INICIATIVA ORDENADA EL 13 DE NOVIEMBRE QUE CUMPLA CON LOS REQUISITOS QUE ESTABLECE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO. EN RAZÓN de lo anterior, solicito comunique dicha circunstancia a las comisiones... en virtud de que en sentido estricto, el municipio de Colima NO HA PRESENTADO INICIATIVA DE LEY CORRESPONDIENTE AL TEMA SEÑALADO CON ANTERIORIDAD.'

Es decir que no obstante que Leoncio Morán envió un oficio señalando expresamente que presentaba una iniciativa de ley para "derogar" el Decreto número 146, ahora mediante otro comunicado nos dice que siempre no presentó iniciativa y que próximamente el cabildo la va a aprobar.

De allí que nuevamente pone de manifiesto un actuar precipitado y que se aparta del marco Constitucional y legal vigente.

DÉCIMO PRIMERO.- Ante la falta de disposición del Alcalde para transparentar este tema y dada la gravedad del mismo, pues en caso de no demostrar que su actuación fue apegada a derecho, podría dar pie al fincamiento de responsabilidades administrativas, juicio político e inclusive un proceso penal en su contra, es que consideramos pertinente **hacer uso de la facultad que como Poder Legislativo nos confiere la fracción IV del artículo 8 de nuestra ley orgánica**, para citar a comparecer ante el Pleno del Congreso en sesión pública al Presidente Municipal de Colima a efecto de que rinda cuentas en esta tribuna del pueblo, explicándonos e informándonos los pormenores de este tema de gran importancia para los colimenses, pero sobre todo, que informe a la sociedad colimense, las razones específicas que tiene para inaplicar una ley expedida por este Congreso del Estado, inobservar su obligación Constitucional de brindar el servicio público de rastro, pero sobre todo, que explique la forma como habrá de subsanarse el grave problema de salud pública que se puede generar derivado del cierre de la procesadora de carne municipal.

Por todo lo expuesto y en virtud de las atribuciones que me confiere el orden constitucional y legal vigente, someto a consideración de esta Soberanía, la siguiente iniciativa de punto de:

#### ACUERDO

PRIMERO.- Es de aprobarse y se aprueba citar a comparecer ante el Pleno de este Poder Legislativo, en sesión pública, al Contador Público Leoncio Alfonso Morán Sánchez, Presidente Municipal de Colima a efecto de que informe a esta Legislatura todo lo relativo a la extinción de la procesadora municipal de carne.

Para lo cual se le recomienda presentar la siguiente información:

- 1.- Copia certificada del acta de Cabildo N° 56 correspondiente a la sesión del 13 de noviembre del año 2019.
- 2.- Copia certificada del proyecto de acuerdo presentado ante el Cabildo para extinguir la Procesadora Municipal de Carne, donde deben constar la exposición de motivos correspondiente, así como copia de los estudios, informes o demás documentos que sirvieron para su elaboración.
- 3.- Los fundamentos legales que ostente el Ayuntamiento para desconocer el Decreto de creación de la Procesadora Municipal de Carne.

4.- Copia certificada del padrón de bienes que conforman el patrimonio municipal de la Procesadora Municipal de Carne.

5.- Copia certificada del Acuerdo de creación de la Unidad Administrativa Encargada de la Liquidación de la Procesadora Municipal de Carne, así como la integración de la misma.

6.- Copia certificada del dictamen de la situación financiera y contable emitido por la Contraloría Municipal referido en el punto Décimo Primero del acuerdo por el que se extingue la Procesadora Municipal de Carne.

7.- Copia certificada de la iniciativa de ley para solicitar la derogación del Decreto No. 146, denominada "Ley que Crea la Procesadora Municipal de Carne, como un Organismo Descentralizado del Municipio de Colima", así como copia certificada del acta de cabildo correspondiente donde se aprobó la misma.

SEGUNDO.- Dicha comparecencia será llevada a cabo el día \_\_\_ a las \_\_\_\_\_ horas, bajo el formato que para tal efecto acuerde la Comisión de Gobierno Interno y Acuerdos Parlamentarios.

#### TRANSITORIO

ÚNICO.- Una vez aprobado el presente acuerdo, comuníquese el mismo a la autoridad señalada para los efectos administrativos correspondientes.

La diputada que suscribe la presente iniciativa, con fundamento en el artículo 87 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, solicito que la misma sea sometida a discusión y aprobación en el momento mismo de su presentación por cumplirse los requisitos legales establecidos para ello.

Atentamente

Colima, Colima, 08 de abril de 2020.

CLAUDIA GABRIELA AGUIRRE LUNA

Diputada".

59. En estas condiciones, debe tenerse como oportuna la impugnación que se hace del artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, al tratarse del primer acto de aplicación y al haberse impugnado el Acuerdo para comparecer de ocho de abril de dos mil veinte dentro del plazo de treinta días para la promoción de la presente controversia constitucional.
60. Finalmente, por lo que hace al Acuerdo de exhortación dirigido al Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado para que realice una investigación por la presunta responsabilidad de faltas administrativas del Presidente Municipal. Este Tribunal Pleno advierte que el Municipio actor no manifiesta la fecha en que tuvo conocimiento de dicho acto y en la copia certificada que presenta el Poder Legislativo demandado del oficio OFPL/0211/2020, por medio del cual se le comunica el acuerdo al órgano de auditoría, no se advierte que éste haya sido notificado al Municipio actor; sin embargo, la falta de certeza de la fecha en que el Municipio actor conoció de dicho acto no puede redundar en perjuicio de éste, máxime cuando aun tomando la fecha en que se emitió dicho oficio, esto es, el veinticuatro de abril de dos mil veinte, la presentación de la demanda sería oportuna.<sup>10</sup>
61. En suma, la demanda de controversia constitucional se presentó de manera oportuna para impugnar los Acuerdos para comparecer y de exhortación, así como la norma general consistente en el artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, aplicado en el Acuerdo para comparecer.

#### VI. LEGITIMACIÓN ACTIVA

62. El Municipio actor cuenta con legitimación activa para acudir a esta vía al ser uno de los entes facultados para ello en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>10</sup> En ese caso, el plazo de treinta días previsto en la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia transcurriría del tres de agosto al once de septiembre de dos mil veinte, mientras que la demanda fue depositada en Correos de México el veintitrés de julio de dos mil veinte y recibida en este Alto Tribunal el siete de agosto siguiente.

63. En cuanto a la representación, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia,<sup>11</sup> el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para hacerlo. En ese sentido, de conformidad con el artículo 51, fracción III, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima,<sup>12</sup> los síndicos están facultados para representar al Ayuntamiento en los litigios en los que el Municipio sea parte.
64. En el presente asunto, suscribió la demanda Glenda Yazmín Ochoa, ostentándose como síndica del Municipio de Colima, cargo que acreditó con copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección de ayuntamiento, en donde consta que se le otorgó el cargo de síndica propietaria. Por lo tanto, la síndica que suscribe la demanda cuenta con la representación del Municipio actor.

#### VII. LEGITIMACIÓN PASIVA

65. En auto de diecisiete de septiembre de dos mil veinte, el Ministro instructor reconoció el carácter de autoridades demandadas en esta controversia, a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Colima, así como al Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado de Colima.
66. **Poder Ejecutivo Local.** Este Tribunal Pleno estima que no debe tenerse al Poder Ejecutivo del Estado de Colima como autoridad demandada en el presente medio de regularidad constitucional, puesto que si bien en la demanda se le señaló como tal en tanto que promulgó y publicó las disposiciones generales impugnadas, y en auto de diecisiete de septiembre de dos mil veinte, el Ministro instructor de manera preliminar lo tuvo como demandado, lo cierto es que se trata de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, la cual no requiere del acto de promulgación por parte del Poder Ejecutivo de la entidad federativa, de conformidad con su normativa interna.
67. En efecto, las reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima no necesitan promulgación del Gobernador del Estado, ni podrán ser objeto de veto, únicamente le serán turnadas para los efectos de su publicación. Máxime que es competencia exclusiva de los Diputados la presentación de iniciativas de reforma, adición, abrogación o derogación de esta ley y su reglamento, sin que pueda intervenir el Poder Ejecutivo local.<sup>13</sup>
68. Por tanto, al no existir la obligación de que este tipo de leyes orgánicas sean promulgadas por parte del Poder Ejecutivo de la entidad federativa, ni advertirse su participación en la emisión, aprobación o promulgación, no debe tenerse con el carácter de autoridad demandada como lo prevé el artículo 10 de la Ley Reglamentaria de la materia.<sup>14</sup>
69. No pasa inadvertido que, de conformidad con el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo local, existe la obligación del Poder Ejecutivo de la entidad federativa únicamente de publicar en el periódico oficial estatal; sin embargo, esa obligación no puede entenderse como el acto de promulgación, pues como ya se dijo, la Ley Orgánica impugnada no necesita de ese acto, sino únicamente interviene para darle publicidad. Aunado a que la publicación de la norma general impugnada no se combate por vicios propios.
70. **Poder Legislativo del Estado.** El Poder Legislativo de Colima cuenta con legitimación pasiva en la controversia constitucional, puesto que se le atribuye la aprobación de la ley impugnada. Además, forma parte del Estado de Colima y el Municipio actor está facultado para promover la controversia constitucional en contra de éste, conforme al artículo 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Federal.

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

<sup>12</sup> Artículo 51. Las síndicas o 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.

[...].

<sup>13</sup> **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima.**

Artículo 11.- Esta Ley, sus reformas y adiciones, así como su Reglamento, no necesitan promulgación del Gobernador del Estado, ni podrán ser objeto de veto, únicamente le serán turnadas para los efectos de su publicación. Es competencia exclusiva de los Diputados la presentación de iniciativas de reforma, adición, abrogación o derogación de la presente Ley y su Reglamento.

<sup>14</sup> **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

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

[...].

71. Comparece en representación de este poder, Francisco Javier Rodríguez García, ostentándose como diputado Presidente de la Mesa Directiva del Congreso Estatal, cargo que acredita con copia certificada del acta de la sesión pública ordinaria número cinco del Congreso local, en la que consta que dicho diputado resultó electo como Presidente de la Mesa Directiva durante el mes de noviembre de dos mil veinte.
72. Conforme al artículo 42, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima,<sup>15</sup> es atribución del Presidente de la Directiva representar legalmente al Congreso local.
73. **Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado de Colima.** Este Tribunal Pleno estima que no procede reconocerle legitimación pasiva al Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado de Colima, pues de conformidad con el artículo 10 de la Ley Reglamentaria de la materia, será parte demandada la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; por lo que en el caso, si este órgano no participó en la emisión de los actos impugnados, no procede reconocerlo como parte demandada; máxime que al dar contestación a la demanda negó la existencia de cualquier acto, aun derivado de aquellos impugnados. No es óbice que se le haya reconocido tal carácter en el acuerdo de admisión, pues sólo se trata de una determinación de trámite y corresponde a este Tribunal Pleno analizar en definitiva la legitimación de las partes.

### VIII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

74. El Poder Legislativo Estatal argumenta que la controversia constitucional es improcedente por no haberse agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, pues lo que se debió haber promovido era un juicio de amparo contra leyes, ya que la norma impugnada no otorga derechos ni impone obligaciones al Ayuntamiento para que éste alegue una invasión de competencias.
75. Este Tribunal Pleno considera que la actualización de la causal de improcedencia no resulta evidente y su análisis se encuentra vinculado con el estudio del fondo del asunto. En efecto, el Poder Legislativo local sustenta la causal de improcedencia en el hecho de que la norma impugnada no invade las competencias del Ayuntamiento, por lo que para dar respuesta a ese argumento resulta indispensable realizar un análisis jurídico de las disposiciones constitucionales que el Municipio actor considera vulneradas. Dado que el análisis correspondiente involucra el estudio de fondo del asunto, se desestima esta causal de improcedencia.<sup>16</sup>
76. No pasa inadvertido para este Alto Tribunal, que el Poder Legislativo al dar contestación a la demanda, manifestó que era falso el acto relativo al Acuerdo para comparecer, en el que la mayoría de los integrantes del Congreso local ordenaron citar a comparecer al Presidente Municipal de Colima, toda vez que no se emitió dicho acuerdo, sino lo que se emitió fue el Oficio número DPL/1338/2020 de ocho de abril de dos mil veinte, por los Secretarios de la Mesa Directiva del Congreso local.
77. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que en el acta de la sesión pública ordinaria número dos del Congreso del Estado de Colima, celebrada el ocho de abril de dos mil veinte,<sup>17</sup> en lo que interesa, establece lo siguiente:

“9. En el punto relativo a asuntos generales, se le concedió el uso de la voz a las y los legisladores que a continuación se enlistan:

[...]

b) La Diputada Claudia Gabriela Aguirre Luna, quien presentó un punto de acuerdo para citar a comparecer ante el Pleno de este Poder Legislativo, en la sesión ordinaria del viernes 17 de abril de 2020, a las 11:00 horas, al Contador Público Leoncio Alfonso Morán Sánchez, Presidente Municipal de Colima, a efecto de que informe a esta Legislatura todo lo relativo a la extinción de la Procesadora Municipal de Carne. Una vez puesto a consideración de la Asamblea, motivó la intervención de la Diputada Ma. Remedios Olivera Orozco, quien se manifestó a favor del diálogo y

<sup>15</sup> Artículo 42. Son atribuciones del Presidente de la Directiva:

[...]

II. Representar legalmente al Congreso. [...].

<sup>16</sup> Sirve de fundamento a lo anterior el criterio contenido en la tesis 92/99, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE**”. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, septiembre de 1999, pág. 710.

<sup>17</sup> Consultable en la sección de actas de la Gaceta Parlamentaria del Congreso de Colima

<https://www.congresocol.gob.mx/web/www/gaceta/index.php#seccion8>

solicitó que la comparecencia se hiciera en reunión de trabajo, como ha sido la mecánica en anteriores ocasiones. En uso del derecho de contrarréplica, la iniciadora expuso los motivos por los que solicitaba la presencia del servidor público. De nueva cuenta en tribuna, la Diputada Olivera Orozco reiteró la petición de modificar el punto de acuerdo para que la comparecencia se realice en reunión de trabajo. Nuevamente, la legisladora Aguirre Luna sostuvo su propuesta, en el sentido de que la comparecencia se desahogara en la sesión ordinaria a celebrarse el 17 de abril de 2020. Al finalizar las intervenciones, fue puesto a consideración de la Asamblea y, en votación económica, resultó aprobado por mayoría. [...]"

78. Además, en el propio oficio DPL/1338/2020 que menciona el Poder demandado, se estableció:
- “Por este medio, nos permitimos informarle que, en Sesión Pública Ordinaria No. 2, celebrada en esta fecha, las Diputadas y los Diputados que integramos la Quincuagésima Novena Legislatura aprobamos un Punto de Acuerdo presentado por la Diputada Claudia Gabriela Aguirre Luna, del grupo parlamentario de MORENA [...]"
79. Por lo que, con base en lo anterior, este Tribunal Pleno estima que la existencia del Acuerdo para comparecer impugnado se encuentra plenamente comprobada.
80. Finalmente, cabe aclarar que el precepto impugnado en la presente controversia, esto es, el artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo estatal, tuvo una reforma; sin que dicha circunstancia dé lugar al sobreseimiento, dado que la reforma no implicó un cambio en el sentido normativo de la porción impugnada, toda vez que la reforma sólo adicionó un nuevo párrafo al artículo, tal como se puede observar en el cuadro comparativo siguiente:

Texto del artículo impugnado	Texto del artículo reformado Decreto 268 de once de abril de dos mil veinte
<p>Artículo 8. El Congreso o una comisión legislativa podrá citar a cualquier servidor público de la Administración Pública Estatal o Paraestatal, Municipal o Paramunicipal, o a personas físicas o morales que hayan manejado recursos de la hacienda pública, en los siguientes casos:</p> <p>I.- Cuando se encuentre en estudio una iniciativa para la expedición o reformas de un ordenamiento relacionado con el área de su competencia;</p> <p>II.- Para ampliar el contenido del informe anual rendido por el Gobernador del Estado, de conformidad al procedimiento establecido en el artículo 31 de la Constitución Local; o</p> <p>III.- Cuando exista la necesidad de conocer información sobre la aplicación de las políticas públicas en el ámbito de su competencia; o</p> <p>IV.- Para informar y explicar hechos o circunstancias que por su naturaleza resulten de trascendencia para la sociedad o el buen desempeño del servicio público.</p>	<p>Artículo 8. El Congreso o una comisión legislativa podrá citar a cualquier servidor público de la Administración Pública Estatal o Paraestatal, Municipal o Paramunicipal, o a personas físicas o morales que hayan manejado recursos de la hacienda pública, en los siguientes casos:</p> <p>I.- Cuando se encuentre en estudio una iniciativa para la expedición o reformas de un ordenamiento relacionado con el área de su competencia;</p> <p>II.- Para ampliar el contenido del informe anual rendido por el Gobernador del Estado, de conformidad al procedimiento establecido en el artículo 31 de la Constitución Local; o</p> <p>III.- Cuando exista la necesidad de conocer información sobre la aplicación de las políticas públicas en el ámbito de su competencia; o</p> <p>IV.- Para informar y explicar hechos o circunstancias que por su naturaleza resulten de trascendencia para la sociedad o el buen desempeño del servicio público.</p> <p><b>Las sesiones o reuniones de trabajo que se celebren para el desahogo de la comparecencia de un servidor público en los términos del presente artículo, podrán desarrollarse en línea, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 121 Bis del Reglamento.</b></p>

**IX. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS****TEMA 1. Análisis de las violaciones al procedimiento de reformas de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima**

81. En primer lugar, se analizará el argumento hecho valer por el Municipio actor relativo a la violación al procedimiento de reformas de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal, dado que, de resultar fundado ese planteamiento, sería innecesario el estudio del resto de los argumentos de inconstitucionalidad.<sup>18</sup>
82. El Municipio actor argumenta que no se cumplió el proceso legislativo de reformas, toda vez que el proyecto de reforma se sometió a votación sin contar con las opiniones técnicas jurídicas en cuanto a impacto de leyes por parte de las Secretaría del Poder Ejecutivo, Ayuntamiento, Organismos Descentralizados y Órganos Autónomos, que marca el artículo 91 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal, por lo que se desdeñó abiertamente la opinión de los sujetos que serán afectados por la facultad que el propio legislativo se otorgó para poder citarlos a comparecer.
83. Sobre el tema de violaciones al procedimiento legislativo, ya este Tribunal Pleno en diversos precedentes se ha pronunciado básicamente en el sentido de que las violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo no pueden abordarse en esta sede constitucional, sino desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia representativa, elegida como modelo de Estado de acuerdo con los artículos 39, 40, 21 y 116 de la Constitución Federal. Por lo anterior, la evaluación del potencial invalidante de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos que se encuentran en natural tensión. Por un lado, un principio que este Tribunal ha denominado de *economía procesal* que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no pudiera tener como resultado un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada; y, por otro, un principio de *equidad en la deliberación parlamentaria* que apunta a una necesidad contraria, la de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.
84. Es este último principio el que está estrechamente vinculado con la esencia y valor mismo de la democracia como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político. La democracia representativa es un sistema político en el que las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos, en donde aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte, no sólo de las mayorías, sino también de las minorías políticas. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo y a la necesidad de imponer su respeto, incluso a los legisladores mismos cuando actúen como órgano de reforma constitucional.
85. Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final a menos que su opinión coincida con un número suficiente de integrantes de otras fuerzas políticas; por tanto, es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías, al regular, por citar algunos ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la Cámara, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes.
86. Así, en conclusión, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio tiene que ser un órgano deliberante donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior es así porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear en el transcurso de la deliberación pública aquello que va a ser objeto de la votación final, y, por tanto, otorgan pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

<sup>18</sup> Resulta ilustrativa la jurisprudencia P./J. 42/2007, de rubro: “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006)”. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, mayo de 2007, página 1639.

87. De conformidad con lo expuesto, para determinar si en un caso concreto las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a las garantías de debido proceso y legalidad consagradas en el artículo 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo de la Constitución Federal, y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidante por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:
- a) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan 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 *quorum* en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.
  - b) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.
  - c) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.
88. Así, en atención a los criterios antes expuestos, siempre debe evaluarse el procedimiento legislativo en su integridad puesto que de lo que se trata es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.<sup>19</sup>
89. Con el cumplimiento de estos presupuestos se asegura que todos los representantes populares tengan una participación activa y eficaz en el procedimiento legislativo con el fin de respetar los principios de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, cuya manifestación culmina en el acatamiento de la decisión de la mayoría.
90. En conclusión, en un Estado democrático es imprescindible que la Constitución imponga ciertos requisitos de forma, publicidad y participación para la creación, reforma o modificación de las distintas normas del ordenamiento jurídico. Son estos límites o formalidades esenciales del procedimiento legislativo los que aseguran la participación de las minorías y el cumplimiento de los principios democráticos.
91. Ahora bien, a efecto de constatar si en el caso se violó o no el procedimiento de reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, se considera necesario aludir a las disposiciones, tanto constitucionales, como legales, a las que debía sujetarse dicho procedimiento.
92. Al respecto, la Constitución local señala que:
- a) El Congreso se reunirá en dos periodos ordinarios de sesiones. El primer periodo iniciará el primero de octubre y concluirá el último día de febrero del año siguiente; el segundo dará inicio el primero de abril y concluirá el treinta y uno de agosto del mismo año. No podrá el Congreso abrir sus sesiones sin la concurrencia de la mayoría de sus miembros. Las sesiones serán públicas y por excepción secretas. Fuera de los periodos señalados, el Congreso celebrará sesiones o periodos extraordinarios sólo cuando sea convocado al efecto por la comisión Permanente. (Artículo 30)<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Resultan aplicables las tesis L/2008 y XLIX/2008, respectivamente de rubros: “PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL” [Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, junio de 2008, página 717] y “FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDANTE” [Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, junio de 2008, página 709].

<sup>20</sup> Artículo 30. El Congreso se reunirá en dos periodos ordinarios de sesiones, en los que se ocupará de estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten, así como de resolver los demás asuntos de su competencia.

El primer periodo iniciará el primero de octubre y concluirá el último día de febrero del año siguiente; el segundo dará inicio el primero de abril y concluirá el treinta y uno de agosto del mismo año. La apertura y la clausura de los periodos de sesiones se harán por decreto.

No podrá el Congreso abrir sus sesiones sin la concurrencia de la mayoría de sus miembros. Las sesiones serán públicas, y por excepción secretas cuando, por la calidad de los asuntos que deban tratarse, así lo prevea la reglamentación respectiva.

Fuera de los periodos que señala el párrafo segundo, el Congreso celebrará sesiones o periodos extraordinarios sólo cuando sea convocado al efecto por la Comisión Permanente, debiendo ocuparse en ellos únicamente de los asuntos materia de la convocatoria.

- b) Corresponde al Congreso dictar las disposiciones generales que regule su organización y funcionamiento internos, en las que deberá observar el principio de paridad de género. (Artículo 32)<sup>21</sup>
  - c) El derecho de iniciar leyes corresponde: a los diputados, gobernados, Supremo Tribunal de Justicia, ayuntamientos, órganos autónomos, al punto trece por ciento de los ciudadanos colimenses inscritos en el listado nominal de electores. (Artículo 39)<sup>22</sup>
  - d) Una vez aprobado el dictamen de ley, se remitirá copia al Ejecutivo para que, en un plazo no mayor de diez días hábiles, haga las observaciones que estime convenientes o manifieste su conformidad; en este último caso tendrá, a partir de que fenezca el plazo anterior, un término de cinco días hábiles para publicarlo. (Artículo 41)<sup>23</sup>
  - e) Las iniciativas de ley o decreto se considerarán aprobadas con el voto de la mayoría de los miembros del Congreso. (Artículo 47)<sup>24</sup>
  - f) En 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. (Artículo 48)<sup>25</sup>
93. Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima dispone lo siguiente:
- a) Las reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima no necesitan promulgación del Gobernador del Estado, ni podrán ser objeto de veto, únicamente le serán turnadas para los efectos de su publicación. Es competencia exclusiva de los diputados la presentación de iniciativas de reforma, adición, abrogación o derogación de esta ley y su reglamento. (Artículo 11)<sup>26</sup>
  - b) Ninguna iniciativa de ley se presentará a la Asamblea sin que antes haya sido analizada y dictaminada por la comisión o comisiones correspondientes. (Artículo 86)<sup>27</sup>

<sup>21</sup> Artículo 32. Corresponde al Congreso dictar las disposiciones generales que regulen su organización y funcionamiento internos, en las que deberá observar el principio de paridad de género.

<sup>22</sup> Artículo 39. El derecho de iniciar leyes corresponde:

I. A los diputados;

II. Al Gobernador;

III. Al Supremo Tribunal de Justicia en asuntos del ramo de justicia;

IV. A los ayuntamientos;

V. A los órganos autónomos, en las materias de su competencia.

La iniciativa se presentará por conducto de su presidente o titular, previo acuerdo de sus integrantes cuando se trate de un órgano colegiado; y

VI. A los ciudadanos colimenses debidamente identificados, mediante iniciativa popular presentada en forma, suscrita por un número que sea cuando menos el 0.13 por ciento de los inscritos en el listado nominal de electores. Esta facultad será reglamentada en los términos de la Ley respectiva.

Las iniciativas presentadas conforme a esta fracción deberán ser dictaminadas en el siguiente periodo ordinario de sesiones a aquel en que se reciba.

Todas las iniciativas se sujetarán a los trámites establecidos por la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento.

<sup>23</sup> Artículo 41. Al presentarse a la Cámara un dictamen de ley o decreto por la comisión respectiva, una vez aprobado se remitirá copia de él al Ejecutivo para que, en un plazo no mayor de diez días hábiles, haga las observaciones que estime convenientes o manifieste su conformidad; en este último caso tendrá, a partir de que fenezca el plazo anterior, un término de cinco días hábiles para publicarlo.

Transcurrido este último plazo, sin que el Ejecutivo haya realizado la publicación, la ley o el decreto, se tendrán por promulgados para todos los efectos legales, debiendo el presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, ordenar la publicación en el Periódico Oficial dentro de los siguientes cinco días hábiles, sin que para ello se requiera refrendo.

Si el Ejecutivo devuelve la ley o el decreto con observaciones, se pasarán a la comisión para que, previo dictamen, sean discutidos de nueva cuenta en cuanto a las observaciones hechas; y si son confirmados por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, o modificados de conformidad con las observaciones hechas, el proyecto tendrá el carácter de ley o decreto, y serán devueltos al Ejecutivo para efectos de su promulgación y publicación dentro de los siguientes cinco días hábiles; de no hacerlo, lo hará el presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en los términos del párrafo anterior.

Cuando haya dictamen en un todo conforme a la iniciativa que proceda del Ejecutivo, no se pasará el dictamen como lo previene este artículo. Cuando se trate de Decretos que concedan beneficios o incentivos fiscales de carácter temporal a los contribuyentes sujetos a las normatividades municipales, y estén en todo conforme lo solicite el Ayuntamiento de que se trate, se remitirán al Ejecutivo únicamente para efectos de su publicación.

<sup>24</sup> Artículo 47. Las iniciativas de ley o decreto se considerarán aprobadas con el voto de la mayoría de los miembros del Congreso. Cuando sean objetadas por los representantes del Ejecutivo, del Supremo Tribunal de Justicia o de los ayuntamientos, se requerirá el voto de las dos terceras partes de los diputados respecto de los puntos en que haya discrepancia.

<sup>25</sup> Artículo 48. En 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.

<sup>26</sup> ARTÍCULO 11.- Esta Ley, sus reformas y adiciones, así como su Reglamento, no necesitan promulgación del Gobernador del Estado, ni podrán ser objeto de veto, únicamente le serán turnadas para los efectos de su publicación. Es competencia exclusiva de los Diputados la presentación de iniciativas de reforma, adición, abrogación o derogación de la presente Ley y su Reglamento.

<sup>27</sup> ARTÍCULO 86.- Ninguna iniciativa de ley o decreto se presentará a la Asamblea, sin que antes haya sido analizada y dictaminada por la comisión o comisiones correspondientes; esta exigencia sólo podrá dispensarse, en aquellos asuntos que a juicio del Congreso, tengan el carácter de urgentes, no ameriten mayor examen o cuyo trámite se hubiese dispensado.

- c) En la reforma, derogación o abrogación de leyes, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación. (Artículo 89)<sup>28</sup>
- d) 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. (Artículo 91)<sup>29</sup>
- e) Las resoluciones del Congreso se tomarán por mayoría de votos de los diputados. La mayoría puede ser simple, absoluta o calificada. Cuando en la ley orgánica o en su reglamento no se señale expresamente el tipo de mayoría requerida, se entenderá que deberá ser simple. (Artículos 94 y 95)<sup>30</sup>
94. A continuación, se narrará el proceso legislativo en términos generales; ello con base en las constancias de autos que obran en el expediente, tales como el dictamen número 62, el acta de sesión, copia certificada del Periódico Oficial del Estado de Colima, además, se pueden consultar las iniciativas, el orden del día y el diario de debates en la página oficial del Congreso de Colima.<sup>31</sup>
95. **Presentación de la iniciativa.** El veintitrés de enero de dos mil diecinueve, la diputada Alma Lizeth Anaya Mejía (Verde Ecologista de México) presentó una iniciativa para reformar diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima y su Reglamento. El veintiuno de febrero de dos mil diecinueve, la diputada Ana Karen Hernández Aceves (Partido del Trabajo) presentó una iniciativa para reformar la ley referida y su reglamento. El veintitrés de mayo de dos mil diecinueve, la diputada Martha Alicia Meza Oregón (Partido Verde Ecologista de México) presentó una iniciativa para reformar la ley referida. El cuatro de julio de dos mil diecinueve, el diputado Miguel Ángel Sánchez Verduzco (Partido Verde Ecologista de México) presentó una iniciativa para reformar el reglamento de la ley orgánica mencionada. El diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, la diputada María Guadalupe Berver Corona (Partido Revolucionario Institucional) presentó una iniciativa para reformar la ley mencionada y su reglamento.<sup>32</sup>
96. **Aprobación del Dictamen número 62 por la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales.** La Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales presentó el Dictamen número 62. En el mismo se propuso en los puntos resolutivos, entre otros, la aprobación de la fracción IV al artículo 8º de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima.
97. Se advierte que dicho dictamen fue aprobado por cuatro de los cinco diputados que integraban en ese entonces la Comisión referida, a saber: Arturo García Arias (Presidente), Rosalva Farías Larios (Secretaria), Guillermo Toscano Reyes (Secretario) y Luis Fernando Antero Valle (Vocal).

<sup>28</sup> ARTÍCULO 89.- En la reforma, derogación o abrogación de leyes, decretos y acuerdos del Congreso, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

<sup>29</sup> 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;

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

VIII.- Los anexos correspondientes a las opiniones técnicas jurídicas y respuestas o acuses de recibido por parte de Secretarías del Poder Ejecutivo, Ayuntamientos, Organismos Descentralizados y Órganos Autónomos, en cuanto a impacto de leyes, así como impactos presupuestarios que sean remitidos por cualquiera de las autoridades mencionadas.

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.

<sup>30</sup> ARTÍCULO 94.- Las resoluciones del Congreso se tomarán por mayoría de votos de los Diputados.

ARTÍCULO 95.- La mayoría de votos puede ser simple, absoluta o calificada, entendiéndose por:

I.- Mayoría simple, la correspondiente a más de la mitad de los Diputados presentes;

II.- Mayoría absoluta, la correspondiente a más de la mitad de los Diputados que integran el Congreso; y

III.- Mayoría calificada, la correspondiente a cuando menos las dos terceras partes de los Diputados integrantes del Congreso.

Cuando en la Constitución o en una ley se señale una mayoría diferente, se estará a lo que dispongan dichos ordenamientos. En todos los casos, cuando la mayoría resulte en fracciones, se estará al entero inmediato superior.

Cuando en la presente Ley o en su Reglamento no se señale expresamente el tipo de mayoría requerida, se entenderá que deberá ser simple.

<sup>31</sup> <https://www.congresocol.gob.mx/web/www/gaceta/index.php>

<sup>32</sup> Las iniciativas de las diputadas María Guadalupe Berver Corona y Ana Karen Hernández Aceves y del diputado Miguel Ángel Sánchez Verduzco, se pueden consultar en la página web: <https://www.congresocol.gob.mx/web/www/gaceta/index.php#seccion5> (en búsqueda de las iniciativas de la LIX Legislatura relleno el campo *estado de la iniciativa* con "decreto 193").

Las iniciativas de las diputadas Alma Lizeth Anaya Mejía y Martha Alicia Meza Oregón, se pueden consultar en los siguientes enlaces: [https://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/Iniciativas/Iniciativa%20Requisitos%20de%20Eligibilidad%20Municipes%20\(Dip.pdf](https://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/Iniciativas/Iniciativa%20Requisitos%20de%20Eligibilidad%20Municipes%20(Dip.pdf) <https://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/Iniciativas/Iniciativa%20para%20insertar%20la%20afirmativa%20legislativa.pdf>

98. **Discusión y aprobación del Dictamen por el Congreso Local.** En sesión ordinaria de dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve, se llevó a cabo la discusión y aprobación del Dictamen número 62 referido, mismo que se encontraba en el punto VI del orden del día.
99. Siendo las doce horas con cinco minutos del dieciséis de diciembre, la diputada Vicepresidenta de la Mesa Directiva, en funciones de Presidenta, dio inicio a la sesión ordinaria número doce. Se dio lectura al orden del día. Se pasó lista y se verificó que había quorum legal para sesionar (al estar presentes veinte diputados). Se siguieron los puntos establecidos en el orden del día.<sup>33</sup>
100. Al momento de analizar el apartado sexto del orden del día, la diputada presidenta le concedió el uso de la voz al diputado Arturo García Arias para que presentara el dictamen con proyecto de decreto elaborado por la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales por el que se propone reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima y de su Reglamento. El diputado orador solicitó se sometiera a la consideración de la Asamblea la propuesta de obviar la lectura de los antecedentes y consideraciones de los dictámenes de la sesión, para leer únicamente los artículos, resolutivos y transitorios de los mismos.
101. Al no haber ningún diputado que pidiera el uso de la voz, la diputada presidenta solicitó a la Secretaría que recabara la votación económica correspondiente a la propuesta anterior, resultando aprobada por mayoría. Acto seguido, concedió el uso de la voz al diputado Arturo García Arias para presentar el Dictamen número 62.
102. Al término de la presentación del Dictamen, se decretó un receso. Reanudada la sesión, se preguntó si se acordaba se procediera a la discusión y votación del Dictamen; lo cual fue aprobado por unanimidad en votación económica.
103. Posteriormente, la diputada presidenta, de acuerdo con el artículo 144 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, puso a consideración de la Asamblea en lo general el Dictamen de mérito. Al no registrarse oradores que intervinieran ni artículos reservados, la diputada presidenta solicitó se recabara votación nominal respecto del Dictamen, resultando aprobado por veinte votos a favor y cero votos en contra.
104. Acto continuo, la diputada presidenta procedió a declarar aprobado el Dictamen e instruyó a la Secretaría le diera el trámite correspondiente.
105. **Publicación.** El veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Colima el "Decreto núm. 193 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima y de su Reglamento".
106. Ahora bien, este Tribunal Pleno estima que, en términos generales, sí se cumplió con el procedimiento de reformas analizado en términos de la regulación pertinente, pues como se advierte de la relatoría anterior: las iniciativas de reformas fueron suscritas por diputados del Congreso local, quienes tienen facultades para tal efecto.
107. El Congreso Estatal turnó la iniciativa a la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, la cual la analizó, formuló y aprobó el dictamen número 62 en el que se proponen diversas reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima y su Reglamento.

---

<sup>33</sup> Los puntos del orden del día eran:

I. Lectura del orden del día;

II. Lista de asistencia;

III. Declaratoria de quorum legal y, en su caso, instalación formal de la sesión;

IV. Lectura, discusión y aprobación, en su caso, del acta de la sesión pública ordinaria número 11, celebrada el 10 de diciembre de 2019;

V. Síntesis de comunicaciones;

VI. Lectura, discusión y aprobación, en su caso, del dictamen con proyecto de Decreto, elaborado por la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, por el que se propone reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima y de su Reglamento;

VII. Lectura, discusión y aprobación, en su caso, del dictamen con proyecto de Decreto, elaborado conjuntamente por las Comisiones de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, de Educación y Cultura, y de Seguridad Pública, por el que se propone reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Integral Escolar para el Estado de Colima;

VIII. Lectura, discusión y aprobación, en su caso, del dictamen con proyecto de Decreto, elaborado conjuntamente por las Comisiones de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, y de Niñez, Juventud, Adultos Mayores y Discapacidad, por el que se propone reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley para la Atención de Personas con Trastornos del Espectro Autista en el Estado de Colima;

IX. Asuntos Generales;

X. Convocatoria a sesión ordinaria; y

XI. Clausura.

108. En sesión ordinaria del Congreso local de dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve, se llevó a cabo la discusión y aprobación del Dictamen referido.<sup>34</sup> Así las cosas, después de haber dado lectura a los resolutivos del Dictamen, se puso a discusión de la Asamblea, sin que ningún diputado solicitara el uso de la voz, por lo que se sometió a votación nominal y el Dictamen fue aprobado por veinte votos a favor y cero en contra. Dado el resultado de la votación, la diputada presidenta procedió a declarar aprobado el Dictamen de mérito.
109. Finalmente, el veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Colima el “Decreto núm. 193 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima y de su Reglamento”.
110. Conforme a todo lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que en la reforma sí se observaron las diversas fases sustanciales señaladas en la normatividad local para las reformas aprobadas, y no se impidió la participación de ninguna de las fuerzas políticas, por lo que en el caso no existió violación alguna a las formalidades esenciales del proceso de creación de normas que lleven a su invalidación.
111. En efecto, en el caso se cumplió con los estándares dados por este Alto Tribunal, a la luz de los cuales debe evaluarse la regularidad constitucional del procedimiento legislativo precisado con antelación. Ello, toda vez que:
112. **A) El procedimiento legislativo respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad.** Lo anterior es así, porque de autos no se advierte alguna irregularidad que hubiera impedido a las diversas fuerzas políticas representadas en el Congreso local a participar en el procedimiento en condiciones de libertad e igualdad.
113. En principio, cabe destacar que las iniciativas fueron presentadas por diputados de partidos distintos, a saber, del Partido Verde Ecologista de México, Partido del Trabajo y Partido Revolucionario Institucional.
114. Del proyecto de dictamen presentado por la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, integrada por Arturo García Arias (Presidente), Rosalva Farías Larios (Secretaria), Guillermo Toscano Reyes (Secretario), Luis Fernando Antero Valle (Vocal) y Vladimir Parra Barragán (Vocal), se advierte que las propuestas de iniciativas de reformas fueron tomadas en cuenta y que el dictamen fue aprobado y firmado por los primeros cuatro integrantes mencionados.
115. En la sesión de dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve del Pleno del Congreso Estatal, se verificó el quorum necesario para sesionar, se dio lectura a los resolutivos del Dictamen y se puso a discusión, sin que ningún diputado solicitara el uso de la voz. Se sometió a votación, resultando aprobado el Dictamen con una votación unánime a favor de veinte votos.
116. Por lo tanto, la aprobación de la reforma se realizó de manera libre y en condiciones de igualdad, ya que todos los diputados que asistieron a la sesión estuvieron en condiciones de hacer valer sus argumentos a favor o en contra del proyecto de dictamen que se sometió a discusión y votación.
117. De esta manera, se advierte que en el proceso legislativo el Congreso estatal funcionó como una cámara de deliberación política, en cuyo contexto las mayorías y minorías tuvieron la posibilidad de hacerse oír.
118. **B) El procedimiento deliberativo culminó con la correcta aplicación de reglas de votación establecidas.** En efecto, como se estableció con antelación, las votaciones por las que se aprobó el Dictamen se ajustaron en cada una de sus etapas a las reglas establecidas por las normas aplicables. Específicamente en lo relativo a la votación del Dictamen, éste se aprobó por unanimidad de veinte votos a favor. Por lo tanto, es claro que se cumplió con el criterio consistente en que el proceso deliberativo culmine con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas para las reformas propuestas.
119. **C) En el caso, se advierte también que en el desarrollo del procedimiento se culminó con el criterio consistente en que tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones realizadas deben ser públicas.** Lo anterior es así, ya que de las constancias que integran los autos no se advierte que estas sesiones se hubieran llevado a cabo de una forma diferente a la pública, esto es, que hayan sido privadas o secretas, sino por el contrario, en tales discusiones se

---

<sup>34</sup> Cabe señalar que, si bien no existe constancia en el expediente de que los diputados habrían recibido el Dictamen con la debida anticipación, dado que no existió objeción alguna de los legisladores o expresión de que no habían recibido dicho Dictamen, es dable concluir que efectivamente lo recibieron con antelación a la sesión y conocían sus alcances.

expusieron las posiciones de las diversas fuerzas políticas a los ojos del público, siendo recogida fielmente por los instrumentos dedicados a dejar constancia pública de los trabajos parlamentarios: el acta de la sesión, el video de la misma y la publicación en los instrumentos oficiales de las normas adoptadas. Además, la sesión se transmitió por los canales institucionales de transmisión del Congreso local.<sup>35</sup>

120. Ahora bien, este Tribunal Pleno considera **infundado** el planteamiento del Municipio actor relativo a que no se cumplió el proceso legislativo, porque se sometió a votación el proyecto de reforma sin contar con las opiniones técnicas jurídicas que marca el artículo 91 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal.<sup>36</sup>
121. En primer lugar, conviene transcribir el artículo 91 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal (vigente en el momento de los hechos):

“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;

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

VIII.- Los anexos correspondientes a las opiniones técnicas jurídicas y respuestas o acuses de recibido por parte de Secretarías del Poder Ejecutivo, Ayuntamientos, Organismos Descentralizados y Órganos Autónomos, en cuanto a impacto de leyes, así como impactos presupuestarios que sean remitidos por cualquiera de las autoridades mencionadas.

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”.

122. Ahora bien, se advierte que la fracción VIII del artículo 91 de la referida ley establece que los dictámenes deberán contener los anexos correspondientes a las opiniones técnicas jurídicas que sean remitidos por parte de las Secretarías del Poder Ejecutivo, Ayuntamientos, Organismos Descentralizados y Órganos Autónomos.
123. Este Tribunal Pleno estima que, contrario a lo que sostiene el Municipio actor, ese artículo no establece la obligación de la Comisión dictaminadora para que en cada iniciativa tenga que solicitar la opinión de todas y cada una de las autoridades y organismos que ahí se señalan, sino que se refiere a los casos cuando la Comisión considera necesario solicitar dichas opiniones o cuando las autoridades *motu proprio* remiten manifestaciones relacionadas con la iniciativa de ley. Así, la obligación que establece el artículo no se refiere a la necesidad de solicitar en cada iniciativa

<sup>35</sup> La sesión se transmitió en la plataforma YouTube en el canal oficial del Congreso de Colima, consultable en los enlaces: <https://www.youtube.com/watch?v=CVz-cWoLIZU>  
<https://www.youtube.com/watch?v=6DR4EXg5F2M>

<sup>36</sup> Cabe destacar que en la demanda del Municipio actor se menciona que el artículo violado es el artículo 90 de la referida ley, sin embargo, se advierte que el artículo que hace referencia a las opiniones técnicas jurídicas es el artículo 91, pues el 90 se limita a establecer que “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”.

opiniones a todas las autoridades mencionadas, sino a la obligación de anexar las opiniones que, de ser el caso, existan y que hayan sido parte del estudio de la iniciativa,<sup>37</sup> esto, buscando que los diputados tengan todos los elementos que fueron materia de estudio por parte de la Comisión.<sup>38</sup>

124. Esta interpretación es acorde con la exposición de motivos que dio origen a esa fracción del artículo.<sup>39</sup> En ella se estableció que:

“La presentación formal del texto del documento debe contener, varios aspectos relacionados con la iniciativa, asunto o cuestión, en algunos asuntos los anteriores documentos llevan consigo, contestaciones y opiniones técnicas de Secretarías de Gobierno, Ayuntamientos, dependencias e instituciones; así como también resoluciones por parte del Cabildo respecto a Leyes que les causen impacto e impactos presupuestarios por partes de autoridades de otro ámbito de Gobierno, siendo importantes para el estudio y análisis del proyecto y su resolución.

Es considerable que los dictámenes hechos por las Comisiones correspondientes, lleven anexo los documentos necesarios para su valoración, ya que cada integrante de la Comisión, debe estar debidamente informado sobre lo que conlleva a la resolución de una iniciativa”.

125. Por lo que, en el caso, no se advierte que existieran solicitudes de informes o escritos remitidos por otras autoridades que se tuvieran que anexar al Dictamen. De ahí que este Tribunal Pleno considere que se aplicaron de manera correcta los artículos que reglamentan el proceso de reformas y no se advierte alguna violación a los principios de legalidad, ya que en el caso sí se observaron las normas locales relativas al procedimiento de reformas, y no se advierte alguna irregularidad con potencial invalidante de la reforma aquí analizada.
126. Por tanto, conforme a lo expuesto, este Tribunal Pleno no advierte violaciones del procedimiento legislativo que tengan como consecuencia la declaración de invalidez del Decreto 193, por el que se adicionó el artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima impugnado.

#### **TEMA 2. Análisis del artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo local**

127. En el primer concepto de invalidez, el Municipio actor argumenta que es inconstitucional el artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima. Agrega que el artículo 115 de la Constitución Federal establece la libertad política, económica, administrativa y de gobierno de los Municipios, por lo que las legislaturas estatales sólo pueden intervenir como excepción, en cuestiones relacionadas con la fiscalización (que se debe realizar a través del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado y de acuerdo con los procedimientos que establece la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado), en la suspensión de los Ayuntamientos o su desaparición, en la designación de sus miembros cuando no lo prevea la ley, en la emisión de leyes sobre las bases generales de la administración pública, laborales, y de contribuciones, así como en la asociación con municipios de otros Estados. De ahí que el artículo impugnado que faculta a llamar a los funcionarios para ver qué están haciendo y cómo lo hacen se encuentra fuera de las facultades del Congreso para intervenir en la vida municipal, vulnerando así la soberanía y autonomía municipal.
128. Este Tribunal Pleno estima que el argumento es **fundado**. Para demostrar lo anterior, en primer lugar, se expondrá brevemente como en el sistema federal mexicano, los órdenes de gobierno municipal y estatal se conciben de manera diferenciada (y no subordinada), para posteriormente contrastar el artículo impugnado con el régimen competencial estatal, concluyendo que el Congreso local no tiene facultades para citar a los servidores públicos del Municipio actor.

<sup>37</sup> En algunos casos, es la propia ley la que establece supuestos en los que se deberá presentar una opinión. Por ejemplo, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Colima en su artículo 17 establece:  
Artículo 17. Facultades y obligaciones de la Secretaría de Planeación y Finanzas

[...]

IX. Emitir para cada iniciativa de Ley o Decreto realizada por el Poder Ejecutivo, una estimación del impacto presupuestario; [...].

<sup>38</sup> En el mismo sentido, véase el artículo 185 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, que en la parte que interesa establece:

Artículo 185. [...]

El expediente de todo proceso legislativo deberá contener:

[...]

VI. Todos los documentos relativos al estudio y análisis del asunto tales como: Convocatorias, opiniones, ponencias, escritos, oficios de solicitud y aportación de informes, datos y elementos, así como otras constancias relativas a la materia de la iniciativa que haya sido el resultado del trabajo de Comisión; [...].

<sup>39</sup> La fracción VIII se adicionó al artículo 91 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal por Decreto número 352, publicado en el Periódico Oficial de Colima, el catorce de octubre de dos mil diecisiete.

129. El principio de autonomía municipal previsto en el artículo 115 de la Constitución Federal es el resultado de una serie de reformas a dicha porción normativa, mediante las cuales paulatinamente se fue fortaleciendo la figura del Municipio. La más importante, sin duda, es la reforma de mil novecientos noventa y nueve.
130. Al respecto, en la exposición de motivos que originó esta reforma, quedó de manifiesto la percepción de que, aunque la Constitución calificaba al Municipio como “libre”, en los hechos, las atribuciones de las entidades federativas y la Federación no tenían un límite claro sobre las atribuciones municipales, por lo que era común que las legislaturas locales se inmiscuyeran en las competencias municipales y hasta decidieran en su nombre.<sup>40</sup>
131. De dicha reforma se destacan dos aspectos. Para reconocer expresamente al Municipio como ámbito de gobierno, se consideró conveniente sustituir, en la fracción I del artículo 115 constitucional, la frase “cada Municipio será *administrado* por un Ayuntamiento de elección popular directa”, por la que dice (y actualmente vigente) “cada Municipio será *gobernado* por un Ayuntamiento de elección popular directa”. Además, se hizo el reconocimiento de competencias exclusivas en materia de servicios y funciones públicas en la fracción III, sustituyéndose el concurso del Estado en dicha competencia por la posibilidad de celebrar convenios para la asunción de una función o servicio público por parte del Estado, siempre y cuando medie solicitud del Ayuntamiento, así como el incremento del catálogo de funciones y servicios, además de la posibilidad de coordinación intermunicipal para estos temas, existiendo incluso posibilidad de asociación entre Municipios de diversas entidades federativas.<sup>41</sup>
132. De esta forma, el Municipio quedó reconocido como un orden jurídico propio y diferenciado del orden jurídico estatal.<sup>42</sup> Como consecuencia, se le asignó ámbitos competenciales exclusivos y determinadas garantías para su existencia, con lo cual su órgano de gobierno ejerce un cúmulo de facultades y potestades propias tuteladas por la Constitución Federal.<sup>43</sup>
133. Ahora bien, la propia Constitución Federal establece una serie de relaciones entre los Municipios y las entidades federativas, entre las que se pueden citar las facultades de creación, suspensión o desaparición de ayuntamientos y Municipios, expedir las leyes en materia municipal, y revisar y fiscalizar las cuentas públicas municipales, entre otros. Al respecto, cabe precisar que las relaciones jurídicas entre estos dos niveles de gobierno se deben de analizar a la luz del principio de competencia (en contraposición al de jerarquía).<sup>44</sup>
134. En ese sentido, tan el Municipio es un orden jurídico diferenciado que, tratándose de sus relaciones con el Estado, se ha llegado a exigir que este último motive reforzadamente su actuación, cuando la misma es susceptible de alcanzar el ámbito competencial municipal. Dos casos paradigmáticos ilustran este punto: a) aprobación por parte del Estado de la Ley de Ingresos municipal y b) suspensión de ayuntamientos.

<sup>40</sup> Véase especialmente la iniciativa de reformas presentada por los diputados del Partido Acción Nacional, en la que se puede leer: “[...] al municipio libre; pero que lejos estamos aún de que este adjetivo, en los hechos, sea en la realidad una garantía de vida política y social verdaderamente autónoma, no tan solo como concepción del legislador sino como imperiosa necesidad y aspiración del pueblo mexicano.

[...]

Lo anterior ha sido premisa e intención del constituyente, que empero, a estas alturas ha sido ineficaz dadas las lagunas, omisiones y hasta contradicciones del texto constitucional, así como en razón de las cuestionables leyes emanadas de la carta magna, respecto del ámbito municipal. Se dice que el municipio es libre y sin embargo se le confunde con los gobiernos estatales y federal, a título de concurso o concurrencia.

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

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

[...]

Esta realidad, a grandes rasgos expresada pero de todos conocida, porque la vivimos en carne propia como ciudadanos y sobre todo, quienes hemos tenido el honor de servir en un gobierno municipal, son motivos suficientes para replantear el texto de los artículos cuya reforma constitucional se propone con el propósito de garantizar una autentica autonomía municipal [...].”

<sup>41</sup> Un análisis detallado de la historia de las reformas relativas al Municipio se puede encontrar en la controversia constitucional 14/2001.

<sup>42</sup> Resulta aplicable el criterio P./J. 134/2005 emitido por este Tribunal Pleno, de rubro: “**MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO**”. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, octubre de 2005, página 2070.

<sup>43</sup> Por regla general las competencias son propias del Municipio y excluyen a los demás órdenes de gobierno; sin embargo, no se desconoce que también existen competencias concurrentes, las cuales necesariamente deberán estar así identificadas por la Constitución Federal.

<sup>44</sup> Resultan ilustrativos los criterios P./J. 44/2011 (9a.) y P./J. 43/2011 (9a.), emitidos por este Tribunal Pleno, respectivamente de rubros: “**ORDEN JURÍDICO MUNICIPAL. PRINCIPIO DE COMPETENCIA (MUNICIPIOS COMO ÓRGANOS DE GOBIERNO)**” [Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro I, octubre de 2011, tomo 1, página 294] y “**REGLAMENTOS MUNICIPALES DE SERVICIOS PÚBLICOS. SU RELACIÓN CON LAS LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL SE RIGE POR EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA Y NO POR EL DE JERARQUÍA**” [Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro I, octubre de 2011, tomo 1, página 301].

135. En el primero de ellos, este Alto Tribunal ha determinado que la propuesta que presenta el ayuntamiento de su Ley de Ingresos goza de lo que se llamó “vinculatoriedad dialéctica”, pues la propuesta que hace el Municipio es vinculante para la legislatura estatal en el sentido de que ésta no puede introducir cambios por motivos diversos a los provenientes de argumentos objetivos, razonables y públicamente expuestos en al menos alguna etapa del procedimiento legislativo.<sup>45</sup> Esto funciona como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador y como una concreción de la facultad de iniciativa en materia de ingresos que tienen reconocida los municipios en la Constitución Federal.<sup>46</sup>
136. En el segundo ejemplo, esta Suprema Corte ha entendido<sup>47</sup> que la Constitución Federal estableció como prerrogativa principal preservar a los Ayuntamientos como institución municipal, salvaguardándolos tanto en su integración como en la continuidad del ejercicio de sus funciones de gobierno, debido a que tienen lugar con motivo de un proceso de elección popular directa, por el que la comunidad municipal otorga un mandato político a determinado plazo, el cual por disposición fundamental debe ser respetado, excepto en casos extraordinarios previstos en la Legislación local; por tanto, la mutilación de ese plazo contraría la voluntad popular causando una afectación al ente municipal. Adicionalmente se estableció que, previo a la declaración de suspensión (sean cuales fueran las características de ésta) es necesario que le otorgue oportunidad de defenderse.
137. En ese orden de ideas, se puede establecer que este Tribunal Pleno ha entendido que se deben analizar de forma restrictiva las facultades otorgadas a las entidades federativas respecto de actos con incidencia en aspectos esenciales para el despliegue de la vida institucional de los Municipios, lo que busca evitar arbitrariedades por parte de aquéllos; mientras que las garantías que se otorgan a favor de los Ayuntamientos se deben entender en el sentido de que buscan que su autonomía se pueda desplegar en modo pleno y eficaz.
138. Esa misma lógica es aplicable al analizar las normas secundarias, es decir, una norma secundaria que otorgue o desarrolle facultades a favor del Estado que tengan incidencia en la vida municipal, sólo será válida cuando esa facultad encuentre sustento en la Constitución Federal y si el desarrollo que se hace de la misma es el necesario para hacer efectiva dicha facultad, siempre respetando la autonomía municipal.
139. En el caso concreto, se impugna el artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, que dice:

**“Artículo 8º.-** El Congreso o una comisión legislativa podrá citar a cualquier servidor público de la Administración Pública Estatal o Paraestatal, Municipal o Paramunicipal, o a personas físicas o morales que hayan manejado recursos de la hacienda pública, en los siguientes casos:

I.- Cuando se encuentre en estudio una iniciativa para la expedición o reformas de un ordenamiento relacionado con el área de su competencia;

II.- Para ampliar el contenido del informe anual rendido por el Gobernador del Estado, de conformidad al procedimiento establecido en el artículo 31 de la Constitución Local; o

III.- Cuando exista la necesidad de conocer información sobre la aplicación de las políticas públicas en el ámbito de su competencia; o

**IV.- Para informar y explicar hechos o circunstancias que por su naturaleza resulten de trascendencia para la sociedad o el buen desempeño del servicio público”.**

<sup>45</sup> Al respecto véanse las controversias constitucionales 14/2004 y 163/2016.

<sup>46</sup> En consecuencia, se ha construido una metodología para analizar si la modificación hecha por el Congreso de una entidad federativa tiene una motivación objetiva y razonable, la cual se centra en torno a dos ejes: el grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el municipio (en la medida en que el Congreso Estatal se separe de la propuesta presentada, entonces existirá una obligación de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de los motivos externados por el Municipio) y la existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el municipio (la motivación presentada por el Municipio se puede dividir en tres rangos –ausencia de motivación, motivación básica y motivación técnica- entre más alto el rango, entonces se incrementa el estándar de motivación exigido del Congreso de la entidad para apartarse de la propuesta del Municipio).

<sup>47</sup> Véase la controversia constitucional 49/2003 y el criterio de este Tribunal Pleno P./J. 115/2004, de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTO POR EL CUAL LA LEGISLATURA DE UN ESTADO DECLARA LA SUSPENSIÓN O DESAPARICIÓN DE UN AYUNTAMIENTO, SIN CUMPLIR CON LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TRANSGREDE LA PRERROGATIVA CONCEDIDA A DICHO ENTE MUNICIPAL, CONSISTENTE EN SALVAGUARDAR SU INTEGRACIÓN Y CONTINUIDAD EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES DE GOBIERNO”.** Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX, noviembre de 2004, página 651.

140. En la porción normativa impugnada, esto es, la fracción IV del artículo 8 de la Ley impugnada, se establece que el Congreso estatal o una de sus comisiones legislativas podrá citar a cualquier servidor público Municipal para informar y explicar hechos o circunstancias que por su naturaleza resulten de trascendencia: a) para la sociedad o, b) para el buen desempeño del servicio público.
141. Este Tribunal Pleno estima que dicha norma es inconstitucional porque afecta al ámbito de atribuciones del Municipio, ya que el artículo impugnado vulnera el régimen previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en su artículo 115, fracción I<sup>48</sup>; en la medida de que se permite al Congreso del Estado de Colima someter a los servidores públicos del orden municipal para atender las citaciones que de manera unilateral les hace el Poder Legislativo, asignándose de manera indebida funciones que no son propias y que no las tiene asignadas constitucionalmente, razón por la cual se invade el ámbito de competencias del Municipio actor.
142. En efecto, la norma general impugnada permite al Poder Legislativo estatal someter a los funcionarios del orden municipal a atender a las citaciones que le hace de manera unilateral aquel Poder para que le informe, ya sea sobre hechos que a juicio de la legislatura sean de trascendencia para la sociedad, o bien, sobre el desempeño del servicio público a su cargo; esto sin tener esa facultad constitucional, lo que rompe con el equilibrio de fuerzas entre el Municipio y la entidad federativa, que está diseñado en el sistema constitucional.
143. En atención a los principios de autonomía municipal y supremacía constitucional, dado que el sistema de competencias entre la entidad federativa y los municipios procede directa y exclusivamente de la Constitución Federal, las legislaturas estatales sólo podrían establecer supuestos para mandar a citar a funcionarios municipales cuando así lo permitiera la Constitución Federal, ya sea expresa o implícitamente cuando esa función resultara estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le fueron otorgadas al orden estatal y, además, que la función se ejerza sólo en los casos expresamente indispensables para hacer efectiva la facultad de que se trate.<sup>49</sup>
144. Por lo que, a través de una ley ordinaria, no puede el Poder Legislativo local otorgarse una atribución que incida en la vida municipal que no le sea concedida por la Constitución Federal o que derive necesariamente de alguna facultad otorgada, como tampoco puede, a través de la ley secundaria, limitar la autonomía municipal. Sin que en el caso se advierta que la Ley Fundamental faculte al Congreso estatal a ser una suerte de vigilante respecto de las actuaciones municipales que *resulten de trascendencia para la sociedad o para el buen desempeño del servicio público*.
145. Una interpretación contraria implicaría permitir la intromisión arbitraria del gobierno estatal en la gestión municipal, lo que sería un retroceso en el fortalecimiento que se ha venido construyendo, tanto constitucional como judicialmente, sobre la autonomía municipal; el cual ha desembocado, como ya se dijo, en la reducción al mínimo indispensable de las interferencias permitidas en las competencias propiamente municipales por parte de las entidades federativas o la Federación y, a la vez, en la consolidación de las garantías procesales y orgánico-institucionales que permite que los Municipios puedan combatir jurisdiccionalmente cualquier exceso a manos de los otros niveles de gobierno.

---

<sup>48</sup> "Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. (...)"

<sup>49</sup> Resulta aplicable, por mayoría de razón, la tesis P. CLIX/2000 emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "**INFORMES ENTRE PODERES. SÓLO PROCEDEN CUANDO, DE MANERA EXPLÍCITA O IMPLÍCITA, ESTÉN CONSIGNADOS EN LA CONSTITUCIÓN**". Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, septiembre de 2000, página 28.

146. Además de que el Congreso estatal tampoco fundamentó dicha facultad. Al respecto, cabe señalar que las iniciativas de reformas no contenían la adición de esa fracción,<sup>50</sup> sino que la misma fue agregada por la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales en su dictamen, en el que simplemente se mencionó:
- “Se incluye una hipótesis adicional para que comparezcan funcionarios ante el H. Congreso del Estado, cuando surja la necesidad de informar y explicar hechos o circunstancias que por su naturaleza resulten de trascendencia para la sociedad o el buen desempeño del servicio público, lo cual esta Legislatura ha venido realizando”.
147. Por otra parte, además de no existir una facultad conferida constitucionalmente a la legislatura estatal para mandar a citar a los funcionarios municipales, los supuestos en los que permite la legislación secundaria impugnada hacer esta citación son claramente contrarios a las competencias y funciones del Municipio.
148. La primera de las hipótesis para que el Congreso o una comisión legislativa pueda citar a un funcionario municipal es para explicar hechos o circunstancias que por su naturaleza resulten de trascendencia para la sociedad.
149. El Municipio es la primera organización estatal en entrar en contacto con el núcleo social. Así, la Constitución Estatal establece que será el ayuntamiento el encargado de recoger y atender las necesidades colectivas y sociales.<sup>51</sup>
150. Asimismo, el Ayuntamiento, como órgano de gobierno del Municipio, se integra por individuos seleccionados mediante una elección popular directa, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Federal.<sup>52</sup> Evidentemente, los tres cargos municipales a que se refiere este precepto distan mucho de ser los únicos en la estructura orgánica de un municipio; sin embargo, resulta claro que los miembros del Ayuntamiento gozan de legitimidad democrática y los demás funcionarios municipales tienen una relación de subordinación jerárquica hacia ese órgano de gobierno.<sup>53</sup>
151. Esta conformación se ideó, precisamente, para que el Municipio fuera el primer contacto con la población, de ahí que sus decisiones gocen, *prima facie*, de un amplio margen de libertad (el cual encuentra su límite en su ámbito competencial y en los mandatos constitucionales) que deriva tanto de su posición constitucional como órgano de gobierno autónomo, así como de su legitimidad democrática, por lo que no es posible que las legislaturas estatales intenten vigilar al Municipio so pretexto de ser el conducto entre éste y la población. Máxime que el artículo impugnado deja a la consideración subjetiva del legislador estatal la determinación de cuándo se debe considerar que los hechos son de “trascendencia para la sociedad”, lo que podría dar lugar a un uso arbitrario de esa facultad que implicaría ir en contra del mandato de mínima intervención por parte de los otros órdenes de gobierno en los asuntos municipales y hasta podría obstaculizar las funciones que el Presidente Municipal tiene que realizar diariamente.
152. La segunda hipótesis para que el Congreso o una comisión legislativa pueda citar a un funcionario municipal es para explicar hechos o circunstancias que por su naturaleza resulten de trascendencia para el servicio público.

---

<sup>50</sup> Vid. *Supra*, nota 31.

<sup>51</sup> Artículo 91. El Ayuntamiento es depositario de la función pública municipal y constituye la primera instancia de gobierno, con el propósito de recoger y atender las necesidades colectivas y sociales, así como para articular y promover el desarrollo integral y sustentable del Municipio. [...]

<sup>52</sup> Constitución Federal. Artículo 115. [...]

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. [...]

<sup>53</sup> Este Alto Tribunal ha declarado la inconstitucionalidad de artículos que facultan a un poder pedir informes a un órgano subordinado jerárquicamente a otro poder. Véase la jurisprudencia P.J.J. 116/2007, de rubro: “**COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE ESTABLECE QUE EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA DEBERÁ PRESENTAR AL CONGRESO DE LA UNIÓN UN INFORME ANUAL SOBRE EL DESEMPEÑO DE ESE ÓRGANO, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES**”. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 967.

153. Como ya ha quedado expuesto, el Municipio, al ser un orden jurídico de gobierno propio que encuentra su origen en la Constitución Federal, tiene asignadas competencias exclusivas a su cargo. En específico, el artículo 115, fracción III, de la Ley Fundamental establece la lista de los servicios públicos que los Municipios tendrán a su cargo.<sup>54</sup>

“Artículo 115. [...]”

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposiciones de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

[...]”

154. De esta forma, los servicios públicos que enumera el artículo 115 constitucional a favor de los Municipios son, precisamente, competencia exclusiva de éste, por lo que las legislaturas estatales no tienen ninguna facultad de vigilancia sobre la forma en que los Municipios dirigen la implementación de los servicios públicos.
155. Cabe mencionar aquí que, si bien la Constitución Federal establece el supuesto en el que una entidad federativa puede asumir un servicio municipal cuando la legislatura estatal considere que el Municipio está imposibilitado para prestarlo, de esta facultad no puede derivarse un permiso hacia las legislaturas estatales para que revisen la implementación de los servicios públicos por parte del Municipio, pues el propio artículo establece que dicha facultad sólo se ejercerá previa solicitud del Municipio de que se trate.
156. En efecto, el inciso d) de la fracción II del artículo 115 del texto constitucional dispone lo siguiente:

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

[...]”

- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y [...].”

<sup>54</sup> Antes de la reforma de mil novecientos noventa y nueva, el artículo solo hacía referencia a “servicios públicos”, con la modificación se incorporó la palabra “funciones”. Al respecto, anterior a la reforma el artículo establecía:

“Artículo 115. [...]”

III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a).- Agua potable y alcantarillado.
- b).- Alumbrado público.
- c).- Limpia.
- d).- Mercados y centrales de abasto.
- e).- Panteones.
- f).- Rastro.
- g).- Calles, parques y jardines.
- h).- Seguridad pública y tránsito, e
- i).- Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. [...].”

En derecho administrativo, se entiende por servicio público, un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público, y por una organización pública o por los particulares mediante concesión.

157. De esta forma, para hacer posible la transferencia a la entidad federativa de la prestación de un servicio público municipal y, al mismo tiempo, salvaguardar el ámbito competencial del Municipio, es indispensable que exista una solicitud previa del ayuntamiento involucrado.<sup>55</sup>
158. Así, el precepto en estudio debe interpretarse en el sentido de que cuando no exista convenio entre una entidad federativa y sus Municipios en relación con la prestación de funciones o servicios públicos, el Ayuntamiento, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá solicitar a la legislatura que el gobierno estatal asuma la función o servicio público de que se trate, quedando para la legislatura la emisión de normas que regulen los términos de la asunción de éstos por parte del Gobierno del Estado, así como el dictamen correspondiente que califique la imposibilidad del ejercicio de la función o de la prestación del servicio por el ayuntamiento, sin que de ninguna manera se pueda interpretar que la legislatura puede citar a los servidores públicos del ayuntamiento so pretexto de estar vigilando oficiosamente tal circunstancia, ni mucho menos puede determinar la asunción de manera unilateral, dado que un presupuesto necesario para la actualización del supuesto que marca la Constitución es la solicitud previa del Municipio, cuestión que es una facultad exclusiva del ayuntamiento.<sup>56</sup>
159. Finalmente, se debe señalar que, contrario a lo que argumenta el Poder demandado, la facultad para citar a servidores públicos municipales que establece el artículo impugnado no puede derivar de la facultad de revisión y fiscalización de la cuenta pública.
160. El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal establece que “[l]as legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas”.
161. Ese artículo se debe de leer en conexión con lo que se dispone en el artículo 116, fracción II, de la Ley Fundamental:
- “Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público”.
162. De los citados preceptos se advierte con claridad que se faculta a las legislaturas de las entidades federativas para fiscalizar las cuentas públicas de los ayuntamientos por conducto de la entidad de fiscalización<sup>57</sup> y, por tanto, la reglamentación de dicha facultad debe establecerse en las Constituciones y leyes locales.

---

<sup>55</sup> Al respecto, el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados establece: “4.3 Una de las reformas más importantes que se introducen en el presente decreto es, sin duda, la referente a la fracción III que contiene un catálogo de competencias exclusivas.

Este aspecto, está planteado en las iniciativas en estudio, por lo cual, la comisión que suscribe estima procedente eliminar el concurso de los estados en las funciones y servicios establecidos en la nueva fracción III, para que queden con dicho doble carácter (función y servicio público), las materias descritas en los incisos correspondientes en calidad de competencias municipales exclusivas, sin perjuicio del mecanismo de transferencia previsto en los incisos c) y d) de la ya explicada nueva fracción II.

[...]

De todo lo anterior, se debe concluir que se trata de funciones y servicios del ámbito municipal, para que se ejerzan o se presten exclusivamente por su órgano de Gobierno: el ayuntamiento y la administración Pública Municipal que le deriva”.

Por cuanto se refiere específicamente al contenido de la fracción II, inciso d) del artículo 115, se señaló: “4.2.4 En el inciso d), se prevé que la ley estatal contemple, con base en el ámbito de competencia exclusiva municipal, el procedimiento y las condiciones para que el Ayuntamiento transfiera la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función a su cargo, en favor del Estado. Ello mediante la solicitud del Ayuntamiento a la legislatura, cuando no haya convenio con el gobierno estatal de que se trate”.

<sup>56</sup> Véase las consideraciones sostenidas en la controversia constitucional 14/2001 ya citada.

<sup>57</sup> En la reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 constitucional, se agregó el término “fiscalizarán”, refiriéndose a la actuación de la legislatura respecto de la cuenta pública municipal. En el Dictamen de la Comisión de gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, se explicó la razón de tal adición de la siguiente manera: “A juicio de la Comisión suscrita, la incorporación del término fiscalización atiende el sentido que anima la reforma constitucional en curso de su artículo 79, misma que daría lugar a la creación de la entidad de fiscalización superior”.

163. Este Tribunal Pleno ha considerado que la citada facultad junto con la de aprobación de leyes de ingresos y determinación del Presupuesto de Egresos Municipales tienen, entre otras finalidades, la de revelar el estado de las finanzas públicas, así como asegurar la realización transparente de los planes de desarrollo y sus programas, lo cual se logra mediante la verificación de la asignación adecuada de los recursos disponibles, el control, vigilancia y fincamiento de responsabilidades correspondientes.<sup>58</sup>
164. Ahora bien, el artículo impugnado no puede encontrar su origen en la facultad de fiscalización. Esto, porque este artículo no pretende regular la facultad de fiscalización de la cuenta pública de los Municipios por parte del Estado.
165. El artículo se encuentra en el capítulo I del título primero de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima denominado "Disposiciones generales". El precepto impugnado no sólo analiza la posibilidad de citar a los servidores públicos municipales, sino que se construyó para establecer una hipótesis normativa para poder citar a varios funcionarios públicos (entre ellos, los de la administración pública estatal o paraestatal, municipal y paramunicipal) y a personas físicas o morales que hayan manejado recursos de la hacienda pública (se debe entender que de la hacienda pública estatal). En específico, respecto de la posibilidad de citar a los servidores públicos municipales, el artículo da lugar a poder aplicar diversos supuestos: cuando se encuentre en estudio una iniciativa para expedición o reformas de un ordenamiento relacionado con el área de su competencia (fracción I), cuando exista la necesidad de conocer información sobre la aplicación de las políticas públicas en el ámbito de su competencia (fracción III) y para informar y explicar hechos o circunstancias que por su naturaleza resulten de trascendencia para la sociedad o el buen desempeño del servicio público (fracción IV).
166. También se debe considerar que las iniciativas no abordaron la adición de la fracción IV, aquí impugnada, sino que fue un agregado de la Comisión dictaminadora en el que no se vislumbra que el objetivo sea regular esa facultad, sino que se limitó a referir que era una práctica que "esta Legislatura ha venido realizando". Aunado a lo anterior, se debe tener en cuenta que la fiscalización de la cuenta pública es un instrumento legal destinado para comprobar una operación ya consumada,<sup>59</sup> sin que el artículo haga esta limitación.
167. Por lo tanto, no se puede sostener que este artículo vaya dirigido a regular la facultad de fiscalización, máxime que la legislatura estatal ha establecido ordenamientos jurídicos propios para regular esta función.<sup>60</sup> Ni siquiera se podría entender que el artículo protege la garantía de audiencia del Municipio en esos casos, pues esta es una prerrogativa, justamente, a favor de los Municipios, por lo que no podría quedar al arbitrio y condiciones que establece el Congreso estatal.
168. En estas condiciones, al resultar **fundado** el concepto de invalidez en estudio, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, que establece "Para informar y explicar hechos o circunstancias que por su naturaleza resulten de trascendencia para la sociedad o el buen desempeño del servicio público".

<sup>58</sup> Resulta aplicable el criterio P./J. 72/2000, de rubro: "**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS ARTÍCULOS 45 Y 58, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, QUE FACULTAD AL CONGRESO DE ESA ENTIDAD PARA REVISAR Y CALIFICAR LAS CUENTAS PÚBLICAS MUNICIPALES, NO TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**". Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII. Agosto de 2000, página 964.

<sup>59</sup> Artículo 116 de la Constitución Federal. El Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda, así como el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos locales de los entes públicos a que se refiere el artículo 36 de esta Constitución, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

En los términos que establezca la ley, fiscalizará también, en coordinación con la Auditoría Superior de la Federación, las participaciones federales que correspondan al Estado y sus municipios;

II. Solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la cuenta pública de las entidades en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la cuenta pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación contenidos en el presupuesto en revisión, abarque para su ejecución y pago, diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los planes o programas estatales o municipales.

Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, emita dicho Órgano, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la cuenta pública en revisión;

III. Evaluar el manejo y ejercicio de los recursos económicos de que dispongan el Estado y los municipios de conformidad con las bases dispuestas en el artículo 134 de la Constitución Federal y en los términos que dispongan las leyes de la materia; [...]

<sup>60</sup> Véase el Capítulo II del Título Décimo de la Constitución Estatal, denominado "Del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado", así como la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Colima.

**X. EFECTOS**

169. Al ser este artículo el fundamento de validez del Acuerdo para comparecer, y éste el preludio para la emisión del Acuerdo de exhortación, procede declarar la invalidez de estos actos sin necesidad de ahondar en el estudio.
170. Esto es, la declaratoria de invalidez se hace extensiva los actos de aplicación del artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, a saber: 1) el Acuerdo para comparecer presentado por la diputada Claudia Gabriela Aguirre Luna, aprobado en sesión del Congreso local el ocho de abril de dos mil veinte, en el que se manda a comparecer al Presidente Municipal de Colima; 2) el oficio número DPL/1338/2020, por el que dicho Acuerdo fue notificado al Municipio, y 3) el Acuerdo de exhortación en donde precisamente se incita al Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado para que realice una investigación por la presunta responsabilidad de faltas administrativas del Presidente Municipal, al ser consecuencia de los actos declarados inconstitucionales.
171. Conforme a los artículos 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la materia, que obliga a este Tribunal Pleno a determinar los alcances y efectos de la declaratoria de invalidez, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia, y 42 del mismo ordenamiento legal, en concordancia con el artículo 105, fracción I, antepenúltimo y penúltimo párrafos, de la Constitución Federal, se precisa que la declaratoria de invalidez decretada en esta ejecutoria tiene efectos exclusivamente entre las partes, toda vez que en el presente caso fue el Municipio de Colima, Estado de Colima, el que demandó al Poder Legislativo local la invalidez de un artículo de la Ley Orgánica del Poder Legislativo estatal, por lo que el órgano demandado estará impedido de aplicar las porciones normativas invalidadas.
172. La declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Colima, por lo que la disposición general declarada inválida ya no podrá aplicarse a partir de entonces al Municipio actor.

Por lo expuesto y fundado, se

**RESUELVE**

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

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez del artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, adicionado mediante el Decreto Núm. 193, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve, así como la del punto de acuerdo para comparecer, la del oficio DPL/1338/2020 y la del exhorto de veinticuatro de abril de dos mil veinte, aprobados por el Congreso del Estado de Colima, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Colima, en los términos precisados en los apartados IX y X de esta decisión.

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

**Notifíquese** 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 resolutiveo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio normativo en el apartado de causas de improcedencia, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por el reconocimiento de la legitimación pasiva del Ejecutivo local y separándose del criterio del cambio normativo en el apartado de causas de improcedencia, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con

aclaraciones en el apartado de precisión de los actos impugnados y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite, a la competencia, a la precisión de los actos impugnados, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y 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 en contra de algunas consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto Núm. 193 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima y de su Reglamento, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas apartándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con consideraciones adicionales, Pérez Dayán con precisiones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del apartado IX, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, consistente en declarar la invalidez del artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, adicionado mediante el Decreto Núm. 193, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado X, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del punto de acuerdo para comparecer, del oficio DPL/1338/2020 y del exhorto de veinticuatro de abril de dos mil veinte, aprobados por el Congreso del Estado de Colima y 2) determinar que la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y 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. Doy fe.

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

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de treinta y cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 121/2020, promovida por el Municipio de Colima, Colima, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 121/2020, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE COLIMA, ESTADO DE COLIMA.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno**, resolvió la controversia constitucional citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez del artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, adicionado mediante el Decreto Núm. 193, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve, así como la del punto de acuerdo para comparecer, la del oficio DPL/1338/2020 y la del exhorto de veinticuatro de abril de dos mil veinte, aprobados por el Congreso del Estado de Colima.

Al respecto formulo los siguientes votos:

**1. VOTO PARTICULAR.** Con relación al presente voto, debe precisarse que en el punto VII, apartado de **“Legitimación pasiva”**, el Tribunal Pleno determinó que no debía tenerse al Poder Ejecutivo del Estado de Colima como autoridad demandada en el presente medio de regularidad constitucional, puesto que si bien en la demanda se le señaló como tal en tanto que promulgó y publicó las disposiciones generales impugnadas, y en auto de diecisiete de septiembre de dos mil veinte, el Ministro instructor de manera preliminar lo tuvo como demandado, lo cierto es que se trata de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, la cual no requiere del acto de promulgación por parte del Poder Ejecutivo de la entidad federativa, de conformidad con su normativa interna.

Al respecto debo señalar, que no comparto la determinación relativa a que no debe tenerse al Poder Ejecutivo del Estado de Colima como autoridad demandada en el presente medio de control constitucional, toda vez que, si bien se trata de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, la cual no requiere del acto de promulgación por parte del Poder Ejecutivo de la entidad federativa, de conformidad con el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima<sup>1</sup>; lo cierto es que, dicho precepto señala que se le turnará al Gobernador **para los efectos de su publicación**. En este sentido, considero que el llamamiento al Poder Ejecutivo debe hacerse con motivo de **la publicación realizada**, pues en efecto, dicho Poder debe ser llamado al procedimiento para defender su acto realizado.

Al respecto se precisa que el poder Ejecutivo demandado en su contestación de demanda señaló: *“5.- En lo que respecta al quinto hecho narrado por la parte actora de la presente controversia constitucional, identificado con el número 9, es parcialmente cierto. --- En virtud de que es cierto que el Poder Ejecutivo del Estado de Colima publicó, el 28 de diciembre de 2019, en el Periódico Oficial “El Estado de Colima” el Decreto 193, mediante el cual, entre otras cosas, se adicionó una fracción IV al artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima. Sin embargo, dicho acto se llevó a cabo en uso de las facultades que le confiere al titular del Poder Ejecutivo el artículo 58, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima”*.

Por tanto, se concluye que el Poder Ejecutivo del Estado de Colima sí debió tenerse como demandado en la presente controversia constitucional, en tanto cuenta con la legitimación pasiva por la atribución de la publicación de la ley impugnada.

**2. VOTO CONCURRENTE.** Por otra parte, en el punto VIII, apartado de **“Causas de improcedencia”**, me separo de la consideración en la que se aclara que el precepto impugnado en la presente controversia, esto es, el artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo estatal, tuvo una reforma; sin que dicha circunstancia dé lugar al sobreseimiento, dado que la reforma **no implicó un cambio en el sentido normativo de la porción impugnada**, toda vez que la reforma sólo adicionó un nuevo párrafo al referido artículo.

<sup>1</sup> *“Artículo 11.- Esta Ley, sus reformas y adiciones, así como su Reglamento, no necesitan promulgación del Gobernador del Estado, ni podrán ser objeto de veto, únicamente le serán turnadas para los efectos de su publicación. Es competencia exclusiva de los Diputados la presentación de iniciativas de reforma, adición, abrogación o derogación de la presente Ley y su Reglamento”*.

Lo anterior, en principio porque no comparto el criterio de cambio normativo; aunado a que considero intrascendente, señalar que la norma tuvo una reforma, aduciendo que dicha circunstancia no da lugar al sobreseimiento, **dado que la reforma no implicó un cambio en el sentido normativo de la porción impugnada.**

Ello en virtud de que, el artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, **se impugna con motivo de su aplicación** en el Acuerdo **presentado por la diputada Claudia Gabriela Aguirre Luna, aprobado en sesión del Congreso local el ocho de abril de dos mil veinte**, en el que **se manda citar para comparecer al Presidente Municipal de Colima**, mismo que le fue notificado al Municipio por Oficio número DPL/1338/2020, el trece de abril de dos mil veinte; por lo que, **el estudio en el presente asunto, se constriñe a la norma que se encontraba vigente en el momento de su aplicación**, es decir, el reformado mediante decreto 193, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Colima”, en el suplemento número 92 de la edición correspondiente el **veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve**. Esto es, la norma no se impugna en abstracto, sino con motivo de su aplicación en el referido acuerdo impugnado.

**3. VOTO CONCURRENTENTE.** Finalmente, en el punto IX, apartado de “**Consideraciones y fundamentos**”, **TEMA 2. Análisis del artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo local**, el Tribunal Pleno declaró fundado el concepto de invalidez en el cual el Municipio actor argumentó la inconstitucionalidad del artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima<sup>2</sup>; se estimó que la referida norma impugnada es inconstitucional porque afecta al ámbito de atribuciones del Municipio, ya que vulnera el régimen previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en su artículo 115, fracción I; en la medida de que se permite al Congreso del Estado de Colima someter a los servidores públicos del orden municipal para atender las citaciones que de manera unilateral les hace el Poder Legislativo, asignándose de manera indebida funciones que no son propias y que no las tiene asignadas constitucionalmente, razón por la cual se invade el ámbito de competencias del Municipio actor.

Que la norma general impugnada permite al Poder Legislativo estatal someter a los funcionarios del orden municipal a atender a las citaciones que le hace de manera unilateral aquel Poder para que le informe, ya sea sobre hechos que a juicio de la legislatura sean de trascendencia para la sociedad, o bien, sobre el desempeño del servicio público a su cargo; esto sin tener esa facultad constitucional, lo que rompe con el equilibrio de fuerzas entre el Municipio y la entidad federativa, que está diseñado en el sistema constitucional.

Que en atención a los principios de autonomía municipal y supremacía constitucional, dado que el sistema de competencias entre la entidad federativa y los Municipios procede directa y exclusivamente de la Constitución Federal, las legislaturas estatales sólo podrían establecer supuestos para mandar a citar a funcionarios municipales cuando así lo permitiera la Constitución Federal, ya sea expresa o implícitamente cuando esa función resultara estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le fueron otorgadas al orden estatal y, además, que la función se ejerza sólo en los casos expresamente indispensables para hacer efectiva la facultad de que se trate.

Por lo que, a través de una ley ordinaria, no puede el Poder legislativo local otorgarse una atribución que incida en la vida municipal que no le sea concedida por la Constitución Federal o que derive necesariamente de alguna facultad otorgada, como tampoco puede, a través de la ley secundaria, limitar la autonomía

---

<sup>2</sup> **“Artículo 8º.-** El Congreso o una comisión legislativa podrá citar a cualquier servidor público de la Administración Pública Estatal o Paraestatal, Municipal o Paramunicipal, o a personas físicas o morales que hayan manejado recursos de la hacienda pública, en los siguientes casos:

I.- Cuando se encuentre en estudio una iniciativa para la expedición o reformas de un ordenamiento relacionado con el área de su competencia;

II.- Para ampliar el contenido del informe anual rendido por el Gobernador del Estado, de conformidad al procedimiento establecido en el artículo 31 de la Constitución Local; o

III.- Cuando exista la necesidad de conocer información sobre la aplicación de las políticas públicas en el ámbito de su competencia; o

IV.- Para informar y explicar hechos o circunstancias que por su naturaleza resulten de trascendencia para la sociedad o el buen desempeño del servicio público”.

municipal. Sin que en el caso se advierta que la Ley Fundamental faculte al Congreso estatal a ser una suerte de vigilante respecto de las actuaciones municipales que *resulten de trascendencia para la sociedad o para el buen desempeño del servicio público*.

Por otra parte, además señaló que de no existir una facultad conferida constitucionalmente a la legislatura estatal para mandar a citar a los funcionarios municipales, los supuestos en los que permite la legislación secundaria impugnada hacer esta citación son claramente contrarios a las competencias y funciones del Municipio.

De esta forma, para hacer posible la transferencia a la entidad federativa de la prestación de un servicio público municipal y, al mismo tiempo, salvaguardar el ámbito competencial del Municipio, es indispensable que exista una solicitud previa del ayuntamiento involucrado.

Así, se indicó que el precepto en estudio debe interpretarse en el sentido de que cuando no exista convenio entre una entidad federativa y sus Municipios en relación con la prestación de funciones o servicios públicos, el Ayuntamiento, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá solicitar a la legislatura que el gobierno estatal asuma la función o servicio público de que se trate, quedando para la legislatura la emisión de normas que regulen los términos de la asunción de éstos por parte del Gobierno del Estado, así como el dictamen correspondiente que califique la imposibilidad del ejercicio de la función o de la prestación del servicio por el ayuntamiento, sin que de ninguna manera se pueda interpretar que la legislatura puede citar a los servidores públicos del Ayuntamiento so pretexto de estar vigilando oficiosamente tal circunstancia, ni mucho menos puede determinar la asunción de manera unilateral, dado que un presupuesto necesario para la actualización del supuesto que marca la Constitución es la solicitud previa del Municipio, cuestión que es una facultad exclusiva del Ayuntamiento.

En estas condiciones, se declaró la invalidez del artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, que establece "Para informar y explicar hechos o circunstancias que por su naturaleza resulten de trascendencia para la sociedad o el buen desempeño del servicio público".

Una vez precisado lo anterior, debo señalar que comparto la invalidez de la fracción IV del artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, **pero por consideraciones distintas**.

En efecto, tomando en consideración que el artículo 8, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, se impugna con motivo de un acto concreto de aplicación, es decir, el Municipio recibió una citación con fundamento, precisamente, en el referido precepto impugnado.

No comparto las consideraciones respecto de la autonomía *in genere* del Municipio y que, en ningún caso, puedan ser citadas sus autoridades, sino que, desde mi óptica, concretamente, la fracción IV del artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, **está elaborada de manera sobreinclusiva, de forma muy general y esto es lo que daría lugar a su invalidez**.

Por las razones expuestas, es que comparto la sentencia emitida, pero separándome de las consideraciones que han quedado precisadas en este voto.

Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular y concurrente del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia del treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 121/2020, promovida por Municipio de Colima, Colima. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno.- Rúbrica.