

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 111/2020.

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 111/2020

**PROMOVENTE: MUNICIPIO DE VERACRUZ,
ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA
LLAVE**

**DEMANDADO: PODER LEGISLATIVO DEL
ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA
LLAVE**

PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

**SECRETARIOS: LUIS ALBERTO TREJO OSORNIO
CLAYDE A. SALDÍVAR ALONSO**

ÍNDICE TEMÁTICO

Actos u omisiones impugnadas: En este caso, el Municipio de Veracruz, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, promovió controversia constitucional acusando la omisión legislativa del Congreso estatal de ajustar la legislación local al marco constitucional en materia de autonomía municipal. Específicamente, sostiene que el Poder Legislativo no ha armonizado su legislación interna con la reforma del artículo 115 de la Constitución General, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, que tuvo como efecto otorgar a los municipios del país plena libertad para administrar sus bienes.

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	14
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS	Se impugna la omisión legislativa de carácter absoluto en la competencia de ejercicio obligatorio en que incurre el Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al no adecuar la Constitución local a lo establecido en el artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución General, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.	15
III.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna pues se impugna una omisión legislativa que se actualiza de momento a momento.	16
IV.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada .	17
V.	LEGITIMACIÓN PASIVA	El Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave tiene legitimación pasiva , pues se trata del órgano al que se acusa de ser omiso.	18
VI	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Se desestima la causal de improcedencia por la que se sostiene que no se configura la omisión acusada, pues la determinación de si se configura o no la omisión legislativa planteada por el municipio actor es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto .	20

VII.	ESTUDIO DE FONDO		21
	VII.1. Metodología para el análisis de omisiones legislativas	<p>Se sostiene que para declarar una <i>omisión legislativa inconstitucional</i>, es necesario que se actualicen los siguientes supuestos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Que exista un mandato constitucional respecto de algún tema en específico que confiera al legislador local una obligación de legislar; y - Que el legislador local no haya dado cumplimiento a ese mandato. 	21
	VII.2. Interpretación del artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución General	Se concluye que la interpretación del actual texto del artículo 115 se debe hacer a la luz de hacer palpable y posible el fortalecimiento municipal, para así dar eficacia material y no sólo formal al municipio libre.	24
	VII.3. Estudio de la omisión planteada	<p>Primero, se sostiene que existe un mandato constitucional, pues conforme al artículo segundo transitorio del decreto de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, por el que se reformó el artículo 115, fracción II, inciso b), constitucional, dentro del año siguiente, las entidades federativas estaban obligadas a ajustar sus normas internas a efecto de garantizar que los municipios dispusieran libremente de su patrimonio.</p> <p>En segundo lugar, se concluye que el legislador veracruzano incumplió con el mandato constitucional, es decir, ha incurrido en omisión legislativa absoluta, pues mientras que la Constitución General reconoce a los municipios la facultad de manejar su patrimonio inmueble, con la sola limitante de que las decisiones que en ese respecto se tomen por el ayuntamiento sean por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes y no más, la Constitución y la legislación secundaria locales condicionan los actos precisados a una aprobación por parte del legislador estatal del actuar municipal, lo que excede y se opone al mandato constitucional.</p> <p>Por todo esto, se estiman fundados los planteamientos hechos por el municipio actor y, en consecuencia, se declara la omisión legislativa inconstitucional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por no haber adecuado la Constitución local y la legislación secundaria a lo establecido en el artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución General.</p>	34

VIII.	EFEKTOS		49
	VIII.1. Declaratoria de la omisión legislativa inconstitucional	Se declara la omisión legislativa inconstitucional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por no haber adecuado la Constitución local y la legislación secundaria a lo establecido en el artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución General, reformado mediante Decreto publicado el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.	49
	VIII.2. Lineamientos de esta sentencia y plazo para legislar	El Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave deberá legislar lo necesario para subsanar la omisión legislativa detectada, a más tardar en el periodo ordinario de sesiones que inicie con posterioridad a la notificación de esta sentencia.	50
IX.	DECISIÓN	<p>PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO. Se declara la omisión legislativa inconstitucional en la que incurre el Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al no adecuar la Constitución Local y legislación secundaria a lo establecido en el artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo transitorio segundo del “<i>DECRETO por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.</p> <p>TERCERO. Se ordena al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para que, a más tardar en el período ordinario de sesiones que inicie con posterioridad a la notificación de esta sentencia, legisle en los términos precisados en esta determinación.</p> <p>CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	51

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 111/2020**PROMOVENTE: MUNICIPIO DE VERACRUZ,
ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA
LLAVE****DEMANDADO: PODER LEGISLATIVO DEL
ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA
LLAVE**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

COTEJÓ

**SECRETARIOS: LUIS ALBERTO TREJO OSORNIO
CLAYDE A. SALDÍVAR ALONSO**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **nueve de mayo de dos mil veinticuatro**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 111/2020, promovida por el Municipio de Veracruz, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, contra el Poder Legislativo de esa entidad federativa.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** Por escrito recibido el veinte de julio de dos mil veinte, a través del sistema electrónico de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Alma Aída Lamadrid Rodríguez, en su carácter de síndica del Municipio de Veracruz, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, promovió controversia constitucional en contra del Poder Legislativo de dicha entidad, solicitando la invalidez de lo siguiente:

“IV. LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE, ASÍ COMO, EN SU CASO, EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE HUBIERAN PUBLICADO.- Cabe precisar en este punto que el Congreso del Estado de Veracruz ha sido omiso al no adecuar las normas generales contenidas en los incisos a), d), e) y f) de la fracción XVI del artículo 33 y fracción VI del artículo 41 del Decreto de Reforma Integral a la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el 3 de febrero del año 2000. Normas generales que a la letra dicen: (Se transcriben)

Dichas normas generales son el resultado de la reforma integral a la Constitución Política del Estado de Veracruz, reformándose los artículos 1 al 84 y se derogaron los artículos 85 al 141 del texto constitucional citado.

El acto omisivo deriva del mandato del artículo segundo transitorio del Decreto que declara Reformado y Adicionado el Artículo 115 de la Constitución Federal publicado el 2 de diciembre de 1999, que ordenaba a los Congresos de los Estados adecuar las constituciones particulares al texto adicionado en el inciso b), fracción II del artículo 115 de la Constitución, fortaleciendo la autonomía municipal, a más tardar un año posterior a la entrada en vigor de dicho Decreto, teniendo dicho carácter 90 días después de su publicación, por lo que entró en vigor el 21 de marzo del año 2000, razón por la cual la omisión legislativa que denunció ha corrido a partir del 22 de marzo del 2000, transcurriendo ya más de 19 años sin realizar la referida adecuación normativa.

Como consecuencia de lo anterior, todo acto en donde el Congreso del Estado de Veracruz o la Diputación Permanente, intente aplicar las atribuciones señaladas en los artículos 33 fracción XVI, incisos a), d), e), y f), y 41 fracción VI de la Constitución Local; así como cualquier acto en ejercicio de atribuciones similares previsto en la legislación local: Ley Orgánica del Municipio Libre, Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, Ley Orgánica del Poder Legislativo, etc. Leyes que oportunamente deberán armonizarse al texto de la Constitución Federal, una vez declarada la invalidez de las normas generales de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave que se impugnan”.

2. **Antecedentes del caso.** El Municipio demandante señaló los siguientes antecedentes:
- a. El ayuntamiento del Municipio actor fue electo para el periodo constitucional dos mil dieciocho a dos mil veintiuno.
 - b. De conformidad con la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, corresponde a la síndica representar legalmente al municipio.
 - c. El veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que declaró reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de autonomía municipal.
 - d. Conforme al citado decreto, el Municipio tiene plena libertad para administrar sus bienes, decidiendo otorgarlos en concesión o para transmitir el uso y el aprovechamiento de bienes de dominio público, para lo cual únicamente debe ajustarse a las leyes y aprobar sus decisiones por dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento.
 - e. El tres de febrero de dos mil, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado la reforma integral a la Constitución local, en cuyos artículos 33 y 41, se establecen las atribuciones del órgano legislativo local y de su Diputación Permanente para autorizar a los ayuntamientos a diversos actos que sólo competen al Municipio.

A partir de dicha fecha, el texto de la Constitución local ha sufrido diversas modificaciones; sin embargo, en ningún momento el Congreso del Estado armonizó el orden jurídico estatal a la reforma constitucional de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.
 - f. La redacción actual de los artículos 33, fracción XVI, incisos a), d), e) y f), y 41, fracción VI, de la Constitución Política del Estado de Veracruz contravienen el texto del artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución General, pues, establecen como atribución del Congreso autorizar a los ayuntamientos: la contratación de obras y servicios públicos, cuando produzcan obligaciones que excedan al período constitucional del ayuntamiento contratante; la enajenación, gravamen, transmisión de la posesión o dominio de bienes, participaciones, impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones o cualquier tipo de ingreso fiscal que forme la hacienda municipal; la transmisión en forma gratuita o donación de la propiedad, así como el uso o disfrute de los bienes del municipio; las concesiones de prestación de servicios públicos que les corresponda a los municipios, sus prórrogas y cancelaciones; y, finalmente, en el caso de la Diputación Permanente, establece la atribución de autorizar a los ayuntamientos, con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, enajenar a título oneroso o gratuito, o conceder el uso y disfrute, de bienes propiedad de los municipios, cuando medie interés social.
 - g. Como precedente inmediato del presente asunto, se cita la sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia 109/2019, promovida por el Municipio de San Luis Potosí, Estado de San Luis Potosí, resuelta en sesión de veintiuno de mayo de dos mil veinte, en la que se declaró la omisión del Estado, por una cuestión idéntica a la que se acusa en este asunto.
3. **Conceptos de invalidez.** Asimismo, en su demanda, el Municipio actor expuso dos líneas argumentativas: una referente a la omisión legislativa impugnada y otra en torno a la inconstitucionalidad de los artículos 33, fracción XVI, incisos a), d), e) y f), y 41, fracción VI, de la Constitución Política del Estado. En este sentido, los conceptos de invalidez planteados pueden sintetizarse de la siguiente manera:
- a. Se impugna la omisión legislativa en que incurre el Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para homologar la Constitución local al artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución General.

Dicho precepto fue reformado con motivo del decreto publicado el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve en el Diario Oficial de la Federación, en cuyo artículo segundo transitorio se estableció la facultad obligatoria para los estados de adecuar sus normas internas en un plazo no mayor de un año a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional; periodo que feneció el veintiuno de marzo del dos mil uno; por tanto, es inconcuso que estamos a más de diecinueve años sin que el legislador veracruzano haya cumplido con dicho mandato.
 - b. Al respecto, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 7/2005 tomó en cuenta las consideraciones del dictamen de la Cámara de Origen de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve —argumentos que fueron ratificados por la Cámara Revisora— de los que se desprende la voluntad plasmada por el Constituyente Permanente de establecer que los ayuntamientos, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, sin la autorización de las legislaturas, puedan comprometer y disponer de su patrimonio, incluso por un plazo mayor al de la duración de la gestión del cabildo, sin que

ello signifique que se les confirió potestades arbitrarias; por el contrario, a raíz de la propia reforma constitucional se señaló que los congresos tienen la obligación de crear normas marco que señalen los requisitos, las hipótesis y los procesos mediante los cuales los ayuntamientos puedan ejercer dicha autonomía.

- c. También queda claro que el Poder Reformador consideró innecesario que las legislaturas se erigieran como instancias revisoras, puesto que no pueden intervenir en la toma de decisiones que le competen exclusivamente a los ayuntamientos, como es la contratación de obras y servicios públicos, que exceden el periodo constitucional del ayuntamiento; la enajenación, la transmisión de la posesión o del dominio de los bienes, las participaciones, los impuestos, los derechos, los aprovechamientos, las contribuciones, entre otros; puesto que dichas decisiones, recalcó el Constituyente, deben ser tomadas en cuenta dentro de los márgenes que las leyes señalen, sin poder restringirse o limitarse a aprobaciones previas o revisiones posteriores de los congresos locales, de lo contrario se vulneraría la autonomía municipal.
- d. De igual forma, es evidente que cuando la norma Constitucional señala que las decisiones municipales deben ser tomadas con apego a las leyes federales o locales aplicables a cada caso, ello no puede verse traducido en la facultad de que en esas leyes marco se puedan incrustar facultades a los congresos estatales para señalar como requisito el acudir a ellos para una aprobación o revisión de las decisiones del cabildo, sino simplemente dichas normas se encargarán de establecer los requisitos, las hipótesis y los procesos para la toma de decisiones, así como para la eventual revocación o las prórrogas que los ayuntamientos consideren viables.
- e. La Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave ha tenido diversas reformas ocurridas en dos mil, dos mil diecisiete y en dos mil diecinueve; sin embargo, se dejaron incólumes las atribuciones revisoras del legislativo local respecto de los acuerdos municipales en materia patrimonial.

En efecto, los artículos 33, fracción XVI, incisos a), d), e) y f), y 41, fracción VI, de la Constitución local, facultan al Congreso y a la Diputación Permanente, respectivamente, para autorizar a los ayuntamientos los acuerdos que estos tomen en materia de disposición de su patrimonio municipal, así como en la concesión de servicios públicos, las prórrogas y las cancelaciones; lo que resulta incongruente con los lineamientos a los cuales debieron ajustarse los Estados.

- f. Como se indicó con antelación, los acuerdos que el Ayuntamiento tome sobre su patrimonio sólo deben: 1) ser tomados por mayoría calificada; y 2) respetando las leyes locales y federales, sin que en éstas se sujeten a los municipios a la aprobación o revisión, porque, incluso, en materia de coordinación de servicios públicos a cargo del municipio, los únicos supuestos en donde se reconoce a los congresos el poder autorizar dichos acuerdos son aquellos en los que intervengan municipios de dos o más entidades federativas o entre dos o más municipios del propio Estado; esto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 115, fracción III, de la Constitución General.
- g. En este orden de ideas, por más que se argumente que una autorización del Congreso local busca garantizar el bienestar social, al procurar evitar daños al patrimonio municipal, lo cierto es que, al ser el ayuntamiento un nivel de orden de gobierno electo popularmente, debe ser éste quien se erija como garante, al conocer las problemáticas, las necesidades y los retos a los que se enfrenta el municipio; y para ello la legislación local debe ser la que desarrolle los medios para que el cabildo pueda asegurar el resguardo del interés comunitario y la debida administración municipal.
- h. Como se ha señalado, de lo previsto en el artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución General se aprecia que la única condición para que el ayuntamiento dicte acuerdos para afectar el patrimonio inmobiliario o celebre actos o convenios que comprometen al municipio por un periodo mayor al periodo del ayuntamiento, se requiere el acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes del cabildo; sin que en dicho precepto constitucional se incluya que sea necesaria la autorización del Congreso del Estado o Legislatura para la aprobación de tales resoluciones.
- i. Consecuentemente, no ha sido actualizado o armonizado el artículo 33, fracción XVI, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave con el texto de la Constitución General, traducándose en una limitación a la facultad del municipio a la libre administración de su patrimonio; por tanto, es una intromisión en la autonomía municipal establecer la atribución del Congreso local para autorizar a los ayuntamientos: la contratación de obras y servicios públicos, cuando produzcan obligaciones que excedan al periodo constitucional del ayuntamiento contratante [inciso a)]; la enajenación, gravamen, transmisión de la posesión o dominio de bienes, participaciones, impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones o cualquier tipo de ingreso fiscal que forme la hacienda municipal [inciso d)]; la transmisión en forma gratuita o donación de la propiedad, así como el uso o disfrute de los bienes del municipio [inciso e)]; y las concesiones de prestación de servicios públicos que les corresponda a los municipios, sus prórrogas y cancelaciones [inciso f)].

- j. De igual forma, el artículo 41, fracción VI, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, vulnera los principios de autonomía municipal y de libre administración de la hacienda pública del municipio, al condicionar que el municipio pueda enajenar a título oneroso y gratuito, o conceder el uso y disfrute de bienes propiedad del municipio, con la autorización de la Diputación Permanente.
4. **Normas constitucionales que se estiman vulneradas.** El Municipio actor considera vulnerados los artículos 115, fracción II, inciso b), y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo segundo transitorio del "*Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.
 5. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de veinticuatro de julio de dos mil veinte, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional, a la que correspondió el número 111/2020 y, por razón de turno, designó como instructor al ministro Luis María Aguilar Morales.
 6. Mediante proveído de veintiocho de julio siguiente, el ministro instructor previno al Municipio actor a efecto de que precisara si, además de la omisión legislativa reclamada de manera destacada al Poder Legislativo del Estado, demandaba la inconstitucionalidad de alguna norma general de la Constitución estatal y, de ser así, indicara si lo hacía con motivo de su publicación oficial o del primer acto de aplicación, en cuyo caso debía identificarlo, mencionar la fecha en que le fue notificado, o bien, tuvo conocimiento o se hizo sabedor de aquél y acompañar las constancias con las que contara.
 7. Por escrito recibido el once de agosto de dos mil veinte, a través del sistema electrónico de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Alma Aída Lamadrid Rodríguez, en su carácter de síndica del Municipio de Veracruz, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, desahogó la prevención formulada, señalando que impugnaba, además de la omisión legislativa, la inconstitucionalidad de los artículos 33, fracción XVI, incisos a), d), e) y f), y 41, fracción VI, de la Constitución Política del Estado, con motivo de su publicación en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave ocurrida el tres de febrero de dos mil.
 8. Mediante proveído de veinte de agosto siguiente, el ministro instructor desechó parcialmente la demanda respecto de las normas generales impugnadas, al considerar que había transcurrido en exceso el plazo legal para la presentación de la demanda y, por tanto, se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, en relación con el diverso artículo 21, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de la Materia, la que resultaba manifiesta e indudable, por referirse a cuestiones de derecho no desvirtuables con la tramitación del juicio.
 9. Por otra parte, admitió a trámite la controversia constitucional en relación con la omisión legislativa reclamada; tuvo como autoridad demandada al Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al que ordenó emplazar para que formulara su contestación; y, finalmente, dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación o a su esfera competencial conviniera.
 10. **Recurso de reclamación 86/2020-CA.** Inconforme con el desechamiento parcial de la demanda, por escrito recibido el cuatro de septiembre de dos mil veinte, a través del sistema electrónico de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Alma Aída Lamadrid Rodríguez, en su carácter de síndica del Municipio de Veracruz, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, presentó recurso de reclamación.
 11. Mediante acuerdo de veintiuno de septiembre siguiente, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por interpuesto el recurso; lo registró con el número 86/2020-CA; corrió traslado a las demás partes, a efecto de que manifestaran lo que a su derecho conviniera; y, por razón de turno, designó como ponente a la ministra Norma Lucía Piña Hernández.
 12. Seguidos los trámites de ley, en sesión de dieciocho de diciembre de dos mil veinte, por mayoría de cuatro votos, la Primera Sala confirmó el acuerdo recurrido.
 13. **Contestación de la demanda.** El Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al contestar la demanda, manifestó lo siguiente:
 - a. Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria, en relación con el diverso artículo 20, fracción III, del citado ordenamiento, pues no se configura la omisión planteada por el municipio actor, mucho menos, una invasión de competencia que le afecte.

- b. El Decreto publicado el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, que reformó el artículo 115 de la Constitución General atiende no sólo al fortalecimiento del municipio, sino también a sus limitantes, pues, por un lado, consagra la libre administración de la hacienda municipal con el propósito expreso de fortalecer su autonomía y autosuficiencia económica y, por otro, el órgano legislativo tiene una función de intermediario revisor para su fiscalización que tiende a evitar desvíos en la disposición de los bienes públicos que afectarían la propia viabilidad económica del municipio.
- c. Algunos autores distinguen entre el patrimonio y la hacienda municipal, el primero se refiere a la totalidad de los bienes y los materiales que pertenecen al municipio y sobre los que ejerce dominio; mientras que la segunda se conforma con los recursos económicos con los que cuenta un municipio para cumplir con sus funciones y proporcionar los servicios públicos que tiene a su cargo; bajo esta noción, el patrimonio municipal es más amplio que su hacienda.
- d. Esta concepción es la propuesta por la Constitución General, pues el artículo 115 establece que la hacienda municipal “*se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor*”, es decir, no incluye los bienes sobre los que ejerce dominio el municipio, sino únicamente sus rendimientos y las contribuciones que le corresponden cobrar.

En tal contexto, la libre administración de la hacienda municipal debe entenderse exclusivamente como la facultad de organizar, esto es, ordenar económicamente los recursos del municipio disponibles y utilizarlos para proveer a la satisfacción de los intereses y las necesidades sociales, así como a prestar los servicios públicos que tenga a su cargo, sin que ello pueda extenderse a la realización de actos de dominio sobre ellos. La facultad del Congreso del Estado de Veracruz para autorizar los actos de los ayuntamientos que tienen por efecto enajenar, gravar y transmitir la posesión o el dominio de bienes, las participaciones, los impuestos, los derechos, los aprovechamientos, las contribuciones o cualquier tipo de ingreso fiscal que conformen la hacienda municipal, no constituye una limitación a la libre administración de ésta, sino que se trata de preservar el patrimonio y la hacienda municipales, sometiendo a la aprobación del Congreso local cualquier acto que desincorpore estos bienes o recursos que el municipio debe emplear en la satisfacción de las necesidades públicas.

En otras palabras, la libre administración de la hacienda municipal supone que es el ayuntamiento el que determina cómo y para qué se destinan los recursos obtenidos de los rendimientos de sus bienes y de las contribuciones percibidas y, en ese sentido, el Congreso local no tiene atribuciones para modificar el destino o el manejo de los recursos municipales; sin embargo, cuando los actos del municipio tienen por objeto que un determinado bien salga de su hacienda o patrimonio, es conveniente que tal acción sea autorizada por la legislatura local, a fin de evitar desvíos en la disposición de los bienes que, justamente, afectarían la viabilidad económica del municipio.

- e. Si bien en ocasiones la libre administración de la hacienda municipal se utiliza como sinónimo de libre disposición, lo cierto es que gramaticalmente disponer de algo significa “*colocar, poner las cosas en orden y situación convenientes; preparar, prevenir; valerse de una persona o cosa, tenerla o utilizarla por suya*”, por lo que a partir del propio significado gramatical del término, se advierte que disponer libremente de la hacienda municipal no implica la realización de actos de dominio sobre los bienes que la integran, sino más bien supone la administración, la utilización y, en términos generales, la conservación de aquéllos.
- f. No es impedimento a lo anterior que conforme al artículo 115, fracción II, de la Constitución General, las legislaturas estatales deberán emitir las leyes en materia municipal que tendrán, entre otros propósitos, el de regular aquéllos casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal, o bien, para celebrar actos o convenios que comprometen al municipio por un plazo mayor al periodo de sus autoridades, toda vez que los casos a los que la Constitución General se refiere no comprenden de manera expresa la enajenación de los bienes que integran el patrimonio municipal.
- g. Es decir, las leyes estatales únicamente regularán y permitirán, en su caso, que sea el propio ayuntamiento el que determine el destino —o lo cambie— al cual están afectos los bienes del patrimonio municipal, en el entendido de que los bienes que integran el patrimonio público se consideran permanentemente afectados a una finalidad pública, interés general o utilidad pública; asimismo, autorizarán la celebración de aquellos actos que comprometan al municipio más allá del periodo en el que sus ayuntamientos permanezcan en el cargo, esto es, en asumir obligaciones que vincularán para su cumplimiento a las autoridades municipales subsecuentes.

- h. En tales condiciones, la atribución del Congreso local para autorizar los actos de dominio sobre los bienes que conforman la hacienda municipal no contraviene la libre administración de ésta, sino que constituye un mecanismo de control tendente a proteger la hacienda y el patrimonio de los municipios.
14. **Manifestaciones de la Fiscalía General de la República y de la Consejería del Gobierno Federal.** Ninguna de dichas instituciones emitió opinión en el presente asunto.
15. **Audiencia constitucional y cierre de la instrucción.** Substanciado el procedimiento en la controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria, en la que, en términos del artículo 34 del citado ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

I. COMPETENCIA

16. 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 en los artículos 105, fracción I, inciso i)¹, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I², de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (vigente al comienzo del procedimiento), en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio de Veracruz y el Poder Legislativo del Estado.
17. Lo anterior, en relación con el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, que establece que los *procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto*, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

18. A continuación, deben precisarse los actos u omisiones que se tendrán como impugnados en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción I³, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la tesis P./J. 98/2009, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA"⁴.
19. De la lectura integral de la demanda, así como de la totalidad de la información del expediente de la controversia, se advierte que el Municipio actor impugna la omisión legislativa de carácter absoluto en la competencia de ejercicio obligatorio en que incurre el Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al no adecuar la Constitución local a lo establecido en el artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución General, en relación con el artículo segundo transitorio del "*Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: (...)

i) Un Estado y uno de sus Municipios; (...).

² **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: (...)

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (...).

³ **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; (...).

⁴ "**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.** El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanan del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto".

(Registro digital 166985. Pleno; Novena Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; tomo XXX, julio de 2009, página 1536).

III. OPORTUNIDAD

20. A continuación, una vez fijada la materia de este juicio, es necesario analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente.
21. Como quedó precisado en el considerando previo, el municipio actor impugna una omisión legislativa de carácter absoluto en la competencia de ejercicio obligatorio del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
22. Al respecto, este Alto Tribunal ha sostenido⁵ que el artículo 21⁶ de la Ley Reglamentaria no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista.
23. Por tanto, debe estimarse que **la presentación de la demanda es oportuna**, en virtud de que se trata de actos de carácter omisivo (sin que de autos se desprenda lo contrario) respecto de los cuales, conforme al criterio de este Alto Tribunal, el plazo para inconformarse es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada.

IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

24. La demanda fue presentada por parte legítima.
25. Conforme a los artículos 10, fracción I⁷, y 11, párrafo primero⁸, de la Ley Reglamentaria de la Materia, el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.
26. En el caso, promueve la demanda de controversia constitucional en representación del Municipio actor, Alma Aída Lamadrid Rodríguez, en su carácter de síndica, lo que acredita con las copias certificadas de la constancia de mayoría y validez como síndica municipal propietaria expedida el ocho de junio de dos mil diecisiete por el Consejo Municipal de Veracruz del Organismo Público Local Electoral y de un extracto de un ejemplar de la Gaceta Oficial del Estado, correspondiente al jueves veintiocho de diciembre de dos mil diecisiete, tomo CXCVI, número extraordinario 518, que contiene la "*Lista de los nombres de quienes resultaron electos en la elección de ayuntamientos conforme a las constancias de mayoría relativa y de asignación expedidas por el Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz*".
27. De acuerdo con el artículo 37, fracciones I y II⁹, de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, corresponde a la síndica la representación jurídica del municipio; por lo que procede reconocer su legitimación para promover el presente medio de control.
28. Así también, la del propio municipio actor para instar la vía, al ser uno de los entes mencionados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución General.

⁵ De rubro: **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.**

(Registro digital 183581. Pleno; Novena Época; Tesis P./J. 43/2003; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296)

⁶ **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

III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.

⁷ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

⁸ **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. (...).

⁹ **Artículo 37.** Son atribuciones del Síndico:

I. Procurar, defender y promover los intereses del municipio en los litigio (sic) en los que fuere parte, comparecer a las diligencias, interponer recursos, ofrecer pruebas y formular alegatos, formular posiciones y, en su caso, rendir informes, promover el juicio de amparo y el juicio de lesividad. Para delegar poderes, otorgar el perdón judicial, desistirse, transigir, comprometerse en árbitros o hacer cesión de bienes municipales, el Síndico requiere la autorización previa del Cabildo;2

II. Representar legalmente al Ayuntamiento; (...).

V. LEGITIMACIÓN PASIVA

29. El órgano demandado **tiene legitimación pasiva**.
30. A continuación, se analizará la legitimación de la autoridad demandada, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de la acción, en tanto dicha parte es la obligada por ley para satisfacer las pretensiones del actor, en caso de que éstas resulten fundadas.
31. Conforme a los artículos 10, fracción II¹⁰, y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales, las entidades, los poderes o los órganos que hubieran emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los que deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.
32. En el presente caso, es autoridad demandada el Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el que compareció a juicio por conducto de Georgina Maribel Chuy Díaz, en su carácter de Subdirectora de Servicios Jurídicos del Congreso del Estado de Veracruz y de servidora pública delegada del presidente de la Mesa directiva del Congreso del Estado, lo que acredita con las copias certificadas del nombramiento expedido a su favor el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho por el secretario general del citado órgano legislativo y del oficio número PRES/2451/19, de ocho de noviembre de dos mil diecinueve, mediante el cual el presidente del Congreso le delega la representación jurídica.
33. De conformidad con el artículo 24, fracción I¹¹, de la Ley Número 72 Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, es atribución del presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado representarlo legalmente, pudiendo delegar dicha atribución en el servidor público que designe mediante acuerdo escrito; por su parte, en términos del artículo 20, fracción III¹², del Reglamento de los Servicios Administrativos del Congreso, corresponde a la Subdirección de Servicios Jurídicos, por acuerdo delegatorio de su presidente, actuar en representación del citado órgano legislativo en los juicios en los que sea parte.
34. De este modo, debe reconocerse la legitimación pasiva del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como de quien comparece en su representación.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

35. Previo al estudio de fondo del asunto, se procede al análisis de las causales de improcedencia que aleguen las partes o que, de oficio, advierta este Alto Tribunal, por ser una cuestión previa y de análisis oficioso, en términos del artículo 19, último párrafo¹³, de la Ley Reglamentaria
36. Al contestar la demanda, el Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave adujo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII¹⁴, de la Ley Reglamentaria, en relación con el diverso artículo 20, fracción III¹⁵, del citado ordenamiento, pues no se configura la omisión legislativa planteada por el municipio actor, mucho menos, una invasión de competencia que le afecte.
37. Este Tribunal Pleno considera que **debe desestimarse** dicha causal de improcedencia, porque la determinación de si se configura o no la omisión legislativa planteada por el municipio actor es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto, de modo que no puede ser motivo de análisis en este considerando.
38. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE"¹⁶.

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

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; (...).

¹¹ **Artículo 24.** El presidente de la Mesa Directiva, fungirá como Presidente del Congreso del Estado y tendrá las atribuciones siguientes:

I. Representar legalmente al Congreso del Estado y delegar dicha función el Servidor Público que designe, mediante acuerdo escrito; (...).

¹² **Artículo 20.** A la Subdirección de Servicios Jurídicos le corresponden las funciones siguientes: (...)

III. Actuar, en representación del Congreso por acuerdo delegatorio de su Presidente, en los juicios, diligencias, trámites administrativos y jurisdiccionales, en los que el mismo sea parte; (...).

¹³ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.

¹⁴ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)

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

¹⁵ **Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: (...)

III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y (...).

¹⁶ De texto: En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.

(Registro digital 193266. Pleno; Novena Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; tomo X, septiembre de 1999; página 710.)

39. Al no haberse planteado causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento distintos al examinado, ni advertirse de manera oficiosa la actualización de una diversa, procede el estudio del concepto de invalidez planteado por el Municipio actor.

VII. ESTUDIO DE FONDO

40. Ahora bien, una vez que se ha precisado que la materia de impugnación en esta controversia constitucional la constituye la omisión legislativa planteada, a continuación se realizará el estudio del fondo del asunto. En este sentido, para abordar dicho análisis, el estudio se divide en tres apartados: en el primero (VII.1.) se presenta un apartado metodológico en el que se plantea la forma de análisis de omisiones legislativas; en el segundo (VII.2.), se expone un estudio previo en el que se interpreta y da contenido al artículo 115 constitucional; finalmente, en el tercer apartado (VII.3.), se realiza el estudio del caso concreto bajo la metodología anunciada y a la luz del apartado previo.

VII.1. Metodología para el análisis de omisiones legislativas

41. La doctrina especializada ha definido a la *omisión legislativa inconstitucional*, como aquella que se desarrolla por el incumplimiento de los mandatos constitucionales permanentes y concretos¹⁷.
42. De esta manera, se puede actualizar una omisión legislativa cuando: **a)** Se identifique una exigencia constitucional de acción que el legislador incumpla; **b)** Cuando la Constitución consagra una norma que no es suficientemente densa como para ser exigible por sí misma y el legislador no le da efectividad; **c)** Cuando el legislador incumple un mandato expreso de crear una ley particular; y, finalmente, **d)** Cuando existiendo una norma de desarrollo, ésta presenta carencias de tal magnitud que la conviertan en inútil respecto del mandato constitucional¹⁸.
43. Ahora bien, esta Suprema Corte ha sostenido en la jurisprudencia P./J. 11/2006,¹⁹ de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS", que los órganos legislativos pueden incurrir en dos tipos de omisión: **a) Omisión legislativa absoluta**, cuando no ejerzan su competencia de crear leyes, y **b) Omisión legislativa relativa**, cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.
44. A partir de lo anterior, y atendiendo además a la obligatoriedad del ejercicio de competencias legislativas, esta Suprema Corte clasificó las omisiones legislativas de la siguiente manera:
- a) Omisiones legislativas absolutas** en competencias de ejercicio **obligatorias**, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho;
 - b) Omisiones legislativas relativas** en competencias de ejercicio **obligatorio**, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente;
 - c) Omisiones legislativas absolutas** en competencias de ejercicio **potestativo**, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga y
 - d) Omisiones legislativas relativas** en competencias de ejercicio **potestativo**, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.
45. Además de lo anterior, importa recordar que tal como lo ha sostenido la Primera Sala en el amparo en revisión 1359/2015²⁰ y reiterado en el recurso de queja 1018/2018²¹ —criterios que, aunque fueron emitidos en el sistema de amparo, este Tribunal Pleno comparte y considera aplicables al control constitucional de las controversias constitucionales—, sólo habrá una omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente.

¹⁷ GOMES CANOTILHO, José Joaquim, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edición, 2003, Coimbra, Almedina, pp. 1033 a 1037.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS". Registro 175872. [J]; 9a. Época; Pleno; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXIII, Febrero de 2006; p. 1527. P./J. 11/2006.

²⁰ Amparo en revisión 1359/2015, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 15 de noviembre de 2017, por mayoría de 4 votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente y la Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, quien también se reservó el derecho de formular voto concurrente, en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho a formular voto particular.

²¹ Recurso de queja 105/2018, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de 5 votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero en contra de las consideraciones, y de los Ministros Luis María Aguilar Morales (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente y Presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.

46. En caso de no existir un mandato constitucional que establezca un deber de legislar, la conducta de la autoridad carecería de toda relevancia jurídica para efectos del medio de control constitucional, de ahí que no tenga mucho sentido hablar de omisiones de ejercicio potestativo.
47. En estos precedentes se entendió que aun cuando el Poder Legislativo tenga una función de la máxima importancia dentro nuestro orden constitucional y ésta se le haya encomendado de manera exclusiva —aunque con cierta intervención del Poder Ejecutivo—, también se encuentra sometido a la Constitución.
48. En consecuencia, cuando la Constitución establece un deber de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del órgano parlamentario, el ejercicio de la facultad de legislar deja de ser discrecional y se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio.
49. En este caso, los planteamientos hechos valer se encuadran en la clasificación de *omisiones legislativas absolutas de competencias de ejercicio obligatorio*, pues lo que se reclama es que el Congreso local no ha adaptado su ordenamiento al marco constitucional vigente en materia de autonomía municipal, aspecto al que estaba obligado constitucionalmente.
50. Por tanto, teniendo en cuenta todo lo anterior, para que este Tribunal Pleno esté en aptitud de declarar una omisión legislativa inconstitucional, es necesario que se actualicen los siguientes supuestos:
 - a) Que **exista un mandato constitucional** respecto de algún tema en específico que confiera al legislador local una obligación de legislar y
 - b) Que el legislador local **no haya dado cumplimiento** a ese mandato.

VII.2. Interpretación del artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución General

51. El municipio actor impugna la omisión legislativa de carácter absoluto en la competencia de ejercicio obligatorio en que incurre el Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al no adecuar la Constitución local a lo establecido en el artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución General, en relación con el artículo segundo transitorio del “Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.
52. Para estar en posibilidad de examinar la alegada omisión legislativa es necesario tener en cuenta el contenido de la porción normativa del artículo 115 de la Constitución General que el Municipio actor estima infringido, así como la interpretación que ha de atribuírsele. Para ese efecto, a continuación se reitera lo sostenido por este Tribunal Pleno en la controversia constitucional 109/2019²².
53. Al igual que en ese precedente, en esta ocasión es necesario traer a colación el examen que hizo el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 18/2001, que a la vez sirvió de precedente a la diversa controversia constitucional 19/2001.
54. El texto del artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución General, es producto de la *reforma en materia municipal* que tuvo lugar en mil novecientos noventa y nueve. Por ello, se estima necesario acudir a los antecedentes que informan la actual normatividad, para desprender de dicho estudio los lineamientos que permitan interpretar cuál es el contenido y el alcance que debe atribuírsele.
55. El desarrollo legislativo e histórico que ha tenido el artículo 115 constitucional, dedicado al municipio libre, es revelador de que esta figura es la piedra angular sobre la cual se construye la sociedad nacional, en tanto es la primera organización estatal en entrar en contacto con el núcleo social. Los diversos documentos que integran los procesos legislativos de las reformas sufridas por ese numeral durante su vigencia así coinciden.
56. Pero ha sido muy largo el camino que el municipio ha tenido que recorrer para hacer realidad su libertad, que fue incluso bandera emblemática de las luchas revolucionarias. No obstante su elevación a rango constitucional en mil novecientos diecisiete, fueron muchas las limitaciones y el cercenamiento que la propia Constitución impuso al municipio, obligándolo o sometiéndolo a la voluntad del ejecutivo estatal o del legislativo también estatal o, en el mejor de los casos, rodeándole de un contexto jurídico vulnerable.

²² Controversia constitucional 109/2019, resuelta por el Pleno el 21 de mayo de 2020, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lejo de Larrea, respecto a declarar la invalidez de los artículos de la Constitución de San Luis Potosí que se oponen al artículo 115 de la Constitución General, así como ordenar al Congreso local para que ajuste su normativa interna en congruencia con lo ordenado en el marco constitucional.

57. En esa evolución, se pueden identificar tres momentos determinantes del municipio libre, partiendo de la importante consagración constitucional que en mil novecientos diecisiete se dio de esta figura:
- a) La reforma municipal de mil novecientos ochenta y tres**
58. Esta reforma fue objeto de interpretación por parte de esta Suprema Corte, destacando aquella interpretación efectuada con motivo del amparo en revisión 4521/91, resuelto por este tribunal en Pleno el siete de noviembre de mil novecientos noventa y nueve, en el que se sostuvo que la intención del legislador fue fortalecer de tal manera al municipio con esta reforma, que ello permitía colegir que para efectos de la legitimación activa de las controversias constitucionales, se podía admitir en el municipio un carácter de Poder de los Estados; legitimación que le estaba aparentemente soslayada por el entonces texto del artículo 105 constitucional.
- b) La reforma judicial de mil novecientos noventa y cuatro**
59. Si bien este ejercicio legislativo estaba dedicado al ámbito judicial federal, llegó a trastocar la vida jurídico institucional del municipio en tanto le reconoció expresamente legitimación activa para acudir en defensa jurisdiccional de sus facultades y ámbito competencial ante esta propia Suprema Corte en vía de controversia constitucional. De esta manera, el legislador ponderó la situación de indefensión municipal advertida y superada por el criterio antes referido, pues el Poder Reformador recogió y superó todo aquello puesto en evidencia con aquella interpretación judicial. Esta reforma ha sido de suma importancia para el municipio, básicamente por dos motivos:
- Primero, el número de juicios de esta naturaleza iniciados por municipios, en comparación con los iniciados por otros entes políticos es revelador del enorme impacto que esta reforma constitucional tuvo en la vida municipal y de la eficacia de la norma constitucional reformada;
 - Segundo, porque a partir de las resoluciones de esta Suprema Corte en dichos juicios se ha advertido que muchas injerencias o interferencias de los estados, ya sea del ejecutivo o legislativo estatal, en la vida administrativa, política o jurídica de los municipios se han hecho merced licencia constitucional para ello. Esto es, si los municipios no podían hacer realidad su autonomía, era porque la propia Constitución General autorizaba una serie de limitaciones a favor de las autoridades estatales.
- c) La reforma de mil novecientos noventa y nueve**
60. Conforme a esta reforma se avanzó en pro de la consolidación de la autonomía municipal y de su fortalecimiento, particularmente frente a las injerencias de los gobiernos estatales, y se superaron algunas de las limitaciones antes referidas.
61. Es en apoyo del texto del artículo 115 constitucional que la actora de la presente controversia sustenta la inconstitucionalidad de omisión legislativa al no adecuar la Constitución Estatal a lo establecido en el artículo segundo transitorio del Decreto de reforma a la Constitución General, publicado en el Diario Oficial de la Federación del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, en relación precisamente con su artículo 115, fracción II, inciso b). Por ello, es fundamental el examen de la gestación de esta norma reformada para estar en posibilidades de localizar elementos que permitan una cabal interpretación del referido texto constitucional.
62. Entre mil novecientos noventa y siete a mil novecientos noventa y nueve fueron presentándose en el seno de la Cámara de Diputados variadas iniciativas por parte de distintos grupos parlamentarios que proponían modificaciones al artículo 115, que en total sumaron nueve de ellas.
63. Cuando eventualmente se agendó la reforma municipal, estas nueve propuestas se estudiaron de manera conjunta por la comisión encargada de dictaminarlas y, como resultado de su trabajo de dictaminación, se elaboró un proyecto único de reforma constitucional que fue el que a la postre se discutió en el seno de ambas Cámaras.
64. Empero, previo al análisis del dictamen y proyecto único elaborado por la Comisión, importa destacar que todas las iniciativas antes relatadas, en sus respectivas exposiciones de motivos, coincidieron, tal como expresamente lo admitió la comisión, en que era necesario fortalecer el municipio libre o la autonomía municipal y superar aquellos escollos u obstáculos que la propia Constitución había dejado vigentes, a pesar de la reforma municipal de mil novecientos ochenta y tres.
65. Dadas las circunstancias conforme a las cuales se produjo el proyecto que estuvo a discusión, y para estar en posibilidades de deducir cuál fue la intención o el espíritu que infundió la reforma constitucional en estudio, es importante acudir, en primer término, a las consideraciones en que la comisión dictaminadora sustentó su dictamen propuesto; y, en segundo lugar, respecto de aquello que la Comisión recogió en su propuesta de las nueve iniciativas antes descritas, es importante acudir a las consideraciones en que cada grupo parlamentario sustentó su propio proyecto.

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

“Artículo 115. (...)

(...)

II. (...)

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

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

a) (...)

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

(...)

IV. (...)

a) a c) (...)

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

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

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

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

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

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

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

3. Por ello, esta Comisión está de acuerdo con los autores de las iniciativas que se dictaminan, en la necesidad de reformar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para propiciar el fortalecimiento del Municipio en México. En este sentido, coincidimos también con el titular del ejecutivo federal, quien ha sostenido que, “el compromiso con la renovación del federalismo, también implica la promoción del municipio como espacio de gobierno, vinculado a las necesidades cotidianas de la población; y que la integración plural de los ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana constituyen un gran activo para lograrlo. Municipios con mayor libertad y autonomía serán fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas; municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuente de mayores gobiernos”. De ahí que esta

Comisión dictaminadora procure las siguientes características en el presente dictamen: reconocimiento y protección del ámbito exclusivo municipal, precisión jurídica y reenvío de la normatividad secundaria a las legislaturas de los Estados y a los Ayuntamientos según sea el caso, conforme a los lineamientos de la reforma que se dictamina.

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

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

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

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

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

4.2.1 En el inciso a) (...)

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

(...)

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

(...)

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

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

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

69. Igualmente, las intervenciones que los diversos partidos políticos hicieron al fijar su postura (una vez discutido el proyecto en lo particular y en lo general) fueron todas coincidentes en la importancia del municipio en la configuración del Estado y en lo vital que resulta lograr hacer realidad la autonomía municipal. Algunos partidos se manifestaron con gratitud con la reforma, precisamente porque ésta suprimía algunas limitaciones a la autonomía municipal; otros se manifestaron un poco insatisfechos porque a su juicio la reforma se había quedado corta.
70. Al pasar el proyecto de reforma a la Cámara revisora, el dictamen ahí elaborado prácticamente hizo suyas las consideraciones de la de origen; igualmente, el proceso de discusión contiene expresiones en similar sentido a las mencionadas también en la de origen. Salvo algunas cuestiones menores, prácticamente de redacción y estilo, el proyecto único en referencia no contiene cambios sustanciales y fue aprobado por unanimidad.
71. Así las cosas, es lógico concluir que tanto las iniciativas inicialmente presentadas, como el diverso proyecto elaborado por la comisión dictaminadora de la Cámara de Diputados, como la propia Cámara, así como la Cámara de Senadores, estuvieron infundidos de un mismo espíritu e intención: fortalecer al municipio libre y hacer realidad la autonomía municipal, eliminando algunas injerencias o potestades que la propia Constitución permitía o consagraba a favor del gobierno estatal, en detrimento de la figura municipal, y configurándole expresamente como un tercer nivel de gobierno, más que como una entidad de índole administrativa, con un ámbito de gobierno con competencias propias y exclusivas; razón que también explica la sustitución, no meramente semántica, de las llamadas bases normativas por leyes en materia municipal.
72. En otras palabras, la reforma se inspiró en el fortalecimiento del municipio y se dirigió en intención hacia una mayor autonomía y gobierno municipal.
73. Por ello, aunado a lo que subyace en las reformas antes mencionadas al artículo 115, así como a los antecedentes que llevaron en mil novecientos diecisiete a la consagración constitucional de esta figura, es que resulta válido extraer un principio interpretativo de fortalecimiento municipal. En otras palabras, que la interpretación del actual texto del artículo 115 se haga bajo la luz de hacer palpable y posible el fortalecimiento municipal, para así dar eficacia material y no sólo formal al municipio libre.
74. Lo anterior de ninguna manera significa o conduce a que se ignoren o pasen por alto aquellas injerencias legítimas y expresamente constitucionales que conservan los ejecutivos o las legislaturas estatales, pues, ciertamente, como adujeron algunos partidos políticos durante el debate legislativo, la reforma no erradicó todas por completo; y esa es una decisión que sólo corresponde tomar al poder reformador.
75. Lo que sí debe colegirse es que los aspectos regulados por las diversas fracciones del artículo 115 que sí resultaron afectadas o trastocadas por esta última reforma, ante la duda respecto a su contenido y alcance, como es el caso en la presente controversia, deben ser interpretadas bajo esta luz, para así hacer eficaz y materializar el fortalecimiento municipal, en tanto ésta figura se erige y reconoce como uno de los principios fundamentales en que se sustenta el Estado mexicano.

VII.3. Estudio de la omisión planteada

76. Como se anunció en el apartado metodológico, para que este Tribunal Pleno esté en aptitud de declarar una omisión legislativa inconstitucional, es necesario que **exista un mandato constitucional** que confiera al legislador local una obligación de legislar; y que el legislador local **no haya dado cumplimiento** a ese mandato.
77. En el caso se acreditan los dos requisitos anteriores, por lo que **se declara la omisión legislativa inconstitucional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**, como a continuación se explica.
78. En primer lugar, se procede al estudio del artículo 115, fracción II, inciso b), constitucional, que es precisamente producto de la reforma constitucional de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, para así estar en condiciones de determinar si el Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave ha incurrido en la omisión legislativa que se le atribuye. La citada norma de la Constitución Federal establece:

“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:

(...)

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

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

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

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

79. Como lo sostuvo el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las controversias constitucionales 18/2001 y 19/2001, respecto de ese texto de la Constitución General, pueden identificarse tres antecedentes destacables del procedimiento legislativo:
80. **a)** Como primer antecedente, la iniciativa presentada por diputados de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional el treinta y uno de marzo de mil novecientos noventa y nueve ante la Cámara de Diputados, en tanto fue en dicho documento donde primero se propuso establecer una limitación expresa a las legislaturas respecto de los actos de disposición del patrimonio inmobiliario de los municipios. Dicha iniciativa, en el aspecto aquí en estudio, se sustentó en las siguientes consideraciones:
- “Al municipio, a través de sus ayuntamientos se le confirieron facultades reglamentarias, mas no existe limitación alguna para que las legislaturas estatales y federales, encuentren una frontera entre sus atribuciones y las del municipio de tal manera, que sea efectiva la capacidad cuasilegislativa de los ayuntamientos que, de modo incipiente, ya les ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*
- Se les reconoce personalidad jurídica pero hoy por hoy, los gobiernos estatales y las legislaturas locales afectan el ámbito municipal, tomando decisiones en su nombre, sobre todo de carácter administrativo de tal manera que dejan a los ayuntamientos como entidad de despacho o ejecución en asuntos trascendentes.*
- Se les confiere patrimonio propio mas este está sujeto a decisiones de las legislaturas estatales como si no existiera la madurez, ni la legitimidad política para que los ayuntamientos tomen decisiones sobre el uso y destino de sus bienes, dando en los casos que lo ameriten la participación ciudadana pertinente.*
- Se les confiere libertad para el manejo de su hacienda, al mismo tiempo que las legislaturas la limitan a ultranza y sobre manera, fundados en el reenvío que a los congresos locales hizo el propio constituyente, al referir sin la menor previsión, el que esta libertad se ejercerá conforme a la ley (...)*
- (...)*
- e) Finalmente, se adiciona un inciso d) a dicha fracción II facultando a las legislaturas para establecer en las bases normativas municipales, las decisiones que por su trascendencia, en todo caso deberán ser tomadas por mayoría calificada de los miembros del ayuntamiento, haciendo especial énfasis en la desincorporación de bienes del dominio público municipal, venta de inmuebles o cambio de destino, así como las resoluciones administrativas o relaciones contractuales que comprometan al municipio más allá del término de la gestión del ayuntamiento o consejo municipal que se trate, sin que en ningún caso puedan las legislaturas, como perversamente hoy sucede, ser la instancia de resolución en materia patrimonial o administrativa de los municipios”.*
81. **b)** Como segundo antecedente, la iniciativa presentada por diputados del Partido de la Revolución Democrática el treinta de abril de mil novecientos noventa y nueve, propuesta que, en lo que a este punto atañe, recogió lo que antes se había propuesto en la iniciativa antes referida.
82. **c)** Esta proposición fue finalmente recogida en la propuesta única que preparó la comisión dictaminadora de la cámara de origen, que abundó en razones para tal efecto, de las que destacan las que fueron transcritas páginas atrás; y que, como ya se dijo, eventualmente hizo suyas expresamente la cámara revisora.
83. En atención a lo anterior, se estima que los incisos contenidos en la fracción II del artículo 115 deben interpretarse desde una óptica restrictiva conforme a la cual sean sólo esas las intervenciones admisibles de la legislación local respecto a la actividad municipal, pues sólo esa óptica permite materializar el principio de autonomía municipal y no tornar nugatorio el ejercicio legislativo realizado por el constituyente permanente, sino más bien consolidarlo.

84. Esto significa que el inciso b) de dicha fracción constitucional sólo autoriza a las legislaturas locales a que señalen cuáles serán los supuestos en que los actos relativos al patrimonio inmobiliario municipal requerirán de un acuerdo de mayoría calificada de los propios integrantes del ayuntamiento; mas no le autoriza para erigirse en una instancia más exigible e indispensable para la realización o para la validez jurídica de dichos actos de disposición o administración, pues eso atentaría contra el espíritu de la reforma constitucional y los fines perseguidos por ésta.
85. En esta misma línea argumentativa, debe agregarse que, cuando la disposición constitucional en estudio habla de “*resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal*”, debe entenderse por “*afectar*” no lo que gramaticalmente puede significar, sino lo que significa conforme al contexto en el que está inserto dicho verbo y conforme arrojan los antecedentes del proceso legislativo que dieron lugar a esa redacción; por ello, **puede afirmarse que “afectar”, en esta norma constitucional, tiene un significado amplio que comprende todo aquel acto jurídico por el cual se dispone del patrimonio inmueble, como sería desincorporar, enajenar, gravar, etcétera.**
86. En efecto, en la propuesta presentada por los diputados del Partido Acción Nacional se hablaba de desincorporación para venta u otro destino; la propuesta de los diputados del Partido de la Revolución Democrática se refirió a “*desincorporación*” y, finalmente, la Comisión dictaminadora optó por “*afectación*”. Esta elección de la comisión, aunado a lo dicho en los documentos que informan el proceso legislativo, corroboran lo antes dicho
87. Hasta aquí las consideraciones del precedente citado, controversia constitucional 18/2001, resuelta el dieciocho de marzo de dos mil tres, que a la vez sirvió de precedente a la diversa controversia constitucional 19/2001, resuelta en esa misma fecha, de la que derivó la jurisprudencia P.J. 36/2003, de rubro y texto siguientes:

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

88. Ahora bien, los artículos primero y segundo transitorios del Decreto publicado el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, mediante el cual se efectuaron reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución General, señalan:

“ARTÍCULO PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en los artículos siguientes”.

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

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

89. Del contenido de los artículos transitorios referidos **se desprende que los Estados, dentro del término de un año, debieron adecuar el marco constitucional y legal a lo dispuesto en el Decreto relativo, que reformó y adicionó el artículo 115 de la Norma Fundamental.** Así, considerando que, en términos del artículo primero transitorio del Decreto mencionado, las reformas de que se trata entraron en vigor noventa días después de su publicación, es decir, el veintidós de marzo de dos mil, **el plazo para esa adecuación de las leyes locales venció el veintiuno de marzo de dos mil uno**²³.
90. En el caso, el tres de febrero de dos mil (con posterioridad a la publicación de la reforma constitucional, pero con anterioridad a su entrada en vigor), fue publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave la Ley Número 53, que reformó los artículos 1 al 84 y derogó de los artículos 85 a 141 de la Constitución Política de dicha entidad federativa.
91. En lo que concierne a la litis del presente juicio constitucional, resulta relevante traer a cuenta que los artículos 33, fracción XVI, incisos a), d), e) y f); 41, fracción VI; y 71, fracción XIV, de la citada Constitución estatal fueron reformados en los términos siguientes:

“Artículo 33. Son atribuciones del Congreso: (...)

XVI. Autorizar, en su caso, a los ayuntamientos:

a) La contratación de obras y servicios públicos, cuando produzcan obligaciones que excedan al período constitucional del Ayuntamiento contratante;

(...)

d) La enajenación, gravamen, transmisión de la posesión o dominio de bienes, participaciones, impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones o cualquier tipo de ingreso fiscal que forme la hacienda municipal;

e) La transmisión en forma gratuita o donación de la propiedad, así como el uso o disfrute de los bienes del municipio;

f) Las concesiones de prestación de servicios públicos que les corresponda a los municipios, sus prórrogas y cancelaciones;

(...).”

“Artículo 41. Son atribuciones de la Diputación Permanente:

(...)

VI. Autorizar, con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, al Ejecutivo del Estado o a los Ayuntamientos, a enajenar a título oneroso o gratuito, o conceder el uso y disfrute, de bienes propiedad del Estado o de los municipios, dando cuenta al Congreso en la primera sesión de éste, concluido el receso. Las enajenaciones o concesiones sólo podrán hacerse cuando medie interés social;

(...).”

“Artículo 71. Los ayuntamientos estarán facultados para aprobar, de acuerdo con las leyes que expida el Congreso del Estado, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

²³ Cfr. último párrafo de la página 115 de la sentencia dictada en la controversia constitucional 7/2006, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de 28 de noviembre de 2006.

Las leyes a que se refiere el párrafo anterior deberán establecer que:

(...)

XIV. Para dictar disposiciones que afecten al patrimonio inmobiliario municipal, o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio para un plazo mayor al período del ayuntamiento, se requiere el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del mismo;

(...)"

92. Dichos preceptos **han permanecido vigentes en sus términos hasta la actualidad** y, como se desprende de su transcripción, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave faculta a la legislatura local para autorizar la contratación de obras y servicios públicos, cuando produzcan obligaciones que excedan al período constitucional del ayuntamiento contratante; la enajenación, gravamen, transmisión de la posesión o dominio de bienes, participaciones, impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones o cualquier tipo de ingreso fiscal que forme la hacienda municipal; la transmisión en forma gratuita o donación de la propiedad, así como el uso o disfrute de los bienes del municipio; y las concesiones de prestación de servicios públicos que les corresponda a los municipios, sus prórrogas y cancelaciones.
93. De igual forma, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establece que es la Diputación Permanente la que debe autorizar, con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, a los ayuntamientos para poder enajenar a título oneroso o gratuito, o conceder el uso y disfrute, de bienes propiedad de los municipios, cuando medie interés social.
94. Por otra parte, el cinco de enero de dos mil uno (con posterioridad a la publicación y entrada en vigor de la reforma constitucional, pero con anterioridad a que feneciera el plazo para la adecuación de las leyes locales), fue publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre.
95. En lo que concierne a la litis del presente juicio constitucional, resulta relevante traer a cuenta que el artículo 35, fracción XXXV, estableció:
- “Artículo 35. Los Ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones: (...)*
XXXV. Dictar, previo acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, disposiciones que afecten al patrimonio inmobiliario municipal. La enajenación, transmisión de la posesión o dominio de bienes inmuebles se podrá otorgar siempre que medie autorización expresa del Congreso del Estado; (...)”
96. Dicho precepto **ha permanecido vigente en sus términos hasta la actualidad** y, como se desprende de su transcripción, la legislación secundaria del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave faculta a la legislatura local para autorizar la enajenación, la transmisión de la posesión o del dominio de bienes inmuebles pertenecientes al patrimonio municipal.
97. Lo anterior, conforme a lo que se ha explicado en torno al inciso b), de la fracción II, del artículo 115, de la Constitución General, va mucho más allá de lo que ésta permite.
98. Esto es, mientras que la Constitución General reconoce a los municipios la facultad de manejar su patrimonio inmueble, con la sola limitante de que las decisiones que en ese respecto se tomen por el ayuntamiento sean por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes y no más, la Constitución y la legislación secundaria locales establecen diversos requisitos para la validez de ciertos actos jurídicos inherentes a la manera de afectar el patrimonio inmobiliario, porque el Congreso del Estado tiene atribuciones para autorizar los actos a que dichas porciones normativas se refieren.
99. Como se ve, **se condicionan los actos precisados a una aprobación por parte del legislador estatal del actuar municipal.**
100. Por todo esto, se estiman **fundados** los planteamientos del Municipio actor respecto de la omisión legislativa en lo que concierne a los artículos 33, fracción XVI, incisos a), d), e) y f); y 41, fracción VI, de la Constitución Política del Estado; así como el artículo 35, fracción XXXV, de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre, **en tanto que tales preceptos debieron haber sido reformados por el Poder Legislativo de la entidad, en cumplimiento al artículo segundo transitorio de la reforma constitucional aludida.**
101. En efecto, como quedó precisado, del contenido del citado artículo transitorio se desprende que los Estados, dentro del término de un año, debieron adecuar el marco constitucional y legal a lo dispuesto en el Decreto relativo, que reformó y adicionó el artículo 115 de la Norma Fundamental, siendo que, en el caso, las normas constitucionales y secundarias locales, en las porciones señaladas, son claro reflejo de la omisión en que incurrió el Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave de cumplir con ese mandato constitucional.

102. El transitorio constitucional en comento **contiene un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de realizar determinada conducta**, a saber, la adecuación de sus Constituciones y las leyes secundarias. Dicho de otra forma, **existe una obligación expresa para los órganos legislativos locales, de suerte que en este tipo de facultades o competencias no tienen opción de decidir si lo hacen o no, pues de no hacerlo incurren en una violación directa a la Constitución General.**
103. Si bien es cierto que ha habido diversas reformas a la Constitución local y a la ley secundaria, lo cierto es que por lo que hace a los artículos 33, fracción XVI, incisos a), d), e) y f), y 41, fracción VI, de la Constitución Política del Estado, se ha conservado el mismo texto que tenían incluso antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve; y por lo que hace al artículo 35, fracción XXXV, de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre, se ha conservado el mismo texto que tenía incluso antes de que venciera el plazo dado por el Constituyente al legislador local para la adecuación de las leyes estatales.
104. Ciertamente, no se soslaya que la propia Constitución Política del Estado, en su artículo 71, fracción XIV, faculta al Congreso local para dictar las disposiciones que permitan la afectación del patrimonio inmobiliario municipal, o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio para un plazo mayor al período del ayuntamiento, con el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de éste; lo que podría interpretarse en el sentido de que el texto fundamental de la entidad federativa reconoce a los municipios la facultad de manejar su patrimonio inmueble, o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento, con la sola limitante, en ese aspecto, de que las decisiones que en ese respecto se tomen por el ayuntamiento sean por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes.
105. Sin embargo, en los artículos 33, fracción XVI, incisos a), d), e) y f), y 41, fracción VI, de la Constitución Política del Estado, se ha conservado el mismo texto que tenían incluso antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve; mientras que, por lo que hace al artículo 35, fracción XXXV, de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre, se ha conservado el mismo texto que tenía incluso antes de que venciera el plazo dado por el Constituyente al legislador local para la adecuación de las leyes estatales.
106. De ahí que, respecto de estos preceptos, **existe una omisión absoluta del legislador local que vulnera directamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, como ha quedado de manifiesto en líneas anteriores.
107. Al respecto, resulta aplicable al caso, por analogía, la jurisprudencia de este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 13/2006, de rubro y texto siguientes:

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

108. Por tanto, **al haberse puesto de manifiesto que se está en presencia de una omisión legislativa, ello conduce, como resultado lógico, a la necesidad de que el Congreso local legisle**, tal como ya lo sostuvo este Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 109/2019²⁴, en la que se abordó un tema prácticamente idéntico.
109. Lo anterior, debido a que, dentro del plazo dado por el Constituyente al legislador local para la adecuación de las leyes estatales, el Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave **no derogó o modificó los artículos 33, fracción XVI, incisos a), d), e) y f); y 41, fracción VI, en las porciones normativas "o a los ayuntamientos", así como "o de los municipios"; de la Constitución Política del Estado y 35, fracción XXXV, en la porción normativa "La enajenación, transmisión de la posesión o dominio de bienes inmuebles se podrá otorgar siempre que medie autorización expresa del Congreso del Estado;"**; de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre.
110. Cabe enfatizar que, en virtud de lo antes expuesto, **a la luz del texto vigente de la Constitución y la legislación secundaria locales, subsiste la omisión legislativa impugnada**, ya que el Congreso del Estado no ha adecuado su Constitución y su legislación secundaria a lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del decreto de reformas a la Constitución General de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, en lo que atañe a esas disposiciones y por tanto, como se puso de manifiesto a lo largo de esta ejecutoria, **incurrió en una omisión absoluta en competencia de ejercicio obligatorio**.
111. Acorde con la jurisprudencia P./J. 11/2006, de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS", de este Tribunal en Pleno²⁵, se está en presencia de una omisión relativa cuando, al haber ejercido su competencia, el órgano legislativo del Estado lo hace de manera parcial o simplemente no la realiza integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes; pero, en el caso, resulta que los artículos antes citados son, respectivamente, anteriores a la vigencia de la reforma constitucional y de que feneciera el plazo para realizar las adecuaciones correspondientes; entonces, respecto de ellos existe una omisión legislativa clasificable como absoluta en competencia de ejercicio obligatorio.
112. Además, como quedó precisado en páginas anteriores, en este caso, no se están reclamando leyes, decretos o artículos, sino precisamente, la omisión de adecuar la legislación local a la Constitución General.
113. En suma, la omisión absoluta en competencia de ejercicio obligatorio se da porque no se modificó la Constitución y la legislación secundaria locales cuando así lo exigía el artículo segundo transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, mediante el cual se efectuaron reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución General.
114. En similares términos se ha pronunciado este Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 109/2019²⁶, en la que se declaró la omisión legislativa del Estado de San Luis Potosí en un tema prácticamente idéntico al que ahora se analiza.

²⁴ Controversia constitucional 109/2019, resuelta por el Pleno el 21 de mayo de 2020, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a declarar la invalidez de los artículos de la Constitución de San Luis Potosí que se oponen al artículo 115 de la Constitución General, así como ordenar al Congreso local para que ajuste su normativa interna en congruencia con lo ordenado en el marco constitucional.

²⁵ Tesis de jurisprudencia de la novena época P./J. 11/2006 de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Febrero de 2006, página 1527, registro 175872, de rubro y texto:

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

²⁶ Controversia constitucional 109/2019, resuelta por el Pleno el 21 de mayo de 2020, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a declarar la invalidez de los artículos de la Constitución de San Luis Potosí que se oponen al artículo 115 de la Constitución General, así como ordenar al Congreso local para que ajuste su normativa interna en congruencia con lo ordenado en el marco constitucional.

VIII. EFECTOS

115. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener sus alcances y efectos, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, deben fijar la fecha a partir de la cual producirán sus efectos.

VIII.1. Declaratoria de la omisión legislativa inconstitucional

116. En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se **declara la omisión legislativa inconstitucional** del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por no haber adecuado la Constitución local y la legislación secundaria a lo establecido en el artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución General, reformado mediante Decreto publicado el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, en el que, a través de su artículo segundo transitorio, ordenó a las entidades federativas a modificar su legislación con el fin de armonizarla con el mandato constitucional de fortalecer la autonomía municipal.

VIII.2. Lineamientos de esta sentencia y plazo para legislar

117. Por tanto, como en el caso quedó acreditada la actualización de una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio; entonces, es **necesario establecer la obligación del Congreso local de legislar para subsanar la omisión detectada**, porque será con la legislación como se subsanará la afectación o la violación a la Constitución General.
118. Por tanto, **el Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave deberá legislar lo necesario para subsanar la omisión legislativa, a más tardar, en el periodo ordinario de sesiones que inicie con posterioridad a la notificación de esta sentencia.**
119. Ciertamente, para que el Congreso del Estado pueda cumplir su obligación de adecuar su Constitución y legislación locales a la Constitución General, tiene que llevar a cabo una actividad legislativa que, en el caso particular, implica emitir una nueva disposición en la que, por un lado, se regulen aquellos casos que requieran del acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para emitir actos que afecten el patrimonio inmobiliario municipal, o bien, para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor a la gestión propia del ayuntamiento y, por otro, quitar o suprimir las porciones normativas de los artículos 33, fracción XVI, incisos a), d), e) y f), y 41, fracción VI, de la Constitución Política; así como el artículo 35, fracción XXXV, de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre; ambas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que prevén que el Poder Legislativo del Estado es competente para resolver la autorización de la afectación patrimonial de los municipios de la entidad.
120. No está de más señalar que, cuando el legislador local subsane la omisión legislativa, esa actuación legislativa a la postre conllevará a que en la materia de que se trata, las normas de la Constitución y legislación secundaria locales sean uniformes para todos los municipios de la entidad.
121. En suma, como lo que se examinó por este Tribunal Pleno fue una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio, entonces, el efecto natural es que el órgano legislativo la corrija, llevando a cabo un procedimiento parlamentario que legisle y derogue los artículos 33, fracción XVI, incisos a), d), e) y f); y 41, fracción VI, en la porción normativa "o a los ayuntamientos" y "o de los municipios"; de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; así como el artículo 35, fracción XXXV, en la porción normativa "La enajenación, transmisión de la posesión o dominio de bienes inmuebles se podrá otorgar siempre que medie autorización expresa del Congreso del Estado"; de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
122. Lo anterior permitirá al propio legislador local cumplir con el artículo segundo transitorio del Decreto publicado el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, mediante el cual se efectuaron reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución General, disposición transitoria que lo obliga a hacer la reforma correspondiente para ajustar sus disposiciones.

IX. DECISIÓN

123. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la **omisión legislativa inconstitucional** en la que incurre el Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al no adecuar la Constitución Local y legislación secundaria a lo establecido en el artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo transitorio segundo del 'DECRETO por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos', publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

TERCERO. Se **ordena** al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para que, a más tardar en el período ordinario de sesiones que inicie con posterioridad a la notificación de esta sentencia, legisle en los términos precisados en esta determinación.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al VI relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas, actos u omisiones reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia y sobreseimiento. El señor Ministro Pardo Rebolledo estuvo ausente durante esta votación.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por declarar que es una omisión relativa, Ortiz Ahlf por declarar que es una omisión relativa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por declarar que es una omisión relativa, Batres Guadarrama apartándose de los párrafos 94, 95, 103, 106 y 108, Ríos Farjat en contra de diversas consideraciones, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por declarar que es una omisión relativa, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar fundada la omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio hecha valer.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de los párrafos 120 y 121, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en 1) ordenar al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave a legislar para subsanar la omisión legislativa detectada y 2) determinar que el Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a más tardar en el período ordinario de sesiones que inicie con posterioridad a la notificación de esta sentencia, legisle en los términos precisados en esta determinación.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

El señor Ministro Javier Laynez Potisek no asistió a la sesión de nueve de mayo de dos mil veinticuatro previo aviso a la Presidencia.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

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

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández.**- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Luis María Aguilar Morales.**- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina.**- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de treinta fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 111/2020, promovida por el Municipio de Veracruz, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del nueve de mayo de dos mil veinticuatro. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cinco de noviembre de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.