

## 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 84/2022, así como los Votos Particular de la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández y Concurrentes de los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Javier Laynez Potisek.

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 84/2022**

**ACTOR: MUNICIPIO DE JESÚS MARÍA,  
ESTADO DE AGUASCALIENTES**

**PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA**

COTEJÓ

**SECRETARIO: MAURICIO TAPIA MALTOS**

**SECRETARIO AUXILIAR: RODRIGO ARTURO CUEVAS Y MEDINA**

**COLABORÓ: LUISA XIMENA CRISTÓBAL BARRERA**

#### ÍNDICE TEMÁTICO

**Acto impugnado:**

**Artículos 51 Bis, fracciones II, III, IV y V, adicionado a la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, así como Segundo Transitorio, contenidos en el Decreto número 100, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de marzo de dos mil veintidós.**

Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I. <b>COMPETENCIA</b>	El Tribunal Pleno es competente para conocer y resolver el presente asunto.	7
II. <b>PRECISIÓN Y EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO</b>	El Municipio actor cuestiona la validez del artículo 51 Bis, fracciones II, III, IV y V, adicionado a la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, así como el artículo Segundo Transitorio, todos contenidos en el Decreto número 100, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de marzo de dos mil veintidós.	8
III. <b>OPORTUNIDAD</b>	La demanda es oportuna, pues se presentó dentro del plazo legal de treinta días hábiles posteriores a la publicación de los Decretos combatidos.	10
IV. <b>LEGITIMACIÓN ACTIVA</b>	El Municipio actor se encuentra legitimado para presentar la demanda, de conformidad con el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal. No pasa inadvertido que si bien, la representación le corresponde al Síndico Municipal, las autoridades presentaron documentales mediante las cuales, demostraron que se encontraba legalmente impedida para representarlo.	12
V. <b>LEGITIMACIÓN PASIVA</b>	La tienen los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes, los cuales comparecen por conducto de los funcionarios que legalmente los representan.	14

		<p>El Poder Ejecutivo de Aguascalientes señaló que la controversia era improcedente en virtud de que dicho órgano actuó en cumplimiento a las facultades que le confiere la Constitución local. Sin embargo, conforme al criterio reiterado de este Tribunal Pleno, dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria, ya que, al tener injerencia en el proceso legislativo, invariablemente se encuentra implicado en el proceso.</p> <p>No obstante, de oficio se advierte la causa de improcedencia prevista en la fracción V, del artículo 19, en relación con la fracción II, del diverso 20, ambos de la Ley Reglamentaria en la materia, en tanto que han cesado los efectos del artículo Segundo Transitorio, el cual establece que los ayuntamientos contarían con un plazo de noventa días naturales a partir de la entrada en vigor del Decreto para adecuar sus disposiciones municipales, es decir, desde el día de la entrada en vigor hasta el veintiséis de junio de dos mil veintidós.</p> <p>En consecuencia, a la fecha en que se resuelve el presente asunto, la norma ha dejado de producir sus efectos.</p> <p>Asimismo, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 64/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que demandó la invalidez de las fracciones IV y V, del artículo 51 Bis, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, las cuales también se reclaman en el presente asunto y que fueron invalidadas, motivo por el cual, se sobresee.</p>	<b>16</b>
<b>VI</b>	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>		
<b>VII.</b>	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>		
	<b>Metodología de estudio y catálogo de temas</b>	<p>Se analiza el alcance de las facultades de los Estados y Municipios para implementar los requisitos de los titulares del órgano interno de control municipal, en términos de lo dispuesto por la Constitución Federal, a fin de determinar si el Congreso del Estado resultaba incompetente para emitir el Decreto impugnado.</p>	<b>21</b>
	<b>VII.1. Competencia del Congreso del Estado de Aguascalientes para emitir el Decreto impugnado</b>	<p>El Congreso local demandado sí es competente para emitir el Decreto impugnado.</p>	<b>24</b>
	<b>VII.2. Presunta falta de consulta al Municipio actor en la emisión del Decreto legislativo impugnado</b>	<p>Es infundado, pues existen en autos constancias que acreditan tanto la vista que le otorgó el Congreso local demandado, como el desahogo que formuló el propio ente municipal actor.</p>	<b>38</b>

	<b>VII.3. Presuntas violaciones al derecho de igualdad y no discriminación de los requisitos para ser titular del órgano interno de control (artículo 51 Bis, fracciones II y III, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes)</b>	Se analizan las presuntas violaciones a derechos fundamentales de las normas impugnadas.	<b>43</b>
	<b>VII.3.1. Análisis del requisito relativo a contar con título de licenciatura en Derecho o Contaduría Pública y cédula profesional debidamente registrada ante la Secretaría de Educación Pública (fracción II del artículo 51 Bis, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes)</b>	Es válido el requisito impugnado, al encontrarse justificado constitucionalmente, pues se trata de una medida razonable para garantizar perfiles idóneos en el desempeño del servicio público, dadas las funciones asociadas al propio cargo, lo que se encuentra dentro del marco de libertad de configuración de las legislaturas estatales.	<b>44</b>
	<b>VII.3.2. Análisis del requisito relativo a no haber sido candidato a algún puesto de elección popular dentro de los cinco años anteriores a su nombramiento (fracción III del artículo 51 Bis, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes)</b>	Es inválido el requisito impugnado, pues el legislador local hizo una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración del perfil inherente a la función pública a desempeñar, sino en cierta forma, con su ideología política, máxime que no se trata de un cargo de elección popular, de lo cual resulta, además, sobreinclusivo.	<b>66</b>
<b>VIII.</b>	<b>EFECTOS</b>	Se declara la invalidez del artículo 51 Bis, fracción III, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, adicionado mediante Decreto número 100, publicado el veintiocho de marzo de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial local.	<b>74</b>
		<b>PRIMERO.</b> Es <b>parcialmente procedente y parcialmente fundada</b> la presente controversia constitucional.	<b>75</b>
		<b>SEGUNDO.</b> Se <b>sobresee</b> respecto del artículo 51 Bis, fracciones IV y V, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, adicionado mediante el Decreto Número 100, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de marzo de dos mil veintidós, así como en relación con el transitorio segundo del referido decreto.	
<b>IX.</b>	<b>DECISIÓN</b>	<b>TERCERO.</b> Se reconoce la <b>validez</b> del artículo 51 Bis, fracción II, de la citada Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes.	
		<b>CUARTO.</b> Se declara la <b>invalidez</b> del artículo 51 Bis, fracción III, de la referida Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes la cual surtirá sus <b>efectos</b> , únicamente entre las partes, a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Aguascalientes.	
		<b>QUINTO.</b> Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.	

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 84/2022****ACTOR: MUNICIPIO DE JESÚS MARÍA,  
ESTADO DE AGUASCALIENTES**

VISTO BUENO

SRA. MINISTRA

**PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA**

COTEJÓ

**SECRETARIO: MAURICIO TAPIA MALTOS****SECRETARIO AUXILIAR: RODRIGO ARTURO CUEVAS Y MEDINA****COLABORÓ: LUISA XIMENA CRISTÓBAL BARRERA**

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

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la **controversia constitucional 84/2022**, promovida por el Municipio de Jesús María del Estado de Aguascalientes en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como la Secretaría General de Gobierno, todos de la citada entidad federativa, demandando la invalidez de diversos preceptos contenidos en el Decreto número 100, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de marzo de dos mil veintidós.

Los problemas jurídicos a resolver consisten en determinar si: **1.** ¿Debe sobreseerse respecto de las fracciones IV y V del artículo 51 Bis, así como del Segundo Transitorio, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes? **2.** ¿El Congreso local, en la emisión del Decreto impugnado, dio la intervención debida al Municipio actor de conformidad con el artículo 31 de la Constitución del Estado? **3.** ¿El requisito relativo a contar con título de licenciatura en derecho o contaduría pública para ocupar el cargo de titular del órgano interno de control resulta razonable a la luz del derecho a la igualdad y no discriminación? **4.** ¿El requisito relativo a no haber sido candidato a algún puesto de elección popular dentro de los cinco años anteriores a su nombramiento, para ocupar el cargo de titular del órgano interno de control, resulta sobreinclusivo?

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA**

- 1. Presentación de la demanda de controversia.** Por escrito recibido el trece de mayo de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>1</sup>, José Antonio Arámbula López, en su carácter de Presidente Municipal de Jesús María, Estado de Aguascalientes, promovió controversia constitucional contra los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como de la Secretaría General de Gobierno, todos de la citada entidad federativa, en la que impugnó lo siguiente:

*“IV. La norma general, acto u omisión cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado: Se demanda la declaración de invalidez de la adición del artículo 51 Bis, fracciones II, III, IV, V de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, y el ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, el día veintiocho de marzo del año dos mil veintidós, en su primera sección, Decreto Número 100 (...).”*

- 2. Conceptos de invalidez de la demanda inicial.** En su escrito inicial de demanda, la parte actora hace valer, en síntesis, lo siguiente:

- PRIMERO. Violación al principio de supremacía constitucional.** El artículo 51 Bis en sus fracciones II, III, IV, V y el segundo transitorio de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, publicados el veintiocho de marzo de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, resulta violatorio del principio de supremacía constitucional, al no haberse remitido la iniciativa de reforma o adición de dicho cuerpo normativo, al Municipio actor para oír y tomar en cuenta su opinión, tal y como se obliga en el artículo 31 de la Constitución Política local.

En ese sentido, aduce que la reforma incide y afecta su esfera jurídica, al invadir la competencia del Municipio, por establecer indebidamente requisitos que deberá cumplir la persona que ocupe el cargo de Titular del Órgano Interno de Control, por lo que resulta violatoria de la autonomía municipal y contraria a lo dispuesto en los artículos 115, fracción II, de la Constitución Federal, así como el 68 de la Constitución Política local.

<sup>1</sup> Página 20 de la versión digitalizada del escrito de demanda inicial.

En efecto, las leyes en materia municipal expedidas por la legislatura local deberán constreñirse a las materias contempladas en el artículo 115, fracción II, párrafo tercero, incisos a), b), c), d) y e), constitucional, lo que implica un límite a las facultades de los Congresos locales en la regulación en el ámbito municipal, por lo que, además, la norma impugnada violenta los principios de división de poderes, independencia y autonomía municipal, al definir unilateralmente los requisitos que debe cubrir el titular del cargo referido.

- **SEGUNDO. Violación a derechos humanos, por discriminación, inequidad y al establecer penas inusitadas y trascendentales.** El artículo 51 Bis, en sus fracciones II, III, IV, V y el artículo Segundo Transitorio de la Ley impugnada, resultan violatorios de derechos humanos, en principio, por establecer que la persona que ocupe la titularidad del cargo sea únicamente con la profesión de licenciado en derecho o contaduría pública, discriminando a cualquier otro profesionista que cuente con la experiencia necesaria; además de imponer el requisito de no haber sido candidato a algún puesto de elección popular, en un plazo de cinco años anteriores a su nombramiento, lo que excede a otros puestos similares que el propio Congreso Local legisló en otros cuerpos normativos, por ejemplo, en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios.

En ese sentido, precisa que todas las personas tienen derecho a gozar y disfrutar de la misma manera los derechos reconocidos en la Constitución Federal, tratados internacionales y leyes; quedando prohibida toda práctica de exclusión que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos humanos, por lo que, al no solicitarse ni oír la opinión del Municipio, se emitió un decreto violatorio de derechos humanos.

Existe inequidad al establecer el requisito de no haber sido condenado por delito intencional para el cargo analizado, por la desigualdad existente con dicho requisito previsto para cargos análogos en otros cuerpos normativos de la entidad federativa; lo que resulta en violación al principio de igualdad jurídica, entendido como el derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato que quienes se ubican en similar situación de hecho.

Por otra parte, considera que las fracciones IV y V, del artículo 51 Bis de la legislación impugnada, resultan violatorias de lo establecido en el artículo 22 constitucional, en cuanto establece penas inusitadas y trascendentales, porque los requisitos relativos a no haber sido condenado por delito intencional y no haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión pública, no especifican si una vez cumplida la condena en su caso, por delito, o bien el término de la sanción administrativa, pueden tener acceso a la titularidad del cargo relativo.

3. **Preceptos constitucionales que se estiman violados.** Los preceptos que el actor estima violados son los artículos 1, 5, 16, 22, 115, fracciones I, II, VIII, segundo párrafo, 116 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
4. **Radicación y turno.** Por acuerdo de Presidencia de veinticinco de mayo de dos mil veintidós, se ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el número de expediente 84/2022; y se designó a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández para que instruyera el procedimiento respectivo, toda vez que el asunto guarda relación con la acción de inconstitucionalidad 64/2022, en la cual se impugna el mismo Decreto y en la que fue designada instructora.
5. **Admisión.** Previo desahogo de una prevención, por acuerdo de siete de julio de dos mil veintidós, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda y tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Aguascalientes, pero no así al Secretario General de Gobierno, al tratarse de una autoridad subordinada al primer Poder mencionado. A tales autoridades les requirió para que, dentro del plazo de treinta días hábiles, rindieran su contestación a la demanda. Asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.
6. **Contestación del Poder Ejecutivo de Aguascalientes.** Mediante escrito presentado de manera electrónica el veintitrés de agosto de dos mil veintidós, Efrén Martínez Collazo, en su carácter de Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Aguascalientes, en representación del Poder Ejecutivo de esa entidad federativa, rindió contestación a la demanda inicial, en la cual expresa fundamentalmente lo siguiente:

- El Gobernador del Estado de Aguascalientes promulgó y ordenó publicar la ley impugnada, en estricto cumplimiento a las atribuciones conferidas en los artículos 32 y 35 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes; en cuanto a que se le faculta para que, una vez aprobado un decreto por parte del Poder Legislativo del Estado, al no tener observaciones, lo mande publicar, por lo que tal actuación no violenta precepto constitucional alguno.
  - En virtud de lo anterior, resulta evidente que la controversia constitucional es improcedente, debido a que no se reclaman hechos atribuibles al Poder Ejecutivo del Estado y, además, el Poder Legislativo local fue quien deliberó y resolvió el contenido del decreto reclamado.
7. **Contestación del Poder Legislativo de Aguascalientes.** Mediante escrito presentado a través del buzón judicial el veintitrés de agosto de dos mil veintidós y recibido el mismo día en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Nancy Jeanette Gutiérrez Ruvalcaba, en su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva y Representante Legal de la LXV Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes, compareció en representación del Poder Legislativo de la entidad federativa a dar contestación a la demanda en donde manifestó, en esencia lo siguiente:
- En contra de lo manifestado por la parte actora, en el caso concreto sí se cumplió con lo determinado por el numeral 31 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, en tanto que, mediante oficio SG/DGSP/CPL/0340/2020, de veintitrés de abril de dos mil veinte, el Secretario General del Poder Legislativo del Estado dirigió al Presidente Municipal de Jesús María, la iniciativa de reforma a la Ley Municipal de esa entidad federativa, razón por la que, mediante oficio SHA/332/06/2020, signado por el Presidente Municipal de Jesús María, así como por el Secretario del Ayuntamiento y Director General de Gobierno, expresaron las opiniones y comentarios que estimaron pertinentes, por lo que no se violentó el principio de supremacía constitucional aludido.
  - Los artículos impugnados no son violatorios de la autonomía municipal, pues, de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo, de la fracción II, del artículo 115 constitucional, las legislaturas de los Estados tienen el mandato constitucional de expedir las leyes en materia municipal, por lo que en uso de esa atribución el Congreso del Estado de Aguascalientes reformó y adicionó la Ley Municipal, aunado a que, el objetivo de dicha reforma atendió a que los ayuntamientos tengan la facultad de otorgar y aprobar el nombramiento del titular del Órgano Interno de Control, dada la importancia de su labor, por lo que quien ocupe ese cargo debe actuar con autonomía e independencia y su designación no debe verse afectada ni influenciada por preferencias.
  - Los numerales impugnados no carecen de la debida fundamentación y motivación, por lo que no violentan el artículo 16 de la Constitución Federal; ello, porque, de conformidad con lo establecido por el Máximo Tribunal del País, la motivación del acto legislativo se cumple al momento en que la norma que se expide se encuentra referida a una situación que reclama socialmente se regulada a través de una ley, mientras que la fundamentación se satisface por el hecho de que el órgano legislativo tenga competencia y facultades constitucionales para expedir la norma en el tema a que ésta se refiera.
  - Respecto a ese punto, refiere que la reforma a la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes colma el primer requisito, en tanto que el Poder Legislativo local cuenta con facultades para expedir las leyes en materia municipal y, el segundo requisito se ve colmado al tener la finalidad de combatir la corrupción, estableciendo las bases para fortalecer el Estado de derecho y la rendición de cuentas, en tanto que los órganos de control interno son pieza clave para disminuir la corrupción, además, la reforma obedece a dotar de autonomía la elección del titular respectivo.
8. **Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.** Los citados funcionarios no formularon manifestación o pedimento alguno.
9. **Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, el diez de octubre de dos mil veintidós, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y, por acuerdo de la Ministra instructora de catorce de octubre siguiente, se tuvo por cerrada la instrucción del procedimiento a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

10. **Primer retorno.** Por auto de dos de enero de dos mil veintitrés, dictado por la Ministra Presidenta de este Alto Tribunal, se ordenó retornar el asunto al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea para continuar el trámite respectivo.
11. **Segundo retorno.** Mediante acuerdo de uno de diciembre de dos mil veintitrés, dictado por la Ministra Presidenta de este Alto Tribunal, se determinó retornar el asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa para continuar actuando como instructora en el presente asunto.

## I. COMPETENCIA

12. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i)<sup>2</sup>, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I<sup>3</sup>, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Punto Segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario 1/2023<sup>4</sup>, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero siguiente, y modificado mediante instrumento normativo de diez de abril del mismo año, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio de Jesús María, Estado de Aguascalientes, con los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos de dicha entidad federativa.
13. Estas consideraciones son **obligatorias** al haberse aprobado 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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

## II. PRECISIÓN Y EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

14. En términos del 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<sup>5</sup>, es necesario fijar de manera precisa el o los actos cuya invalidez demanda la parte actora y verificar su certeza, de conformidad con el criterio que se refleja en la jurisprudencia **P.J. 98/2009**<sup>6</sup>, 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”**.
15. De acuerdo con la citada jurisprudencia, para delimitar los actos o normas impugnadas en una controversia constitucional, este Alto Tribunal debe armonizar los datos de la demanda con la totalidad de la información que se desprenda de las constancias de autos, de manera que se advierta la intención del actor y se resuelva la litis constitucional efectivamente planteada.
16. En ese sentido, de la revisión integral del escrito de demanda se observa que el Municipio actor cuestiona efectivamente la validez del **artículo 51 Bis, fracciones II, III, IV y V, adicionado a la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes**, así como el **artículo Segundo Transitorio**, contenidos en el **Decreto número 100**, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de marzo de dos mil veintidós, cuyo texto se transcribe a continuación:

---

<sup>2</sup> **Constitución Federal.**

**“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; [...].”

<sup>3</sup> **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

**“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. [...].”

<sup>4</sup> **Acuerdo General Plenario 1/2023.**

**“SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **conservará** para su resolución:

I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente; [...].”

<sup>5</sup> **Ley Reglamentaria que rige a esta materia.**

**“Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

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

<sup>6</sup> **Jurisprudencia P.J. 98/2009**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro 166985.

“Artículo 51 Bis.- El titular del órgano interno de control deberá cumplir con los siguientes requisitos:

(...)

II.- Contar con título de licenciatura en Derecho o Contaduría Pública y cédula profesional debidamente registrada ante la Secretaría de Educación Pública;

III.- No haber sido candidato a algún puesto de elección popular dentro de los cinco años anteriores a su nombramiento;

IV.- No haber sido condenado por delito intencional;

V.- No haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión pública;

(...)

ARTÍCULO SEGUNDO.- Los Ayuntamientos de los municipios del Estado de Aguascalientes, deberán reformar sus disposiciones municipales con el objeto de adecuarlas al mismo, en un plazo no mayor a 90 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto”.

17. La existencia del referido Decreto se acredita mediante la copia certificada de la publicación respectiva en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Aguascalientes de veintiocho de marzo de dos mil veintidós, tomo LXXXV, número 13, la cual fue aportada por el Municipio actor en los anexos de su demanda.<sup>7</sup>
18. Estas consideraciones son **obligatorias** al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

**III. OPORTUNIDAD**

19. A continuación, se procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente.
20. El artículo 21, fracción II<sup>8</sup>, de la Ley Reglamentaria de la materia establece el plazo de treinta días hábiles para promover una controversia constitucional cuando se impugnen normas generales, los cuales serán 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.
21. En el caso, el Decreto 100 impugnado fue publicado el lunes veintiocho de marzo de dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, por lo que el plazo de treinta días hábiles transcurrió del martes veintinueve de marzo al lunes dieciséis de mayo de dos mil veintidós, como se muestra en el siguiente calendario:

Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
<b>Marzo 2022</b>						
27	28	<b>29</b>	30	31	1	2
<b>Abril 2022</b>						
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28	29	30

<sup>7</sup> Fojas 73 y 74 del archivo digitalizado de los anexos de la demanda del Municipio actor.

<sup>8</sup> Ley Reglamentaria de la materia.

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

[...]

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

Mayo 2022						
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21

22. De dicho plazo deben descontarse los días dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro y treinta de abril; y el uno, siete, ocho, catorce y quince de mayo, por corresponder a sábados y domingos; así como el trece, catorce y quince de abril; y cinco y seis de mayo de dos mil veintidós, de conformidad con los artículos 2 de la Ley Reglamentaria, que rige a las controversias constitucionales, 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el acuerdo Primero, incisos h) y n), del Acuerdo General 18/2013 de diecinueve de noviembre de dos mil trece del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal<sup>9</sup>.
23. Por tanto, si el escrito de demanda de esta controversia fue recibido el viernes trece de mayo de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal<sup>10</sup>, es de concluirse que **su presentación resulta oportuna**.
24. Estas consideraciones son **obligatorias** al haberse aprobado 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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

#### IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

25. El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>11</sup> prevé que este Tribunal Constitucional es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de normas generales, actos u omisiones.
26. Por su parte, de los artículos 10, fracción I, y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria que rige a las controversias constitucionales<sup>12</sup> se desprende que 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.
27. En el caso, la demanda fue suscrita por José Antonio Arámbula López, en su carácter de Presidente Municipal del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, lo que acredita mediante copia certificada de la constancia de mayoría, expedida el diez de junio de dos mil veintiuno por el Instituto Electoral de

<sup>9</sup> Ley Reglamentaria que rige a esta materia.

"Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación".

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

"Artículo 143. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley."

Acuerdo General Plenario 18/2013.

"PRIMERO. Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles: [...]"

h) El cinco de mayo; [...]"

n) Los demás que el Tribunal Pleno determine como inhábiles."

<sup>10</sup> Página 20 de la versión digitalizada del escrito de demanda inicial.

<sup>11</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"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; [...]"

<sup>12</sup> Ley Reglamentaria que rige a esta materia.

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

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

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

Aguascalientes<sup>13</sup>, y en términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes<sup>14</sup>, a dicho funcionario le corresponde ejercer la representación legal del Ayuntamiento.

28. Lo anterior en virtud de que, por oficio recibido el veinte de junio de dos mil veintidós en la Oficina de Correspondencia y Certificación Judicial de este Alto Tribunal, el Presidente y la Síndica Municipal remitieron un certificado médico expedido por la Instancia de la Salud Municipal, en favor de la Síndica Clara Aurora Martínez Gallardo, con el fin de justificar su impedimento para firmar el escrito inicial de demanda, por tanto, debe concluirse que **el Presidente Municipal cuenta con legitimación activa para promoverla.**
29. Asimismo, es necesario referir que, mediante acuerdo de siete de julio de dos mil veintidós, la entonces Ministra instructora Norma Lucía Piña Hernández tuvo por desahogada la prevención decretada en diverso proveído de seis de junio de esa anualidad, ordenando agregar el escrito y anexos de Clara Aurora Martínez Gallardo y José Antonio Arámbula López, en su carácter de **Síndica y Presidente del Municipio de Jesús María**, respectivamente, **reconociéndoles la personalidad con la que se ostentaron.**
30. Estas consideraciones son **obligatorias** al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de la legitimación para impugnar el artículo 51 Bis, fracciones II y III, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

#### V. LEGITIMACIÓN PASIVA

31. Los artículos 10, fracción II, y 11, párrafo primero<sup>15</sup>, de la Ley Reglamentaria que rige a esta materia establecen que tendrán el carácter de demandados en controversias constitucionales las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto o incurrido en la omisión objeto de la controversia, los cuales 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 caso, el **Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes** compareció por conducto de Nancy Jeanette Gutiérrez Ruvalcaba, en su carácter de **Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado**, quien acreditó su personalidad mediante copia certificada del Acuerdo de uno de julio de dos mil veintidós, mediante el cual se declara la integración de la Mesa Directiva de la Diputación Permanente para el Segundo Periodo de Receso del Primer Año de Ejercicio Constitucional de la Sexagésima Quinta Legislatura de ese órgano legislativo, en donde consta la designación del cargo con que se ostenta; además, en términos del artículo 33, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Congreso local<sup>16</sup>, dicho funcionario ejerce la representación legal; por tanto, **cuenta con legitimación pasiva en este asunto.**
33. Por su parte, el **Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes**, compareció por conducto de Efrén Martínez Collazo, en su carácter de **Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno de dicha entidad federativa y representante legal del titular de ese Poder**, quien acreditó su personalidad mediante copia certificada de su nombramiento, expedido por el Gobernador Constitucional del Estado, el ocho de junio de dos mil veintidós<sup>17</sup>; y en términos del artículo 23, fracción VII, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Aguascalientes, y

<sup>13</sup> Foja 21 de la versión digitalizada del escrito de demanda.

<sup>14</sup> **Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes.**

*“Artículo 41.- El Presidente Municipal no podrá asumir el carácter de representante jurídico del Municipio en los litigios en que éste sea parte, salvo en los siguientes casos:*

*I. Cuando el Síndico se encuentre legalmente impedido para el caso; y*

*II. Cuando el Síndico se niegue a cumplir su función; en este caso, el Presidente Municipal deberá recabar la autorización del Ayuntamiento.*

<sup>15</sup> **Ley Reglamentaria que rige a esta materia.**

*“Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: [...]*

*II. Como demandada o demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, pronunciado el acto o incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia; [...].”*

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

<sup>16</sup> **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes.**

*“Artículo 33.- El Presidente de la Mesa Directiva, tiene las siguientes atribuciones: [...]*

*XVIII. Representar legalmente al Congreso del Estado y delegar dicha representación en la persona o personas que resulte necesario, para lo cual podrá otorgar y revocar poderes para actos de administración, pleitos y cobranzas, a los servidores públicos de las unidades administrativas que por la naturaleza de sus funciones les correspondan; [...].”*

<sup>17</sup> Foja 1 de la versión digitalizada de los anexos de contestación de demanda del Ejecutivo del Estado de Aguascalientes.

Tercero del Acuerdo Delegatorio de Representación Legal del Gobierno del Estado, y del Titular del Poder Ejecutivo que se otorga al Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno de esa entidad federativa<sup>18</sup>, dicho funcionario cuenta con facultades para representar al Ejecutivo local en las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal; por tanto, es de concluirse que, **cuenta con legitimación pasiva en este asunto**.

34. Estas consideraciones son **obligatorias** al haberse aprobado 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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

## VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

35. El Poder Ejecutivo local, al momento de contestar su demanda, precisó que la controversia constitucional resulta improcedente, en función de que dicho poder actuó en estricto cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 32 y 35 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes<sup>19</sup>, en los que se ordena la publicación de las leyes y los decretos que expida el Congreso de la entidad federativa.
36. Sin embargo, es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria, pues, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución Federal.
37. Lo anterior conforme a la jurisprudencia P./J. 38/2010<sup>20</sup> de este Tribunal Pleno, de rubro: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES"**.
38. No obstante, este Alto Tribunal advierte de oficio que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19, en relación con la fracción II del diverso 20 de la Ley Reglamentaria en la materia<sup>21</sup>, pues **han cesado los efectos** del artículo segundo transitorio impugnado del Decreto número 100.
39. Dicho precepto establece que los ayuntamientos contarían con un plazo de noventa días naturales a partir de la entrada en vigor del Decreto para adecuar sus disposiciones municipales<sup>22</sup>. En este sentido, conforme al artículo primero transitorio del mismo Decreto, este entró en vigor el día siguiente de su publicación, es decir, el veintiocho de marzo de dos mil veintidós<sup>23</sup>. Bajo esta línea, la vigencia del artículo segundo transitorio corrió desde el día de la entrada en vigor hasta el veintiséis de junio de dos mil veintidós. En consecuencia, a la fecha en que se resuelve el presente asunto, la norma ha dejado de

<sup>18</sup> **Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Aguascalientes.**

**"Artículo 23.** Corresponde a la Dirección General de Asuntos Jurídicos: [...]

**VII. Representar al Gobernador del Estado y al Secretario, en las acciones y controversias a que se refiere el Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; [...]"**

**Acuerdo Delegatorio de Representación Legal del Gobierno del Estado, y del Titular del Poder Ejecutivo que se otorga al Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Aguascalientes.**

**"TERCERO.** Se otorga la Representación del Gobierno del Estado y del Gobernador Constitucional del Estado al Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno, quien intervendrá en las acciones y controversias a que se refiere el Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter que no sea de la competencia de otra dependencia."

<sup>19</sup> **Constitución Política del Estado de Aguascalientes.**

**"Artículo 32.-** Aprobada una iniciativa de Ley o Decreto por el Congreso del Estado, pasará al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer o transcurrido el plazo sin haberlas hecho, lo publicará dentro de los diez días hábiles siguientes. En caso contrario, el Congreso del Estado ordenará su publicación. [...]"

**"Artículo 35.-** Para su observancia, las Leyes y Decretos deberán publicarse en el Periódico Oficial del Estado y entrarán en vigor al día siguiente de su publicación. Cuando en la Ley o Decreto se fije la fecha en que debe empezar a regir, su publicación se hará por lo menos tres días antes de aquélla."

<sup>20</sup> **Jurisprudencia P./J. 38/2010**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tomo XXXI, Abril de 2010, página 1419, registro 164865.

<sup>21</sup> **Ley Reglamentaria que rige a esta materia.**

**"Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

**V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; [...]"**

**"Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: [...]

**II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior [...]"**

<sup>22</sup> **"ARTÍCULO SEGUNDO.-** Los Ayuntamientos de los municipios del Estado de Aguascalientes, deberán reformar sus disposiciones municipales con el objeto de adecuarlas al mismo, en un plazo no mayor a 90 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto."

<sup>23</sup> **"ARTÍCULO PRIMERO.-** El presente decreto entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes."

producir sus efectos; sin que la eventual declaratoria de invalidez que pudiera alcanzarse, en todo caso, pudiera tener efectos retroactivos, al no tratarse de materia penal, de conformidad con lo establecido en el artículo 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria en la materia.<sup>24</sup> Lo anterior, siguiendo el criterio que ha sostenido este Pleno al resolver la acción 53/2021 y su acumulada 58/2021<sup>25</sup>, así como la diversa 155/2020 y su acumulada 221/2020<sup>26</sup>, en sesiones de nueve y veintitrés de mayo de dos mil veintitrés, respectivamente, y en las cuales se determinó sobreseer en artículos transitorios de contenido similar; en el primer caso, aprobado por mayoría de siete votos, se imponía la obligación a los sujetos obligados de realizar adecuaciones reglamentarias en un plazo de ciento ochenta días hábiles contados a partir de la entrada en vigor de la Ley de Archivos del Estado de Aguascalientes; y en el segundo, aprobado por unanimidad de once votos, el transitorio otorgaba un plazo de seis meses posteriores a la entrada en vigor de la Ley de Archivos del Estado de Yucatán para que empezara a sesionar el Consejo Local de Archivos.

40. Asimismo, este Tribunal Pleno advierte de oficio que se actualiza la **misma causal de improcedencia** analizada en los párrafos que anteceden respecto de las fracciones IV y V del artículo 51 Bis de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, en virtud de que se declaró su invalidez por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 64/2022<sup>27</sup>, promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Lo anterior, se cita como un hecho notorio, de conformidad con la tesis aislada P. IX/2004, del rubro: "*HECHOS NOTORIOS. LOS MINISTROS PUEDEN INVOCAR COMO TALES, LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS TANTO DEL PLENO COMO DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN*"<sup>28</sup>.
41. Ahora bien, es preciso recordar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 72<sup>29</sup> de la Ley Reglamentaria de la materia, las sentencias que dicte este Alto Tribunal en las acciones de inconstitucionalidad, en las que se impugnen normas generales, producen su invalidez si se aprueban por al menos una mayoría de ocho votos.
42. En el caso concreto, se advierte que en la acción de inconstitucionalidad 64/2022 se demandó la invalidez de las fracciones IV y V del artículo 51 Bis de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, las cuales también se reclaman en el presente asunto y, en dicho precedente, la Comisión accionante argumentó que los requisitos establecidos en el artículo 51 Bis, fracciones IV y V, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes para ocupar el cargo de titular del Órgano Interno de Control de los Ayuntamientos del Estado de Aguascalientes, consistentes en "*no haber sido condenado por delito intencional*" y "*no haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión pública*", transgredía el derecho de igualdad y no discriminación, de acceso a un cargo público y de libertad de trabajo, porque impedía de manera injustificada que quienes se encontraran en esos supuestos pudieran ocupar el mencionado cargo público, aun cuando ya hubieran compurgado la pena o sanción impuesta por los delitos y/o faltas cometidas.
43. Dicho asunto fue resuelto por este Tribunal Pleno en sesión de doce de enero de dos mil veintitrés por mayoría de diez votos en el sentido de declarar la invalidez de las normas impugnadas; por tanto, es dable concluir que, en el caso concreto, cesaron sus efectos.

---

<sup>24</sup> **Ley Reglamentaria que rige a esta materia.**

**"Artículo 45. [...]"**

*La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."*

<sup>25</sup> **Acción 53/2021 y su acumulada 58/2021.** Resuelta en sesión de nueve de mayo dos mil veintitrés, por mayoría de siete votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

<sup>26</sup> **Acción 155/2020 y su acumulada 221/2020.** Resuelta en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintitrés, por unanimidad once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer, de oficio, respecto de los artículos transitorios primero y quinto, párrafo primero, de la Ley de Archivos para el Estado de Yucatán (votación realizada en la sesión celebrada el veintitrés de mayo de dos mil veintitrés).

<sup>27</sup> **Acción de inconstitucionalidad 64/2022,** resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintitrés.

<sup>28</sup> **Tesis aislada P. IX/2004,** publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, Abril de 2004, página 259, registro 181729.

<sup>29</sup> **Ley Reglamentaria que rige a esta materia.**

**"Artículo 72. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimará la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto."**

44. Lo anterior, por identidad jurídica, encuentra sustento en las jurisprudencias P./J. 93/2001 y P./J. 114/2004, de rubros: "*ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE SU TRAMITACIÓN EL PLENO RESUELVE, EN OTRA. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, LA INVALIDEZ CON EFECTOS ABSOLUTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, DEBE CONSIDERARSE QUE HAN CESADO SUS EFECTOS Y, POR TANTO, PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO*"<sup>30</sup> y "*ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE SU TRAMITACIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DECLARA LA INVALIDEZ DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, COMO CONSECUENCIA DE LA RESOLUCIÓN DICTADA EN UNA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL, DEBE ESTIMARSE QUE HAN CESADO LOS EFECTOS DE AQUÉLLA, POR LO QUE PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO*"<sup>31</sup>, respectivamente.
45. Por las razones expuestas, se **sobresee** respecto de las **fracciones IV y V del artículo 51 Bis** de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, así como por el artículo **Segundo Transitorio**, contenidos en el Decreto número 100, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de marzo de dos mil veintidós.
46. Al no advertirse alguna otra causal de improcedencia, procede estudiar el fondo del asunto.
47. Las **consideraciones relativas a la desestimación de la causal de improcedencia alegada por el Poder Ejecutivo local y a sobreseer de oficio respecto del artículo 51 Bis, fracciones IV y V**, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes **son obligatorias**, al haberse aprobado 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 por el sobreseimiento de todo el artículo 51 Bis, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por el sobreseimiento de todo el artículo 51 Bis. Por su parte, **las consideraciones relativas a sobreseer de oficio respecto del artículo transitorio segundo del Decreto Número 100 no son obligatorias**, al haberse aprobado por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales y Batres Guadarrama votaron en contra.

## VII. ESTUDIO DE FONDO

### Metodología de estudio y catálogo de temas

48. En principio, es necesario recordar que, en su demanda, además de ofrecer argumentos dirigidos a confrontar el contenido del Decreto impugnado, el Municipio actor también hace valer una concreta violación dentro del procedimiento legislativo que dio lugar a su creación, consistente en la omisión de darle vista con el contenido de la iniciativa respectiva para que emitiera su opinión.
49. Ante ello, si bien es criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que las violaciones al procedimiento legislativo deben analizarse previamente a aquellas de fondo, pues, de resultar fundadas pueden tener el efecto de invalidar la totalidad de la norma general impugnada, lo cierto es que, siguiendo la lógica de dicho criterio, en casos como el presente, donde existe un argumento concreto y específico en ese sentido, la falta de competencia del órgano legislativo que emitió la norma general impugnada debe ser un aspecto de previo pronunciamiento porque, en caso de actualizarse, constituye un vicio que, desde su origen, genera la invalidez de la norma, haciendo innecesario examinar la concreta violación alegada al procedimiento legislativo que alega el Municipio actor, precisamente, por derivar de un órgano incompetente.
50. Atento a ello, en el caso particular se estima que, para poder analizar el reclamo concreto que hace valer el Municipio actor dentro del procedimiento legislativo, debe determinarse previamente el alcance de la facultad de los Estados y Municipios en la implementación de los requisitos para acceder al cargo de titular de los órganos internos de control municipal, porque según lo manifiesta el demandante en sus conceptos de invalidez, tal actuar resulta violatorio de la autonomía municipal y contrario a lo dispuesto en los artículos 115, fracción II, de la Constitución Federal, así como el 68 de la Constitución local.

<sup>30</sup> **Jurisprudencia P./J. 93/2001**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tomo XIV, Julio de 2001, página 692, registro 189355.

<sup>31</sup> **Jurisprudencia P./J. 114/2004**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tomo XX, Noviembre de 2004, página 588, registro 180215.

51. En efecto, el Municipio actor considera que las leyes en materia municipal expedidas por la legislatura local deberán constreñirse a las contempladas en el artículo 115, fracción II, párrafo tercero, incisos a), b), c), d) y e), constitucional, lo que implica un límite a las facultades de los Congresos locales en la regulación en el ámbito municipal, por lo que, además, considera que las normas impugnadas violentan los principios de división de poderes, independencia y autonomía municipal, al definir unilateralmente los requisitos que debe cubrir el titular del cargo referido.
  52. Bajo esa línea, el ente actor hace valer una violación al principio de supremacía constitucional, al no haberse remitido la iniciativa de reforma o adición del cuerpo normativo cuestionado al Municipio actor, para oír y tomar en cuenta su opinión, tal y como obliga el artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes; ello, en tanto que, afirma, la reforma incide y afecta su esfera jurídica, al invadir su competencia por establecer indebidamente requisitos que deberá cumplir la persona que ocupe el cargo de Titular del Órgano Interno de Control, de donde alega una violación a su autonomía municipal.
  53. De esta manera, primero debe determinarse el alcance de las facultades de los Estados y Municipios para implementar los requisitos de los titulares del órgano interno de control municipal, en términos de lo dispuesto por la Constitución Federal, a fin de determinar si el Congreso del Estado resultaba incompetente para emitir el Decreto impugnado, para después establecer, en su caso, si en el marco de esas facultades y como lo refiere el actor, dicho Poder se encontraba obligado a realizar algún tipo de consulta a fin de cerciorarse que la reforma pretendida se adecuaba a las necesidades del Municipio, pues es un aspecto que, de resultar fundado, podría invalidar el referido Decreto.
  54. De superarse tales aspectos, en congruencia con el apartado de causales de improcedencia y sobreseimiento de este fallo, se emprenderá el estudio de los conceptos de invalidez que dirige el Municipio actor contra las normas generales que son materia del fondo y que, sustancialmente, considera violatorias de derechos fundamentales.
  55. Por lo anterior, el presente estudio se desarrollará de conformidad con los siguientes temas:
    - VII.1 Competencia del Congreso del Estado de Aguascalientes para emitir el Decreto impugnado.*
    - VII.2 Presunta falta de consulta al Municipio actor en la emisión del Decreto legislativo impugnado.*
    - VII.3. Presuntas violaciones al derecho de igualdad y no discriminación de los requisitos para ser titular del órgano interno de control (artículo 51 Bis, fracciones II y III, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes).*
      - VII.3.1 Análisis del requisito relativo a contar con título de licenciatura en Derecho o Contaduría Pública y cédula profesional debidamente registrada ante la Secretaría de Educación Pública (fracción II del artículo 51 Bis, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes).*
      - VII.3.2 Análisis del requisito relativo a no haber sido candidato a algún puesto de elección popular dentro de los cinco años anteriores a su nombramiento (fracción III del artículo 51 Bis, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes).*
- VII.1. Competencia del Congreso del Estado de Aguascalientes para emitir el Decreto impugnado**
56. Este Tribunal Pleno considera que el primer concepto de invalidez formulado por el Municipio actor resulta **infundado**, toda vez que el Congreso local resulta competente para emitir el Decreto impugnado.
  57. En su primer concepto de invalidez, el Municipio actor alega la inconstitucionalidad del artículo 51 Bis, en sus fracciones II, III, IV, V, y el segundo transitorio de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, al señalar que con el establecimiento de los requisitos que condicionan el acceso al titular del órgano interno de control municipal, se vulneran las facultades exclusivas con las que cuenta para expedir la normatividad en esa materia. En otras palabras, que el Congreso del Estado no resultaba competente para establecer dicho sistema aplicable también en el ámbito municipal.
  58. Por su parte, el Poder Legislativo local sustenta su competencia para emitir el Decreto impugnado al señalar, por un lado, que de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional, las legislaturas de los Estados tienen el mandato constitucional de expedir las leyes en materia municipal y, por otra, que el objetivo de dicha reforma atendió a que el titular del Órgano Interno de Control Municipal, dada la importancia de su labor, debe actuar con autonomía e independencia y su designación no debe verse afectada ni ser influenciado por preferencias, es decir, se realizó con la finalidad de combatir la corrupción, estableciendo las bases para fortalecer el Estado de derecho y la rendición de cuentas, en tanto que los órganos de control interno son pieza clave para disminuir la corrupción, además, la reforma obedece a dotar de autonomía la elección del titular respectivo.

59. Ahora bien, se deben analizar los argumentos propuestos por ambas partes, y a fin de tener una mejor comprensión del asunto, debe partirse del contexto en el que se realizó la reforma a la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes. Para ello, es dable tener presente la exposición de motivos de la iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, de la que se advierte, en la parte que interesa, lo siguiente:

*“...Dentro de la administración pública los órganos internos de control son los entes encargados de prevenir, detectar, sancionar y erradicar las faltas administrativas derivadas de presuntos hechos u actos de corrupción. --- Una de las principales características con que deben contar los órganos internos de control-, es sin lugar a dudas la autonomía, siendo ésta un elemento esencial para la correcta ejecución de sus funciones y atribuciones conferidas en los diversos ordenamientos jurídicos, principalmente lo estipulado en los objetivos de la Ley de Responsabilidad Administrativas del Estado de Aguascalientes. --- La importancia del papel que juegan los Órganos Internos de Control en los diversos entes de la administración pública, da paso a la participación de la ciudadanía a través de la denuncia de faltas administrativas derivadas de hechos u **actos de corrupción** cometidos por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, práctica que trae consigo la mejora y transparencia del uso y manejo de los recursos públicos a través de la aplicación del sistema de control, los procesos y procedimientos enmarcados en los ordenamientos jurídicos en que basan su actuar los Órganos Internos de control. --- Una de las formas para dotar de autonomía a los Órganos Internos de Control es que su nombramiento no dependa solamente de una persona como lo marca lo estipulado en la Ley Municipal Para El Estado De Aguascalientes, donde el titular de este Órgano es nombrado por el Presidente Municipal y no por el Ayuntamiento. Un claro ejemplo de autonomía de un órgano Interno de Control en nuestro Estado es el nombramiento de contralor Interno del Poder Legislativo, el cual es otorgado por la mayoría absoluta del Congreso, y solo esta misma lo puede remover, su encargo dura el tiempo de la legislatura en turno, en su ámbito de competencia tiene a su cargo las atribuciones de evaluación, revisión y fiscalización en materia de responsabilidades administrativas. --- La presente iniciativa adhiere y reforma diversas disposiciones de la Ley Municipal Para El Estado de Aguascalientes con el objetivo de que los ayuntamientos tengan la facultad de otorgar y aprobar el nombramiento del titular del Órgano Interno de Control municipal, así como también estipular los requisitos para poder ocupar dicho cargo, todo ello con la finalidad de dotar de autonomía a este órgano, ya que actualmente nombramiento de este servidor público depende directamente del Presidente Municipal y no de los miembros del ayuntamiento como lo es el caso el Secretario de Finanzas y Secretario del Ayuntamiento. --- Con dicha iniciativa también se busca establecer los requisitos con los que debe contar el titular del órgano interno de Control, ya que actualmente no se encuentran contemplados en la Ley Municipal Para El Estado De Aguascalientes, así como también que el Presidente Municipal en vez de otorgar un nombramiento directo del servidor público que ocupará la titularidad del Órgano Interno de Control Municipal, someta una terna de tres personas ante los miembros del Ayuntamiento para que estos elijan por medio de votación a quien deberá ocupar la titularidad del Órgano Interno de Control Municipal, el cual deberá ser electo con el cincuenta por ciento más uno del total de los votos de los miembros del Ayuntamiento que cuentan con el derecho de voto en las sesiones de cabildo...”.*

60. Ahora, a efecto de analizar el planteamiento de invalidez hecho valer, se debe tomar en cuenta que mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de mayo de dos mil quince, se emitió el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de combate a la corrupción, entre ellos los artículos 108, 109, fracción III, 113 y 73, fracciones XXIV y XXIX-V, que a la letra indican:

**“Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.**

*El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.*

*Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.*

*Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.*

*Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley”.*

*(REFORMADO, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015)*

**Artículo 109.** *Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:*

*(...)*

*III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.*

*Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los **órganos internos de control**, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los **órganos internos de control**.*

*Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.*

*La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los **órganos internos de control**.*

**Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.**

**Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y**

(...)"

(REFORMADO, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015)

**"Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:**

I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y

III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:

a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;

b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;

c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;

**d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;**

e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el **objeto de coordinar a las autoridades locales competentes** en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción".

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

(REFORMADA, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015)

XXIV.- Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; **así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución;**

(...)

(ADICIONADA, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015)

**XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.**

(...)"

61. En relación con los artículos 108, 109 y 113 constitucionales, se destaca que se encuentran ubicados en el Título Cuarto "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado". Así pues, el artículo 108 prescribe que, para efectos de responsabilidad administrativa, se entienden como servidores públicos, entre otros: **toda persona que en general desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza** en el ámbito federal y, en esos mismos términos, las Constituciones estatales deben precisar a las personas que tienen el carácter de servidores públicos en las entidades federativas y **los Municipios**.
62. Por su parte, el último párrafo de la fracción III del artículo 109 constitucional prevé expresamente que los entes públicos estatales y municipales, así como del entonces Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con Órganos Internos de Control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia de los tribunales administrativos; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito.
63. El artículo 113 de la Constitución Federal establece que el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, competentes para prevenir, detectar y sancionar las responsabilidades administrativas, así como los hechos de corrupción, fiscalización y control de recursos públicos, **conforme a las bases y principios ahí establecidos para la eficaz coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno**. Asimismo, señala que, las entidades federativas deberán establecer sistemas locales anticorrupción, con el objeto de coordinar a las autoridades de las entidades federativas.
64. Cabe destacar que las normas transcritas fueron reformadas el veintisiete de mayo de dos mil quince, fecha en la que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de combate a la corrupción.
65. La cual fue analizada por este Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 56/2016, 58/2016 y 30/2016 y su acumulada 31/2016<sup>32</sup>; así como las controversias constitucionales 76/2015 y 12/2016<sup>33</sup>; señalando que el régimen transitorio de esta reforma prevé un modelo a través del cual los sistemas federales y locales en la materia, **deberán armonizarse para cumplir con los fines constitucionales de la reforma**. Dicho modelo, parte de la base que tanto en lo que se refiere a la coordinación del sistema anticorrupción<sup>34</sup>, como la distribución de competencias entre los distintos órdenes en materia de responsabilidades administrativas, se requiere de la emisión por parte del Congreso de la Unión de las Leyes Generales correspondientes.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Resueltas por unanimidad de diez votos las dos primeras y por unanimidad de once votos la última.

<sup>33</sup> Resueltas por mayoría de ocho votos respecto a declarar la invalidez de los actos impugnados.

<sup>34</sup> El cual, de conformidad con el texto reformado del artículo 113 constitucional, tiene como finalidad "...la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos."

<sup>35</sup> "SEGUNDO. El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto y en las leyes que derivan del mismo".

66. En este punto, se hizo referencia al Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Anticorrupción y Participación Ciudadana; Gobernación, y Estudios Legislativos, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, que dio origen a la reforma constitucional en comento y, que en la parte que interesa dice:

(...)

*DÉCIMA CUARTA. En el ámbito de las facultades del Poder Legislativo Federal para expedir normas legales inherentes a la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, es (...)*

*En efecto, es menester contar con **marco normativo de carácter general**, expedido por el Congreso de la Unión, en virtud de que se debe dotar al Sistema Nacional Anticorrupción de los elementos idóneos para su adecuado funcionamiento. En ese sentido, la ley general que expida el Congreso de la Unión **deberá sentar las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, a fin de permitir la articulación de esfuerzos** hacia el objetivo de prevenir, combatir y sancionar la corrupción.*

(...)

*En ese sentido, estas Comisiones Unidas coincidimos con el ánimo de la H. Colegisladora en cuanto a que el combate a la corrupción debe ser atendido desde nuestra Ley Fundamental como una facultad concurrente, ya que así se insertará dentro del contexto del federalismo cooperativo, en la que existirá -como es el caso de la seguridad pública y otras materias- la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno de coordinar esfuerzos para la consecución de un fin común que es abatir y prevenir la corrupción en el Estado mexicano, bajo una ley general expedida por el Congreso de la Unión.*

(...)

*DÉCIMA QUINTA. Desde las primeras consideraciones de este apartado, estas Comisiones Unidas hemos hecho énfasis en que nos encontramos ante una propuesta de un Sistema Nacional. Es preciso abordar ahora con mayor sistema las previsiones implícitas en la reforma para las entidades federativas de la República.*

*En sí, la previsión total se contiene en el propuesto párrafo segundo del artículo 113 constitucional, en el sentido de que "las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción." En otras palabras, que **en el ámbito local es menester replicar los principios que dan forma al Sistema Anticorrupción y al rediseño de sus correspondientes pilares institucionales.***

*En el caso de los Estados de la Unión, corresponderá al ámbito de los Órganos Revisores de sus Constituciones adoptar las previsiones homologas correspondientes a las propuestas de modificaciones que se hacen a la Ley Fundamental de la República.*

*Para ello, sin demérito del modelo general, existen algunas previsiones particulares.*

(...)"

67. De lo que se tiene que, el Constituyente Permanente consideró necesario contar con un marco normativo de **carácter general**, expedido por el Congreso de la Unión, en virtud de que se debía dotar al Sistema Nacional Anticorrupción de los elementos idóneos para su adecuado funcionamiento; dicha ley debía sentar las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, a fin de permitir la articulación de esfuerzos hacia el objetivo de prevenir, combatir y sancionar la corrupción, lo cual, debía ser combatido desde la Ley Fundamental como una **facultad concurrente**, ya que así se insertaría dentro del contexto del federalismo cooperativo, en el que existiera la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno, de coordinar esfuerzos para la consecución de un fin común que es **abatir y prevenir** la corrupción en el Estado Mexicano bajo una ley expedida por el Congreso de la Unión.

68. En las resoluciones señaladas se destacó la modificación a la fracción XXIV y la adición a la XXIX-V del artículo 73 de la Constitución Federal, conforme a lo cual se facultó al Congreso de la Unión para emitir, entre otras: a) la Ley General que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción referido en el artículo 113 constitucional; y b) la Ley General que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.
69. Al respecto, como se dijo, en los artículos transitorios de la reforma se estableció una mecánica transicional para la transformación de los sistemas federal y locales en la materia, partiendo de la base de que, **para lograr la coordinación del sistema anticorrupción** o la distribución de competencias entre los distintos órdenes en materia de responsabilidades administrativas, **se requería la emisión por parte del Congreso de la Unión de las Leyes Generales correspondientes**.
70. En ese sentido, se sostuvo que, **la emisión de estas Leyes Generales se configura como la base para expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes** en el ámbito de sus respectivas competencias por parte del Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal, **así como para conformar los sistemas anticorrupción de las entidades federativas**.
71. En el régimen transitorio, específicamente en los artículos Quinto y **Séptimo**<sup>36</sup>, se condicionó la entrada en vigor de las adiciones, reformas y derogaciones de los diversos artículos constitucionales, a la emisión y entrada en vigor de las Leyes Generales en mención. Así, se otorgó a la mecánica transicional la característica de que los artículos que constituyen **la base sustantiva constitucional de las Leyes Generales** no entrarían en vigor sino hasta la misma fecha en que lo hicieran éstas, esto es, entrarían en vigor de modo simultáneo.
72. Lo anterior, con la finalidad de **asegurar que tanto en el ámbito federal como en los locales**, los Órganos pertenecientes al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción y la distribución de competencias sobre responsabilidades administrativas y sus tribunales **se ajusten y adecuen** no solamente a los artículos constitucionales relativos al nuevo sistema anticorrupción y a las nuevas responsabilidades administrativas, **sino también al contenido de las Leyes Generales, a fin de brindar seguridad jurídica y que el Sistema funcione de manera eficaz y coordinada** desde un inicio.
73. A mayor referencia, se destacó el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Diputados, el apartado relativo al Sistema Nacional Anticorrupción en el que se señala lo siguiente:

*“Como ya fue dicho, la corrupción como fenómeno social no se limita a la toma de decisiones individuales, sino que ha logrado instalarse en un sistema con capacidad de autorregulación.*

*Es así como se propone la modificación de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear el Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.*

*(...)*

*El diseño legislativo hará del sistema una instancia incluyente en todos los órdenes de gobierno al establecer como requisito indispensable para su funcionamiento la participación ciudadana.*

<sup>36</sup> **“Quinto.** Las adiciones, reformas y derogaciones que por virtud del presente Decreto se hacen a los artículos 79, 108, 109, 113, 114, 116, fracción V y 122, BASE QUINTA, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las leyes a que se refiere el Transitorio Segundo del presente Decreto”.

**“Sexto.** En tanto se expiden y reforman las leyes a que se refiere el Segundo Transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como de fiscalización y control de recursos públicos, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto.

**Séptimo.** Los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las Leyes Generales que resulten aplicables, las constituciones y leyes locales”.

*Por lo anterior, esta Comisión dictaminadora conviene en establecer el nombre de Sistema Nacional Anticorrupción, esto por considerar que el combate a la corrupción es fundamental para alcanzar estándares de integridad pública.*

*(...)*

*Esto es, el sistema nacional de fiscalización, en términos del proyecto, se inscribe como un subsistema consolidado y autónomo pero funcionando como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción, de forma tal **que las acciones emprendidas por el Estado para prevenir y sancionar la corrupción, no se llevarán a cabo de forma aislada o fragmentada, sino como un sistema integral articulado para prevenir y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción**, sea que éstas deriven del ejercicio indebido de los recursos públicos o bien, del incumplimiento de responsabilidades públicas que no se vinculan necesariamente con la hacienda pública.*

*(...)*

*Así, por primera vez en México, contaremos con un sistema integral y transversal, alejado de intereses personales, pues sus finalidades son muy claras: generar mejores estándares en el servicio público y combatir de manera definitiva los actos de corrupción.*

*(...)*

*De igual forma, la idoneidad de la medida también se justifica por su alcance nacional: las entidades federativas deberán establecer sistemas locales anticorrupción, aspecto derivado de las iniciativas dictaminadas. Es así que estos sistemas locales servirán como mecanismos de coordinación para el diseño, evaluación de políticas de educación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la promoción de la integridad pública.*

*(...)*

*Como ya ha sido expuesto, el Sistema pretende homologar acciones entre los diferentes órdenes de gobierno para la generación de mayores estándares de integridad pública y combate a la corrupción. No obstante, este objetivo no podrá alcanzarse sin mecanismos de coordinación efectivos. Con la finalidad de dotar al Sistema del marco jurídico necesario para su adecuado funcionamiento, se considera indispensable complementar el marco constitucional con la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de emitir una ley general que establezca las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en las materias objeto del presente dictamen.*

*(...)*".

74. Asimismo, durante el proceso legislativo se hizo énfasis en lo siguiente:

*"También cabe señalar que en el ámbito estatal y **municipal**, las entidades federativas **deberán prever que todo ente público cuente con un Órgano Interno de Control** con facultades para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas que tengan carácter no grave; para revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos locales y participaciones federales o estatales, y para presentar denuncias por hechos u omisiones ante la autoridad de procuración y justicia, cuando pudieran ser constitutivos de delito en este ámbito"<sup>37</sup>.*

75. Ahora, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, el Congreso de la Unión emitió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, el cual entró en vigor al día siguiente de su publicación, tal como lo indica su artículo Primero Transitorio<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Página 433 Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, Sobre la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Combate a la Corrupción.

<sup>38</sup> **"PRIMERO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes."

Cabe señalar que si bien de conformidad con el artículo TERCERO transitorio del mismo decreto, la Ley General de Responsabilidades Administrativas entrará en vigor hasta al año siguiente de la entrada en vigor del decreto, la entrada en vigor de las leyes generales conforme a los artículos transitorios del decreto que las emite no es un tema que incida para la resolución de este caso.

76. A las cuales, las legislaturas locales deben ajustar las normas que emitan al respecto, como lo ha sostenido este Tribunal Pleno en precedentes, pues la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción condicionó a los congresos locales para ejercer su competencia legislativa, conforme a las bases de la rectoría, como para la coordinación en el establecimiento de un sistema nacional.
77. Lo que incide, en los contenidos del Sistema Nacional Anticorrupción, para su efectiva implementación a través de una articulación de los distintos órdenes de gobierno, conforme a la legislación general expedida por el Congreso de la Unión, pues de lo contrario, se violentan las bases de coordinación y articulación entre órdenes de gobierno, y generaría una distorsión en la mecánica establecida por la Constitución Federal.
78. Desde esta perspectiva, resulta contrario a esta pretensión del legislador constitucional y a las finalidades conforme a las cuales estructuró el sistema anticorrupción, que las entidades federativas no se ajusten a lo previsto en las Leyes Generales respectivas, pues ellas contienen las bases que les sirven de parámetro de actuación en el ejercicio de su competencia legislativa.
79. Así, se vulneraría la seguridad jurídica y se contravendría la pretensión, de que el sistema funcione de manera eficaz y coordinada, el que los legisladores locales modifiquen las normas que materialmente se relacionan con este nuevo sistema constitucional anticorrupción, contraviniendo las estipulaciones contenidas en las Leyes Generales.
80. En ese sentido, resulta **infundado** el concepto de invalidez analizado, en tanto que, como ya quedó demostrado, no existió la invasión a la esfera competencial constitucionalmente establecida que aduce el Municipio actor, por lo que, en contra de su pretensión, la **facultad para legislar en materia anticorrupción es concurrente** y, por tanto, no es exclusiva del ámbito municipal.
81. Estas consideraciones **no son obligatorias** al haberse aprobado por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales separándose del párrafo 80, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán con precisiones. La señora Ministra Ortiz Ahlf y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra de la metodología. Las señoras Ministras Batres Guadarrama y Presidenta Piña Hernández, esta última por el sobreseimiento, votaron en contra.

## **VII.2. Presunta falta de consulta al Municipio actor en la emisión del Decreto legislativo impugnado**

82. El Municipio actor en su demanda sostiene la invalidez del Decreto impugnado, concretamente porque, dentro del proceso legislativo que le dio origen, no le fue remitida la iniciativa de reforma o adición de dicho cuerpo normativo, para oír y tomar en cuenta su opinión, en los términos que establece el artículo 31<sup>39</sup> de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes.
83. Para analizar este punto, debe recordarse que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver recientemente la acción de inconstitucionalidad 85/2022 y sus acumuladas 96/2022 y 100/2022<sup>40</sup>, en sesión de diecinueve de marzo de dos mil veinticuatro, estableció que no procede el estudio oficioso de la integridad del proceso legislativo, sino que el análisis debe limitarse a lo planteado por el actor en los conceptos de invalidez de su demanda.
84. Atento a ello, este Pleno observa que el argumento del Municipio actor resulta **infundado**, en tanto que de la simple revisión de las constancias que obran en autos se desprende que el Congreso de Aguascalientes sí cumplió con el requisito previsto en la Constitución de esa entidad federativa.

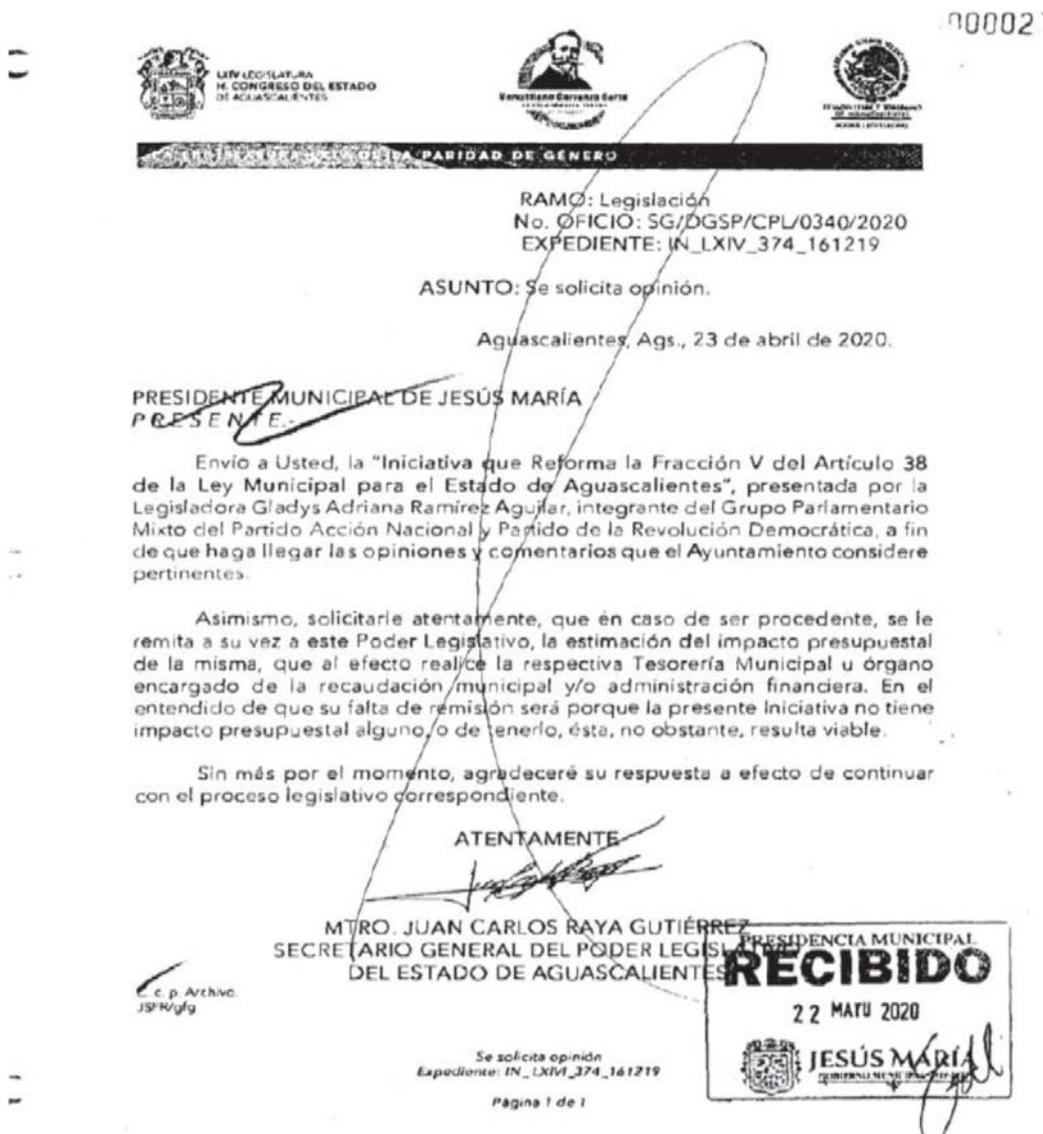
<sup>39</sup> **Constitución Política Del Estado De Aguascalientes**

*“Artículo 31.- Toda iniciativa, pasará, sin otro trámite que su lectura, a la Comisión respectiva para que dictamine. Cuando la iniciativa corresponda a algún Municipio o se refiera a materias municipales, deberá oírse la opinión de los Ayuntamientos, en los trabajos de las Comisiones. El modo, forma y término para las discusiones y votaciones se establecerán en la Ley Orgánica y Reglamento del Congreso del Estado.*

*En los mismos términos se procederá respecto de las iniciativas que se refieran a los ámbitos de competencia de los Poderes Ejecutivo y Judicial.”*

<sup>40</sup> Resuelta por unanimidad de votos a favor por los Ministros González Alcántara Carrancá, en contra de consideraciones; Esquivel Mossa, en contra de consideraciones; Ortiz Ahlf, por consideraciones diversas; Aguilar Morales, con consideraciones adicionales y anuncio de voto concurrente; Pardo Rebolledo, con consideraciones distintas; Batres Guadarrama, con consideraciones distintas y precisiones; Laynez Potisek, con consideraciones diversas; Piña Hernández, en contra de consideraciones y con anuncio de voto concurrente.

85. En efecto, tal y como lo refiere el Congreso local en su contestación a la demanda, mediante oficio SG/DGSP/CPL/0340/2020, de veintitrés de abril de dos mil veinte, signado por el Secretario General del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, se envió al Municipio de Jesús María, Aguascalientes, actor en esta controversia constitucional, la iniciativa de reforma a la Ley Municipal estatal, presentada por la Legisladora Gladys Adriana Ramírez Aguilar, con el fin de que hiciera llegar las opiniones o comentarios que el Ayuntamiento considerara pertinentes; haciendo la precisión de que, si bien, se señaló que se remitía la iniciativa de reforma a la fracción V del artículo 38 de la Ley Municipal del Estado de Aguascalientes, lo cierto era que **la iniciativa relativa también se refería a las reformas y adiciones de diversas disposiciones de dicho cuerpo normativo**. Tal oficio se adiciona a continuación:



86. Por otra parte, de autos se advierte el oficio SHA/332/06/2020, signado por el Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento y Director General de Gobierno de Jesús María, Aguascalientes, a través del cual manifestaron las opiniones y comentarios que consideraron pertinentes, respecto de dicha iniciativa, en los términos siguientes:



**JESÚS MARÍA**  
GOBIERNO MUNICIPAL 2019-2021

000021  
LXIV-37A

Dependencia: Secretaría del H. Ayuntamiento  
y Dirección General de Gobierno.

No de Oficio: SHA/332/06/2020

Asunto: Se emiten opiniones y comentarios

Jesús María, Ags a 16 de junio del 2020.

0001269

H. CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES,  
SECRETARIO GENERAL DEL PODER LEGISLATIVO  
MTRD. JUAN CARLOS RAYA GUTIERREZ  
P R E S E N T E.-

H. CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES	
OFICIALIA DE PARTES	
RECIBIDO	
29 JUN. 2020	
RECIBI	MANUEL HIZ
FIRMA	
PRESENIA	Edmundo Becerra
HORA	8:40
FOJAS	2

Por medio del presente y con fundamento en el artículo 34 fracciones VI, IX del Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Jesús María, y en relación al oficio marcado con el número SG/DGSP//CPL/0340/2020 de fecha 23 de Abril del 2020 suscrito por el Secretario General del Poder Legislativo Mtro. Juan Carlos Raya Gutiérrez, es que se manifiesta las opiniones y comentarios respecto de la iniciativa de Reforma y adiciones a la "Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes" la cual pretende modificar los artículos 36, 38 fracción V, 48 fracción III y 51 Bis, de la siguiente manera:

Por las razones que expone, nos parece acertado que para la designación del titular del Órgano Interno de Control medie una terna para su designación en los términos propuestos en la iniciativa de reforma.

Cabe mencionar que respetuosamente consideramos, existe una discordancia entre la exposición de motivos con la propuesta al artículo 38 ya que en la exposición de motivos se habla de la necesidad de dar mayor autonomía al órgano interno de control mediante votación tomada por el Ayuntamiento, mas sin embargo en la propuesta legislativa toca no sólo al Contralor sino al Secretario del Ayuntamiento, al Titular de Finanzas y al Titular de la Policía Preventiva para que sea por medio de terna a éstos tres últimos también su elección y designación.



**JESÚS MARÍA**  
GOBIERNO MUNICIPAL 2019-2021

Es decir, la propuesta de texto legislativo no se circunscribe sólo al Contralor como lo refiere la exposición de motivos, sino toca a otros funcionarios también, faltando explicar y motivar porque considera necesario que, para el nombramiento de Secretario de Ayuntamiento, Titular de Policía Preventiva y Secretario de Finanzas, se necesite una terna en su proposición para que sean designados. Cabe señalar que no estamos de acuerdo con la propuesta de que medie terna para la el nombramiento y designación de los tres funcionarios públicos inmediatos anteriores.

Por lo anteriormente manifestado le reitero la seguridad de mi atención y solicito se valoren y turnen en las comisiones pertinentes estos señalamientos y comentarios.

ING. JOSÉ ANTONIO ARÁMBULA LOPEZ  
PRESIDENTE MUNICIPAL DE JESÚS MARÍA

LIC. ADOLFO SUAREZ RAMIREZ  
SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO Y DIRECTOR GENERAL DE GOBIERNO



87. Visto lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que, como se adelantó, resulta **infundada** la concreta violación al procedimiento legislativo que alega el Municipio actor, pues existen constancias que acreditan tanto la vista que le otorgó el Congreso local demandado como el desahogo que formuló el propio ente municipal actor.
88. Estas consideraciones son **obligatorias** al haberse aprobado por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose del párrafo 83, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra y por el sobreseimiento.
- VII.3. Presuntas violaciones al derecho de igualdad y no discriminación de los requisitos para ser titular del órgano interno de control (artículo 51 Bis, fracciones II y III, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes)**
89. Una vez superados los temas anteriores, este Tribunal Pleno considera dable analizar, de conformidad con lo establecido en el penúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la supuesta violación a derechos fundamentales de la norma impugnada que subyace en el caso concreto, esto es, **las fracciones II y III del artículo 51 Bis** de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, en atención al apartado de causas de improcedencia y sobreseimiento del presente fallo.
90. En efecto, atendiendo a la causa de pedir, el Municipio actor aduce que los requisitos ahí establecidos, para acceder al cargo de titular del órgano interno de control municipal, resulta violatorio del derecho de igualdad y no discriminación.
91. En principio, es menester acudir al texto de las fracciones citadas en el párrafo que antecede, el cual es del tenor literal siguiente:

*“Artículo 51 Bis.- El titular del órgano interno de control deberá cumplir con los siguientes requisitos:*

*(...)*

*II.- Contar con título de licenciatura en Derecho o Contaduría Pública y cédula profesional debidamente registrada ante la Secretaría de Educación Pública;*

*III.- No haber sido candidato a algún puesto de elección popular dentro de los cinco años anteriores a su nombramiento;*

*(...)”.*

**VII.3.1. Análisis del requisito relativo a contar con título de licenciatura en Derecho o Contaduría Pública y cédula profesional debidamente registrada ante la Secretaría de Educación Pública (fracción II del artículo 51 Bis, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes)**

92. Ahora bien, para analizar el concepto de invalidez relativo, es menester referir que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado que el derecho a la igualdad establecido en el artículo 1o. constitucional es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante. Asimismo, se ha considerado que el derecho humano a la igualdad obliga a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, por su interpretación y para su aplicación.
93. También se ha precisado que si bien el sentido de la igualdad es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo siempre, en cualquier momento y circunstancia, y en condiciones absolutas, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio, en forma injustificada. Por tanto, tal principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido, sino que resultará constitucionalmente exigido<sup>41</sup>.
94. En este sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte, al resolver el amparo en revisión 1174/99, el siete de abril de dos mil uno, del que derivó la jurisprudencia 1a./J. 81/2004, sostuvo que el principio de igualdad no implica que todos los sujetos de una norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio desigual e injustificado<sup>42</sup>.
95. Posteriormente, la Primera Sala estableció en el amparo en revisión 796/2011<sup>43</sup>, del que derivó la tesis CXLV/2012, que la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad<sup>44</sup>. De hecho, el principio de igualdad, así como los principios de autonomía, libertad y dignidad personal, constituyen el fundamento de los derechos humanos<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> **Acción de inconstitucionalidad 8/2014.** Resuelta en sesión de once de agosto de dos mil quince, por mayoría de nueve votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero y los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. En contra el Ministro Eduardo Medina Mora. Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos (Ponente).

**Amparo directo en revisión 1349/2018.** Resuelto en sesión de quince de agosto de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (Ponente) y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>42</sup> **Jurisprudencia 1a./J. 81/2004,** de rubro: **“IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO”**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, Octubre de 2004, página 99, registro 180345.

<sup>43</sup> Resuelto en sesión de dieciocho de abril de dos mil doce, por unanimidad de cinco votos de la ministra Olga Sánchez Cordero y los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (Ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia (Ponente) y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>44</sup> **Tesis 1a. CXLV/2012 (10a.),** de rubro: **“IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL”**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XI, Tomo 1, agosto de 2012, página 487, registro 2001341.

<sup>45</sup> **Tesis 1a. CCCLIV/2014 (10a.),** de rubro: **“DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA”**, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época, Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, página 602, registro 2007731.

96. Por tanto, la discriminación resulta inadmisibles al crear diferencias de trato entre seres humanos que no corresponden a su única e idéntica naturaleza, de lo cual se desprende también que no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, pues no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana.
97. Además, la Primera Sala, en el amparo directo 1464/2013<sup>46</sup>, del que derivó la jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), estableció que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como igualdad en sentido formal o de derecho)<sup>47</sup>.
98. El primero obliga a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente; el segundo opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o que sean violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.
99. Por otro lado, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo en el amparo directo en revisión 4836/2014<sup>48</sup>, del que derivó la jurisprudencia 2a./J. 64/2016 (10a.), que el principio de igualdad, como límite a la actividad del legislador, no postula la paridad entre todos los individuos, ni implica necesariamente una igualdad material o económica real, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato, como criterio básico para la producción normativa<sup>49</sup>.
100. En dicho precedente, la Segunda Sala señaló que del referido principio derivan dos normas que vinculan específicamente al legislador ordinario: por un lado, un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual y, por otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga al legislador a prevenir diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la propia Constitución Política del país las imponga. Para que las diferencias normativas puedan considerarse apegadas al principio de igualdad es indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con estándares y juicios de valor generalmente aceptados, cuya pertinencia debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo concurrir una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.
101. Es importante destacar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es omisa ante las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través, por ejemplo, de manifestaciones específicas del principio de igualdad, tales como la igualdad entre la mujer y el varón (artículo 4o, párrafo primero<sup>50</sup>) y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa (artículo 2, apartado B<sup>51</sup>). Así, la igualdad jurídica en nuestro ordenamiento constitucional protege tanto a personas como a grupos sociales.
102. Lo anterior permite concluir que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

<sup>46</sup> Resuelto en sesión de trece de noviembre de dos mil trece, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente) y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>47</sup> **Jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.)**, de rubro: "**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.**", publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, página 121, registro 2015679.

<sup>48</sup> Resuelto en sesión de quince de abril de dos mil quince, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y los Ministros Eduardo Medina Mora (Ponente), Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán.

<sup>49</sup> **Jurisprudencia 2a./J. 64/2016 (10a.)**, de rubro: "**PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE.**", publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 31, Junio de 2016, Tomo II, página 791, registro 2011887.

<sup>50</sup> **Constitución Federal.**

"**Artículo 4o.** La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. [...]"

<sup>51</sup> "**Artículo 2o.** [...] **B.** La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. [...]"

103. Sin embargo, la Segunda Sala también ha precisado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.
104. En estas condiciones, el valor superior que persigue el principio de igualdad consiste en evitar la existencia de normas que, llamadas a proyectarse sobre *situaciones de igualdad de hecho*, produzcan por su aplicación: **1)** una ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas o **2)** efectos semejantes sobre quienes se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica<sup>52</sup>.
105. Este criterio coincide con el sostenido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas, en el que ha sostenido que “el término ‘no discriminación’ no implica que sea necesario un trato uniforme cuando existen diferencias importantes entre la situación de una persona o grupo y la de otros o, en otras palabras, cuando hay una justificación objetiva razonable para la diferencia de trato”<sup>53</sup>.
106. El mencionado Comité concuerda con esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al sostener que “dar un mismo trato a personas o grupos cuyas situaciones sean objetivamente diferentes constituirá discriminación en la práctica, como lo constituirá también el trato desigual de personas cuya situación sea objetivamente la misma”, reiterando que “la aplicación del principio de no discriminación exige que se tomen en consideración las características de los grupos”.
107. El criterio sustentado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas, coincidente con el de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, permite sustentar la doctrina que hasta ahora se ha expuesto, diferenciando dos etapas en los estudios sobre discriminación: una de ellas que se refiere al análisis de la situación supuestamente discriminada, con base en la cual se determine si existen diferencias importantes que impidan una comparación con aquellas contra las cuales se va a contrastar; y una segunda en la cual se estudie si las distinciones de trato son admisibles o legítimas, lo cual exige que su justificación sea objetiva y razonable.
108. Al respecto, en la jurisprudencia 1a./J. 37/2008<sup>54</sup>, la Primera Sala estableció que para determinar si una distinción resulta objetiva y razonable, deberá efectuarse un estudio cuya intensidad dependerá del tipo de criterio empleado para realizar la distinción objeto de la litis:
- a) **Escrutinio estricto**<sup>55</sup>: debe realizarse por los jueces constitucionales en aquellos casos en los que la distinción (1) tenga como base las categorías sospechosas enumeradas en los artículos 1o., párrafo quinto, de la Constitución<sup>56</sup>, 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>57</sup> y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>58</sup> o (2) implique una

<sup>52</sup> Tesis 1a. LXXXIV/2015 (10a.), de rubro: “**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO.**”, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 15, Febrero de 2015, Tomo II, página 1409, registro 2008551.

<sup>53</sup> Recomendación general No. 32, del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 29 de septiembre de 2009.

<sup>54</sup> Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, de rubro: “**IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, Abril de 2008, página 175, registro 169877.

<sup>55</sup> Este escrutinio dentro de la jurisprudencia norteamericana ha sido denominado como “*strict scrutiny*”, y fue enunciado por primera vez en el pie de página 4 de la sentencia dictada en el caso *States v. Carolene Products Co.* (1938). El concepto fue retomado en el caso *Korematsu v. United States* (1944), asunto en el cual se utilizó por primera vez el término “categorías sospechosas”. De acuerdo con esta doctrina, para llegar a estar justificadas, las medidas deben: (i) perseguir una finalidad constitucional imperiosa (“*compelling state interest*”, también traducido como “interés urgente”); (ii) realizar una distinción estrechamente encaminada (“*narrowly tailored*”) a perseguir o alcanzar la finalidad constitucional imperiosa; y (iii) constituir la medida menos restrictiva o lesiva posible (“*the least restrictive mean*”) respecto al derecho fundamental intervenido o grupo supuestamente discriminado para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir debe escogerse.

<sup>56</sup> Constitución Federal.

“**Artículo 1o.** [...] Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

<sup>57</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos.

“**Artículo 1.** Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

<sup>58</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

“**Artículo 2**

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

afectación central a derechos fundamentales reconocidos en la Constitución o en tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano<sup>59</sup>.

- b) **Escrutinio ordinario:** debe realizarse por los jueces constitucionales en aquellos casos en los que la diferencia de trato supuestamente arbitraria no tenga como base alguno de los criterios antes mencionados<sup>60</sup>. En estos casos, el test de proporcionalidad<sup>61</sup> se llevará a cabo mediante el **análisis de la legitimidad de la medida, su idoneidad y su proporcionalidad**<sup>62</sup>. Esto implica una variación importante del test estricto antes mencionado, que consiste en que **el estudio de la idoneidad y la necesidad de la medida se reducen a una revisión de su instrumentalidad para perseguir la finalidad constitucionalmente admisible**, sin que se exija al legislador que se realice por los “mejores medios imaginables”<sup>63</sup>.

109. Independientemente del grado de escrutinio aplicable, el estudio sobre la proporcionalidad de la medida exige un análisis adicional para detectar si el acto o la norma estudiada es adecuada, en el sentido de que no tenga defectos de *sobre inclusión* o de *infra inclusión*, de los que derive una vulneración del principio de igualdad y no discriminación<sup>64</sup>. Esta etapa del escrutinio se ha llamado recientemente *principio de razonabilidad*, conforme al cual se exige una relación lógica y proporcional entre los fines y los medios de una medida, por la cual pueda otorgársele legitimidad<sup>65</sup>.
110. El juicio de razonabilidad implica evaluar si el requisito analizado consiste en una calidad directamente relacionada con el perfil idóneo para el desempeño de las respectivas funciones del cargo y no excluye (sin justificación debida), a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o

<sup>59</sup> Este Alto Tribunal ha emitido diversos criterios jurisprudenciales para determinar qué tipo de escrutinio procede bajo el artículo 1o. de la Constitución Federal, por ejemplo:

**Tesis aislada 1a. CII/2010**, de rubro: “**PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO.**”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, Septiembre de 2010, página 185, registro 163766.

**Tesis aislada 1a. CIV/2010**, de rubro: “**PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS.**”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, Septiembre de 2010, página 183, registro 163768.

**Tesis aislada 1a. CIII/2010**, de rubro: “**PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADOS DERECHOS FUNDAMENTALES.**”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, Septiembre de 2010, página 184, registro 163767.

<sup>60</sup> El concepto de “arbitrariedad” no debe equipararse solamente con el de “contrario a ley” en un sentido únicamente formal, “sino que debe interpretarse de manera más amplia a fin de incluir elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad”. Corte IDH. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párrafo 92.

<sup>61</sup> **Jurisprudencia 1a./J. 44/2018 (10a.)**, de rubro: “**DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO.**”, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 56, Julio de 2018, Tomo I, página 171, registro 2017423.

<sup>62</sup> **Tesis P. VIII/2011**, de rubro: “**IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES.**”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, Agosto de 2011, página 33, registro 161302.

<sup>63</sup> Cuando una distinción o clasificación normativa no implique la afectación de un derecho fundamental o alguna de las “categorías sospechosas referidas”, el examen de igualdad deberá débil o poco estricto, dando mayor deferencia a la libertad de configuración del legislador (se presume que la norma tildada de inconstitucional es válida), de forma que se evalúe únicamente si la ley o acto jurídico se encuentra “razonablemente relacionados” con un “finalidad legítima” para que no se consideren arbitrarios en ese sentido de incorrección, injusticia o imprevisibilidad, y además si dicha ley o acto jurídico constituye un medio proporcional.

En los Estados Unidos de América este escrutinio es utilizado en casos donde no esté involucrado un derecho fundamental o alguna categoría sospechosa y sea alegado que una distinción o clasificación legal viola el principio de igualdad o la cláusula de igualdad contenidas en la Quinta y Décima Cuarta Enmiendas. Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos desde el caso *Gulf, Colorado & Santa Fe Railway Co. v. Ellis* (165 U.S. 150, 1897): “It is apparent that the mere fact of classification is not sufficient to relieve a statute from the reach of the equality clause of the fourteenth amendment, and that in all cases it must appear not only that a classification has been made, but also that it is one based upon some reasonable ground,—some difference which bears a just and proper relation to the attempted classification,— and is not a mere arbitrary selection” (Traducción libre: Es evidente que el mero hecho de la clasificación no es suficiente para eximir a una ley del alcance de la cláusula de igualdad de la decimocuarta enmienda, y que en todos los casos debe aparecer no sólo que se ha hecho una clasificación, sino también que se basa en algún motivo razonable, -alguna diferencia que guarde una relación justa y adecuada con el intento de clasificación- y que no sea una mera selección arbitraria).

<sup>64</sup> **Jurisprudencia P./J. 28/2011**, de rubro: “**ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN.**”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, Agosto de 2011, página 5, registro 161310.

<sup>65</sup> **Tesis 1a. CCLXXXVI/2014 (10a.)**, de rubro: “**IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD.**”, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, página 719, registro 2007923.

competencias (aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión<sup>66</sup>.

111. Expuesto lo anterior, para analizar violaciones al principio de igualdad, debe comprobarse que efectivamente la legislatura estableció una distinción, ya sea por exclusión tácita o por exclusión expresa. Esto es, debe verificarse que se haya excluido a algún colectivo de determinado beneficio otorgado a otro colectivo similar, o bien, que se hayan establecido regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho similares.
112. Una vez que se ha comprobado que efectivamente el legislador realizó una distinción, es necesario establecer si dicha medida se encuentra acreditada. En este sentido, la justificación de las distinciones legislativas que distribuyen cargas y beneficios se determina a partir del referido análisis de razonabilidad<sup>67</sup>.
113. Este análisis supone: **1)** que se determine si existe una distinción; **2)** que se elija el nivel de escrutinio que debe aplicarse para analizar dicha distinción, ya sea un test estricto u ordinario y **3)** que se desarrollen cada una de las etapas que supone el test que se ha elegido.
114. Conforme a las consideraciones relatadas, para este Tribunal Pleno el concepto de invalidez relativo a la **fracción II del artículo 51 Bis de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes**, es **infundado**, lo que se demuestra a la luz del juicio de razonabilidad que se desarrolla a continuación.
115. La disposición impugnada establece lo siguiente:

*“Artículo 51 Bis. El titular del órgano interno de control deberá cumplir con los siguientes requisitos:*

*(...)*

*II.- Contar con título de licenciatura en Derecho o Contaduría Pública y cédula profesional debidamente registrada ante la Secretaría de Educación Pública; (...).”*
116. Para realizar el análisis de la porción referida, es necesario determinar, en primer lugar, si existe una distinción, ya sea explícita o implícita, entre dos grupos similares en relación con algún beneficio.
117. Este Tribunal Pleno considera que la disposición impugnada realiza en efecto una distinción entre determinados grupos de personas que se encuentran en una situación comparable. El requisito cuestionado implica una diferenciación entre quienes cuentan con un título profesional de licenciatura en Derecho o Contaduría Pública y aquellas que no lo tienen, que buscan acceder al cargo público de Titular del Órgano Interno de Control Municipal. Consecuentemente, se trata de sujetos comparables que se les otorga un trato diferenciado atendiendo a la posesión de un título académico de las licenciaturas mencionadas.
118. Una vez determinado que los grupos de personas son comparables y se les otorga un trato diferenciado, procede determinar con qué tipo de escrutinio debe analizarse la constitucionalidad de la medida reclamada.
119. Este Tribunal Pleno considera que el análisis de la norma combatida debe ser a la luz de un **escrutinio ordinario de razonabilidad**, ya que el requisito referido no constituye una categoría sospechosa, pues no se basa en alguno de los supuestos previstos en el artículo 1º, párrafo quinto, de la Constitución Federal, 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativos al origen étnico o nacional, raza, género, color, edad, situaciones de discapacidad, condición social, condición de salud, religión, opiniones, orientación sexual, el estado civil, posición económica, nacimiento o cualquier condición social.

<sup>66</sup> Sirven de apoyo los siguientes precedentes de este Alto Tribunal:

**Acción de inconstitucionalidad 36/2021.** Resuelta en sesión de veintidós de noviembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, Yasmín Esquivel Mossa y Ana Margarita Ríos Farjat y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, José Fernando Franco González Salas con reserva de criterio, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

**Acción de inconstitucionalidad 111/2019.** Resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, por mayoría de diez votos de las Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Ana Margarita Ríos Farjat y los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán, en contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

**Acción de inconstitucionalidad 125/2019.** Resuelta en sesión de quince de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras Yasmín Esquivel Mossa, Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat y los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Estuvo ausente el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>67</sup> **Acción de inconstitucionalidad 61/2016.** Resuelta en sesión de cuatro de abril de dos mil diecisiete, por unanimidad de diez votos de las Ministras Margarita Beatriz Luna Ramos y Norma Lucía Piña Hernández, y los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Eduardo Medina Mora, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Ministro José Fernando Franco González Salas.

120. Una vez determinado que el análisis de escrutinio debe ser ordinario, es necesario identificar los fines que se persiguen con la medida impugnada para estar en posibilidad de determinar si resulta constitucionalmente válida.
121. **Finalidad constitucionalmente válida:** consiste en la profesionalización y especialización de los cargos públicos con el objeto de ofrecer un servicio de calidad a la ciudadanía y garantizar el ejercicio adecuado de las atribuciones inherentes al cargo público en cuestión, que es de la mayor relevancia, pues se trata de un cargo que, en su ámbito de competencia local, tendrá las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia de los tribunales administrativos; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito.
122. La especialización y profesionalización en los cargos públicos es un aspecto clave en la administración pública moderna, pues es necesario que quienes los ejerzan cuenten con determinadas calidades que garanticen su desempeño de forma idónea.
123. Del artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal se desprende que la ciudadanía tiene derecho a participar en cualquier empleo o comisión del servicio público teniendo las calidades que establezca la ley<sup>68</sup>. Derecho que se encuentra concatenado con los principios de mérito y de capacidad, derivados del mandato previsto en el diverso artículo 123, apartado B, fracción VII, constitucional, de que la designación de personal sea mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes<sup>69</sup>.
124. Al respecto, este Alto Tribunal, en la acción de inconstitucionalidad 36/2021<sup>70</sup>, resolvió que la noción de calidades se relaciona con el principio de eficiencia que los servidores públicos deben cumplir en sus funciones, reconocido actualmente en el artículo 109, fracción III, y anteriormente en el diverso 113, ambos de la propia Constitución<sup>71</sup>.
125. Una forma de profesionalizar los cargos públicos es garantizar que quienes los ocupen cuenten con un perfil adecuado, en plena concordancia con las atribuciones establecidas en la ley para poder cumplir con las tareas encomendadas; y ello se logra con la regulación de diversas calidades que abonen a la idoneidad del perfil del cargo a desempeñar.
126. Las características y elementos que deben cumplir quienes busquen ocupar un cargo público deben fijarse atendiendo a las funciones específicas de éste, de forma que se garantice la idoneidad de la persona, atendiendo a que sus conocimientos y formación se alineen con las atribuciones del cargo a desempeñar. Ello, para garantizar los principios de mérito, capacidad y eficiencia en el servicio público.

---

<sup>68</sup> **Constitución Federal.**

*“Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía: [...]”*

*VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley; [...]”*

<sup>69</sup> *“Artículo 123. [...]”*

*El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:*

*B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores: [...]”*

*VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública; [...]”*

<sup>70</sup> **Acción de inconstitucionalidad 36/2021.** Resuelta en sesión de veintidós de noviembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 43, fracción IV, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, adicionado mediante el Decreto Número 224, publicado en el periódico oficial de dicha entidad el cuatro de enero de dos mil veintiuno, y VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de México.

<sup>71</sup> (REFORMADO, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015)

*“Artículo 109.- Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: [...]”*

*III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. [...]”*

(REFORMADO, D.O.F. 28 DE DICIEMBRE DE 1982)

*“Artículo 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. [...]”*

127. Incluso, la Convención Americana de Derechos Humanos dispone en su artículo 23.2 que los Estados parte pueden reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades relacionadas con los derechos políticos (entre ellos, el derecho de acceder a un cargo público, referido en el artículo 23.1, inciso c) de la misma Convención), exclusivamente por las siguientes razones: por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil mental, o condena por juez competente en un proceso penal<sup>72</sup>.
128. En ese sentido, no sólo no está prohibido establecer un requisito de instrucción en la citada convención, sino que es una de las causas expresas que establece como legítimas para regular el acceso de las personas a los cargos públicos de sus respectivos países.
129. El diseño de perfiles idóneos que garanticen el adecuado desempeño del servicio público se constituye como un propósito válido que las entidades federativas legítimamente pueden perseguir al realizar distinciones normativas en pleno uso de su libertad de configuración legislativa.
130. En el caso, con la porción normativa impugnada, el Congreso local pretende asegurar que accedan al puesto sólo quienes cuenten con los conocimientos y formación necesaria para el ejercicio adecuado de las atribuciones de la citada titularidad del Órgano Interno de Control Municipal. Para ello, establece como requisito de instrucción que quienes aspiren a dicho cargo posean un título profesional de licenciatura en Derecho o de Contaduría Pública.
131. Esto constituye una finalidad constitucional válida, pues: **1)** el establecimiento de requisitos de instrucción (como lo es la exigencia de un título profesional de licenciatura en Derecho o de Contaduría Pública) es válido constitucionalmente (artículo 35, fracción VI de la Constitución) y convencionalmente (artículo 23.2 de la Convención Americana); **2)** el acceso a cargos públicos exige mecanismos de selección que permitan asegurar conocimientos y formación en la materia particular del puesto a desempeñar, tanto para ofrecer un servicio público de calidad a la ciudadanía (garantizando los principios de mérito, capacidad y eficiencia en el servicio público) como para garantizar la supremacía constitucional a través del ejercicio adecuado de las atribuciones inherentes al cargo público en referencia y **3)** la Titularidad del Órgano Interno de Control Municipal constituye una pieza clave para disminuir los niveles de corrupción, de conformidad con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince.
132. **Idoneidad de la medida:** el requisito de contar con un título profesional de licenciatura en Derecho o Contaduría Pública para poder acceder a la titularidad del Órgano Interno de Control Municipal sí tiene una relación directa, clara e indefectible para el buen cumplimiento del fin constitucionalmente válido de la profesionalización de los cargos públicos mediante perfiles necesarios que garanticen el correcto desempeño de la función.
133. Cabe señalar que la Constitución Política del país no establece lineamientos o requisitos que deban cumplir quienes encabezan los órganos internos de control de las instituciones locales. Lo anterior implica que cada entidad federativa puede diseñar perfiles especializados para enfrentar las problemáticas particulares que enfrentan tales organismos, de conformidad con la soberanía de los estados federados y su competencia residual prevista en los artículos 40 y 124 constitucionales que establecen que los estados son libres y soberanos y que las facultades que no se encuentren expresamente concedidas en la Constitución a los funcionarios federales, se entiendan como reservadas. Lo anterior, con la única limitante de que los requisitos exigibles para ser titular de un cargo público es que sean razonables y atiendan a criterios de profesionalismo, capacidad y experiencia en función de la naturaleza del cargo.
134. El artículo 82, último párrafo, de la Constitución Política de Aguascalientes establece que los entes públicos estatales y **municipales** tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia de la Sala Administrativa;

---

<sup>72</sup> Convención Americana de Derechos Humanos.

**“ARTÍCULO 23. Derechos Políticos**

**1.** Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: [...]

**c)** de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. [...]

**2.** La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”

revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos públicos; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Estatal Especializada en Combate a la Corrupción<sup>73</sup>.

135. Asimismo, de conformidad con lo establecido en el Reglamento del Órgano Interno de Control del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, dicho organismo tiene, entre otras, la facultad de vigilar el control de los recursos patrimoniales del Municipio; vigilar, verificar y evaluar el cumplimiento de diversos mecanismos del Ayuntamiento; recibir quejas y denuncias por incumplimiento de obligaciones de los servidores públicos; investigar, calificar y substanciar faltas administrativas cometidas por servidores públicos; imponer sanciones en el ámbito de su competencia; vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores; vigilar y fiscalizar las políticas públicas establecidas por el Presidente Municipal; y emplear medidas de apremio permitidas por las leyes y reglamentos aplicables, entre otras atribuciones<sup>74</sup>.

<sup>73</sup> **Constitución Política Del Estado De Aguascalientes.**

*"(REFORMADO, P.O. 5 DE SEPTIEMBRE DE 2016)*

**Artículo 82.-** Serán sujetos de responsabilidad administrativa, los servidores públicos que en el desempeño de su cargo o comisión incurran en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones, debiendo ser sancionado (sic) por la autoridad competente.

*(REFORMADO, P.O. 17 DE SEPTIEMBRE DE 2018)*

Las sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación temporal o definitiva, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos y omisiones.

Las faltas administrativas graves que determinen las leyes, serán investigadas y substanciadas por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado, y los respectivos órganos internos de control según corresponda, y serán resueltas por la Sala Administrativa. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial del Estado, se observará lo previsto en su ley orgánica, sin perjuicio de las atribuciones del Órgano Superior de Fiscalización del Estado en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

Las leyes establecerán los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

Los entes públicos estatales y municipales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia de la Sala Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos públicos; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Estatal Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución."

<sup>74</sup> **Reglamento Interior De La Contraloría Municipal De Jesús María, Aguascalientes.**

**"ARTÍCULO 10.-** El Contralor tendrá las siguientes facultades y deberes no delegables:

I. Ordenar las diligencias necesarias para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales por parte de los servidores públicos;

II. Planear, programar, establecer, organizar y coordinar el Sistema de Control, Evaluación y Fiscalización del Municipio;

III. Definir, dirigir y conducir las políticas de la Contraloría en los términos que señalen las leyes, así como aprobar los programas anuales de su competencia, que se elaboren para concurrir en la ejecución del Plan de Desarrollo Municipal correspondiente;

IV. Ordenar la práctica de auditorías, visitas de inspección y verificación a las Secretarías, Dependencias y Organismos Públicos Descentralizados de la Administración Pública Municipal. Asimismo, dicha inspección se ejercerá tratándose de inversiones del Municipio, en programas de obra pública y servicios relacionados con las mismas, que éste realice directamente o en coordinación con cualquiera de las Secretarías, Dependencias y Organismos Públicos Descentralizados, del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, dando vista al Jefe de Gabinete y al Presidente Municipal;

V. Someter a consideración del Presidente Municipal en coordinación con el Jefe de Gabinete los asuntos de la competencia de la Contraloría; que así lo ameriten;

VI. Formular en el ámbito de su competencia, proyectos de iniciativas de ley, decretos, reglamentos, acuerdos y convenios, en coordinación con el Jefe de Gabinete y Secretario del H. Ayuntamiento y Director General de Gobierno;

VII. Desempeñar las comisiones y funciones que el Presidente Municipal le designe de manera directa o en coordinación con cualquier otra dependencia de la Administración Municipal, manteniéndolos informados sobre el desarrollo y ejecución de las mismas;

VIII. Elaborar y mantener permanentemente actualizado el Manual de Organización, Procedimientos y de Servicios al Público de la Contraloría, para el mejor desempeño de las funciones de la misma, que deberá contener información sobre la estructura, organización y forma de realizar las actividades que están bajo su responsabilidad;

IX. Promover, revisar y aprobar el anteproyecto del Presupuesto de Egresos de la Contraloría y en su caso sus modificaciones y remitirlos a la Secretaría de Finanzas del Municipio;

X. Suspender el manejo, custodia o administración de bienes propiedad del Municipio, a los servidores públicos imputados o como presuntos responsables, al ser detectada alguna irregularidad, coordinándose en tal caso con la Secretaría de Administración y la Secretaría de Finanzas del Municipio, para la intervención de los fondos y valores correspondientes;

XI. Suscribir los convenios, contratos y acuerdos que la Contraloría celebre o expida en base a sus atribuciones, previa opinión de la Secretaría del H. Ayuntamiento y Dirección General de Gobierno y autorización del Presidente Municipal;

XII. Requerir de las Secretarías, Dependencias y Organismos Públicos Descentralizados de la Administración Pública Municipal, la instrumentación de procedimientos complementarios para el ejercicio de las facultades que aseguren su control;

XIII. Participar en la planeación, en el establecimiento y coordinación, conjuntamente con la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Administración, Jefatura de Gabinete y el Área Encargada de la Planeación Interna, el sistema de autoevaluación integral de la gestión pública, para lo cual deberá:

a. Coadyuvar a la integración del Sistema de Indicadores de Desempeño, Eficiencia y Economía, con la correspondiente participación de las Secretarías, Dependencias y Organismos Públicos Descentralizados de la Administración Pública Municipal; y

b. Coadyuvar a la evaluación de las actividades gubernamentales con base en las autoevaluaciones que realicen las Secretarías, Dependencias y Organismos Públicos Descentralizados, así como mediante la aplicación de sus propias evaluaciones. Para la realización de esta actividad, el Contralor se auxiliará de la Jefatura del Departamento de Transparencia prevista en este Reglamento.

XIV. Informar a los Titulares de las Secretarías, Dependencias y Organismos Públicos Descentralizados de la Administración Municipal, sobre los resultados de las auditorías y visitas de inspección efectuadas, a efecto de que se tomen las medidas pertinentes de carácter preventivo y correctivo;

136. Del reglamento interno aludido se desprende que el Titular del Órgano Interno de Control Municipal realiza funciones vinculadas con conocimientos jurídicos y contables; por tanto, es dable concluir que dichas funciones están directamente relacionadas con el ámbito legal, así como el manejo de información financiera relacionada con los movimientos que realiza el Municipio, por lo que el requisito impugnado es necesario para dar cabal cumplimiento a las funciones por desempeñar.
137. En efecto, es necesario que quien aspire al cargo en comento debe contar con ciertas calidades técnicas que le permitan desempeñar su labor con eficiencia y profesionalismo (por tratarse de un organismo que coadyuva en el sistema nacional anticorrupción); y queda en evidencia que de manera reglamentaria, se establecen funciones y facultades a la persona titular del órgano interno de control que son inherentemente jurídicas y, contables; por tanto, exigen conocimientos especializados en Derecho y/o Contaduría Pública.
138. Al respecto, de los antecedentes legislativos de la norma impugnada, se advierte que el objeto de la reforma fue:

*"(...) Dentro de la administración pública los órganos internos de control son los entes encargados de prevenir, detectar, sancionar y erradicar las faltas administrativas derivadas de presuntos hechos u actos de corrupción. Una de las principales características con las que deben contar los órganos internos de control, es sin lugar a dudas la autonomía, siendo ésta un elemento esencial para la correcta ejecución de sus funciones y atribuciones conferidas en los diversos ordenamientos jurídicos, principalmente lo estipulado en los objetivos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes.*

*La importancia del papel que juegan los Órganos Internos de Control en los diversos entes de la administración pública, da paso a la participación de la ciudadanía a través de la denuncia de faltas administrativas derivadas de hechos u actos de corrupción cometidos por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, práctica que trae consigo la mejora y transparencia del uso y manejo de los recursos públicos a través de la aplicación del sistema de control, los procesos y procedimientos enmarcados en los ordenamientos jurídicos en que basan su actuar los Órganos Internos de Control.*

*(...)*

*La presente iniciativa adhiere y reforma diversas disposiciones de la Ley Municipal Para El Estado de Aguascalientes, con el objetivo de que los ayuntamientos tengan la facultad de otorgar y aprobar el nombramiento del titular del Órgano Interno de Control municipal, así como también estipular los requisitos para poder ocupar dicho cargo, todo ello con la finalidad de dotar de autonomía a este órgano, ya que actualmente el nombramiento de este servidor público depende directamente del Presidente Municipal y no de los miembros del ayuntamiento como lo es el caso del Secretario de Finanzas y Secretario del Ayuntamiento.*

---

XV. Supervisar a solicitud del Presidente Municipal a las Contralorías Internas de los Organismos Públicos Descentralizados, rindiendo informe de lo anterior, en caso de detectar alguna irregularidad informará al titular de los Organismos Públicos Descentralizados a efecto de que inicie los procedimientos legales respectivos;

XVI. Definir los criterios en materia de interpretación de este Reglamento;

XVII. Informar al Presidente Municipal, al Jefe de Gabinete y Secretario del H. Ayuntamiento y Director General del Gobierno sobre el resultado de las evaluaciones y auditorías practicadas a las Secretarías, Dependencias y Organismos Públicos Descentralizados del Municipio;

XVIII. Determinar la procedencia o improcedencia de la cancelación de alguno de los procedimientos de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios así como la nulidad de los procedimientos de contratación de obras públicas, conforme a lo señalado en las leyes de la materia;

XIX. Autorizar días y horas inhábiles para la práctica de diligencias que a su juicio lo requieran;

XX. Fungir como Autoridad Resolutoria, de conformidad con las funciones y atribuciones que le confiera las Leyes de Responsabilidades;

XXI. Elaborar las denuncias o querrelas que procedan por las probables responsabilidades del orden penal de los servidores públicos, coordinándose con el representante legal del municipio el Jefe de Departamento de Auditoría Financiera y Gubernamental o el Jefe de Departamento de Auditoría de Obras Públicas y en su caso con la Procuraduría General de Justicia del Estado para la investigación de los hechos que con tal carácter se detectaren por las acciones operativas de la Contraloría, coadyuvando para los efectos de la reparación del daño en los procesos correspondientes;

XXII. Realizar la certificación de la información digital, escrita o impresa que obre en los expedientes, archivos, documentos o de manera digital en la Contraloría.

XXIII. Nombrar a los Titulares de las Autoridades Investigadoras y Sustanciadoras y fungir como área resolutoria.

XXIV. Nombrar y designar personal de la Contraloría, a efecto de practicar cualquier tipo de notificación.

XXV. Solicitar a las Secretarías, Dependencias y Organismos Públicos Descentralizados del Municipio, la información y documentación que se requiera para el cabal cumplimiento de sus obligaciones.

XXVI. Designar a los defensores de oficio.

XXVII. Las demás que con el carácter de indelegables le confieren otras disposiciones jurídicas aplicables."

*Con dicha iniciativa también se busca establecer los requisitos con los que debe contar el titular del órgano Interno de Control, ya que actualmente no se encuentran contemplados en la Ley Municipal Para El Estado De Aguascalientes, así como también que el Presidente Municipal en vez de otorgar un nombramiento directo del servidor público que ocupará la titularidad del órgano interno de control municipal, someta una terna de tres personas ante los miembros del Ayuntamiento para que estos elijan por medio de votación a quien deberá ocupar la titularidad del Órgano Interno de Control Municipal, el cual deberá ser electo con el cincuenta por ciento más uno del total de los votos de los miembros del Ayuntamiento que cuentan con el derecho de voto en las sesiones de cabildo (...)*".

139. De todo lo anteriormente reseñado es posible desprender que el Congreso de Aguascalientes buscó garantizar un perfil adecuado y especializado para el desempeño de la titularidad de los órganos internos de control municipal, que profesionalice los cargos encargados de desempeñar funciones tan especiales como la de verificar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos municipales.
140. Lo anterior, atendiendo la libertad de configuración con la que cuentan las entidades federativas para fijar perfiles especializados para el desempeño de cargos públicos, por lo que la distinción de trato aquí analizada obedece a la complejidad y especialización del cargo a desempeñar.
141. Ello, sin perder de vista que el Alto Tribunal ya refirió en la acción de inconstitucionalidad 36/2021, que la libertad de configuración no es absoluta, sino que está limitada por el mandato de que los requisitos que se establezcan no vulneren, por sí mismos, algún derecho humano u otro principio constitucional.
142. Si bien los congresos locales tienen libertad de configuración para la regulación del acceso a cargos públicos, lo cierto es que deben establecer requisitos que permitan que las personas accedan al cargo en condiciones de igualdad. Para ello, no deben únicamente de respetar la igualdad en su dimensión formal, es decir, no pueden limitarse a abstenerse de restringir el acceso de personas que se encuentran en las mismas condiciones. Adicionalmente, deben satisfacer la dimensión material de este derecho, de manera que las personas tengan la oportunidad efectiva de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad<sup>75</sup>.
143. En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que el requisito de instrucción impugnado es un requisito justificado constitucionalmente, al ser una medida razonable para contribuir a garantizar perfiles idóneos para el desempeño del servicio público, dadas las funciones asociadas al cargo, lo que se encuentra dentro del marco de libertad de configuración de las legislaturas estatales.
144. En el caso, el Congreso de Aguascalientes está procurando la especialización y profesionalización del cargo en cuestión, para lo cual consideró pertinente, entre otros requisitos técnicos, contar con una preparación jurídica o en contaduría pública, que sea de utilidad en el desarrollo de las funciones que tiene encomendada el puesto público, en cuanto hay algunas que están relacionadas con funciones de prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de servidoras o servidores públicos del Municipio; lo cual es fundamental para el fortalecimiento del sistema nacional anticorrupción y en la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.
145. En consecuencia, es objetivo y razonable que sea necesario contar con un título profesional de licenciatura en Derecho o en Contaduría Pública para ocupar la titularidad del órgano interno de control municipal, porque se trata de un cargo público de designación que cuenta con funciones que exigen conocimientos jurídicos y contables, a fin de desempeñar adecuada y diligentemente el puesto.
146. De ahí que las facultades y las obligaciones del Titular de los Órganos Internos de Control de los Municipios del Estado de Aguascalientes son amplias y resulta legítimo prever las reglas selectivas que conduzcan a un perfil idóneo para el desempeño del cargo en cuestión.
147. Consecuentemente, se reconoce la **validez** de la **fracción II del artículo 51 Bis** de la **Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes** reformada mediante Decreto número 100, publicado el veintiocho de marzo de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.
148. Estas consideraciones **no son obligatorias** al haberse aprobado por mayoría de cinco votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Batres Guadarrama, Laynez Potisek y Pérez Dayán. El señor Ministro Ortiz Mena votó obligado por la mayoría y apartándose de las consideraciones. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra de las consideraciones. Votaron en contra la señora Ministra Ortiz Ahlf, por la invalidez; el señor Ministro Pardo Rebollo, por la invalidez; y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, por el sobreseimiento.

<sup>75</sup> Como esta Suprema Corte ha indicado en diversos asuntos, la dimensión sustantiva puede incluso exigir al legislador que haga distinciones entre individuos que se encuentran en circunstancias disímiles para erradicar elementos de discriminación estructural y permitir el goce efectivo de sus derechos en condiciones de igualdad. Al respecto, véase la jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de rubro "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL", publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, registro 174247.

### VII.3.2 Análisis del requisito relativo a no haber sido candidato a algún puesto de elección popular dentro de los cinco años anteriores a su nombramiento (fracción III del artículo 51 Bis, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes)

149. Ahora bien, por lo que hace a la **fracción III del artículo 51 Bis**<sup>76</sup> de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, como se precisó con antelación, el Municipio actor considera que resulta igualmente violatorio al derecho de igualdad y no discriminación, en función de que establece como requisito que, dentro de los cinco años anteriores al nombramiento como titular del órgano interno de control municipal, no haber sido candidato a algún puesto de elección popular.
150. Aspecto que, en principio, podría considerarse como un tópico perteneciente a la materia electoral, lo que haría improcedente el análisis relativo en una controversia constitucional<sup>77</sup>; sin embargo, el hecho de que el requisito de mérito para acceder al cargo analizado, establecido en la norma impugnada, no se encuentren dentro de los cargos de elección popular previstos constitucionalmente, lleva a concluir que no pertenece a dicha materia, por lo que es dable verificar la regularidad constitucional de esa norma, en este asunto.
151. En efecto, para sustentar el anterior aserto, es necesario señalar que al resolver la acción de inconstitucionalidad 74/2008<sup>78</sup>, este Tribunal Pleno estableció que el derecho a ser votado y el derecho a ser designado para cualquier empleo o comisión público distintos a los cargos de elección popular, se refieren a dos prerrogativas diferentes.
152. Conforme a dicho precedente, el **derecho a ser votado**, previsto en el artículo 35, fracción II<sup>79</sup>, de la Constitución General de la República, “es el denominado sufragio pasivo e implica el derecho a participar en los asuntos públicos, siendo elegido a través de un procedimiento de elección popular para ocupar un cargo público, lo cual tiene su fundamento en el carácter democrático del Estado, constituyendo un elemento básico de todo el sistema constitucional y una de las manifestaciones palpables del ejercicio de la soberanía popular”.
153. En cambio, el **derecho a acceder a los cargos públicos**, previsto en el artículo 35, fracción VI<sup>80</sup>, de la Constitución General de la República “es un derecho de participación que, si bien, es ajeno a la materia electoral, resulta concomitante al sistema democrático, en tanto prevé que los mexicanos que tengan el carácter de ciudadanos de la República puedan acceder a la función pública, en condiciones de igualdad, siempre y cuando cubran las calidades que exijan las leyes”.
154. Este Tribunal Pleno también ha determinado que toda vez que el ejercicio del derecho a obtener un cargo de elección popular se encuentra estrechamente relacionado con la renovación de los poderes públicos, debe interpretarse conforme a las bases en materia electoral previstas en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución General de la República<sup>81</sup>.

<sup>76</sup> **Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes.**

“**Artículo 51 Bis.**- El titular del órgano interno de control deberá cumplir con los siguientes requisitos: [...]”

**III.- No haber sido candidato a algún puesto de elección popular dentro de los cinco años anteriores a su nombramiento; [...]**”

<sup>77</sup> **Constitución Federal.**

“**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;

[...]

<sup>78</sup> Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil diez, por mayoría de ocho votos, de los Ministros Aguirre Anguiano, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia en contra del proyecto y por declarar la invalidez de la porción normativa que dice: “A falta de los requisitos antes señalados, ser ciudadano mexicano por nacimiento y con residencia efectiva y vecindad en el Estado no menor de veinte años inmediatamente anteriores al día de la elección”; los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Franco González Salas votaron a favor del proyecto y por unanimidad de once votos se determinó que, al ser inconstitucional dicha porción normativa, en vía de consecuencia, la totalidad de la fracción I del artículo 80 impugnado es inválida, en términos de lo previsto en la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

<sup>79</sup> **Constitución Federal.**

“**Artículo 35.**- Son derechos de la ciudadanía: [...]

II.- Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; [...]

<sup>80</sup> “**Artículo 35.**- Son derechos de la ciudadanía: [...]

VI.- Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley; [...]

<sup>81</sup> Dicho criterio se sostuvo en el **amparo en revisión 743/2005**, resuelto por el Tribunal Pleno en sesiones de ocho y dieciséis de agosto de dos mil cinco. Al analizar si procedía el juicio de amparo indirecto en contra de la omisión legislativa de prever en la posibilidad de candidaturas independientes en la normativa electoral, señaló que: “[...] este Tribunal Pleno, al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, ha determinado que cuando (sic) el ejercicio de las garantías y prerrogativas que consagra la Constitución Federal, entre ellas, el artículo 35, fracción II, constitucional, ello necesariamente se relaciona con el sistema constitucional electoral, por lo que **tal ejercicio**

155. Por tanto, es posible señalar que el *derecho a ser votado* como manifestación del ejercicio de la soberanía popular —que se ejerce a través de los poderes públicos previstos constitucionalmente— está vinculado con la renovación de los cargos de elección popular previstos en la Constitución General de la República, a saber: los titulares del Poder Ejecutivo y los integrantes del Poder Legislativo (en ambos tanto federales como locales), así como los integrantes de los Ayuntamientos (presidente municipal, regidores y síndicos).
156. De tal manera, el derecho en cuestión no puede ser el parámetro de regularidad adecuado para analizar los requisitos previstos para cargos que no se encuentran contemplados dentro de los cargos de elección popular por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
157. Cabe destacar que este Alto Tribunal se ha pronunciado, específicamente, respecto de los procesos previstos en la normativa local que establecen la elección popular de autoridades auxiliares de los Ayuntamientos, a efecto de determinar si la normativa relativa correspondía a la naturaleza electoral<sup>82</sup>. Al respecto, el Pleno señaló que sólo los poderes públicos previstos constitucionalmente se rigen por los principios en materia electoral que prevé la Constitución General, por lo que, si bien es posible establecer la elección de funcionarios distintos a los previstos constitucionalmente, ello no le confiere el carácter electoral.
158. En ese sentido, si bien, la norma impugnada establece un requisito que, aunque se refiere a un tema meramente político-electoral (haber sido candidato a un cargo de elección popular), lo cierto es que, **el cargo analizado —Titular del Órgano Interno de Control Municipal— no constituye uno de los de elección popular previstos constitucionalmente**, por lo que el análisis relativo debe hacerse a la luz del **derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos**, el cual se encuentra previsto en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal<sup>83</sup> y el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>84</sup>.
159. Sobre esta prerrogativa, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado que no se trata de un derecho a acceder a un cargo público, sino que se trata de que sea en condiciones de igualdad<sup>85</sup>, lo cual implica que: **1) los criterios para el acceso a ellos sean “razonables y proporcionales” y 2) que las personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de ese derecho.**
160. Lo anterior determina el nivel de escrutinio que, por regla general, resulta aplicable para determinar si un requisito para acceder a un cargo público es constitucional, el cual consiste en un **test de razonabilidad simple**, por lo que sólo se debe evaluar si: **1) el requisito persigue un fin legítimo y 2) si es adecuado para alcanzar el fin buscado**<sup>86</sup>.

*se encuentra vinculado con las bases que la propia Constitución establece tratándose de la materia electoral, por encontrarse estrechamente vinculados con la renovación de los Poderes y entes públicos y, por tanto, su examen debe hacerse en relación con los artículos 41 y 116, fracción IV, constitucionales, que regulan esos aspectos.” Al respecto, dicho asunto se refiere a la acción de inconstitucionalidad 26/2003, resuelta el diez de febrero de dos mil cuatro, en la que el Tribunal Pleno señaló, en el mismo sentido, que: “[...] cuando el ejercicio de las garantías individuales se hace con el fin de obtener un cargo de elección popular, esas garantías deben interpretarse conforme a lo dispuesto en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, en los que se regulan todos aquellos aspectos relativos a la participación del pueblo en la vida democrática del país y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.”*

<sup>82</sup> En la acción de inconstitucionalidad 3/2005, resuelta el diecisiete de marzo de dos mil cinco, por el Tribunal Pleno. De dicho asunto derivó la tesis P. XVI/2005, de rubro: “**NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL. PARA QUE PUEDAN CONSIDERARSE CON TAL CARÁCTER E IMPUGNARSE A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, DEBEN REGULAR ASPECTOS RELATIVOS A LOS PROCESOS ELECTORALES PREVISTOS DIRECTAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXI, Mayo de 2005, página 905, registro 178415.

<sup>83</sup> Constitución Federal.

“Artículo 35.- Son derechos de la ciudadanía: [...]

VI.- Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley; [...].”

<sup>84</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos.

“Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”

<sup>85</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso *Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela*. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 206. Caso *Reverón Trujillo vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 138. Caso *Chocrón Chocrón vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr. 135. Caso *del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párr. 194. Caso *López Lone y otros vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 206.

<sup>86</sup> Al respecto véase la acción de inconstitucionalidad 111/2019, resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte por mayoría de diez votos, al analizar el requisito para acceder a ciertos cargos de designación consistente en no estar suspendido, ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme, previsto en la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, los integrantes del Pleno consideramos que debía efectuarse un test de razonabilidad simple por no incidir en una categoría sospechosa y por no estar relacionado con un cargo de elección popular previsto en la Constitución General.

161. En el caso concreto, **es suficiente un test simple de razonabilidad** para llegar a la conclusión de que la norma impugnada resulta inconstitucional, pues esta, como se explicará enseguida, resulta sobreinclusiva.
162. En efecto, como quedó precisado, si bien los requisitos establecidos para acceder al cargo de Titular del Órgano Interno de Control Municipal persiguen avanzar en la realización de fines constitucionales aceptables, esto es, en el establecimiento de calidades determinadas para el acceso a determinado empleo público, lo cierto es que la hipótesis en cuestión resulta irrazonable y abiertamente desproporcional, toda vez que:
- No precisa a qué tipo de cargos de elección popular se refiere.
  - Resulta en una diferenciación entre haber sido simple candidato y no haber estado en funciones de un cargo de elección popular, sin demostrar la finalidad perseguida<sup>87</sup>.
  - El límite temporal de cinco años no tiene una razonabilidad que sea congruente con algún fin perseguido<sup>88</sup>.
  - No distingue entre candidatos independientes o pertenecientes a un partido político o coalición en algún proceso electoral inmediato anterior, para considerar si, efectivamente, podrá llevar a cabo la encomienda, con independencia e imparcialidad.
163. En suma, la norma impugnada, al establecer las distinciones en cuestión, como restricciones de acceso a un empleo público, excluyen por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido candidata en el plazo de cinco años previo al nombramiento de mérito, lo que evidentemente ilustra la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida, ya que la diversidad de posibles supuestos comprendidos en la hipótesis normativa objeto de análisis impide incluso valorar si éstos tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño del empleo público de referencia, e incluso, de cualquier puesto público.
164. Siendo así, si a una persona se restringe el acceso a un empleo público determinado, por el solo hecho de haber sido candidato a un cargo de elección popular, sin duda puede presentarse una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos al puesto, sobre todo, si el respectivo antecedente de registro como candidato a un cargo de elección popular, no incide de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el respectivo empleo.
165. Para ello, debe recordarse que, en lo que se refiere al acceso a los cargos públicos, este Alto Tribunal ha determinado que las calidades a ser fijadas en la ley, a las que se refiere la Carta Magna en su artículo 35, deben ser **razonables y no discriminatorias**<sup>89</sup>, condición que no se cumple en la norma impugnada.
166. Ello, pues, se insiste, en la norma referida, el legislador local hizo una distinción que, en estricto sentido, **no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar**, sino en cierta forma, con su ideología política, lo cual, como se ha expresado, resulta sobreinclusivo.
167. Lo anterior, genera con dicha exclusión un efecto discriminante, no justificado, que lleva a declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada, esto es, la fracción III del artículo 58 Bis de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes.
168. Sobre el particular, es importante precisar que, como se hizo al analizar el requisito anterior en el presente fallo, la decisión aquí alcanzada no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, incluidos los asociados a las normas impugnadas, podría resultar posible incorporar una condición como la recurrida, pero con respecto a determinados cargos de elección popular y, además, en una temporalidad que, por sus características específicas, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso.
169. Con base en las consideraciones anteriores, se declara la inconstitucionalidad y por consiguiente, **invalidez de la fracción III del artículo 51 Bis de la Ley Municipal del Estado de Aguascalientes.**

<sup>87</sup> Por ejemplo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014, el Tribunal Pleno sostuvo la validez de un requisito similar, a partir de la lógica y razón constitucional de las candidaturas independientes, consistente en que se postulen, en principio, personas ajenas a los partidos políticos.

<sup>88</sup> Al resolver la acción de inconstitucionalidad 67/2015 y sus acumuladas 72/2015 y 82/2015, el Tribunal Pleno consideró dable que, en tratándose de candidaturas independientes, es decir, para tener acceso a un cargo de elección popular, no a un servicio público, como en el caso acontece, el no haber sido candidato en un periodo electoral anterior, perseguía la finalidad de asegurar una independencia partidista, por lo que resultaba legítimo exigir a dirigentes de los partidos políticos un plazo razonable de separación del cargo para postularse como candidatas independientes, ya que así se podía garantizar su desvinculación de los partidos políticos. Además, en ese supuesto, se consideró que la medida temporal pretende evitar precisamente que un miembro de un partido político, atendiendo a circunstancias políticas, de común acuerdo con el partido político para que este último en realidad compita con dos candidatos al mismo cargo, lo que no acontece en la especie.

<sup>89</sup> Al resolver la acción de inconstitucionalidad 74/2008, resuelta en sesión de doce de enero de dos mil diez.

170. Estas consideraciones **no son obligatorias** al haberse aprobado por cuatro votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán. El señor Ministro Ortiz Mena votó obligado por la mayoría y apartándose de las consideraciones. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó en contra de las consideraciones y por razones diversas. Votaron en contra las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, por la validez; Aguilar Morales, por la validez; Batres Guadarrama, por la validez; y Presidenta Piña Hernández, por el sobreseimiento.

### VIII. EFECTOS

171. El artículo 73<sup>90</sup>, en relación con los artículos 41<sup>91</sup>, 43<sup>92</sup>, 44<sup>93</sup> y 45<sup>94</sup> 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, se debe fijar la fecha a partir de la cual producirán sus efectos.
172. **Declaratoria de invalidez.** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la **invalidez de la fracción III del artículo 51 Bis de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes**, adicionado Decreto número 100, publicado el veintiocho de marzo de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.
173. Asimismo, en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, penúltimo y antepenúltimo párrafos, de la Constitución Federal<sup>95</sup> y 42 de la citada Ley Reglamentaria<sup>96</sup>, la declaratoria de invalidez decretada en esa ejecutoria tiene efectos únicamente entre las partes.
174. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria, la declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes.
175. Estas consideraciones son **obligatorias** al haberse aprobado 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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

<sup>90</sup> **Ley Reglamentaria de la materia.**

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

<sup>91</sup> "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: [...]"

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

<sup>92</sup> "**Artículo 43.** Las razones que justifiquen las decisiones de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la federación y de las entidades federativas. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias. [...]"

<sup>93</sup> "**Artículo 44.** Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen. Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado."

<sup>94</sup> "**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

<sup>95</sup> **Constitución Federal.**

"**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: [...]"

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

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

<sup>96</sup> **Ley Reglamentaria de la materia.**

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

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

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

**IX. DECISIÓN**

176. Por lo expuesto y fundado, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

**SEGUNDO.** Se **sobresee** respecto del artículo 51 Bis, fracciones IV y V, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, adicionado mediante el Decreto Número 100, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de marzo de dos mil veintidós, así como en relación con el transitorio segundo del referido decreto.

**TERCERO.** Se reconoce la **validez** del artículo 51 Bis, fracción II, de la citada Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes.

**CUARTO.** Se declara la **invalidez** del artículo 51 Bis, fracción III, de la referida Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes la cual surtirá sus **efectos**, únicamente entre las partes, a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Aguascalientes.

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

**Notifíquese** con testimonio de esta resolución por medio de oficio a las partes; devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad para los efectos legales a que haya lugar y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

**En relación con el punto resolutive primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con reservas en el apartado de precisión y existencia del acto impugnado, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II y III relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión y existencia del acto impugnado y a la oportunidad.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de la legitimación para impugnar el artículo 51 Bis, fracciones II y III, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados IV y V relativos, respectivamente, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

**En relación con el punto resolutive 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, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por el sobreseimiento de todo el artículo 51 Bis, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por el sobreseimiento de todo el artículo 51 Bis, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en desestimar la hecha valer por el Poder Ejecutivo local en el sentido de que únicamente publicó el decreto reclamado y a sobreseer, de oficio, respecto del artículo 51 Bis, fracciones IV y V, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer, de oficio, respecto del artículo transitorio segundo del Decreto Número 100. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales y Batres Guadarrama votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

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

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales separándose del párrafo 80, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek en contra de la metodología y Pérez Dayán con precisiones, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Competencia del Congreso del Estado de Aguascalientes para emitir el Decreto impugnado", consistente en declarar infundado el concepto de invalidez alusivo. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó en contra de la metodología. Las señoras Ministras Batres Guadarrama y Presidenta Piña Hernández, esta última por el sobreseimiento, votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose del párrafo 83, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Presunta falta de consulta al Municipio actor en la emisión del Decreto legislativo impugnado", consistente en reconocer la validez del proceso legislativo que culminó en el Decreto Número 100. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra y por el sobreseimiento. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena obligado por la mayoría y apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Batres Guadarrama, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del tema 3.1, denominado "Análisis del requisito relativo a contar con título de licenciatura en Derecho o Contaduría Pública y cédula profesional debidamente registrada ante la Secretaría de Educación Pública", respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 3.1, consistente en reconocer la validez del artículo 51 Bis, fracción II, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes. La señora Ministra Ortiz Ahlf, por la invalidez, el señor Ministro Pardo Rebolledo, por la invalidez, y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, por el sobreseimiento, votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes.

#### **En relación con el punto resolutive cuarto:**

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena obligado por la mayoría y apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf en contra de las consideraciones y por razones diversas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del tema 3.2, denominado "Análisis del requisito relativo a no haber sido candidato a algún puesto de elección popular dentro de los cinco años anteriores a su nombramiento", respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, consistente en declarar la invalidez del artículo 51 Bis, fracción III, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, por la validez, Aguilar Morales, por la validez, Batres Guadarrama, por la validez, y Presidenta Piña Hernández, por el sobreseimiento, votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes.

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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes.

#### **En relación con el punto resolutive quinto:**

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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistió a la sesión de treinta de abril 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 la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- 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 cuarenta y cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 84/2022, promovida por el Municipio de Jesús María, Estado de Aguascalientes, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del treinta de abril del dos mil veinticuatro. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diecinueve de agosto de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 84/2022, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN SESIÓN DE TREINTA DE ABRIL DE DOS MIL VEINTICUATRO.**

Mi voto particular atañe al apartado de causas de improcedencia y sobreseimiento, extendiéndose a la totalidad del estudio, respecto del cual voté en contra.

En la controversia constitucional se impugnaron los artículos 51 Bis, fracciones II, III, IV y V, así como el segundo transitorio de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, reformados mediante Decreto número 100 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintiocho de marzo de dos mil veintidós. En la sentencia se determinó sobreseer por cesación de efectos respecto de ambos preceptos, salvo las fracciones II y III del numeral 51 Bis, de manera que éstas conforman la materia del análisis de fondo.

Si bien es cierto que al momento de fallar este asunto ya se había resuelto la acción de inconstitucionalidad 64/2022, en la que se declaró por mayoría de votos la inconstitucionalidad del artículo 51 Bis, fracciones IV y V, considero que existe otra circunstancia que provoca el sobreseimiento total de la controversia constitucional.

El veintisiete de noviembre de dos mil veintitrés fue reformado el referido artículo 51 Bis por cuanto al sujeto, pues dejó de referir "*El titular del órgano interno de control*" para ahora decir "*La persona titular del órgano interno de control*".

Como lo he sostenido en diversos precedentes, comparto el criterio formal de nuevo acto legislativo, conforme al cual, cualquier modificación realizada mediante un procedimiento legislativo a una norma es suficiente para reconocerle tal carácter, con independencia del cambio normativo o su magnitud. En ese sentido, toda vez que en el caso particular se varió la redacción de la parte inicial del precepto y éste extiende sus efectos a las fracciones subsecuentes, considero que debió sobreseerse la controversia constitucional por el artículo 51 Bis, en su totalidad.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia del treinta de abril de dos mil veinticuatro, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 84/2022, promovida por el Municipio de Jesús María, Estado de Aguascalientes. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diecinueve de agosto de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 84/2022.**

**I. Antecedentes.**

1. En la sesión de treinta de abril de dos mil veinticuatro, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro, promovido por el Municipio de Jesús María, Estado de Aguascalientes, en contra de los artículos 51 Bis, fracciones II, III, IV y V, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes y del artículo Segundo Transitorio del Decreto 100 por medio del cual se expidió la reforma a la referida ley<sup>1</sup>.
2. La cuestión jurídica que motiva mi presente voto es la siguiente: ¿Son válidos los requisitos previstos en las fracciones II y III del artículo 51 Bis para acceder al cargo de titular del órgano interno de control municipal<sup>2</sup>?

**II. Razones de la mayoría.**

3. En el estudio de fondo (*apartado VII.3. del engrose*) se analizaron dos requisitos para acceder al cargo de titular del órgano interno de control municipal.
4. En el *apartado VII.3.1.* se analizó el requisito de contar con título de licenciatura en derecho o contaduría pública y cédula profesional registrada ante la SEP (Secretaría de Educación Pública), previsto en la fracción II del artículo 51 Bis.

<sup>1</sup> El Decreto 100 se publicó el veintiocho de marzo de dos mil veintidós en el periódico oficial del estado de Aguascalientes.

<sup>2</sup> **Artículo 51 Bis**.- El titular del órgano interno de control deberá cumplir con los siguientes requisitos:

[...]

II.- Contar con título de licenciatura en Derecho o Contaduría Pública y cédula profesional debidamente registrada ante la Secretaría de Educación Pública;

III.- No haber sido candidato a algún puesto de elección popular dentro de los cinco años anteriores a su nombramiento;

[...]

5. La Suprema Corte determinó que la norma era válida porque satisface un escrutinio ordinario de razonabilidad. El requisito es conforme a los artículos 35, fracción VI, de la Constitución Federal y 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, porque establece “calidades”, específicamente de “instrucción”, para acceder al cargo.
6. La medida legislativa es idónea para cumplir los fines constitucionales mencionados, porque procura que el cargo sólo sea ocupado por profesionales que garanticen el correcto ejercicio de la función.
7. Finalmente, el requisito es necesario, porque la función de titular del órgano interno implica conocimientos legales y de manejo de la información financiera que el requisito procura.
8. En consecuencia, dado que la norma satisfizo el escrutinio ordinario de razonabilidad, el Pleno determinó su validez.
9. Por su parte, en el apartado VII.3.2, se analizó el requisito de no haber sido candidato para algún puesto de elección popular dentro de los cinco años anteriores al nombramiento, previsto en la fracción III del mismo artículo 51 Bis, para acceder al cargo de titular del órgano interno de control municipal.
10. La Suprema Corte determinó que este requisito no cumplía un examen simple de razonabilidad y, en consecuencia, declaró su invalidez. Si bien el requisito persigue como fin constitucionalmente admisible imponer calidades para acceder al cargo, lo cierto es que termina siendo irrazonable y desproporcionado. La norma no distingue entre cargos de elección popular, entre haber sido candidato o estado en funciones, o entre candidatos independientes o pertenecientes a un partido político o coalición. Además, el límite de cinco años es irrazonable. Por tanto, el Pleno declaró la invalidez de la fracción III del artículo 51 Bis.

### III. Razones de la concurrencia.

11. Estoy en contra de las consideraciones que justificaron el reconocimiento de validez del requisito de contar con título de derecho o contaduría pública y cédula registrada ante la SEP (fracción II del artículo 51 Bis) y, por otra parte, la declaratoria de invalidez del requisito de no haber sido candidato para algún puesto de elección popular dentro de los cinco años anteriores al nombramiento (fracción III del artículo 51 Bis).
12. Por lo que hace al apartado VII.3.1, en donde se analiza la fracción II del artículo 51 Bis de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, coincido con el reconocimiento de validez, pero por consideraciones totalmente distintas a las de la sentencia. Considero que, en una controversia constitucional, podemos estudiar exclusivamente los conceptos de invalidez relacionados con una posible afectación al ámbito competencial del municipio actor.
13. Es cierto que, desde dos mil veintiuno, se abrió la posibilidad de analizar violaciones a derechos humanos; sin embargo, como hemos venido definiendo, estas violaciones tienen que guardar estrecha relación con la esfera competencial del municipio actor. En el caso concreto, se hacen valer violaciones al derecho a la igualdad en el acceso a los cargos públicos con motivo del requisito consistente en contar con títulos específicos y cédula profesional para ocupar el cargo de titular del órgano interno de control municipal. Lo anterior, desde mi perspectiva, ninguna relación guarda con el artículo 115 constitucional, por lo que los planteamientos no debieron ser aquí analizados y resultan, por tanto, infundados.
14. Por otro lado, en lo concerniente al apartado VII.3.2, por las razones que expuse previamente, estoy en contra y por la validez del artículo 51 Bis, fracción III, de la Ley impugnada. Considero que la inclusión del requisito de no haber sido candidato de algún cargo de elección popular en los cinco años anteriores al nombramiento, no es impugnado desde un punto de vista competencial sino del derecho a la igualdad en el acceso a los cargo, por lo que este Pleno no podría analizarlo aquí desde otra perspectiva.
15. Por estas razones, estoy a favor de reconocer la validez de las dos fracciones impugnadas, aunque lo hago por consideraciones totalmente diferentes a las de la sentencia.
16. Respetuosamente,

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia del treinta de abril de dos mil veinticuatro, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 84/2022, promovida por el Municipio de Jesús María, Estado de Aguascalientes. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diecinueve de agosto de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 84/2022.**

En sesión de treinta de abril de dos mil veinticuatro, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Jesús María, Estado de Aguascalientes.

En dicho asunto el municipio actor alegó la invalidez del artículo 51 Bis, fracciones II, III, IV y V, así como del artículo Segundo Transitorio<sup>1</sup> de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes adicionados mediante el Decreto número 100, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de marzo de dos mil veintidós. Esto porque, en su opinión, las legislaturas locales carecen de competencia para establecer los requisitos que deben reunir las personas que pretendan acceder a la titularidad del órgano interno de control de los municipios del Estado de Aguascalientes, ya que su facultad legislativa se encuentra limitada a regular las materias que se encuentran contempladas en el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal<sup>2</sup>.

La mayoría de las y los integrantes del Pleno determinó que, si bien las violaciones al procedimiento legislativo deben analizarse previamente a aquellas de fondo, en este caso, el argumento relativo a la falta de competencia del órgano legislativo debía ser un aspecto de previo pronunciamiento.

No comparto esta metodología. Considero que el argumento propuesto por el municipio actor está relacionado con una cuestión de invasión de facultades, por lo que se debieron estudiar, en primer lugar, las violaciones al procedimiento legislativo y, posteriormente, el argumento relativo a la falta de competencia constitucional del órgano legislativo.

Existen diversos precedentes<sup>3</sup> en los que la Suprema Corte ha determinado que el estudio de las violaciones al procedimiento legislativo es una cuestión de estudio preferente, por lo que dicho criterio debió ser aplicado en el presente asunto. De lo contrario, se estaría modificando la metodología desarrollada y, en casos posteriores, estaríamos obligados a analizar aquellos argumentos relacionados con la supuesta falta de competencia constitucional de manera previa a las violaciones al procedimiento que le dieron origen, cuestión que, desde luego, no comparto.

**Ministro Javier Laynez Potisek.**- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina.**- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Javier Laynez Potisek, en relación con la sentencia del treinta de abril de dos mil veinticuatro, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 84/2022, promovida por el Municipio de Jesús María, Estado de Aguascalientes. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diecinueve de agosto de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

<sup>1</sup> **Artículo 51 Bis.**- El titular del órgano interno de control deberá cumplir con los siguientes requisitos:

[...]

**II.**- Contar con título de licenciatura en Derecho o Contaduría Pública y cédula profesional debidamente registrada ante la Secretaría de Educación Pública;

**III.**- No haber sido candidato a algún puesto de elección popular dentro de los cinco años anteriores a su nombramiento;

**IV.**- No haber sido condenado por delito intencional;

**V.**- No haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión pública; y

[...]

**ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO.**- Los Ayuntamientos de los municipios del Estado de Aguascalientes, deberán reformar sus disposiciones municipales con el objeto de adecuarlas al mismo, en un plazo no mayor a 90 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

<sup>2</sup> **Artículo 115.**- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: [...]

**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:

**a)** Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

**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;

**c)** Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

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

**e)** Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

<sup>3</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 41/2014, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, veintinueve de septiembre de dos mil quince.

Sentencia recaída en la controversia constitucional 94/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, ocho de junio de dos mil veintitrés.