

**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 362/2023, así como los Votos Concurrente y Particular de la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández y Particular de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 362/2023

ACTOR: MUNICIPIO DE TLAXCALA, ESTADO DE TLAXCALA

DEMANDADOS: PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DEL ESTADO DE TLAXCALA

PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS Y LUIS FERNANDO CORONA HORTA

**ÍNDICE TEMÁTICO**

**Norma impugnada:** Decreto 225 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, publicado el veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial del Gobierno de Estado.

	APARTADO	DECISIÓN	PÁG.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	9
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS	Se tienen como impugnados los artículos 29 Bis, párrafo tercero y 55 de la Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios.	10
III.	EXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS	Sí existen los actos impugnados.	12
IV.	OPORTUNIDAD	La demanda de controversia es oportuna.	12
V.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada.	14
VI.	LEGITIMACIÓN PASIVA	Los poderes demandados tienen legitimación pasiva.	15
VII.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>		16
	VII.1. El municipio carece de interés legítimo.	La causal de improcedencia es infundada porque el municipio hace valer un principio de agravio, consistente en la afectación a su atribución de ejercer sus recursos, por la vía de la contratación de obra pública.	
	VII.2. No existió acto de aplicación del Decreto 225.	La causal de improcedencia es infundada porque el municipio impugnó la norma con motivo de su publicación, no del primer acto de aplicación.	

		<b>ESTUDIO DE FONDO</b>		
<b>VIII.</b>	<b>VIII.1. Fundamentación y motivación legislativas</b>	Es <b>infundado</b> el concepto de invalidez, porque el acto legislativo sí está fundado y motivado.		<b>19</b>
	<b>VIII.2 Autorización o formalización del contrato por la Secretaría de Infraestructura del Gobierno del Estado (artículo 55 de la Ley)</b>	Es <b>infundado</b> el concepto de invalidez, porque la formalización de los contratos de obra pública por la Secretaría de Infraestructura del Gobierno del Estado, no aplica a los contratos del municipio, sino sólo a los del Estado.		
	<b>VIII.3 Padrón Único de Contratistas del Estado de Tlaxcala y sus Municipios (artículo 29 Bis, párrafo tercero, de la Ley)</b>	Es <b>fundado</b> el concepto de invalidez, puesto que el hecho de que la Secretaría de Finanzas preseleccione, suspenda o cancele a los posibles contratistas de obra pública a través del Padrón, invade las atribuciones del municipio para adjudicar obra pública con cargo a sus propios recursos.		
<b>IX.</b>	<b>EFFECTOS</b>	<p>La invalidez del artículo 29 Bis, párrafo tercero, de la Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios tendrá por efecto que el Municipio de Tlaxcala opere, valide, actualice, suspenda y cancele los registros del padrón de contratistas, pero respecto de las contrataciones de obra pública que ejecute con cargo a sus propios recursos.</p> <p>La declaratoria de invalidez surtirá efectos a los noventa días naturales siguientes a la notificación de puntos resolutivos.</p>		<b>36</b>
<b>X.</b>	<b>DECISIÓN</b>	<p><b>PRIMERO.</b> Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.</p> <p><b>SEGUNDO.</b> Se reconoce la validez del artículo 55 de la Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, reformado mediante el DECRETO No. 225, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés.</p> <p><b>TERCERO.</b> Se declara la invalidez del artículo 29 Bis, párrafo tercero, de la referida Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, adicionado mediante el citado decreto, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a los noventa días naturales siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de dicho Estado, en los términos precisados en el apartado IX.</p> <p><b>CUARTO.</b> Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>		<b>39</b>

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL  
362/2023****ACTOR:** MUNICIPIO DE TLAXCALA, ESTADO DE TLAXCALA**DEMANDADOS:** PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DEL ESTADO DE TLAXCALA**PONENTE:** MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT**SECRETARIOS:** JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS Y LUIS FERNANDO CORONA HORTA

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

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 362/2023, promovida por el Municipio de Tlaxcala, Estado de Tlaxcala, en la que demandó la invalidez del Decreto 225 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, publicado el veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial del Gobierno de Estado.

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA**

1. El veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, el **Decreto 225** por el que se reforman las fracciones IV, V y IX del artículo 4, el párrafo primero del artículo 5, los artículos 11, 17, 19 y 22, las fracciones VI y IX del artículo 23, los artículos 24 y 27, la fracción II del artículo 28, la denominación del Capítulo I del Título Tercero, el párrafo primero y la fracción II del artículo 29, los artículos 30, 31 y 32, el párrafo primero del artículo 33, los artículos 34 y 35, el párrafo primero del artículo 37, el artículo 39, los incisos b) y d) de la fracción I del párrafo segundo del artículo 41, el párrafo primero del artículo 42, los párrafos segundo y tercero del artículo 44, los artículos 45, 46 y 47, las fracciones I y II del párrafo primero del artículo 48, los artículos 50 y 51, el párrafo segundo del artículo 53, las fracciones VIII, X, XI, XIII del párrafo primero del artículo 54, el artículo 55, las fracciones II, V y VI del párrafo primero del artículo 56, los artículos 57 y 58, los párrafos primero y segundo del artículo 59, el artículo 60, el párrafo primero del artículo 61, el artículo 62, la fracción II del artículo 63, los párrafos primero y tercero del artículo 64, el párrafo primero del artículo 65, los artículos 66 y 67, los párrafos primero, tercero y cuarto del artículo 69, los párrafos primero y segundo del artículo 70, los artículos 72 y 73, los párrafos segundo y tercero del artículo 75, los artículos 76, 78, 79, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 91, 93, 94 y 95, los párrafos primero, tercero y cuarto del artículo 96, los párrafos primero y segundo del artículo 97 y el artículo 98; y se adicionan las fracciones X, XI, XII, XIII y XIV al artículo 4, los artículos 29 Bis, 29 Ter, 29 Quáter, 29 Quinquies, 29 Sexies, 29 Septies, 29 Octies, 29 Nonies, y las fracciones XIV y XV al párrafo primero del artículo 54, todos de la Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios. El Decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación.
2. Entre otras disposiciones, el Decreto establece la creación del Padrón Único de Contratistas del Estado de Tlaxcala y sus municipios<sup>1</sup>, cuya inscripción es indispensable para que las personas físicas o morales puedan participar en los procedimientos de adjudicación de obra pública, incluyendo los correspondientes a los municipios. Al respecto, la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado tendrá a su cargo la operación, validación, expedición, actualización, suspensión y cancelación de los registros del Padrón Único<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Con anterioridad al Decreto 225, la Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios no establecía un registro o padrón de contratistas.

<sup>2</sup> **Artículo 29 Bis.** El Padrón es un registro de carácter administrativo, que tiene por objeto establecer su inscripción como requisito indispensable para que las personas físicas o morales, cuyas actividades industriales o comerciales los conduzcan a participar en la realización de las obras públicas que se realicen en la entidad y los servicios que con ellas se relacionen, facilitando a los Entes Públicos la información completa, confiable y oportuna sobre las personas con capacidad de prestar servicios para la contratación de obra pública o servicios relacionados con la misma, en las mejores condiciones de oferta, con la mejor calidad atendiendo a su especialidad, capacidad técnica y económica, que aseguren al Estado y a los municipios las mejores condiciones en la adjudicación de contratos de obra pública y servicios relacionados con la misma.

El registro en el Padrón será obligatorio para poder participar en los procedimientos de adjudicación del Estado y sus municipios, teniendo una vigencia anual, quedando abierto el registro en cualquier día hábil del año.

La Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado tendrá a su cargo la operación, validación, expedición, actualización, suspensión y cancelación de los registros del Padrón que al efecto emita.

La actualización del Padrón por parte de los contratistas o prestador de servicios relacionados con obra pública será obligatoria y condición para mantener vigente su registro.

3. Por otra parte, dispone que la adjudicación del contrato obliga al ente contratante y a la persona contratista, a formalizar el documento dentro de los diez días hábiles siguientes al de la notificación del fallo, para lo cual la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado deberá remitir en un término no mayor a tres días hábiles el fallo respectivo a la Secretaría de Infraestructura del Gobierno del Estado para la formalización de los contratos respectivos<sup>3</sup>.
4. **Demanda de controversia constitucional.** El veintidós de junio de dos mil veintitrés, Rosalba Salas Jaramillo, en su carácter de síndica municipal del Ayuntamiento del Municipio de Tlaxcala, promovió una demanda de controversia constitucional ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que señaló como norma impugnada el Decreto 225 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el veinticuatro de mayo de este año.
5. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, el municipio actor expuso en dos conceptos de invalidez que, a partir del Decreto impugnado, el Poder Ejecutivo transgrede la libre administración de la hacienda municipal, pues se entromete indebidamente en los procesos de adjudicación y ejecución de las obras públicas municipales, conforme a lo siguiente:
  - De acuerdo con el artículo 74 Bis de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (**ley federal**), el municipio cuenta con un padrón y/o registro único de contratistas, el cual los clasificará de acuerdo, entre otros aspectos, por actividad, datos generales, nacionalidad e historial en materia de contrataciones y su cumplimiento. Las personas físicas o morales que pretendan adjudicarse alguna obra financiada con fondos federales deberán inscribirse a dicho padrón.
  - Según dicha ley, los contratistas que participan en el procedimiento de adjudicación de obra pública deben encontrarse inscritos en el padrón de contratistas del municipio respectivo, puesto que, a través de dicho registro, el municipio tiene la certeza de que la persona que pretende ejecutar la obra cumple con los requisitos legales.
  - Ahora bien, conforme al Decreto 225 (artículo 29 Bis), el estar inscrito en el Padrón Único de Contratistas del Estado de Tlaxcala y sus Municipios es un requisito indispensable que deben cumplir los interesados a fin de que los municipios puedan adjudicarles contratos de obra pública.
  - Sin embargo, dado que el Padrón Único de Contratistas del Estado de Tlaxcala está a cargo de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado, es dicha dependencia, y no el municipio, la que se cerciora, revisa y determina que los interesados cumplan con las condiciones que la legislación establece para la inscripción en el padrón y, en consecuencia, éstos puedan o no participar propiamente en los procesos de adjudicación del contrato.
  - Por tanto, el Decreto 225 viola la autonomía municipal, pues veda al municipio la facultad de verificar que los interesados cumplen o no los requisitos legales para la adjudicación de los contratos de obra pública del propio municipio.
  - Así, en los casos en que la Secretaría de Finanzas no analice correctamente que el contratista reúna los requisitos legales y el municipio le adjudique la ejecución de alguna obra, los servidores públicos municipales serán responsables de esta anomalía.

---

<sup>3</sup> **Artículo 55.** La adjudicación del contrato obligará a los Entes Públicos y a la persona en quien hubiere recaído, a formalizar el documento relativo dentro de los diez días hábiles siguientes al de la notificación del fallo. Para tal efecto, la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado deberá remitir en un término no mayor a tres días el fallo respectivo a la Secretaría para la formalización de los contratos respectivos.

Si el interesado no firmare el contrato por causas imputables al mismo, dentro del plazo a que se refiere el párrafo anterior los Entes Públicos, podrán, sin necesidad de un nuevo procedimiento, adjudicar el contrato al participante que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja, de conformidad con lo asentado en el dictamen a que se refiere el artículo 43 de esta Ley, y así sucesivamente en caso de que este último no acepte la adjudicación, siempre que la diferencia en precio con respecto a la propuesta que inicialmente hubiere resultado ganadora, no sea superior al diez por ciento.

Si los Entes Públicos no firmaren el contrato respectivo, el licitante ganador, sin incurrir en responsabilidad, no estará obligado a ejecutar los trabajos. En este supuesto, los Entes Públicos, a solicitud escrita del licitante, cubrirá los gastos no recuperables en que hubieren incurrido para preparar y elaborar su propuesta, siempre que éstos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con la licitación de que se trate.

El contratista a quien se adjudique el contrato, no podrá hacerlo ejecutar por otro; salvo con autorización previa del Ente Público, de que se trate, podrá hacerlo respecto de partes del contrato o cuando adquiera materiales o equipos que incluyan su instalación en las obras. Esta autorización previa no se requerirá cuando los Entes Públicos señale específicamente en las bases de la licitación, las partes de los trabajos que podrán ser objeto de subcontratación. En todo caso, el contratista seguirá siendo el único responsable de la ejecución de los trabajos ante los Entes Públicos.

Los derechos y obligaciones que se deriven de los contratos no podrán cederse en forma parcial o total en favor de cualesquiera otra persona, con excepción de los derechos de cobro sobre las estimaciones por trabajos ejecutados, en cuyo caso se deberá contar con el consentimiento del Ente Público de que se trate.

- Por otra parte, el Decreto 225 (artículo 55) establece como “nuevo requisito de validez” del contrato de obra pública del municipio, que sea firmado o formalizado por la Secretaría de Infraestructura del Estado<sup>4</sup>, lo cual invade la autonomía del municipio.
  - El Decreto 225 fue aprobado sin contar con la fundamentación y motivación, así como omitió seguir las formalidades esenciales del procedimiento. El Congreso local reformó “unilateralmente” la Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, así como vulneró la autonomía de los municipios. Así, el Decreto 225 carece de fundamento en algún cuerpo normativo y de motivación, porque no se concatenan sólidamente la norma y el acto que fue emitido.
6. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de veintisiete de junio de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente físico y electrónico, registrar la controversia constitucional bajo el número 362/2023 y turnarla a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.
  7. Por acuerdo de catorce de julio de dos mil veintitrés, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda, tuvo como demandados en este procedimiento constitucional únicamente a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, más no al Oficial Mayor, al Secretario de Finanzas y al Director de Publicaciones Oficiales por tratarse de autoridades subordinadas del Poder Ejecutivo local, y por último, dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, para que manifestaran lo que a su representación corresponda. Asimismo, en el incidente de suspensión, se negó la medida cautelar solicitada.
  8. **Contestación del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.** El veinticinco de agosto de dos mil veintitrés contestó la demanda el Congreso de Tlaxcala.
  9. En cuanto a las causas de improcedencia, manifestó que el municipio carece de interés legítimo, toda vez que no acredita una violación a su esfera competencial. Es cierto que los municipios tienen facultad de administrar de forma libre su hacienda pública, pero esa prerrogativa no es ilimitada, pues deben seguir las leyes que regulan la planeación, programación, presupuestación, contratación, ejecución y control de las obras públicas; de ahí que, por ejemplo, la inscripción en el padrón de contratistas prevista en el Decreto 225 es un requisito legal de contratación que debe cumplirse, sin que ello se relacione con competencia constitucional alguna del municipio.
  10. Respecto a los conceptos de invalidez señaló:
    - En relación con el padrón de contratistas no se invade la facultad de los municipios de realizar parte del proceso de adjudicación de obra pública, ni para intervenir en su ejecución. Mucho menos se obliga a contratar con determinado contratista, pues esa facultad es exclusiva de los municipios, pero no es absoluta, sino que está restringida a que el contratista cumpla con todos los requisitos que permitan las mejores condiciones del mercado.
    - La regulación del padrón de contratistas establece los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes, lo cual permite a las dependencias, entidades y gobiernos municipales acceder a un registro que se integrará bajo el principio de igualdad de acceso a todas aquellas personas físicas o morales que busquen participar en las obras públicas, y evitar favorecer a algún participante.
    - Con el Decreto 225 no se rompe la división de poderes ni se invaden las facultades del municipio, sino que, por lo contrario, éste tendrá la certeza de que, en los procedimientos de adjudicación de obra pública, los contratistas que participen cumplan con todos los requisitos que la legislación establece.
    - Así, se deja a salvo la atribución de los municipios para adjudicar, licitar y celebrar convenios o contratos con los contratistas *que estén autorizados*, por lo que no le asiste la razón al municipio cuando dice que se restringe su facultad de celebrar contratos.
    - Respecto a la creación de un nuevo requisito de validez de los contratos de obra pública a celebrar por el municipio, ello resulta falso, ya que la disposición consistente en que la Oficialía Mayor remita el fallo del contrato a la Secretaría de Infraestructura para que ésta lo formalice, solamente resulta aplicable al ámbito del gobierno estatal, y no así a los contratos del municipio.
    - En lo concerniente a las violaciones al procedimiento, y a la falta de fundamentación y motivación del Decreto 225, resultan infundadas puesto que se observaron y agotaron todas y cada una de las etapas que señala la normativa estatal. También se cumplieron los estándares en cuanto a la fundamentación y motivación legislativa, así como puntualizó que en el procedimiento legislativo no tiene participación el municipio, por lo que no se invadió su esfera competencial.

<sup>4</sup> En su demanda, el municipio actor se refiere incorrectamente a la Secretaría de Finanzas.

11. **Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala.** El dieciocho de septiembre de dos mil veintitrés, el Gobierno del Estado de Tlaxcala dio contestación a la demanda.
12. En primer lugar, planteó que la controversia constitucional es improcedente, en virtud de que no existió acto de aplicación del Decreto 225, y el municipio no acreditó una afectación a su ámbito de atribuciones.
13. En segundo lugar, respecto a la promulgación y publicación del Decreto 225 se cumplieron los requisitos y formalidades que la normativa estatal establece.
14. **Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica de la Presidencia.** El Fiscal General de la República y el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal no emitieron opinión en el presente asunto.
15. **Cierre de la instrucción.** El veinticinco de octubre de dos mil veintitrés se celebró la audiencia y por acuerdo de dieciséis de noviembre de dos mil veintitrés, la Ministra instructora cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

#### I. COMPETENCIA

16. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política del país<sup>5</sup>, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>6</sup>, y Punto Segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario número 1/2023<sup>7</sup>, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de Tlaxcala, y los poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa, en el que se reclaman normas de carácter general.

#### II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

17. Con fundamento en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia<sup>8</sup>, se procede a precisar las normas que son objeto de la presente controversia constitucional. En el respectivo apartado de la demanda, el municipio accionante refirió como norma general reclamada, la siguiente:

**V. LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE, ASÍ COMO, EN SU CASO, EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE HUBIEREN PUBLICADO.-** Consisten en EL DECRETO 255 A TRAVÉS DEL CUAL SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS PARA EL ESTADO DE TLAXCALA Y SUS MUNICIPIOS, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 24 de mayo de 2023 [...]

18. Aunque el apartado citado parece dar a entender que el municipio actor reclama *todos* los artículos que se reformaron y adicionaron por virtud del Decreto 225<sup>9</sup>, de la lectura integral de la demanda se advierte que, en realidad, únicamente impugnó las disposiciones relativas al Padrón Único de Contratistas del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, y al trámite o requisito de formalización de los contratos ante la Secretaría de Infraestructura.
19. Por tanto, las normas que son objeto de la presente controversia son los artículos 29 Bis, párrafo tercero y 55 de la Ley de Obras para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, que fueron adicionado y reformado, respectivamente, por el Decreto 225.
20. En relación con el Padrón Único de Contratistas del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, solamente será objeto de controversia el artículo 29 Bis, párrafo tercero de la Ley de Obras para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, porque es el artículo que dispone la configuración y efectos del Padrón, así como las atribuciones de la Secretaría de Finanzas en esta materia, lo cual fundamenta la afectación que resiente el municipio.

---

<sup>5</sup> **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>6</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación 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>7</sup> **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.[...]

<sup>8</sup> **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>9</sup> De forma reiterada, la exposición de la demanda cita todos los artículos del Decreto 255, pero ello no implica que los haya impugnado efectivamente.

21. En ese orden, el Municipio actor se duele de que tal registro está a cargo de la Secretaría de Finanzas del Estado, lo cual le impide verificar, por sí mismo y respecto a sus propios contratos de obra pública, los requisitos que deben cumplir los interesados contratistas; esto es, el Municipio actor hace valer un aspecto competencial, y **no** impugna el contenido específico, aspectos sustantivos o procedimientos del padrón (previstos en los artículos 29 Ter a 29 Nonies).

### III. EXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS

22. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia, este Tribunal Pleno advierte que la existencia de los artículos 29 Bis, párrafo tercero, y 55 de la Ley de Obras para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, al tratarse de disposiciones normativas que fueron publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno de Estado.

### IV. OPORTUNIDAD

23. En términos del artículo 21, fracción II, de la Ley reglamentaria de la materia, el plazo para promover la controversia constitucional, tratándose de normas generales, debe computarse a partir del día siguiente:
- a) a la fecha de su publicación; o
  - b) al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia<sup>10</sup>.
24. Tratándose de la impugnación de normas generales, la parte actora tiene dos momentos para hacerlo, ya sea a partir de la publicación de la norma o a partir de que se efectúe el primer acto de aplicación de ésta, por lo que, en este supuesto, al estudiarse la oportunidad en la presentación de la demanda, deberá analizarse si la impugnación de la norma general se hace con motivo de su publicación o con motivo de su primer acto de aplicación.
25. En este caso, se advierte que el municipio impugna los artículos 29 Bis, párrafo tercero y 55 de la Ley de Obras para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, con motivo de su publicación en el medio de difusión oficial.
26. En virtud de que el Decreto 225 que contiene los artículos impugnados fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, cuya finalidad es precisamente comunicar y dar certeza jurídica a la población sobre el contenido y vigencia del orden normativo local, entonces debe considerarse la fecha de publicación como aquélla que da inicio al cómputo del plazo, en términos de la ley reglamentaria<sup>11</sup>.
27. Dado que el Decreto 225 fue publicado el veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés, el plazo de treinta días para presentar la controversia constitucional transcurrió del **jueves veinticinco de mayo al miércoles cinco de julio de dos mil veintitrés**<sup>12</sup>. Consecuentemente, dado que la demanda se presentó el **veintidós de junio de dos mil veintitrés**, la controversia constitucional se promovió oportunamente.

### V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

28. Conforme al artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala<sup>13</sup>, Tlaxcala es uno de los municipios de dicha entidad federativa, por lo que tiene legitimación activa para promover controversia constitucional en términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política del país.
29. En ese orden, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia<sup>14</sup>, la parte actora deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas respectivas estén facultados para representarla.

<sup>10</sup> **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 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 [...]

<sup>11</sup> **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

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

<sup>12</sup> Debiéndose descontar los días veintisiete y veintiocho de mayo; tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de junio, y uno y dos de julio, todos de dos mil veintitrés por haber sido días inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>13</sup> **Artículo 7.** Los municipios integrantes del Estado son: [...] Tlaxcala [...]

<sup>14</sup> **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. [...]

30. El Municipio de Tlaxcala compareció por conducto de su Síndica Municipal, Rosalba Salas Jaramillo, personalidad que se reconoce en términos de lo dispuesto en la constancia de mayoría y validez de la elección de la Sindicatura Municipal, emitida por el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, de nueve de junio de dos mil veintiuno<sup>15</sup>.
31. Además, la Síndica Municipal se encuentra facultada para promover la presente controversia constitucional en representación del Municipio de Tlaxcala, ya que la fracción III del artículo 42 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala establece que una de sus facultades es la de representar al Ayuntamiento en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos<sup>16</sup>.

#### VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

32. De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>17</sup>, tiene el carácter de parte demandada en la controversia constitucional la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia constitucional. Por tanto, de acuerdo con lo previsto en la ley reglamentaria, la parte demandada también debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarla, en términos de las normas que los rigen.
33. En representación del Poder Legislativo acudió la diputada Maribel León Cruz, Presidenta de la Comisión Permanente del Congreso del Estado, lo que acreditó con el acta de sesión del Congreso en la que fue electa en tal cargo<sup>18</sup>.
34. Dicha funcionaria está legitimada para comparecer en la presente controversia constitucional en representación del Congreso local, de conformidad con el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala<sup>19</sup>.
35. Por último, en representación del Poder Ejecutivo compareció el Consejero Jurídico del Gobierno del Estado, quien acredita su personalidad con copia certificada de su nombramiento otorgado por la Gobernadora y cuenta con facultades para ello, con fundamento en el artículo 75, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala<sup>20</sup>.

#### VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

36. Antes de entrar al estudio de fondo, es necesario analizar las causas de improcedencia planteadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que de oficio pudiera advertir este Alto Tribunal.

##### VII.1. El municipio carece de interés legítimo

37. Los poderes demandados alegan que el Decreto 225 no afecta el ámbito competencial del municipio, pues únicamente establece requisitos que los entes públicos deben cumplir en los procedimientos de contratación de obra pública, sin que por ello pueda alegarse una afectación a la libre administración de la hacienda pública.
38. El argumento es infundado, puesto que el municipio no argumenta que debe estar excluido de la Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, sino el hecho particular de que la Secretaría de Finanzas inscriba en el padrón a los interesados a participar en contrataciones de obra pública del municipio, interfiere indebidamente en su atribución de seleccionar a los contratistas y adjudicar los contratos. Igualmente sucede con la disposición que, según el municipio, lo obliga a someter sus contratos de obra pública a la “formalización” de la Secretaría de Infraestructura del Estado.

<sup>15</sup> Se acompañó al escrito de demanda en copia certificada de dicha documental en la que el Consejero Presidente Municipal del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones hace constar que en el proceso electoral 2020-2021, Rosalba Salas Jaramillo obtuvo la mayoría de votos para la elección de la Sindicatura Municipal de Tlaxcala. Cabe señalar que conforme al artículo 89 de la Constitución local, el presidente municipal, el síndico y los regidores tendrán el carácter de municipales y serán electos por medio de planillas, en la circunscripción municipal, en proceso electorales ordinarios cada tres años, o en el plazo y para el periodo que determinen el Congreso del Estado y las leyes aplicables en caso de proceso electorales extraordinarios.

<sup>16</sup> **Artículo 42.** Las obligaciones y facultades del Síndico son: [...]

III. Representar al Ayuntamiento en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos; [...]

<sup>17</sup> **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: [...]

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

<sup>18</sup> Se acompañó a su escrito de contestación de demanda la copia certificada del acta de Trigésima Octava Sesión del Segundo Período Ordinario de Sesiones de la Sexagésima Cuarta Legislatura, de fecha treinta de mayo de dos mil veintitrés, en la cual los diputados locales la eligieron Presidenta de la Comisión Permanente durante el periodo comprendido entre el treintauno de mayo y el veintinueve de agosto de dos mil tres.

<sup>19</sup> **Artículo 51.** En los periodos de receso de la Legislatura funcionará la Comisión Permanente del Congreso del Estado, integrada por cuatro diputados en los términos siguientes: Un Presidente, que será al mismo tiempo el representante legal del Congreso, dos secretarios y un vocal.

<sup>20</sup> **Artículo 75.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: [...]

II. Representar al Titular del Ejecutivo del Estado 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 el Titular del Ejecutivo del Estado intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el ofrecimiento y desahogo de todo tipo de pruebas; [...]

39. Así, se acredita un principio de afectación, ya que la adjudicación de los contratos de obra pública a cargo de los municipios es un mecanismo (relevante) de ejercicio de los recursos públicos.
40. De esta manera, una de las manifestaciones de la aplicación de los recursos que forman parte del patrimonio del municipio, es la contratación y ejecución de obra pública.
41. En ese orden, si la regulación del padrón y el supuesto requisito de autorización estatal en contrataciones de obra pública invaden o no la esfera competencial del municipio, esto es, el libre ejercicio y aplicación de los recursos o, más concretamente, el ejercicio directo de los recursos por el Ayuntamiento, en su variante de contratación de obra pública, son cuestiones que involucran el estudio de fondo y, tal como lo ha sostenido el criterio de este Tribunal Pleno<sup>21</sup>, debe desestimarse la causa de improcedencia alegada.

#### **VII.2. No existió acto de aplicación del Decreto 225**

42. El poder ejecutivo de la entidad federativa manifiesta que no existió acto de aplicación del Decreto 225, por lo que la controversia es improcedente.
43. Como se señaló en el apartado de oportunidad de la demanda, la parte actora tiene dos momentos para impugnar normas generales, ya sea a partir de la publicación de la norma o a partir de que se efectúe el primer acto de aplicación de ésta.
44. Por tanto, se desestima la causa de improcedencia, dado que el municipio de Tlaxcala impugnó las normas generales por razón de su publicación, y no con motivo de su primer acto de aplicación.
45. Al no existir alguna otra causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento, sea que las partes lo hubieren hecho valer o que de oficio se adviertan, se procede a analizar el fondo del asunto.

### **VIII. ESTUDIO DE FONDO**

46. Este Tribunal Pleno advierte que los conceptos de invalidez desarrollados por el municipio accionante son **parcialmente fundados**, esto es, sólo respecto al artículo 29 Bis, párrafo tercero, de la Ley de Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios.
47. Con el objeto de facilitar la exposición del asunto, los conceptos de invalidez se analizarán en un orden distinto al planteado en la demanda. Primero se analizarán aquellos relacionados con la falta de fundamentación y motivación legislativa; después, el artículo 55 de la Ley de Obras Públicas y, finalmente, el artículo 29 Bis, párrafo tercero, del citado ordenamiento.

#### **VIII.1 Fundamentación y motivación legislativa**

48. El concepto de invalidez relacionado con la falta de fundamentación y motivación de las disposiciones impugnadas, en virtud de que no se concatenan sólidamente la norma y el acto que fue emitido, es **infundado**.
49. Conforme al criterio reiterado de este Alto Tribunal<sup>22</sup>, la fundamentación de los actos legislativos se satisface cuando el órgano legislativo actúa dentro de los límites que la constitución correspondiente le confiere, y su motivación se cumple cuando se refieren a relaciones sociales que reclaman ser

<sup>21</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 92/99, de rubro y texto siguientes:

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.** En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.

Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán--Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Gúitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

<sup>22</sup> Véase la tesis de jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

#### **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA**

Por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando aquél actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.

Séptima Época:

Amparo en revisión 6731/68.-Lechera Guadalajara, S.A.-6 de mayo de 1975.-Unanimidad de diecinueve votos.-Ponente: Ernesto Aguilar Álvarez.

Amparo en revisión 3812/70.-Inmobiliaria Cali, S.A. y coags.-24 de junio de 1975.-Unanimidad de dieciséis votos.-Ponente: J. Ramón Palacios Vargas.

Amparo en revisión 5220/80.-Teatro Peón Contreras, S.A.-15 de junio de 1982.-Unanimidad de quince votos.-Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.

Amparo en revisión 8993/82.-Lucrecia Banda Luna.-22 de mayo de 1984.-Unanimidad de veinte votos.-Ponente: Francisco H. Pavón Vasconcelos.

Amparo en revisión 5983/79.-Francisco Breña Garduño y coags.-23 de septiembre de 1986.-Unanimidad de diecisiete votos.-Ponente: Carlos del Río Rodríguez

jurídicamente reguladas, sin que implique que todas las disposiciones que integran la ley o decreto deben ser necesariamente materia de una motivación particular.

50. Así, en el caso la fundamentación se cumple porque el artículo 54, fracción I, de la Constitución Política del Estado faculta a su Congreso a expedir las leyes necesarias para la mejor administración y gobierno interior del Estado, así como aquéllas cuyos ámbitos de aplicación no sean de la competencia expresa de los funcionarios federales.
51. En congruencia con lo dispuesto en los artículos 124 y 134 de la Constitución Federal, el congreso tlaxcalteca tiene atribuciones para expedir la legislación relativa a obra pública de la entidad federativa.
52. El requisito de motivación se encuentra satisfecho. Una de las iniciativas<sup>23</sup> que originó el Decreto 225, señala que el padrón se crea por la necesidad de un mecanismo que permita a los entes públicos se cercioren que los datos relevantes de los posibles contratistas han sido corroborados previamente por una autoridad y, con ello, prevenir la contratación de obras públicas con sobrecostos, retrasos y baja calidad.
53. Por otra parte, según otra de las iniciativas<sup>24</sup> que dio lugar al Decreto 225, se explica que, a partir de las reformas a la Ley Orgánica de Administración Pública del Estado de Tlaxcala, publicadas en dos mil veintiuno y dos mil veintidós, se suprimió la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano, para dar paso a la creación de la Secretaría de Infraestructura y a la Secretaría de Ordenamiento Territorial y Vivienda, así como se establecieron nuevas atribuciones para la Oficialía Mayor. En ese sentido, resultaba necesario armonizar la legislación en materia de obras públicas, con el nuevo orden orgánico institucional de las dependencias del ejecutivo estatal.
54. Como puede apreciarse, respecto a ambas disposiciones (artículos 29 Bis, párrafo tercero, y 55) queda explicado en el procedimiento legislativo, que se regularon relaciones sociales que reclamaban ser jurídicamente reguladas.
55. En el primer caso, se pretendía implementar un registro que permita dar seguridad jurídica de que los contratistas cumplan los requisitos para la ejecución de obra pública y, en el segundo, se requería adaptar la legislación de obras públicas con el arreglo orgánico administrativo imperante. Por ende, existe un claro nexo entre las competencias del congreso local, las relaciones sociales a regular y la legislación emitida.
56. No se pasa por alto que el municipio actor hace una manifestación genérica de que no se siguieron “las formalidades del procedimiento”, sin embargo, de la lectura integral de su demanda se desprende que ésta se encuentra vinculada a su argumento de fundamentación y motivación, y no a vicios del procedimiento legislativo como tales, por ejemplo, afectaciones a la democracia deliberativa.

#### **VIII.2 Autorización o formalización del contrato por la Secretaría de Infraestructura del Gobierno del Estado (artículo 55 de la Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios)**

57. Es **infundado** el concepto de invalidez formulado por el municipio actor en contra del artículo 55 de la Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios.
58. El artículo dispone que la adjudicación del contrato obligará a los Entes Públicos y a la persona en quien hubiere recaído, a formalizar el documento relativo dentro de los diez días hábiles siguientes al de la notificación del fallo, para lo cual la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado deberá remitir en un término no mayor a tres días el fallo respectivo a la Secretaría de Infraestructura estatal para la formalización de los contratos respectivos.
59. Sin embargo, a partir de la interpretación sistemática de la ley, se concluye que el trámite de formalización del contrato entre la Oficialía Mayor y la Secretaría de Infraestructura, se refiere únicamente a aquellos contratos de obra pública celebrados por el Gobierno del Estado, y no así por los municipios.
60. Para efectos de la ley de obras local, son entes públicos los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, los órganos autónomos, los municipios, los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos de las entidades federativas, entre otros.

<sup>23</sup> Iniciativa del Diputado José Gilberto Temotzin Martínez, de fecha catorce de octubre de dos mil veintidós, págs. 4 a 9

<sup>24</sup> Iniciativa del Diputado Jaciel González Herrera, de fecha dos de mayo de dos mil veintidós, págs. 2 y 3.

61. Así, los entes públicos contarán con: **a)** un área responsable de los procedimientos de adjudicación, que es la Oficialía Mayor de Gobierno del Poder Ejecutivo y para los demás, la unidad administrativa que de acuerdo con las disposiciones legales les faculte para llevar esos procedimientos, y b) un área responsable de contratación, que es la dependencia o entidad del Poder Ejecutivo, y para los demás entes públicos, que en su estructura orgánica tiene las facultades para llevar esos procedimientos<sup>25</sup>.
62. De esta manera, el diseño institucional que establece la ley local es que en los procedimientos de contratación, deberán existir dos áreas distintas: adjudicación (selección de contratistas) y contratación propiamente dicha (formalización del contrato y seguimiento a la ejecución); tratándose de los contratos del Poder Ejecutivo local, el área adjudicataria es la Oficialía Mayor, y el área contratante la Secretaría de Infraestructura<sup>26</sup>, pero es evidente que respecto a los otros entes públicos, entre ellos los municipios, éstos mismos tienen a su cargo, la definición de las áreas competentes para la adjudicación y contratación de sus procedimientos de obra pública.
63. Confirma lo anterior que los artículos 11 y 16<sup>27</sup> de la Ley de Obras para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios establecen que corresponde a cada ente público llevar a cabo los procedimientos para contratar y ejecutar las obras públicas, aunque podrán convenir con la Secretaría de Infraestructura la ejecución de obra pública que esté relacionada con el ejercicio de sus funciones.
64. Además, dado que la ley no establece intervención de la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado en la adjudicación de obra pública de los municipios, entonces carecería de sentido que tal dependencia deba someter esos contratos a la formalización de la Secretaría de Infraestructura.
65. Por tanto, dado que el trámite entre la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado y la Secretaría de Infraestructura de ese orden de gobierno tiene carácter interno y, por tanto, sólo resulta aplicable a los contratos del Ejecutivo estatal, no existe interferencia o invasión alguna a las facultades del municipio actor para adjudicar y celebrar sus contratos de obra pública.

### **VIII.3 Padrón Único de Contratistas del Estado de Tlaxcala y sus Municipios (artículo 29 Bis de la Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios)**

66. Por lo contrario, es **fundado** el concepto de invalidez formulado por el municipio actor en contra del artículo 29 Bis, párrafo tercero, de la Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios.
67. Conforme a la interpretación del artículo 134 de la Constitución Política del país, de dicha disposición deriva una facultad reglamentaria del legislador para regular procedimientos, bases, reglas, requisitos y demás elementos para lograr la realización de los principios que informan el régimen contractual del Estado.
68. Esto es, en general, asegurar las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.
69. Ahora bien, en el ejercicio de esa facultad, los órganos legislativos gozan de un amplio margen de configuración para decidir el modelo regulatorio óptimo para cada tiempo y lugar en materia de contratación pública.

<sup>25</sup> **Artículo 4.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por: [...]

**XII.** Entes Públicos. Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los órganos autónomos; los municipios; los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, Fideicomisos de las Entidades Federativas, de los Municipios; y en los que el fideicomitente es el Gobierno Federal o una entidad Paraestatal, así como cualquier otro Ente sobre el que el Estado y los Municipios tengan control sobre sus decisiones o acciones, través de:

- a) Unidad Administrativa responsable de los procedimientos de adjudicación, es la Oficialía Mayor de Gobierno del Poder Ejecutivo y para los demás, de acuerdo a las disposiciones legales que les faculte para llevar este tipo de procedimientos, e
- b) Unidad Administrativa de Contratación es la dependencia o entidad del Poder Ejecutivo y para los demás entes públicos, el área correspondiente de su estructura orgánica que conforme a la Ley o disposiciones legales les faculte para llevar este tipo de procedimientos; [...]

<sup>26</sup> Conforme al artículo 44, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala, corresponde a la Secretaría de Infraestructura programar, contratar, proyectar, ejecutar, controlar y vigilar la realización de obra pública y servicios relacionados con las mismas a cargo del Estado, con excepción de la obra pública de vivienda; tumar los expedientes y proyectos ejecutivos y/o técnicos a la Oficialía Mayor de Gobierno; participar en la revisión y emisión de dictámenes, así como suscribir y vigilar el cumplimiento de los contratos, convenios y demás actos jurídicos inherentes que deriven de los procedimientos de licitaciones, invitaciones o adjudicaciones directas, que lleve a cabo la Oficialía Mayor de Gobierno para la adjudicación de obra pública y servicios relacionados, de conformidad con la legislación aplicable.

<sup>27</sup> **Artículo 11.** Corresponde a los Entes Públicos llevar a cabo los procedimientos para contratar y ejecutar las obras públicas, por lo que queda estrictamente prohibido cualquier contratación de los titulares de los Entes Públicos en forma personal.

**Artículo 16.** Los poderes Legislativo y Judicial, los órganos públicos autónomos y los gobiernos municipales, podrán convenir con la Secretaría la ejecución de la obra pública que esté relacionada con el ejercicio de sus funciones

70. En ese orden, se considera que, en principio, es válido que en esas leyes se incluya el establecimiento y regulación de padrones o registros de contratistas que permitan verificar y dar certeza a los entes públicos sobre los datos o antecedentes de posibles adjudicatarios de contratos de obra pública.
71. Empero, tal como sostuvo este Tribunal Pleno **en la acción de inconstitucionalidad 99/2018 y su acumulada 101/2018**<sup>28</sup>, esta amplia libertad configurativa del legislador federal y local para regular todo lo relativo a la contratación de adquisiciones, obras públicas, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, y prestación de servicios, tiene algunos límites.
72. El precedente invocado establece que deberán satisfacerse en las leyes respectivas el irrestricto cumplimiento a los principios aplicables al ejercicio del gasto público previstos en el primer párrafo del artículo 134 constitucional; la plena observancia de los principios establecidos en los párrafos tercero y cuarto de dicho precepto, así como atender, en general, a otros principios consagrados en la propia Constitución Política del país, entre ellos, los de legalidad e interés público.
73. De lo anterior puede concluirse que las legislaciones estatales pueden establecer la regulación de padrones y registros de contratistas, en el entendido de que las leyes deberán sujetarse a los parámetros señalados.
74. Ahora bien, como se verá a continuación, *tal como está regulado* el Padrón Único de Contratistas del Estado de Tlaxcala y sus Municipios en la legislación local, resulta violatorio de los principios constitucionales de la autonomía municipal y la libre administración hacendaria del Ayuntamiento.
75. Tenemos en cuenta que las principales características del Padrón son las siguientes:
- Es un registro administrativo que tiene por objeto establecer su inscripción como requisito indispensable para que las personas cuyas actividades “las conduzcan” a participar en la realización de obras públicas que se lleven a cabo en la entidad.
  - Lo anterior, para facilitar a los entes públicos la información completa, confiable y oportuna sobre las personas con capacidad de prestar servicios para la contratación de obra pública.
  - El registro en el Padrón será **obligatorio** para poder participar en los procedimientos de adjudicación del Estado y sus municipios, y tiene una vigencia anual.
  - **La Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado tendrá a su cargo la operación, validación, expedición, actualización, suspensión y cancelación de los registros del Padrón.**
  - Entre otros requisitos de inscripción en el padrón, las personas interesadas en ser contratistas deberán acreditar ser una empresa “legalmente establecida mediante su inscripción ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”; comprobar que se encuentra al corriente de sus obligaciones fiscales; acreditar que cuenta con la capacidad material y operativa para la realización de obras públicas, y exhibir curriculum que, en su caso, contendrá una relación de contratos celebrados en los dos últimos años con la administración pública.
  - Las personas registradas en el padrón deberán comunicar en cualquier tiempo las modificaciones relativas a datos generales, capacidad técnica o económica o en su actividad cuanto tales circunstancias puedan implicar cambios que afecten su clasificación o localización.
  - La suspensión del registro hasta por un plazo de doce meses procederá, por ejemplo, cuando por causas imputables al contratista incumpla con un contrato que se le haya adjudicado, o se niegue a dar las facilidades necesarias para que las instituciones facultadas para ello ejerzan sus funciones de vigilancia, inspección, control y fiscalización.
  - Finalmente, la cancelación del registro procederá, entre otros casos, cuando las autoridades fiscales determinen que el contratista realizó operaciones inexistentes, existan a su cargo créditos fiscales firmes, o sea reportada como persona física o moral vinculada a operaciones con recursos de procedencia ilícita.
76. En este contexto, el reconocimiento constitucional del municipio como orden de gobierno, así como el principio de autonomía municipal, implícitamente otorgan a los municipios la facultad de realizar, por sí mismos y sin intervención de otras autoridades, las contrataciones públicas (y otros actos jurídicos y materiales) para el cumplimiento de sus funciones públicas, entre ellas, la prestación de los servicios públicos a que se refiere el propio artículo 115, fracción III, de la Constitución Política del país.

<sup>28</sup> Resueltas en sesión del seis de julio de dos mil veinte. No se aprecia votación específica en cuanto al apartado de la sentencia donde se incluyó esta consideración.

77. Por otra parte, el principio de libre administración hacendaria municipal consagrado en la Constitución Federal, tiene como fin fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios, para que tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus necesidades sin estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercer recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos<sup>29</sup>.
78. Justamente la ejecución de obra pública por medio de contrato es uno de los mecanismos más importantes de ejercicio de los recursos de la hacienda pública municipal, pues, como ya se señaló, está íntimamente relacionada con la prestación de los servicios públicos y, en particular, con la construcción, operación y mantenimiento de infraestructura municipal.
79. Si los municipios tienen libre administración de sus recursos y tienen a su cargo la prestación los servicios públicos, entonces por congruencia, debe reconocerse su aptitud para seleccionar a las personas físicas o morales que ejecutarán las obras públicas con cargo a esos recursos y para satisfacer esas necesidades colectivas.
80. Sostener lo contrario, implicaría que, entonces, son los gobiernos estatales quienes pueden tomar decisiones sobre las personas que los municipios pueden o no contratar para ejecutar obras públicas, aun cuando ello incide en un orden de gobierno distinto.
81. Por ende, si bien las legislaturas estatales cuentan con un amplio margen de configuración para establecer procedimientos, bases, reglas, requisitos y demás elementos en materia de contrataciones públicas, **no pueden desconocer algunos márgenes básicos** que los municipios tienen para decidir sobre la adjudicación de los contratos, sin la intervención indebida de otras autoridades.
82. Ahora bien, el artículo 29 Bis de la ley impugnada implica una restricción inconstitucional a las facultades del municipio actor para contratar obra pública con sus propios recursos, debido a tres circunstancias: **1) la inscripción para los interesados es requisito obligatorio<sup>30</sup> para poder participar en procedimientos de contratación; 2) los municipios no pueden contratar a quienes no se encuentren inscritos en el Padrón, y 3) la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado es quien resuelve la inscripción o negativa en el Padrón, así como su actualización, suspensión o cancelación.**

<sup>29</sup> Véase la tesis de jurisprudencia **1a. CXI/2010 (10a.)** de rubro y texto siguientes:

**HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

El citado precepto constitucional establece diversos principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor de los municipios para el fortalecimiento de su autonomía a nivel constitucional, los cuales, al ser observados, garantizan el respeto a la autonomía municipal, y son los siguientes: a) el principio de libre administración de la hacienda municipal, que tiene como fin fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios, para que tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus necesidades sin estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; además, este principio rige únicamente sobre las participaciones federales y no respecto de las aportaciones federales, pues las primeras tienen un componente resarcitorio, ya que su fin es compensar la pérdida que resienten los estados por la renuncia a su potestad tributaria originaria de ciertas fuentes de ingresos, cuya tributación se encomienda a la Federación; mientras que las aportaciones federales tienen un efecto redistributivo, que apoya el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en los estados y municipios económicamente más débiles, para impulsar su desarrollo, tratándose de recursos preetiquetados que no pueden reconducirse a otro tipo de gasto más que el indicado por los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal; b) el principio de ejercicio directo del ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos de la hacienda municipal, incluso los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria -como las aportaciones federales-, deben ejercerse en forma directa por los ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley. Así, aun en el caso de las aportaciones federales esta garantía tiene aplicación, ya que si bien estos recursos están preetiquetados, se trata de una preetiquetación temática en la que los municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus necesidades y dando cuenta de su utilización a posteriori en la revisión de la cuenta pública correspondiente; c) el principio de integridad de los recursos municipales, consistente en que los municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa tanto de las participaciones como de las aportaciones federales, pues en caso de entregarse extemporáneamente, se genera el pago de los intereses correspondientes; d) el derecho de los municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; e) el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, que asegura a los municipios tener disponibles ciertas fuentes de ingresos para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas; f) la facultad constitucional de los ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia, propongan a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, propuesta que tiene un alcance superior al de fungir como elemento necesario para poner en movimiento a la maquinaria legislativa, pues ésta tiene un rango y una visibilidad constitucional equivalente a la facultad decisoria de las legislaturas estatales; y, g) la facultad de las legislaturas estatales para aprobar las leyes de ingresos de los municipios.

Controversia constitucional 70/2009. Municipio de Santiago Yaveo, Choapam, Estado de Oaxaca. 2 de junio de 2010. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

<sup>30</sup> Otras legislaciones establecen que la inscripción en el padrón tiene efectos informativos, por ejemplo, el artículo 74 Bis de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, que no atribuye efectos constitutivos de derechos u obligaciones al registro de contratistas.

83. Así, el artículo impugnado no establece condiciones normativas generales respecto de los cuales el municipio puede o debe actuar, sino es una **intervención propiamente dicha** a su esfera competencial, ya que es la Secretaría de Finanzas la que "precalifica" *ex ante* a los posibles participantes de los procedimientos de contratación con su inscripción o su negativa de inscripción, o suspensión o cancelación, aun cuando sea obra pública que el municipio contrate y ejecute con sus propios recursos.
84. A pesar de que el Poder Legislativo demandado alega que el Padrón da certeza jurídica y facilita la valoración de los contratistas, así como no impone al municipio a quién debe contratar, lo cierto es que, por una parte, no explica satisfactoriamente por qué el municipio no sería apto para realizar su evaluación de los interesados para efectos de su eventual participación en los procesos de adjudicación y, por la otra, la inscripción en el Padrón sí implica una selección de contratistas, aunque sea previa e indirecta, así como la suspensión y cancelación implican una exclusión directa de contratistas en la cual el municipio no tiene participación.
85. Esto **no** significa que el municipio pueda contratar a las personas que no cumplan con los requisitos previstos en el artículo 29 Bis de la Ley de Obras Públicas, sino que es a la autoridad municipal, y no al gobierno estatal, a quien toca verificar si estos elementos se satisfacen o no, cuando se trata de una obra pública a cargo del propio municipio. Dicho de otra forma, no se aprecia una explicación que justifique el por qué el gobierno estatal tendría que hacer la revisión de los requisitos de contratación aplicables a una obra pública municipal.
86. Aun cuando se dijera que el Padrón sólo implica la revisión formal de documentos de los interesados, lo cierto es que, de entrada, también abarca circunstancias que pueden exigir valoración sustantiva, como es la capacidad material y operativa para realizar la obra pública o el curriculum que demuestra una determinada experiencia en el ramo, lo cual revela el interés en que sea el municipio el que valore tales aspectos.
87. Desde luego, se entiende que el propósito de la norma impugnada es facilitar administrativamente para los particulares interesados el cumplimiento de algunos requisitos a través de su inscripción en el Padrón, pero ello no puede hacerse a costa de desplazar o sustituir al municipio en las decisiones para contratar la ejecución de sus obras públicas, que es un margen básico que la Constitución Política del país le reconoce como parte de su autonomía.
88. Así, conforme a lo anterior, en el caso de las obras públicas que el municipio realiza con sus propios recursos, es violatorio a su autonomía municipal y libre administración que la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado, a través del Padrón, imponga *ex ante* precalificaciones, suspensiones o cancelaciones de posibles contratistas al municipio<sup>31</sup>, pues es éste quien debe tomar las decisiones sobre ello.
89. Por último, el pronunciamiento de la invalidez del artículo 29 Bis, párrafo tercero, de la ley impugnada únicamente es respecto a la contratación de obra pública con recursos del municipio, ya que si la obra se realiza con cargo a recursos estatales, entonces existe justificación suficiente para que la contratación respectiva se ajuste al Padrón que lleva la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado, dado que son recursos de fuente diversa en los que el principio de libre administración está reducido, condicionado o matizado<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Cabe señalar, como referencia, que los artículos 85 a 87 de la Ley de Obras Públicas del Estado de Tlaxcala y sus Municipios sí facultan a éstos a imponer sanciones (multa e inhabilitación) a los contratistas que cometan las infracciones previstas en esa ley, en el ámbito de su competencia, esto es, respecto a sus contrataciones.

<sup>32</sup> Véase la tesis de jurisprudencia **P./J. 151/2000** de rubro y texto siguientes:

**LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. EL ARTÍCULO 51 DE LA LEY DE PLANEACIÓN DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO 298 DEL CONGRESO LOCAL, PUBLICADO EL TREINTA Y UNO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO, QUE CONDICIONA EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS CORRESPONDIENTES DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, MEDIANTE LA INTRODUCCIÓN DE FÓRMULAS, CONCERTACIONES Y ACUERDOS CON GRUPOS SOCIALES O CON PARTICULARES INTERESADOS, NO VIOLA DICHO RÉGIMEN.**

El referido precepto que impone a los Municipios la obligación de concertar con los grupos sociales o con los particulares interesados, a través de los Consejos de Desarrollo para el Bienestar Social, las acciones a realizar con los recursos correspondientes del Presupuesto de Egresos de la Federación, entre otros, los provenientes del Ramo 33 previstos para el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y ocho, relativos a las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, no viola el régimen de libre administración hacendaria consagrado en el artículo 115 de la Constitución Federal. Ello es así, porque los Municipios no tienen derecho a disponer libremente de los mencionados recursos, en virtud de que la partida presupuestaria del citado ramo y el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal se refieren a recursos federales, cuya aplicación corresponde a las autoridades federales en términos de lo dispuesto en los artículos 3o. y 19 del propio Presupuesto de Egresos de la Federación; 35 y 38 de la Ley de Coordinación Fiscal; y 31 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; además de que conforme a lo previsto en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, febrero de 2000, página 514, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.", las aportaciones federales si bien son recursos que ingresan a la hacienda municipal, no quedan comprendidas en el régimen de libre administración hacendaria, por tratarse de recursos federales que se rigen por disposiciones también federales.

Controversia constitucional 7/98. Ayuntamiento del Municipio de Río Bravo, Tamaulipas. 26 de octubre de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

90. En este sentido, cuando se trata del ejercicio de recursos estatales para la ejecución de obra pública del municipio actor, en este caso particular es atendible el interés o prioridad del Estado de Tlaxcala que la Secretaría de Finanzas haya verificado el cumplimiento de las reglas de su padrón, dado que son sus recursos (y no los del municipio) los que están financiando la obra pública.
91. Es preciso advertir que el establecimiento de requisitos y condiciones para la ejecución de obra pública de los municipios financiada con recursos estatales, deberá valorarse en cada caso particular, dado que, entre otros elementos, se tendrá que apreciar el grado de intervención o afectación al ejercicio de las facultades o decisiones del municipio, y los intereses públicos que pretenda preservar o salvaguardar la entidad federativa.
92. Finalmente, puesto que el concepto de invalidez planteado por el municipio atañe a una invasión de su competencia, dado que alega que el Padrón es administrado por el Gobierno del Estado, y no los aspectos sustantivos del mismo, se declara la **invalidez** del párrafo tercero del artículo 29 Bis de la Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, que establece: “*La Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado tendrá a su cargo la operación, validación, expedición, actualización, suspensión, y cancelación de los registros que al efecto emita*”, únicamente para el efecto de que sea el Municipio de Tlaxcala quien opere, valide, actualice, suspenda y cancele los registros del padrón **en relación con las contrataciones de obra pública que realice con sus propios recursos**, conforme a las disposiciones previstas en el Título Tercero de la Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, y demás aplicables.

#### IX. EFECTOS

93. En virtud de que se trata de la impugnación del municipio de Tlaxcala a una norma general emitida por el Poder Legislativo de dicha entidad federativa, la sentencia tendrá efectos únicamente entre las partes, conforme a lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, párrafos segundo y tercero<sup>33</sup>, de la Constitución Política del país y 42<sup>34</sup> de la Ley reglamentaria de la materia.
94. Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 41<sup>35</sup> de la Ley Reglamentaria de la materia, procede fijar los efectos y alcances de la sentencia.
95. Conforme a lo antes expuesto y las consideraciones del apartado de Estudio de Fondo, la invalidez del párrafo tercero del artículo 29 Bis de la Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, tendrá por efecto que el Municipio de Tlaxcala opere, valide, actualice, suspenda y cancele los registros del padrón de contratistas, **solamente respecto de las contrataciones de obra pública que realice o pretenda realizar con cargo a sus propios recursos**.
96. Para tal efecto, deberá aplicar a la regulación establecida en el Título Tercero de la Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, y demás disposiciones aplicables, pero las facultades que en dicho título se establecen en favor de la Secretaría de Finanzas para administrar y operar el padrón, se entenderán atribuidas al Municipio de Tlaxcala.

<sup>33</sup> **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>34</sup> **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.

<sup>35</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; [...]

97. Lo anterior, bajo la consideración de que, si la ejecución de obra pública del Municipio de Tlaxcala se realiza con cargo recursos estatales, entonces el procedimiento de contratación respectivo deberá atenderse al Padrón administrado por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado.
98. Finalmente, con el objeto de dar certeza jurídica a los entes públicos y al público en general en los procedimientos de contratación de obra pública del municipio, así como permitir al Municipio de Tlaxcala instrumentar las acciones para establecer el padrón de contratistas a su cargo, la declaración de invalidez surtirá sus efectos en un plazo de noventa días naturales contado a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.

#### X. DECISIÓN

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

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

**SEGUNDO.** Se reconoce la **validez** del artículo 55 de la Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, reformado mediante el DECRETO No. 225, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés.

**TERCERO.** Se declara la **invalidez** del artículo 29 Bis, párrafo tercero, de la referida Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, adicionado mediante el citado decreto, la cual surtirá sus **efectos** únicamente entre las partes a los noventa días naturales siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de dicho Estado, en los términos precisados en el apartado IX.

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

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

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

##### **En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con precisiones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al VI relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas, actos u omisiones reclamadas, a la existencia de los actos impugnados, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva. La señora Ministra Batres Guadarrama estuvo ausente durante esta votación.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

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

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose del párrafo 49, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por razones distintas y separándose de todas las consideraciones del tema 1, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en sus temas 1, denominado "Fundamentación y motivación legislativa", consistente en declarar infundado este concepto de invalidez, y 2, denominado "Autorización o formalización del contrato por la Secretaría de Infraestructura del Gobierno del Estado", consistente en reconocer la validez del artículo 55 de la Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

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

Se aprobó por mayoría de cinco votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado “Padrón Único de Contratistas del Estado de Tlaxcala y sus Municipios”, consistente en declarar la invalidez del artículo 29 Bis, párrafo tercero, de la Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios. Las señoras Ministras y el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Batres Guadarrama votaron en contra. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció un voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta únicamente entre las partes. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Batres Guadarrama votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de cinco votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaratoria de invalidez únicamente será para que el Municipio de Tlaxcala opere, valide, actualice, suspenda y cancele los registros del padrón de contratistas solamente respecto de las contrataciones de obra pública que realice o pretenda realizar con cargo a sus propios recursos, en la inteligencia de que, si se realiza con recursos estatales, entonces el procedimiento de contratación respectivo deberá atenerse al Padrón administrado por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama y Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de cinco votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta en un plazo de noventa días naturales, contados a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tlaxcala. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

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

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

**Votación que no se ve reflejada en los puntos resolutivos:**

Se expresó una mayoría de cinco votos en contra de esperar la presencia del señor Ministro Pardo Rebolledo para manifestar su voto en este asunto de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. Las señoras Ministras y el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Batres Guadarrama votaron en el sentido de esperarlo.

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión de trece de mayo de dos mil veinticinco por desempeñar una comisión oficial.

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

Firman las señoras Ministras Presidenta y la ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministra **Ana Margarita Ríos Farjat**.- 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 veinticinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 362/2023, promovida por el Municipio de Tlaxcala, Estado de Tlaxcala, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su sesión del trece de mayo de dos mil veinticinco. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México a veintiséis de agosto de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

**VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 362/2023, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE TRECE DE MAYO DE DOS MIL VEINTICINCO.**

En este voto expondré, por una parte, las razones que, a mi juicio, son las que deben regir la desestimación del concepto de invalidez sobre la indebida motivación de la medida legislativa impugnada; por otra, por qué no comparto uno de los efectos impresos a la invalidez de las normas combatidas ni la postergación de la eficacia de esta última.

**Razones del voto concurrente:**

Si bien compartí la desestimación del concepto de invalidez relativo a la falta de fundamentación y motivación de la medida legislativa, no compartí las razones aprobadas por la mayoría.

Tratándose de controversias constitucionales, cuyo ámbito tutelar es la competencia objetiva de los órdenes de gobierno y órganos autónomos, los planteamientos del actor deben estar vinculados a una violación a esa esfera competencial para que sea viable emitir un pronunciamiento de fondo en respuesta a ellos.

El argumento sobre falta de fundamentación y motivación legislativa de los artículos impugnados propuesto por el actor **no se relaciona directamente con la afectación a una competencia municipal** (como pudiera ser si, por ejemplo, alguna norma ordenara que los actos legislativos que trasciendan al ámbito municipal estuvieran afectos a una determinada forma de justificación legislativa), sino de forma indirecta (es decir, como una forma de regularidad básica de las normas). Por ello, en mi opinión, su desestimación tendría que regirse por la inaptitud del planteamiento para ser analizado en este medio de control de la constitucionalidad.

Por otra parte, aun cuando el Congreso local tiene facultades para legislar la contratación de obras públicas (lo cual se relaciona con la fundamentación de las normas en un plano abstracto), **para motivar el ejercicio de tal facultad no era necesario que se expresara algo en los documentos parlamentarios, como lo sugiere la sentencia.**

Incluso si en las iniciativas no se dijera nada sobre la medida legislativa, la motivación del acto se encontraría satisfecha en tanto que el fenómeno de la contratación de obra pública amerita ser regulado, ya sea para uniformarlo en cuanto a los procedimientos o a la calidad de los sujetos que participan en los procedimientos de adjudicación.

**Razones del voto particular:**

No comparto que, como efectos de la invalidez del artículo 29 Bis, párrafo tercero, de la Ley Obras para el Estado de Tlaxcala se asigne al Municipio de Tlaxcala la facultad de administrar el Padrón de Contratistas, respecto de las obras que sufrague con sus recursos.

Considero que el efecto de la invalidez debe limitarse a que no se le aplique al Municipio de Tlaxcala la regulación sobre el Padrón de Contratistas, pues la invalidez se declaró respecto de la autoridad competente para administrarlo y, por ende, careciendo de tal elemento (por la invalidez declarada), es jurídicamente inviable asignarle tal competencia al Municipio, dados los efectos inter-partes aplicables al caso.

Lo anterior se robustece si tenemos en cuenta que el Municipio no acudió a la controversia constitucional a cuestionar el traslado de una competencia suya en favor del orden estatal, pues simplemente antes no existía ningún padrón de contratistas. Por ello, en mi opinión, la consecuencia de la invalidez no puede ser asignarle una competencia que no tenía y que ni siquiera fue su pretensión tener, ya que su interés se sustentó, simplemente, en la injerencia que en la administración de su hacienda municipal tuvo la creación de un padrón controlado y administrado por el gobierno estatal.

Tampoco comparto, como lo he hecho en distintos precedentes, la postergación de efectos de la declaratoria de invalidez, pues estos últimos, por regla general, deben ser inmediatos, sin que advierta que, en el caso, se configure un supuesto para exceptuarme de la forma en que he votado recurrentemente, como sería, la vulneración directa de derechos humanos por el vacío normativo que deriva de la invalidez.

Es decir, en el caso no advierto que converja la razón de protección de derechos humanos por la que excepcionalmente voto a favor de la postergación de efectos.

En todo caso, la postergación de efectos únicamente podría justificarse en una razón de pertinencia o práctica, pues para que el Municipio implemente las medidas necesarias para la operación de dicho Padrón, sería conveniente que tuviera cierto tiempo previo a que surta efectos la invalidez de la norma, pero, como señalé previamente, tampoco comparto esa traslación de la competencia hacia el municipio.

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 tres fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de los votos concurrente y particular formulados por la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia del trece de mayo dos mil veinticinco, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la controversia constitucional 362/2023, promovida por el Municipio de Tlaxcala, Estado de Tlaxcala. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México a veintiséis de agosto de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

#### **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 362/2023.**

En sesión celebrada el trece de mayo de dos mil veinticinco, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el expediente citado al rubro, entre otras cosas, declaró la **invalidez del artículo 29 Bis, párrafo tercero, de la Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios**, adicionado mediante Decreto número 225, publicado el veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala.

#### **Consideraciones de la sentencia.**

El Tribunal Pleno sostuvo que es parcialmente procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional que promovió el Municipio de Tlaxcala en la que demandó la invalidez de distintas porciones del aludido Decreto.

Lo anterior, al considerar que el Poder Ejecutivo Estatal transgrede la libre administración de la hacienda municipal ya que la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado tendrá a su cargo la operación, validación, expedición, actualización, suspensión y cancelación de los registros del Padrón Único de Contratistas del Estado de Tlaxcala lo que conlleva una intromisión en los procesos de adjudicación y ejecución de las obras públicas municipales.

En principio se concluyó que es infundado el concepto de invalidez que formuló la accionante en torno a la invalidez del artículo 55 de la Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios que se vincula con la formalización del contrato de obra pública dentro del plazo de diez días hábiles siguientes al de la notificación del fallo.

Lo anterior, puesto que, bajo una interpretación sistemática de la ley, se debe entender que el trámite de formalización al que se refiere esa disposición legal únicamente se refiere a los contratos celebrados por el Gobierno del Estado no así por los Municipios.

Razón por la que no existe interferencia o invasión alguna en las facultades del Municipio actor para adjudicar y celebrar sus contratos de obra pública.

En el apartado VIII.3 se analiza el contenido del artículo 29 Bis, párrafo tercero, de la legislación estatal en comento y la mayoría de los integrantes de este Tribunal Constitucional, arribó al convencimiento de que dicha porción normativa es inválida toda vez que la regulación del Padrón Único de Contratistas del Estado de Tlaxcala es violatoria de los principios constitucionales de la autonomía municipal y la libre administración hacendaria del Ayuntamiento ya que se erige como un requisito *ex ante* para que el Municipio pueda materializar un contrato de obra pública que se realiza con recursos propios.

#### **Consideraciones del voto particular.**

Mi disenso con la sentencia emitida por el Pleno de este Tribunal Constitucional se enfoca únicamente en el apartado que se identificó como VIII.3 vinculado con el Padrón Único de Contratistas del Estado de Tlaxcala.

En mi concepción la autonomía municipal y la libre administración hacendaria debe entenderse bajo los límites constitucionales que prevé el párrafo cuarto del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>1</sup> por lo que la creación del Padrón Único de Contratistas constituye una herramienta eficaz que abona a obtener un grado de certeza y seguridad respecto de las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, para que el Estado, en este caso a través del Municipio, pueda administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez los recursos económicos de que disponga.

Es por medio de este padrón, con una vigencia anual, que se podría tener un elemento objetivo que permitiría conocer la evaluación de la capacidad material y operativa de los potenciales contratantes, así como la vigilancia permanente de su trayectoria de cumplimiento en materia de realización de obras públicas efectuadas con recursos estatales o bien municipales.

A mayor abundamiento la medida legislativa se constituye como una herramienta de simplificación administrativa que coadyuvaría en la eficiencia de la contratación de obra pública, en plena armonía con el marco constitucional previsto en el párrafo primero del artículo 134 de la Constitución General, pues la información con que se nutriría dicho padrón podría ser consultada, en el caso de Tlaxcala, por los sesenta ayuntamientos que lo componen lo que significaría evitar multiplicidad de registros en detrimento del patrimonio público.

Por ello, respetuosamente, no comparto esta parte de la sentencia, es decir, la declaratoria de invalidez decretada por el Tribunal Pleno.

Atentamente

Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- 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 particular formulado por la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en relación con la sentencia del trece de mayo dos mil veinticinco, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la controversia constitucional 362/2023, promovida por el Municipio de Tlaxcala, Estado de Tlaxcala. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México a veintiséis de agosto de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

<sup>1</sup> "Artículo 134...

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones Texto actualizado al martes 15 de abril de 2025. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes...".