

*Gobierno del Estado
Libre y Soberano de Chihuahua*



Registrado como
Artículo
de segunda Clase de
fecha 2 de Noviembre
de 1927

Todas las leyes y demás disposiciones supremas son obligatorias por el sólo hecho de publicarse en este Periódico.

Responsable: La Secretaría General de Gobierno. Se publica los Miércoles y Sábados.

Chihuahua, Chih., sábado 05 de junio de 2021.

No. 45

Folleto Anexo

**SENTENCIA DICTADA POR LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN
LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL N°
271/2017, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO
DE JUÁREZ**

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
271/2017.**

**PROMOVENTE: MUNICIPIO DE
JUÁREZ, ESTADO DE CHIHUAHUA.**

**PONENTE:
MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.**

**SECRETARIO:
JORGE JANNU LIZÁRRAGA DELGADO.**

**COLABORÓ:
ALEJANDRA GABRIELA CRISTIANI LEÓN**

Vo. Bo.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día dieciséis de enero de dos mil veinte.

Cotejó:

**VISTOS Y
RESULTANDO:**

PRIMERO. Demanda. El diez de octubre de dos mil diecisiete, se recibió en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el escrito signado por Héctor Armando Cabada Alvidrez y Roberto Rentería Manqueros, en su carácter de Presidente y Secretario, respectivamente, del Municipio de Juárez, Estado de Chihuahua,

mediante el cual promovieron juicio de controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la propia entidad, con la finalidad de impugnar los siguientes actos:

“(…) La invalidez de la reforma a la Constitución Política del Estado de Chihuahua contenida en el Decreto número LXV/RFCNT/0362/2017 VI P.E. que fuera publicada en el ejemplar número 69 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua, correspondiente al día treinta de agosto de dos mil diecisiete, específicamente, lo relativo a la adición del artículo 142 bis y la reforma a los artículos 170 y 178 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua.

La norma cuya invalidez se demanda es el artículo 142 Bis y por consecuencia también los artículos 170, fracción IV y el último párrafo de la fracción III del precepto 178 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua”.

SEGUNDO. Antecedentes. Los antecedentes narrados por el Poder actor, en síntesis son los siguientes:

1. El veintisiete de mayo de dos mil quince, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de anticorrupción, modificándose para tal efecto los artículos 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. En cumplimiento a lo previsto en la reforma constitucional antes referida, el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación su ley reglamentaria, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

3. Acorde con las reformas anteriores, el diecinueve de julio de dos mil diecisiete, el Congreso del Estado de Chihuahua aprobó el Decreto LXV/RFCNT/0362/2017 VI P.E que contenía la reforma a diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado para incorporar el Sistema Estatal Anticorrupción, pendiente de aprobación por parte de los Ayuntamiento del Estado.

4. El proceso de reforma constitucional en Chihuahua, está regulado en el artículo 202 de la Constitución Política del Estado; conforme a dicho precepto, el Congreso Estatal remitió el Decreto citado en el punto anterior al Ayuntamiento de Juárez para su discusión y, en su caso, aprobación. De esta manera, en sesión ordinaria de veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, el Cabildo determinó por mayoría de votos no aprobar la reforma citada.

5. No obstante, la reforma constitucional en comento fue aprobada por cuarenta y tres ayuntamientos, los cuales conforman más de la mitad de la población del estado (52.16%)¹, con lo que se tuvo por satisfecho el requisito previsto en la fracción II del artículo 202² de la Constitución de Chihuahua.

¹ Según la constancia de votación que se adjunta a la presente demanda como Anexo E.

² Art. 202.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere (...)

II. Que sean aprobadas por, cuando menos, veinte ayuntamientos que representen más de la mitad de la población del Estado.

6. El Congreso del Estado mediante Decreto LXV/DRFCT/0377/2017 II D.P., declaró aprobadas las reformas a la Constitución Política del Estado y ordenó su publicación en el Periódico Oficial del Estado, el treinta de agosto de dos mil diecisiete.

7. El veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete, en sesión ordinaria el Ayuntamiento de Juárez, Chihuahua, determinó por mayoría de votos, instruir al Presidente Municipal y al Secretario del Ayuntamiento para hacer valer las acciones legales en contra de la reforma constitucional contenida en el decreto LXV/RFCNT/0362/2017 VI. P.E., específicamente por lo que hace al órgano interno de control de los Municipios integrantes de la entidad³.

TERCERO. Preceptos constitucionales señalados como violados y síntesis de los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor. La parte actora señaló como violados los artículos 13, 14, 16, 40, 41, párrafo primero, 113, 115, fracción II, 120, 128 y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y planteó en síntesis los siguientes conceptos de invalidez:

➤ La reforma a la Constitución del Estado de Chihuahua contenida en el Decreto LXV/RFCNT/0362/2017 VI. P.E., en la parte en la que impone a los Síndicos municipales como encargados del control interno de los Municipios contraviene la autonomía municipal.

➤ La Constitución Federal así como Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, contemplan requisitos similares

³ Anexo C y C-1.

para quien pretenda ocupar el cargo de Titular de la Auditoría Superior de la Federación, entre otros, se exige una antigüedad en la expedición del título profesional y experiencia en el área de fiscalización de recursos públicos de mínimo diez años, de igual forma se requiere la no afiliación partidista.

➤ Las deficiencias e irregularidades del decreto impugnado, se manifiestan al momento de intentar transferir o adaptar el sistema anticorrupción al nivel municipal, de manera específica, al designar al órgano interno de control de los municipios.

➤ En el Decreto impugnado se confiere la función de control interno de los Municipios en la figura del Síndico, desvirtuando con ello los principios de objetividad e imparcialidad que imperan en el diseño de los sistemas de fiscalización tanto federal como estatal.

➤ Existe una falsa apreciación del legislador estatal, al asumir equivocadamente que el control interno de los municipios, incluso antes de la reforma constitucional, ya recaía por ministerio de ley en los síndicos municipales.

➤ El contenido del artículo 142 bis⁴ del Decreto impugnado, resulta incorrecto, toda vez que parte de la premisa falsa de que en el

⁴Art. 142 Bis.- La figura del Síndico tiene a su cargo la vigilancia de la Hacienda Pública Municipal y el Control Interno Municipal en los términos y con las atribuciones que le confiere la ley.

Estado de Chihuahua, a los Síndicos Municipales se les confiera el control interno municipal; efectivamente, de conformidad con los artículos 36 A y 36 B del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, a los Síndicos municipales únicamente se les confiere la vigilancia del gasto público y del patrimonio municipal más no así todas las atribuciones que implica un órgano interno de control.

➤ La designación de los Síndicos Municipales como encargados del control interno de los municipios es equivocada, ilegal y contraria a los principios fundamentales relativos a la autonomía y buen funcionamiento de los Municipios, ello al encomendar una labor enteramente técnica, profesional, objetiva e imparcial, a una figura eminentemente política, desvirtuando con ello la naturaleza y fines del propio sistema anticorrupción.

➤ Resulta claro que el artículo 113 constitucional no establece que el Síndico deba formar parte del sistema nacional o de los sistemas estatales anticorrupción.

➤ El artículo 142 bis de la Constitución local, viola el principio de autonomía municipal consagrado en la Constitución Federal, así como una serie de disposiciones constitucionales aplicables y que norman las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno al amparo de la Constitución Federal.

➤ La adición del artículo 142 bis afecta la esfera jurídica del Municipio porque las autoridades demandadas invadieron la esfera de competencia que le asiste en términos del artículo 115 constitucional, ya

que con su intromisión, se afecta el desempeño cotidiano de la administración pública municipal.

➤ El precepto impugnado restringe la libertad del Municipio actor para dictar sus propias normas en el ámbito de su competencia así como para establecer las funciones del Síndico Municipal como parte de la organización administrativa interna, atentando con ello las disposiciones que en el Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Juárez, ya se contemplan en relación con el titular de la Contraloría Municipal, funcionario encargado del control interno conforme a la reglamentación vigente en el Municipio.

CUARTO. Radicación y admisión. Por acuerdo de diez de octubre de dos mil diecisiete⁵, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de la presente controversia constitucional con el número 271/2017 y se designó, por razón de turno, como instructor al señor Ministro Alberto Pérez Dayán; posteriormente, mediante auto de dieciocho de octubre siguiente⁶, el Ministro instructor admitió la demanda.

⁵ Fojas 83 a 84 del expediente principal relativo a la controversia constitucional [271/2017](#).

⁶ Ibid, fojas 85 a 87.

QUINTO. Contestación a la demanda por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua. El Gobernador del Estado de Chihuahua formuló su defensa en los siguientes términos:⁷

➤ De conformidad con el artículo 19, fracción VI, de la ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las controversias constitucionales son improcedentes cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto, lo que se actualiza en el caso, toda vez que el artículo 105, fracciones VII y VIII de la Constitución Estatal, prevé un recurso ordinario de defensa para los Municipios y Ayuntamientos en el Estado de Chihuahua, controversia constitucional local; mismo que no fue agotado previo a acudir a esta instancia.

➤ Es infundado lo argumentado por el Municipio actor en su escrito inicial, en el sentido de que el Decreto impugnado, al otorgar a los Síndicos cierto control interno, se contravenga o interfiera con la autonomía municipal consagrada en el artículo 115 de la Constitución Federal, ya que no existe similitud de figuras en las que recae a nivel Federal, por lo que no existen parámetros transversales, dada la conformación política de los Municipios, aunado al hecho de que el artículo 113 constitucional, no hace referencia sobre la figura y/o figuras sobre las cuales debe recaer la vigilancia del control interno de los Municipios.

⁷ Fojas 113 a 142 del expediente principal.

➤ También es infundado el argumento relativo a que se quebranta la figura de la autonomía municipal, al haber una intromisión que afecta el desempeño cotidiano de la administración pública municipal generándose un agravio y/o limitación a la libertad del Municipio de Juárez para dictar sus propias normas en el ámbito de su competencia, así como para establecer las funciones del Síndico como parte de la organización administrativa interna, atendando con ello las disposiciones que prevé el Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Juárez.

➤ En efecto, al Municipio le corresponde la facultad reglamentaria, aspecto que se explica argumentando que formalmente es una función administrativa, pero materialmente legislativa; esto es, el Municipio no hace leyes desde el punto de vista formal, sino solamente actos legislativos desde el punto de vista material, pues los Reglamentos son normas que participan de las características de leyes, es decir, son actos generales, pero siempre deberán conservar las limitaciones establecidas en el artículo 115, fracción II, constitucional.

➤ Conforme a lo dispuesto en el artículo 113 constitucional, último párrafo⁸, es facultad exclusiva de las entidades federativas establecer sistemas locales anticorrupción y fiscalización, con el objeto

⁸ Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detención y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, por tanto, por disposición constitucional expresa, es facultad exclusiva de las legislaturas Estatales, por medio de los Congresos Locales, emitir las disposiciones legales de observancia general en dicha materia, habida cuenta que no debe perderse de vista que la facultad reglamentaria municipal debe respetar los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

➤ Bajo esta tesitura no existe invasión a la esfera competencial del Municipio de Juárez, ya que es facultad exclusiva del Congreso Local legislar en primer término el ámbito de su competencia en la materia de anticorrupción y fiscalización, para que una vez realizado lo anterior, el Municipio o cualquier otro integrante del Estado de Chihuahua, esté en aptitud de emitir sus reglamentos correspondientes, tal y como como lo establece el artículo 141⁹ de la entidad.

➤ Si bien es cierto, el artículo 113 constitucional no establece específicamente sobre qué figura y/o figuras en el ámbito municipal, deberá recaer la vigilancia del sistema anticorrupción y fiscalización, es precisamente para ello, que las legislaturas estatales tienen facultades legales para establecer y adaptar en sus dispositivos legales este tipo de figuras y así hacer cumplir la materia en análisis.

⁹ Artículo 141. Los ayuntamientos están facultados para aprobar, de acuerdo a las leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado, los bandos de policía y gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

➤ Tampoco le causa agravio lo sostenido por el al Municipio actor en cuanto a que el hecho de que el Síndico Municipal pueda pertenecer a un partido político, sea parte de la planilla o no del Presidente Municipal, o de cualquier otro integrante de la administración que dirija el Ayuntamiento respectivo, vaya a generar una disrupción o un conflicto en su integración, pues dicho aspecto en realidad no le repara perjuicio alguno ni significa un motivo por el cual pueda invalidarse la reforma impugnada.

➤ En ese sentido, las violaciones que aduce el Municipio actor son afirmaciones que recaen sobre la posible conducta del sujeto que en su momento ostente el cargo de síndico municipal y no sobre la figura misma, de ahí que dichas afirmaciones no pueden ser consideradas como argumentos jurídicos que constituyan conceptos de invalidez de las normas impugnadas.

➤ Atento a lo anterior, las disposiciones contenidas en el Decreto controvertido y en específico en los artículos 142 bis, 170 y 178, de la Constitución del Estado de Chihuahua, no contienen disposiciones que configuren invasiones a la esfera de competencia del Municipio o violaciones a su autonomía.

SEXTO. Contestación de la demanda por parte del Congreso del Estado de Chihuahua. Mediante escrito presentado en este Alto

Tribunal el veintisiete de diciembre de dos mil diecisiete¹⁰, el Congreso del Estado contestó la demanda de controversia, aduciendo esencialmente lo siguiente:

➤ Es infundado lo argumentado por la actora en su escrito inicial, en el sentido de que el Decreto impugnado al dar a los Síndicos cierto control interno, se contravenga o interfiera de manera alguna con la autonomía municipal consagrada en el artículo 115 constitucional, ya que no existe similitud de figuras en las que recaiga el sistema estatal anticorrupción a nivel estatal, como en las figuras en las que recae a nivel federal, por lo que no existen parámetros transversales dada la conformación política de los Municipios, aunado al hecho de que el artículo 113 de la Constitución Federal no hace referencia, sobre la figura y/o figuras sobre las cuales deba recaer la vigilancia del control interno de los Municipios.

➤ Conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 113, último párrafo, es facultad exclusiva de las entidades federativas establecer sistemas locales anticorrupción y fiscalización, con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

➤ No existe ni ha existido invasión a la esfera competencial del Municipio de Ciudad Juárez, ya que es facultad exclusiva del Congreso

¹⁰ Fojas 655 a 693 del expediente principal relativo a la controversia constitucional 271/2017.

Local, legislar en el ámbito de su competencia en la materia de anticorrupción y fiscalización; a partir de este momento, el Municipio de Juárez, o cualquier otro integrante del Estado de Chihuahua, podrá emitir sus Reglamentos correspondientes, los cuales deberán respetar el principio de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

➤ En relación con el argumento de la parte actora en el sentido de que el Decreto impugnado, al dar a los Síndicos cierto control interno, se contraviene o interfiere con la autonomía municipal, consagrada en el artículo 115 de la Constitución Federal, habida cuenta que puede provocar que las facultades del órgano de control interno, encomendadas a los Síndicos sean eventualmente utilizadas como arma política en detrimento de la gobernabilidad municipal, aspecto que es susceptible de generar disrupción e ingobernabilidad; resulta infundado, porque se trata de meras afirmaciones dogmáticas y subjetivas, que podrían ser aplicables en todo caso en contra de la persona que eventualmente ostente dicho cargo y no en cuanto a la figura en sí.

➤ En caso de que se considere que el Síndico Municipal en ejercicio de sus funciones ha incurrido en faltas administrativas graves, la autoridad competente para imponer las sanciones respectivas será en todo caso el Tribunal de Justicia Administrativa.

➤ Por último sostiene que no le causa agravio al Municipio actor el hecho de que el Síndico Municipal, pueda pertenecer a un partido político y sea parte de la planilla o no del Presidente Municipal o de cualquier otro integrante de la administración que dirija el Ayuntamiento respectivo, ya que dicha circunstancia no le significa un agravio ni un motivo por el cual puedan invalidarse las reformas impugnadas, sino que ello se justifica atendiendo al sistema de pesos y contrapesos que cualquier administración debe contemplar con la finalidad de tener un eficiente sistema de rendición de cuentas.

SÉPTIMO. Opinión de la Procuraduría General de la República.

El Procurador General de la República se abstuvo de formular pedimento, así como de expresar manifestación alguna.

OCTAVO. Audiencia. Agotado el trámite correspondiente¹¹, el quince de febrero de dos mil dieciocho¹² se realizó la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹³, en la cual de conformidad con el diverso 34 del mismo ordenamiento, se relacionaron las constancias de autos, se admitieron las pruebas documentales ofrecidas así como la instrumental de actuaciones, se tuvieron por presentados los alegatos del Municipio actor y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

¹¹ Según lo ordenado mediante acuerdo de cuatro de enero de dos mil dieciocho, fojas 1069 a 1071 del expediente principal.

¹² Fojas 1095 a 1096 del expediente principal.

¹³ En adelante la Ley Reglamentaria

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para conocer del presente asunto de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso i)¹⁴, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se trata de una controversia constitucional planteada por el Municipio de Juárez en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, todos del Estado de Chihuahua, en la que se demanda la invalidez de la reforma a la Constitución Política del Estado de Chihuahua contenida en el Decreto número LXV/RFCNT/0362/2017 VI P.E.

SEGUNDO. Oportunidad. Como se mencionaba, el Municipio actor controvierte el Decreto **LXV/RFCNT/0362/2017 VI P.E.**, en el que se adicionó el artículo **142 bis** y se reformaron los artículos 170 y 178 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial de la entidad, el treinta de agosto de dos mil diecisiete.

En esa tesitura, para estar en aptitud de determinar la oportunidad en la presentación de la demanda, debe estarse a lo previsto por el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria, que prevé que cuando

¹⁴ Art. 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, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: (...)

i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

en una controversia constitucional se impugnen normas generales, la demanda respectiva puede promoverse en dos momentos a saber:

a) Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y

b) Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

Conforme a lo anterior, se estima que la controversia constitucional se presentó **oportunamente**, dado que el Decreto número **LXV/RFCNT/0362/2017 VI P.E.** que adicionó y reformó la Constitución Política del Estado de Chihuahua, se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el **treinta de agosto de dos mil diecisiete**¹⁵, por lo anterior, el plazo para su presentación transcurrió **del treinta y uno de agosto, al once de octubre de dicho año** por ello, si el escrito de demanda se presentó el **diez de octubre de dos mil diecisiete**¹⁶, se estima que su presentación es **oportuna**.

TERCERO. Legitimación activa. El artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que podrán comparecer a juicio los funcionarios que en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representar a los órganos correspondientes.

¹⁵ Foja 55 del expediente relativo a la controversia constitucional **271/2017**.

¹⁶ Ibid, foja 28 vuelta.

En el caso, suscriben la demanda **Héctor Armando Cabada Alvírez y Roberto Rentería Manqueros**, Presidente y Secretario, respectivamente, del Municipio de Juárez, Chihuahua; en primer término el Presidente Municipal acredita tal carácter con la copia certificada de la constancia de mayoría de la elección expedida por el Instituto Estatal Electoral¹⁷ en la que consta que en la elección celebrada el once de junio de dos mil dieciséis, fue electo en dicho cargo, aunado a que adjunta copia certificada del acta por la que rinde protesta del cargo.¹⁸ Por otra parte, también obra constancia de que Roberto Rentería Manqueros fue designado Secretario de la Presidencia Municipal.¹⁹

En este sentido, de conformidad con el artículo 29, fracción XII, del Código Municipal para el Estado de Chihuahua²⁰ es el **Presidente Municipal** quien ostenta la **representación del Municipio**, con todas las facultades de un apoderado general; en consecuencia, es claro que conforme al precepto mencionado, el Presidente Municipal es quien cuenta con la representación necesaria para acudir a esta instancia; de igual forma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 105, fracción I,

¹⁷ Foja 29 del expediente en que se actúa.

¹⁸ Foja 32 del expediente.

¹⁹ Foja 31 del expediente.

²⁰ ARTÍCULO 29. El Presidente Municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

XII. Representar al Municipio, con todas las facultades de un apoderado general; nombrar asesores y delegados y otorgar poderes generales y especiales para pleitos y cobranzas;

inciso i), de la Constitución Federal, el Municipio es uno de los entes legitimados para promover el juicio de controversia constitucional.

CUARTO. Legitimación pasiva. En la demanda fueron señaladas como autoridades demandadas, el Poder Ejecutivo, el Secretario General de Gobierno y el Poder Legislativo, todos del Estado de Chihuahua, carácter que les fue reconocido en el auto dictado por el Ministro instructor el dieciocho de octubre de dos mil diecisiete.

En esa virtud, por parte del Poder Ejecutivo Estatal, comparece **Javier Corral Jurado**, en su carácter de Gobernador de la entidad, lo que acreditó con la copia certificada del Decreto número **1625/2016 XXII P.E.**²¹ de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado, en la que consta que rindió protesta de dicho cargo. Al respecto, el artículo 31, fracción II²², de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, establece que el Poder Ejecutivo se deposita en un funcionario que se denominará “Gobernador del Estado” el cual de conformidad con el diverso numeral 93, fracción XXVIII, del propio ordenamiento constitucional, cuenta con la facultad de representar al Estado en todo juicio o controversia que pueda afectar los intereses de éste²³. Bajo esta tesitura, si suscribió la contestación de demanda fue precisamente el Titular del Poder Ejecutivo de la entidad, es claro que éste cuenta con la

²¹ Foja 191 del expediente principal.

²² “Artículo 31. El Poder Público del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y se deposita: (...)

II.- El Ejecutivo, en un funcionario que se denominará Gobernador del Estado”.

²³ Artículo 93. Son facultades y obligaciones del Gobernador: (...)

XXVIII.- Representar al Estado en todo juicio o controversia que pueda afectar los intereses de éste, pudiendo nombrar uno o varios apoderados o delegados para tal efecto.

representación para acudir a esta instancia, máxime que es la autoridad que promulgó el Decreto impugnado.

Asimismo, comparece en su carácter de Secretario General de Gobierno, César Alejandro Jáuregui Robles, quien acredita dicho carácter con la copia certificada de la protesta de dicho cargo²⁴ y quien conforme a las facultades que le otorga el artículo 97 de la Constitución Estatal, firmó la reforma impugnada²⁵. Por tanto, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, se estima que cuenta con la representación para acudir a esta instancia²⁶.

En representación del Poder Legislativo, acuden Diana Karina Velázquez Ramírez, en su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva y Francisco Hugo Gutiérrez Dávila con el carácter de Titular de la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales del Congreso del Estado de Chihuahua; ostentan tal carácter con base en el contenido de los Decretos números

²⁴ Foja 462.

²⁵ Art. 97.- Todas las leyes o decretos del Congreso, salvo los casos previstos en el artículo 74, deberán ser firmados por el Gobernador y el Secretario General de Gobierno, requisito sin el cual no serán obligatorios; los reglamentos, acuerdos, órdenes y circulares y demás disposiciones del Gobernador, serán firmados por el Secretario General de Gobierno y por el Secretario o Coordinador a que el asunto corresponda o por el Fiscal General del Estado, en su caso.

²⁶ Al respecto, resulta aplicable el criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno, número 104/2004, que lleva por rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN AQUÉLLA, TANTO RESPECTO DEL REFRENDO, COMO DE LA PUBLICACIÓN DE LOS DECRETOS DEL GOBERNADOR.”**

LXV/ITMDT/0379/201 I. J.P y LXV/NOMBR/0010/2016 I P.O.,²⁷ publicados los días uno de septiembre de dos mil diecisiete y veintiséis de octubre de dos mil dieciséis, respectivamente, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y en virtud de los cuales se aprobó su designación en dichos cargos.²⁸ De ellos se desprende, que por lo que hace a la designación de la Diputada Diana Karina Velázquez Ramírez, fue nombrada para el periodo comprendido del uno de octubre de dos mil diecisiete, al treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho, mientras que respecto del nombramiento del Secretario de Asuntos Interinstitucionales, no se advierte que se haya establecido un período de duración, sin embargo, no existe prueba en contrario en el expediente que desvirtúe que el citado funcionario ya no desempeñe tal función²⁹.

En esa tesitura, del artículo 75, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Chihuahua vigente se desprende que la Presidenta de la Mesa Directiva tiene la facultad de representar al Congreso en juicio y fuera de él y conforme al contenido del numeral 131, fracciones I y II del referido ordenamiento legal, al Secretario de Asuntos Interinstitucionales le corresponde atender los asuntos legales del Congreso, conjunta o separadamente con quien presida la Mesa Directiva, en los juicios en que sea parte, tanto en períodos ordinarios como en los recesos de la

²⁷ Foja 897 vuelta del expediente principal.

²⁸ Dicho decretos están disponibles en la página oficial del Congreso estatal <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/decretos/archivosDecretos/6348.pdf> y <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/decretos/archivosDecretos/5923.pdf>

²⁹Al efecto resulta aplicable el criterio que lleva por rubro y datos de identificación. **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. APLICACIÓN DE LAS REGLAS SOBRE REPRESENTACIÓN DE LAS PARTES.”** (Época: Novena Época Registro: 175992 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIII, Febrero de 2006 Materia(s): Constitucional Tesis: 1a. XIII/2006 Página: 1539).

legislatura.³⁰ Atento a lo anterior, dado que el Poder Legislativo es demandado en el presente juicio de controversia constitucional y toda vez que los servidores públicos que acuden cuentan con las facultades suficientes para representarlo, se le reconoce legitimación pasiva.

QUINTO. Causas de improcedencia invocadas por las autoridades demandadas. Las autoridades demandadas coinciden en señalar que en el caso se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria, en virtud de que no se agotó la vía prevista en el numeral 105, fracciones VII y VIII, de la Constitución Local, la cual prevé un recurso judicial consistente en una controversia constitucional local para resolver el conflicto planteado.

En efecto, el artículo 105, fracciones VII y VIII de la Constitución del Estado de Chihuahua, faculta al Pleno del Tribunal Superior de Justicia para resolver las controversias que se susciten entre los Ayuntamientos y el Congreso del Estado así como con el Ejecutivo

³⁰ Artículo 75. La o el Presidente de la Mesa Directiva lo será también del Congreso, y tendrá las atribuciones siguientes:

I. Ostentar la representación oficial del Congreso del Estado y, en su caso, conferir y revocar poderes generales o especiales con la amplitud de facultades que estime necesarias.

Artículo 131. A la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales corresponde el despacho de lo siguiente:

I. Atender los asuntos legales del Congreso en sus aspectos jurídicos, consultivos, administrativos y contenciosos.

II. Representar al Congreso, conjunta o separadamente con quien presida la mesa Directiva o la Diputación Permanente, en los juicios en que se parte, tanto en períodos ordinarios como en los recesos de la legislatura.

Estat³¹. Al respecto, ha sido criterio de este Alto Tribunal, que las vías de carácter local para la resolución de conflictos deben agotarse previamente a esta instancia, **siempre y cuando en los conceptos de invalidez no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal**, sino que su transgresión se haga derivar de la vulneración de normas locales. En el caso, de los conceptos de invalidez expuestos por el Municipio actor, se desprende que aduce violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, al señalar que considera que la reforma que por esta vía se impugna, transgrede el **principio de autonomía municipal** consagrado en el artículo 115 así como diversos parámetros previstos en el diverso numeral 113 en cuanto al sistema estatal de anticorrupción, ambos numerales correspondientes a la Ley Fundamental. Por lo anterior, la cuestión que en esta vía se resuelve, si bien puede ser resuelta en un juicio de controversia constitucional local, lo cierto es que el hecho de que se aleguen violaciones directas a la Constitución Federal, no obliga a que se agote necesariamente dicho recurso judicial local sino que procede la controversia constitucional competencia de este Alto Tribunal, en términos de lo previsto en el artículo 105, fracción I, inciso i), de la propia Norma Suprema, máxime que la interpretación de ésta corresponde en exclusiva a la Suprema

³¹ Artículo 105. Corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia: (...)

VII.- Resolver las controversias que se susciten entre los ayuntamientos y el Congreso del Estado.

VIII.- Resolver los conflictos que se susciten entre dos o más municipios de la Entidad, así como entre los municipios y el Ejecutivo del Estado, en los términos que disponga la ley.

Corte de Justicia de la Nación³². Lo anterior, tiene sustento en la jurisprudencia que a continuación se cita:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES. El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales **sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local** que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y,**

³² En este punto los señores Ministros, Yasmin Esquivel Mossa, votó con el sentido del proyecto pero con salvedades, mientras que el Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea votó también con el proyecto pero apartándose de consideraciones.

concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”³³

En otro orden, los Poderes locales demandados sostienen que el presente asunto debe sobreseerse debido a que el actor carece de legitimación en la causa, ya que no se actualiza un agravio en su perjuicio, al no existir la invasión de facultades alegada por el Municipio; al respecto, se considera que dicha cuestión no puede deducirse en este momento, debido a que precisamente uno de los argumentos centrales del Municipio actor, parte de la base de que con la reforma constitucional impugnada, se invadió su esfera competencial, de ahí que dicha cuestión en realidad forme parte del estudio de fondo del asunto.

“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.”³⁴

³³ Época: Novena Época Registro: 188010 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XV, Enero de 2002 Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 136/2001 Página: 917

³⁴ Época: Novena Época, Registro: 193266, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Septiembre de 1999, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 92/99, Página: 710

En razón de lo anterior y al no existir otras causas de improcedencia, ni advertir la actualización de oficio de alguna de ellas, se procede al análisis de fondo de las normas impugnadas.

SEXTO. Estudio de fondo de la controversia constitucional.

Con base en lo expuesto por el Municipio, el estudio del presente asunto se centrará en determinar si los artículos 142 bis, 170, fracción IV, y 178, fracción III, último párrafo, del Decreto de reformas constitucionales LXV/RFCNT/0362/2017 VI P.E. infringen el principio de autonomía municipal previsto en el artículo 115 así como lo señalado en el diverso numeral 113, en lo tocante al sistema estatal de anticorrupción, ambos de la Carta Fundamental; por señalar que el Síndico Municipal fungirá como Contralor Interno, ya que dicho cargo en opinión del Municipio, debe ser desempeñado por un servidor público con experiencia técnica en el área, como acontece con los requisitos para ser Auditor Superior de la Federación, y no por un funcionario que es electo mediante sufragio popular, habida cuenta que sostiene que el Congreso del Estado únicamente está facultado para establecer las bases generales en materia municipal, por lo que corresponde al Ayuntamiento la aprobación de los reglamentos y otras disposiciones que organicen la administración pública municipal.

En esa tesitura, se estima conveniente en primer término destacar el contenido de los artículos de la Constitución Local impugnados en esta vía, los cuales son del tenor siguiente:

“Artículo 142 bis. La figura del Síndico tiene a su cargo la vigilancia de la Hacienda Pública Municipal y **el Control Interno Municipal** en los términos y con las atribuciones que le confiere la ley.

Artículo 170. El Sistema Estatal de Fiscalización tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como con el Sistema Nacional de Fiscalización, a fin de promover el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos, en los términos que determinen la ley estatal y federal en la materia.

Son integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización:

- I. La Auditoría Superior del Estado;
- II. La Secretaría responsable del Control Interno del Ejecutivo;
- III. Los órganos internos de control de los organismos constitucionalmente autónomos, y
- IV. **Las Sindicaturas Municipales.**

Los entes públicos estatales fiscalizadores y fiscalizados deberán apoyar en todo momento al Sistema Estatal de Fiscalización en la implementación de mejoras para la fiscalización de los recursos públicos.

Artículo 178. (...)

III. (...)

La ley establecerá los requisitos para ser titular de cualquiera de los órganos internos de control comprendidos en esta Constitución.

Además dichos titulares no deberán haber sido candidatos ni dirigentes de algún partido político en los cinco años anteriores a su designación; durante su encargo no podrán formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Se exceptúa del anterior párrafo lo relativo a la figura del Síndico.”

El punto de partida para determinar la invalidez de las disposiciones legales impugnadas es el principio de **autonomía municipal y la correspondiente invasión de competencias**, argumento que se estima **fundado** en razón de los siguientes razonamientos.

En primer término, es menester destacar que el origen de la invalidez es justamente la **afectación al ámbito de atribuciones** del Municipio, ya que las reformas a la Constitución local, particularmente los artículos 142 bis, 170, fracción IV y 178, fracción III, párrafo último, vulneran el régimen previsto en la Constitución General de la República, específicamente en su artículo 115, fracción I³⁵; ello en la medida de que

³⁵ “Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

a uno de los integrantes constitucionales del Ayuntamiento, como es el Síndico, **le son asignadas de manera indebida funciones que no son propias y que no las tiene asignadas constitucionalmente**, razón por la cual se **invade el ámbito de competencias** del Municipio.

Asimismo, la vinculación competencial radica fundamentalmente en la **afectación al ámbito municipal** regulado directamente en la Ley Fundamental como una **garantía institucional**, en el entendido de que esta garantía consiste expresamente en ser parte del Sistema Nacional Anticorrupción, tal y como lo dispone el diverso artículo 113 constitucional³⁶, en el sentido de que dicho sistema es la **instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno** competentes, **incluido** por supuesto **el municipal**, en la prevención, detección, sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción en los que intervienen los servidores públicos.

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

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

³⁶ Art. 113. **El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes** en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas: (...)

Aunado a lo anterior, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción³⁷ señala que **los entes públicos, en sus tres órdenes jurídicos de gobierno están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas** que permiten el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto así como la actuación ética y responsable de cada servidor público.

Bajo esta perspectiva, los artículos impugnados, 142 bis, 170, fracción IV y 178, fracción III, de la Constitución del Estado de Chihuahua, **vulneran los principios de independencia y autonomía municipal**, que deben permear en este sistema, **al establecer un diseño institucional que no permite garantizar de manera efectiva el combate a la corrupción**, impidiendo además con ello al Municipio cumplir con los objetivos, finalidades y obligaciones que la Constitución General de la República, les impone en esta materia, con lo cual se afecta invariablemente la esfera competencial del Municipio, tal y como lo señala el Municipio actor en su demanda de controversia constitucional. En este punto, resulta aplicable la jurisprudencia del Tribunal Pleno, número 42/2015, que lleva por rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL**

³⁷ Artículo 5. Son principios rectores que rigen el servicio público los siguientes: legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito.

Los Entes públicos están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, y la actuación ética y responsable de cada servidor público.

FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.”³⁸

Atento a lo anterior, **el Constituyente local está definiendo cuestiones que el competen de manera exclusiva a la autoridad municipal**, máxime que como ya se precisó en líneas anteriores, la instancia de coordinación que demanda el Sistema Nacional Anticorrupción a los diferentes niveles de gobierno, entre ellos, el Municipio, **deberá cumplir con los principios constitucionales de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad**, sin que ello

³⁸ El referido criterio jurisprudencial lleva por texto: “La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional. Ahora bien, en la aplicación del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales; no obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones: 1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o, 2. De estricta legalidad. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad.”

signifique que sea una instancia diversa a la que le corresponde asegurar **de qué manera la autoridad municipal misma debe definir, en su esfera de atribuciones**, la manera en cómo está obligada a asegurar dichos principios, de donde se sigue que **efectivamente existe una transgresión a su esfera competencial.**

De igual forma, debe destacarse que existen leyes federales y estatales que aplican al Municipio, pero **están acotadas de manera expresa a las disposiciones que están en el artículo 115, fracción II³⁹**, particularmente, sobre **cuál es el contenido de las leyes locales en relación con la autonomía municipal.**

³⁹ Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

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

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

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

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

Incluso, el Tribunal Pleno, ha determinado el ámbito de aplicación de las leyes locales en cuanto al **objetivo y alcance de las bases generales de la administración pública municipal**; en otras palabras, se han analizado estas leyes estatales en cuanto a la materia y alcances de **cómo puede regular el legislador local las funciones esenciales de los órganos municipales**, que corresponden al ayuntamiento, **específicamente a los síndicos, pero sin interferir en la organización que constitucionalmente corresponde al Municipio**. En esa virtud, el hecho de que las materias de **control, fiscalización del presupuesto, anticorrupción así como la materia de responsabilidades administrativas**, no se encuentren enunciadas en la fracción II del artículo 115 de la Norma Fundamental, como bases generales de la administración pública municipal y, por el contrario, **sí se establezca en términos del diverso numeral 113 constitucional, que se trata de aspectos que corresponde regular a los tres órdenes de gobierno -**

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

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

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

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

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

Federación, Estados y **Municipios- en su respectivo ámbito competencial genera una transgresión al principio de autonomía municipal.** Al respecto, resulta aplicable el **criterio jurisprudencial** del Tribunal Pleno de este Alto Tribunal, **de número 129/2005**, que lleva por rubro: **“LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.”**⁴⁰

⁴⁰ El citado criterio jurisprudencial lleva por texto: “La reforma al artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, sustituyó el concepto de “bases normativas” utilizado en el texto anterior, por el de “leyes en materia municipal”, modificación terminológica que atendió al propósito del Órgano Reformador de ampliar el ámbito competencial de los Municipios y delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal, a fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos. En consecuencia, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, “las bases generales de la administración pública municipal” sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales, las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores y síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma, entre las que se pueden mencionar, enunciativamente, las normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas; las relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos; las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad; las que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los munícipes; las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal; el periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción; la rendición de informes por parte del Cabildo; la regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado, entre otras. En ese tenor, se concluye que los Municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un

No se soslaya que con posterioridad a la publicación de las normas reclamadas, el treinta de agosto de dos mil diecisiete, el Congreso del Estado Chihuahua **emitió un diverso Decreto, publicado el trece de junio de dos mil dieciocho**, conforme al cual determinó que la “...**Ley General de Responsabilidades Administrativas**, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha dieciocho de julio de dos mil dieciséis, **será el ordenamiento rector en todo el territorio del Estado...**”; aspecto que significa que la funcionalidad de las sindicaturas municipales están regladas en bloque directamente por lo que prevé la Ley General en los siguiente términos:

“DECRETO No. LXV/ABLEY/0794/2018 XII P.E. (PUBLICADO EL 13 DE JUNIO DE 2018) LA SEXAGÉSIMA QUINTA LEGISLATURA DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, REUNIDA EN SU DUODÉCIMO PERIODO EXTRAORDINARIO DE SESIONES, DENTRO DEL SEGUNDO AÑO DE EJERCICIO CONSTITUCIONAL.

ARTÍCULO PRIMERO. **Se abroga la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua**, publicada en el Periódico Oficial del Estado de fecha 17 de mayo de 1989.

ARTÍCULO SEGUNDO. La Sexagésima Quinta Legislatura del Honorable Congreso del Estado, **declara que la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de julio de 2016, será el ordenamiento rector en todo el territorio del Estado**, en virtud de la abrogación de la Ley Estatal en la materia.

Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorgue intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último.”

ARTÍCULO TERCERO. Toda referencia que se haga, dentro del marco jurídico local, a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua, deberá entenderse hecha a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.”

No obstante, como la aplicación directa de la Ley General de Responsabilidades Administrativas en el orden jurídico local de Chihuahua, es decir, sin una ley que pormenore y ajuste su aplicación a la especificidades de la legislación de esa entidad federativa, **genera una inseguridad jurídica** para saber con precisión **cómo es que funcionarán las sindicaturas en su carácter de órganos internos de control**, de ahí que se considere que el vicio de inconstitucionalidad consistente en la **falta de imparcialidad y confiabilidad técnica** resulta también **fundado** y no se supere con lo previsto en la citada Ley General, por el contrario se **agrava** con dicha implementación legislativa del Constituyente local.

En otro orden de ideas, en cuanto al argumento del Municipio actor de que las modificaciones a los dispositivos constitucionales locales impugnados, vulneran lo dispuesto en los artículos 109 y 113 de la Constitución General de la República, en lo tocante al **Sistema Nacional Anticorrupción**, resulta igualmente **fundado**, en atención a los siguientes razonamientos.

En efecto, la reforma a los artículos citados, tiene por objeto ajustar el marco normativo estatal a las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de mayo de dos mil quince en materia de combate a la corrupción. Lo anterior en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo Cuarto Transitorio⁴¹ de dicho Decreto de reformas en el que se dispuso que el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal debían, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes. Por lo anterior, la reforma al artículo 113 constitucional estableció las bases mínimas de dicha reforma, las cuales son desarrolladas en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Asimismo, el precepto constitucional citado, contempló la obligación expresa de las entidades federativas **para establecer sistemas locales anticorrupción.**

Con el objeto de cumplir con el mandato constitucional antes referido, el Congreso del Estado de Chihuahua aprobó el Decreto de reformas constitucionales número LXV/RFCNT/0362/2017 VI P.E. y particularmente, en sus artículos 142 bis y 170, se dispuso que el Síndico Municipal **además** de tener la función de vigilancia de la Hacienda Pública, función que tenía encomendada previamente a la reforma, tendría a su cargo el **Control Interno** del Municipio y determinó por ello incorporarlo a lo que denominó el “Sistema Estatal de

⁴¹ Cuarto. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales a que se refiere el Segundo Transitorio del presente Decreto.

Fiscalización”⁴². Asimismo, en virtud de dicha reforma, en el artículo 178 impugnado, el Congreso local exceptuó al Síndico de las prohibiciones exigidas para ocupar el cargo de Contralor Interno en dicha entidad federativa, como son las relativas a no haber sido candidato, ni dirigente de algún partido político en los cinco años anteriores a su designación, ni ser parte de un partido político durante su encargo y ni tampoco desempeñar otro empleo cargo o comisión.

Ahora bien, como lo precisan las partes en esta controversia, la reforma a la Constitución Federal en análisis y su Ley General, no especifican si los Síndicos Municipales pueden desempeñar las funciones de Contraloría Interna en los Municipios y con ello formar parte del sistema local, sino que la reforma únicamente instruye a las legislaturas estatales para que legislen y establezcan sistemas locales anticorrupción.

En efecto, la reforma a nivel federal modificó diversos artículos de la Constitución y en la parte que interesa para efectos de la presente

⁴² El artículo 113 constitucional hace referencia a la obligación de las entidades federativas de establecer Sistemas Locales Anticorrupción. Asimismo, dispone que el Sistema Nacional Anticorrupción tendrá tareas de coordinación en dos rubros fundamentales a saber: La prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción y la fiscalización y el control de los recursos públicos. Por su parte, el artículo 3, fracciones XII y XIII, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción hace referencia a la existencia de un Sistema Nacional de Fiscalización y al definir que debe comprenderse como sistema local señala que deben comprenderse a los sistemas anticorrupción de las entidades federativas a que se refiere el capítulo V, del Título Segundo de la referida Ley.

resolución, se reformaron los artículos 73 y 113 constitucional, con el objeto de facultar al Congreso de la Unión para expedir la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción y contemplar entre otros aspectos las bases mínimas a las que deberá ajustarse su reglamentación e implementación. Al respecto, el artículo 113 constitucional dispone lo siguiente:

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

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

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

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

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

- b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;
- c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;
- d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;
- e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

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

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

De acuerdo al contenido del artículo citado, la reforma constitucional creó un Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación entre los diversos órdenes de gobierno

competentes en materia de prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción; así como para fiscalizar y controlar los recursos públicos. Como se advierte de lo anterior, las funciones encomendadas al sistema resultan de gran relevancia para el adecuado y eficiente desarrollo de la función pública, la prevención y combate a la corrupción, ya que se le encomienda la coordinación de dos aspectos vinculados con el combate a la corrupción, como son las responsabilidades administrativas y la fiscalización.

Asimismo, el precepto constitucional impone el deber a los estados, de crear **sistemas locales anticorrupción**, que al igual que el Sistema Nacional, tienen por objeto coordinar a las autoridades locales competentes **en la prevención, detección de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción**.

Ahora bien, para el diseño de dichos sistemas locales **se deben considerar las bases mínimas contenidas en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción**. Al respecto, el artículo 1⁴³ de la Ley General dispone que busca establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 constitucional, con el objeto de que las autoridades competentes, prevengan, investiguen y

⁴³ Artículo 1. La presente Ley es de orden público, de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción. En el mismo tenor, en el capítulo V de la Ley, denominado “De los sistemas locales”, el legislador federal dispuso el marco general al que deberán ajustarse los sistemas locales; precisando en el artículo 36, fracción I, que éstos deberán contar con **una integración y atribuciones equivalentes a las que dicha Ley otorga al Sistema Nacional**⁴⁴.

En razón de lo anterior, considerando que de acuerdo a los preceptos citados, **los sistemas locales contarán con una integración y atribuciones equivalentes a las que tiene el Sistema Nacional**, a continuación se realiza un comparativo respecto a la integración del Sistema Nacional y el Sistema Local en el Estado de Chihuahua, tomando como punto de partida el diseño definido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Política del Estado de Chihuahua
Artículo 113, fracción. I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por:	Artículo 187, párrafo A, fracción I, un Comité Coordinador que estará conformado por:
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Titular de la Auditoría Superior de la Federación ➤ Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción ➤ Secretaría del Ejecutivo Federal 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Un representante del Comité de Participación ciudadana, quien lo presidirá. ➤ Titular de la Auditoría Superior del Estado

⁴⁴ Artículo 36. Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones, funcionamiento de los Sistemas Locales atendiendo a las siguientes bases:

I. **Deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional.**

<p>responsable del Control Interno</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa ➤ Presidente del Organismo Garante que establece el artículo 6º constitucional ➤ Un representante del Consejo de la Judicatura Federal ➤ Un representante del Comité de Participación Ciudadana 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción ➤ Titular de la Secretaría responsable del Control Interno del Ejecutivo ➤ Titular del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa ➤ La persona que presida el organismo autónomo en materia de Transparencia y Acceso a la Información Público; y ➤ Un representante del Consejo de la Judicatura
--	--

Hasta lo aquí expuesto, se observa que la integración del Sistema Local Anticorrupción en el Estado de Chihuahua, tiene una composición **equivalente** a la que tiene el Sistema Nacional Anticorrupción, conforme al texto de la Constitución Federal. No obstante, el motivo de disenso principal del Municipio actor en esta controversia, radica en que el Congreso estatal al legislar e intentar replicar el sistema al ámbito local, **ingresa como un integrante más del sistema estatal de fiscalización al Síndico Municipal y lo dota de facultades de control interno dentro del Ayuntamiento**, lo cual en su opinión contraviene diversos principios de la reforma, en particular porque considera que **la función de contraloría debe ser desempeñada por un funcionario con experiencia técnica y con independencia, requisitos que no cumple por su propia naturaleza un Síndico Municipal.**

Por las razones expuestas, es que el actor no combate el contenido del artículo 187, párrafo A, fracción I, antes transcrito, sino el contenido de los artículos 142 bis, 170 y 178, de la Constitución Local que son los que establecen que el Síndico Municipal realizará funciones

de contraloría y lo incorpora a lo que el Congreso Local denominó Sistema Estatal de Fiscalización⁴⁵.

En consecuencia, la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia anticorrupción no establece alguna prohibición expresa para que el Síndico pueda desempeñar las funciones de Contralor y ser incorporado al Sistema Estatal creado por la reforma; de ahí que para estar en posibilidad de determinar si los artículos impugnados son acordes con el texto de la Constitución Federal, resulta indispensable desentrañar el sentido y alcance de la reforma constitucional en materia anticorrupción. Al respecto, resulta ilustrativo el criterio de este Alto Tribunal que a continuación se cita:

“INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR. El propio artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza, frente a la insuficiencia u oscuridad de la letra de la ley, utilizar mecanismos de interpretación jurídica. **Al desentrañar el sentido y alcance de un mandato constitucional deben privilegiarse aquellos que permitan conocer los valores o instituciones que se quisieron salvaguardar por el Constituyente o el Poder Revisor.** Así, el método genético-teleológico permite, al analizar la exposición de motivos de determinada iniciativa de reforma constitucional, los dictámenes de las Comisiones del

⁴⁵ La creación del Sistema Estatal de Fiscalización no fue controvertida por el Municipio actor, sino únicamente controvierte que se otorgue al Síndico Municipal la calidad de Contralor Interno.

Congreso de la Unión y el propio debate, descubrir las causas que generaron determinada enmienda al Código Político, así como la finalidad de su inclusión, lo que constituye un método que puede utilizarse al analizar un artículo de la Constitución, ya que en ella se cristalizan los más altos principios y valores de la vida democrática y republicana reconocidos en nuestro sistema jurídico.”⁴⁶

En las relatadas circunstancias, a continuación se transcribe un extracto del dictamen de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia anticorrupción, en el que se dispuso:

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

(...)

El diseño legislativo hará del sistema una instancia incluyente en todos los órdenes de gobierno al establecer como requisito indispensable para su funcionamiento la participación ciudadana. Por lo anterior, esta Comisión dictaminadora conviene en establecer el nombre de Sistema Nacional Anticorrupción, esto por considerar que el **combate a la corrupción es fundamental para alcanzar estándares de integridad pública.**

(...)

⁴⁶ Época: Novena Época Registro: 196537 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VII, Abril de 1998 Materia(s): Constitucional Tesis: P. XXVIII/98 Página: 117

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

(...)

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

(...)

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

(...)

Como ya ha sido expuesto, **el Sistema pretende homologar acciones entre los diferentes órdenes de gobierno para la generación de mayores estándares de integridad pública y combate a la corrupción.** No obstante, este objetivo no podrá alcanzarse sin mecanismos de coordinación efectivos. Con la finalidad de dotar al Sistema del marco

jurídico necesario para su adecuado funcionamiento, se considera indispensable complementar el marco constitucional con la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de emitir una ley general que establezca las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en las materias objeto del presente dictamen.”

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

“También **cabe señalar que en el ámbito estatal y municipal**, las entidades federativas deberán prever **que todo ente público cuente con un órgano interno de control** con facultades para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas que tengan carácter no grave; para revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos locales y participaciones federales o estatales, y para presentar denuncias por hechos u omisiones ante la autoridad de procuración y justicia, cuando pudieran ser constitutivos de delito en este ámbito.⁴⁷

De manera adicional, acorde con la importancia de dicha reforma, el Congreso de la Unión incluyó en la Constitución Federal, una serie de principios, valores y reglas que deben considerarse para hacer efectivo el cumplimiento de la misma, entre las que destacan los requisitos para aquellos ciudadanos que aspiren a ocupar un cargo dentro del Comité de Participación Ciudadana, así como los requisitos y prohibiciones establecidos para quienes aspiren a ocupar el cargo de Auditor Superior de la Federación, el cual forma parte del Sistema

⁴⁷ Página 433 Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, Sobre la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Combate a la Corrupción.

Nacional Anticorrupción; contemplados previamente en los artículos 79, párrafo antepenúltimo y 95 de la Carta Fundamental⁴⁸.

Dichos artículos establecen entre otros aspectos, que la función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de **legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad** y prohíben a quien aspire a desempeñar el cargo de Auditor Superior de la

⁴⁸ Artículo 79

(...)

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de **legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad**.

(...)

Para ser titular de la Auditoría Superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Artículo 95.- Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

II.- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación.

III.- Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.

IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

V.- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y

VI.- No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento.

Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Federación, **formar parte de algún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión**, salvo aquellos cargos no remunerados; mientras que el artículo 95 establece requisitos como los de **ciudadanía, edad, gozar de buena reputación, la residencia, no haber sido senador, diputado, titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa durante el año previo al día de su nombramiento, así como la eficiencia, la capacidad y probidad.**

Por su parte, en el artículo 116, fracción II, párrafo antepenúltimo⁴⁹, de la Constitución Federal, expresamente se dispuso que el titular de la entidad de fiscalización de cada Estado, deberá **contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.**

Como se observa, es evidente el interés del Constituyente Permanente en garantizar que quien ocupe cargos de esa naturaleza, **cuenta con un perfil idóneo e independiente para su desempeño**, dada la trascendencia de la función que desarrollan, pues **se trata de la fiscalización de recursos públicos y la investigación de responsabilidades administrativas.**

Asimismo, se hizo patente su interés por tutelar que dicha función se desarrolle con **autonomía técnica**. Al respecto, debe destacarse, que incluso dichas prohibiciones son retomadas por el artículo 178 de la Constitución Local aquí impugnado, sin embargo, el

⁴⁹ El artículo 116, fracción II, párrafo séptimo: **El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.**

Constituyente local del Estado de Chihuahua **decidió exceptuar al Síndico del cumplimiento de dichos requisitos y prohibiciones**, posiblemente conociendo, que dada la naturaleza de un Síndico Municipal, al ser un funcionario electo por la vía popular, se ubicaría en alguna de las prohibiciones de carácter constitucional para desempeñarse a su vez como Contralor.

Si bien el párrafo desarrollado con anterioridad respecto a los requisitos y prohibiciones, es aplicable al cargo de Auditor Superior de la Federación, dicha función se encuentran estrechamente vinculada con la función de control, pues ambas, fiscalización y control se encuentran inmersas en el Sistema Nacional y en el Sistema Local, máxime que comparten un objetivo común, consistente en la prevención y sanción de los hechos de corrupción; bajo esta tesitura, es constitucionalmente válido exigir que los servidores públicos y los ciudadanos que formen parte del sistema, desarrollen su función con total **independencia, imparcialidad y capacidad técnica**.

Además, no debe perderse de vista que la función de control encuentra sustento en la Ley Fundamental, la cual establece la obligación a cargo de los entes públicos estatales, **municipales** y de la Ciudad de México, de **contar con órganos internos de control**, que tendrán las mismas funciones que se encomiendan a los órganos de control federal, funciones entre las que destacan **la prevención, corrección e investigación de actos u omisiones que pueden**

constituir responsabilidades administrativas e incluso también pueden sancionar y revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos, así como presentar denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delitos, lo anterior de conformidad con el artículo 109, fracción III, último párrafo, de la Constitución Federal.⁵⁰

De los preceptos constitucionales y legales antes transcritos, así como de la exposición de motivos de la reforma constitucional anticorrupción, es posible desprender en síntesis, los siguientes principios y obligaciones a cargo de las entidades federativas para regular la materia en análisis:

1. Se crea un Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de **coordinación** entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en materia de responsabilidades y hechos de corrupción, así como en materia de fiscalización y control de los recursos públicos.

⁵⁰ Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

(...)

III. (...)

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

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

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

3. Los Sistema Locales Anticorrupción tendrán una integración y atribuciones equivalentes a las que la Ley otorga al Sistema Nacional.

4. Las acciones emprendidas por el Estado para prevenir y sancionar la corrupción no se llevarán a cabo de forma aislada o fragmentada, sino que funcionara como un **sistema integral** articulado para prevenir y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción.

5. El sistema será integral y **transversal, alejado de intereses personales.**

6. El sistema pretende **homologar** acciones entre los diferentes órdenes de gobierno para la generación de mayores estándares de **integridad pública y combate a la corrupción.**

Como se observa, el legislador federal pretende que el desarrollo del Sistema Nacional Anticorrupción, se lleve a cabo atendiendo a los principios de unidad, integralidad, homologación, transversalidad, debiendo estar alejado de intereses personales, tutelando en todo momento la **independencia y autonomía en el ejercicio de dichas funciones.**

Por ello, tomando en cuenta la transversalidad a la que alude la propia reforma y considerado que conforme a la Constitución y la Ley General Anticorrupción los Sistemas Locales se integrarán y tendrán atribuciones similares a las del Sistema Nacional, debe interpretarse que los requisitos establecidos para cargos similares como son los del Auditor Superior de la Federación, así como los del Contralor Interno, requisitos que incluso son retomados por el artículo 178 constitucional impugnado, pretenden tutelar que la función desarrollada por los contralores y auditores, **se desenvuelva con estándares de independencia e imparcialidad, así como capacidad técnica**; razón por la cual el Síndico Municipal no puede ser a su vez Contralor Interno del Municipio, toda vez que el Síndico es un integrante constitucional del Ayuntamiento electo popularmente, de donde se sigue **que no le es exigible la pericia técnica y la experiencia necesaria en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades que sí le son exigibles a cualquier ciudadano que aspire a ser el Contralor del Municipio**, habida cuenta que existen diferencias substanciales en relación con la naturaleza de sus funciones que desempeñan uno y otro⁵¹.

⁵¹ Artículo 36 B del Código Municipal para el Estado de Chihuahua en el cual se establecen de las funciones generales de los Síndicos Municipales.

ARTICULO 36 B.- El Síndico tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Asistir a las sesiones del Ayuntamiento y participar en las discusiones con voz, pero sin voto;

II.- Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal;

III.- Revisar que el ejercicio del gasto se realice llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo;

IV.- Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales o cualquier otro ingreso sea enterado a la tesorería, previo certificado de ingresos;

V. Asistir a las visitas de inspección que realicen la Auditoría Superior del Estado o de la Federación, o la Contraloría del Estado, e informar de los resultados obtenidos al Ayuntamiento;

VI.- Vigilar que oportunamente se remita al Congreso la cuenta pública municipal;

En otras palabras, el Constituyente local en su diseño le impone requisitos adicionales al partido político que postule en alguna fórmula o planilla como al ciudadano que aspire al cargo popular de Síndico, que cuente con experiencia adicional en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades, mientras que por otra parte torna nugatorio los requisitos constitucionales que sí le son exigibles a un aspirante al cargo de contralor o auditor, pues desde el propio texto de los artículos 79 y 116 de la Constitución Federal, se advierte que la función de control, inspección y vigilancia de los recursos

VII.- Vigilar la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio;

VIII.- Vigilar el régimen de propiedad de los bienes inmuebles municipales;

IX.- Participar en los remates públicos en los que tenga interés el municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones previstos en las leyes respectivas, como observador;

X.- Verificar que los funcionarios públicos y empleados del municipio cumplan con la formulación de su declaración patrimonial;

XI.- Revisar la situación de los rezagos fiscales para que éstos sean liquidados y cobrados;

XII.- Asociarse a cualquier comisión encomendada a los Regidores cuando la importancia de la misma y los intereses del Municipio, así lo ameriten;

XIII.- Conocer de las condonaciones o reducciones de créditos fiscales que realicen el tesorero o el presidente municipal; y

XIV.- Nombrar y remover libremente a sus colaboradores, previo informe que proporcione al Ayuntamiento. La opinión de este en ningún caso será vinculante;

XV.- Solicitar datos, informes y documentación en general a fin de hacer las compulsas necesarias con las empresas o entidades, privadas o públicas, participantes en las actividades que se revisan;

XVI.- Elaborar y remitir con oportunidad al Ayuntamiento, el proyecto de presupuesto de la Sindicatura, para la discusión, modificación en su caso, y aprobación por el Cabildo de la partida presupuestal correspondiente;

XVII.- Asistir y acreditar los cursos de capacitación y formación que instrumente e imparta el Ejecutivo del Estado, por conducto de la dependencia del ramo correspondiente, una vez que el Instituto Estatal Electoral le haga entrega de la constancia que lo acredite como tal y antes de tomar posesión de su cargo;

XVIII.- Las demás que establezcan las leyes y reglamentos.

públicos se debe realizar bajo los principios de legalidad, definitividad, **imparcialidad y confiabilidad**, en la inteligencia de que con la inclusión de los Síndicos municipales al sistema estatal de fiscalización, se desconoce por completo la prohibición de que **los aspirantes no sean integrantes de algún instituto político**.

En razón de lo anterior, si bien la reforma constitucional no prohíbe o establece expresamente que el Síndico Municipal pueda ocupar el cargo de Contralor Interno en el Municipio, la prohibición debe derivarse de los principios constitucionales desarrollados con antelación, por lo que los artículos impugnados por el Municipio, **resultan contrarios al texto de la Constitución Federal**.

En este sentido, se estima **fundado** el concepto de invalidez por el cual el Municipio sostiene que al Síndico se le equipara al Contralor Interno de dicha entidad, con todas las atribuciones de un integrante más del sistema estatal anticorrupción y al titular del órgano interno de control como un integrante constitucional adicional al Ayuntamiento con conocimientos y experiencia que no le son exigibles al resto de los munícipes que son elegidos popularmente (Presidente Municipal y Regidores); de tal suerte que el texto de los artículos 142 bis, 170, fracción IV y 178, fracción III, párrafo último, impugnados resultan contrarios a lo dispuesto en los numerales 79, 113, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que el Síndico del Municipio de Juárez no debe desempeñar las funciones de Contralor Interno, con efectos únicamente en la esfera de atribuciones del Municipio actor, lo anterior atendiendo al contenido del artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 42 de su ley reglamentaria que contemplan que únicamente tendrán efectos entre las partes. Al efecto resulta aplicable en lo conducente el siguiente criterio jurisprudencial:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA. De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, en la invalidez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegue a declarar, al menos por mayoría de ocho votos, respecto de normas generales impugnadas en una controversia constitucional, el alcance de sus efectos variarán según la relación de categorías que haya entre el ente actor y el demandado, que es el creador de la norma general impugnada. Así, los efectos serán generales hasta el punto de invalidar en forma total el ordenamiento normativo o la norma correspondiente, si la Federación demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Estado, por el Distrito Federal o por un Municipio; asimismo, **si un Estado demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Municipio. De no darse alguno de los presupuestos antes señalados, dichos efectos, aunque generales, se limitarán a la esfera competencial de la parte actora, con obligación de la demandada de respetar esa situación; esto sucede cuando un Municipio obtiene la declaración de invalidez de disposiciones expedidas por la Federación o por un Estado; o cuando**

un Estado o el Distrito Federal obtienen la invalidez de una norma federal.”⁵²

SÉPTIMO. Efectos. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 41, fracciones IV, V y VI y 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de del Artículo 105 constitucional, las declaraciones de invalidez **de los artículos 142 bis, 170, fracción IV y 178, fracción III, párrafo último**, del Decreto de reformas a la Constitución Política del Estado de Chihuahua contenida en el Decreto número LXV/RFCNT/0362/2017 VI P.E., publicado en el número 69 del Periódico Oficial de la mencionada entidad federativa el treinta de agosto de dos mil diecisiete, surtirá sus efectos únicamente entre las partes de esta controversia constitucional, por lo que dicho Decreto será inaplicable exclusivamente al Municipio actor en términos del considerando sexto a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

⁵² Época: Novena Época Registro: 194295 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo IX, Abril de 1999 Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 9/99 Página: 281

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 142 bis, 170, fracción IV, y 178, fracción III, párrafo último, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, adicionados y reformados, respectivamente, mediante Decreto No. LXV/RFCNT/0362/2017 VI P.E., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de agosto de dos mil diecisiete, en términos del considerando sexto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua, de conformidad con lo establecido en el considerando séptimo de esta determinación.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá,

Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia invocadas por las autoridades demandadas.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo de la controversia constitucional, consistente en declarar la invalidez de los artículos 142 bis, 170, fracción IV, y 178, fracción III, párrafo último, de la

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, adicionados y reformados, respectivamente, mediante Decreto No. LXV/RFCNT/0362/2017 VI P.E., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de agosto de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta efectos únicamente entre las partes y a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.

En relación con el punto resolutiveo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

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

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

PRESIDENTE

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

PONENTE

MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja corresponde a la controversia constitucional 271/2017, promovente: Municipio de Juárez, Estado de Chihuahua, fallada el dieciséis de enero de dos mil veinte. Conste.

