

**PODER JUDICIAL**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

**SENTENCIA dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 331/2019.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Subsecretaría General de Acuerdos.- Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL  
331/2019**

**ACTOR: CONGRESO DEL ESTADO  
DE SINALOA**

**DEMANDADO: PODER EJECUTIVO  
DEL ESTADO DE SINALOA**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**

COTEJÓ

**SECRETARIA: ÚRSULA HERNÁNDEZ MAQUIVAR**

**SECRETARIA ADJUNTA: ANETTE CHARA TANUS**

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al treinta de noviembre de dos mil veintidós emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 331/2019, promovida por el Congreso del Estado de Sinaloa, en contra del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA**

1. **Presentación de la demanda por el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa.** Por escrito presentado el treinta de octubre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juan Ramón Torres Navarro, quien se ostentó como Vicepresidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Sinaloa, promovió controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, en contra de los actos siguientes:
  - Los oficios de uno de octubre de dos mil diecinueve, mediante los cuales el Gobernador Constitucional formula observaciones a los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294.
  - Los efectos y las consecuencias de la realización y la aplicación de las observaciones a los decretos.
2. Asimismo, señaló como terceros interesados a los municipios del Estado de Sinaloa, al Colegio de Bachilleres del Estado, Centro de Ciencias de Sinaloa, Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado, Instituto Sinaloense de Cultura Física y el Deporte, Instituto Municipal de Cultura, Turismo y Arte de Mazatlán, Junta de Agua Potable y Alcantarillado de los Municipios de Ahome, Culiacán y Mazatlán, Hospital Civil de Culiacán, Instituto Sinaloense de la Cultura, Instituto Sinaloense de la Infraestructura Física Educativa, Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, Servicios de Educación Pública Descentralizada del Estado, Servicios de Salud de Sinaloa, Poder Judicial del Estado de Sinaloa, Secretarías de Obras Públicas, de Administración y Finanzas, de Turismo y de Seguridad Pública, todas del Gobierno del Estado, así como al Centro de Ejecución de las Consecuencias Jurídicas de Culiacán.
3. **Antecedentes de la controversia constitucional.** El Poder Legislativo del Estado manifestó que el presente medio de control constitucional tiene como antecedentes los siguientes:
  - A. El veinte de febrero de dos mil diecinueve, la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa presentó a la Comisión de Fiscalización del Congreso del Estado cuarenta informes individuales de la Revisión y Fiscalización Superior de los Recursos Públicos de dos mil diecisiete.
  - B. El once, doce y diecinueve de julio de dos mil diecinueve, respectivamente, la Comisión de Fiscalización del Congreso del Estado emitió veintitrés dictámenes, los cuales fueron sometidos a consideración del Pleno del Congreso del Estado.

C. En sesiones de veintitrés, veinticinco, treinta y treinta y uno de julio de dos mil diecinueve, el Congreso del Estado emitió los Decretos siguientes:

- **Decreto 271**, mediante el cual se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Angostura, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;
- **Decreto 272**, mediante el cual se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Badiraguato, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;
- **Decreto 273**, mediante el cual se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio El Fuerte, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;
- **Decreto 274**, mediante el cual se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Elota, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;
- **Decreto 275**, mediante el cual se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Escuinapa, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;
- **Decreto 276**, mediante el cual se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Guasave, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;
- **Decreto 277**, mediante el cual se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Mocorito, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;
- **Decreto 278**, mediante el cual se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Navolato, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;
- **Decreto 279**, mediante el cual se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio del Rosario, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;
- **Decreto 281**, mediante el cual se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Sinaloa, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;
- **Decreto 282**, mediante el cual se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Ahome, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;
- **Decreto 283**, mediante el cual se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Choix, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;
- **Decreto 284**, mediante el cual se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Concordia, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;
- **Decreto 285**, mediante el cual se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Cosalá, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;
- **Decreto 286**, mediante el cual se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Culiacán, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;

- **Decreto 287**, mediante el cual se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Mazatlán, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;
- **Decreto 288**, mediante el cual se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Salvador Alvarado, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;
- **Decreto 289**, mediante el cual se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de San Ignacio, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;
- **Decreto 290**, mediante el cual se rechaza la aprobación técnica determinada por la Auditoría Superior del Estado relativa a la Revisión de Fiscalización Superior de los Recursos Públicos del Informe General Ejecutivo, de la Cuenta Pública, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;
- **Decreto 291**, mediante el cual se rechaza la aprobación técnica determinada por la Auditoría Superior del Estado relativa a los informes individuales de la Revisión y Fiscalización Superior de los Recursos Públicos de los Entes Públicos Estatales y Municipales siguientes: Colegio de Bachilleres del Estado de Sinaloa; Centro de Ciencias de Sinaloa; Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Sinaloa; Instituto Sinaloense de la Cultura Física y el Deporte; Instituto Municipal de la Cultura, Turismo y Arte de Mazatlán; Junta de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Ahome; Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Culiacán y Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Mazatlán, así como mediante el cual se aprueba el rechazo técnico relativo a los informes individuales de la Revisión y Fiscalización Superior de los Recursos Públicos del Hospital Civil de Culiacán, Instituto Sinaloense de la Cultura, Instituto Sinaloense de la Infraestructura Física Educativa, Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, Servicios de Educación Pública Descentralizada del Estado de Sinaloa y de los Servicios de Salud de Sinaloa.
- **Decreto 292**, mediante el cual se rechaza la aprobación técnica determinada por la Auditoría Superior del Estado relativa al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de los Recursos Públicos de la Cuenta Pública, del Poder Legislativo del Estado de Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;
- **Decreto 293**, mediante el cual se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativa al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de los Recursos Públicos de la Cuenta Pública del Poder Judicial del Estado de Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete;
- **Decreto 294**, mediante el cual se rechaza la aprobación técnica determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo a los Informes Individuales de la Revisión y Fiscalización Superior de los Recursos Públicos de la Secretaría de Administración y Finanzas, de la Secretaría de Turismo y de la Secretaría de Obras Públicas del Gobierno del Estado de Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete, y mediante el cual se aprueba el rechazo técnico determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo a los Informes Individuales de la Revisión y Fiscalización Superior de los Recursos Públicos de la Cuenta Pública dos mil diecisiete, correspondiente a la Secretaría de Seguridad Pública y del Centro de Ejecución de las Consecuencias Jurídicas del Delito de Culiacán, hoy Centro Penitenciario "Aguaruto".

**D.** El Congreso del Estado remitió los Decretos de referencia al Poder Ejecutivo del Estado **a fin de que fueran promulgados y publicados en el Periódico Oficial de la entidad.**

**E.** El uno de octubre de dos mil diecinueve, el Gobernador del Estado formuló observaciones a los Decretos de referencia; siendo estas observaciones lo que se combate en el presente medio de control constitucional.

- 4. Conceptos de invalidez.** En su demanda, el Congreso del Estado de Sinaloa, en primer lugar, aclara que el presente medio de control constitucional no es promovido para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación califique las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo, sino que los argumentos se dirigen a evidenciar la **falta de atribución constitucional del Gobernador para formular observaciones a los decretos de referencia.** Sentado ello, expuso, en esencia, los siguientes conceptos de invalidez:

**PRIMERO.** Las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo Estatal a los **Decretos 292, 293 y 294**, por los que se rechaza la aprobación técnica determinada por la Auditoría Superior del Estado relativa a los informes individuales de la revisión y fiscalización de los recursos públicos de las cuentas públicas de los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo del Estado de Sonora, vulneran el principio de supremacía constitucional y las facultades exclusivas conferidas al legislativo.

Lo anterior, porque el artículo 116 de la Constitución Federal impide la concentración del poder público de los Estados en una sola persona o corporación, por lo que debe dividirse y garantizarse la distribución horizontal de competencias. Ello también es reconocido por la Constitución local, en cuyos artículos 19, 20 y 43, fracción XXII, se desarrolla la división de poderes y, a su vez, diseña un sistema de pesos y contrapesos con lineamientos específicos y en el cual no se prevé la posibilidad de intromisiones de un poder en el ejercicio de las facultades exclusivas de otro, que pudiera generar dependencia o subordinación.

No obstante, el Poder Ejecutivo local, basándose en una interpretación distorsionada del sistema de pesos y contrapesos, pretende fundamentar su intromisión en la facultad genérica prevista en el artículo 65, fracción XXV, de la Constitución Estatal, que establece como facultad y obligación del Gobernador las demás que le confieran la Constitución General y local, así como las derivadas de ellas que no estén expresamente atribuidas o reservadas a los Poderes de la Federación o a los otros Poderes del Estado; facultad que sólo puede aplicarse para posibilitar el efectivo ejercicio de las atribuciones inherentes a su rama gubernamental.

Aunado a ello, la intromisión en las facultades del Congreso, por parte del Gobernador, podría obstaculizar la función exclusiva que le fue conferida a la legislatura para la revisión de las cuentas públicas, máxime que el Ejecutivo es uno de los órganos sujetos a revisión. Lo anterior, ha sido sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 52/2004, en el sentido de que no todos los decretos emitidos por el legislativo son observables por el ejecutivo, pues si bien es cierto que la facultad de veto aplica de manera genérica al proceso legislativo, también lo es que se debe identificar la naturaleza de éstos para determinar si es procedente o no la formulación de observaciones.

Así, por su naturaleza, los decretos que se deriven del ejercicio de la facultad exclusiva de revisión de las cuentas públicas no pueden ser objeto de observaciones por parte del Ejecutivo para desecharlos en todo o en parte.

En otro orden de ideas, es importante destacar que la atribución que pretende adjudicarse el Ejecutivo local podría desnaturalizar el mecanismo de revisión de cuentas públicas debido a que, como ente revisado, siempre se va a inconformar en relación con los decretos que no aprueben su cuenta pública, lo que implicaría que, automáticamente, se requiriera una mayoría de dos terceras partes de los diputados presentes en el Congreso para que las cuentas públicas del Ejecutivo puedan superar un eventual ejercicio de veto y, consecuentemente, ser objeto de un decreto de no aprobación. A su vez, ello resultaría desproporcionado y contrario a la igualdad institucional, pues mientras la cuenta pública del Poder Judicial local y de organismos autónomos podrá ser objeto de no aprobación con la votación de mayoría simple de los integrantes del Congreso, para la no aprobación de una cuenta del Ejecutivo estatal, en los hechos, será necesario el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes que deberán superar el veto formulado.

Por tanto, se solicita la declaración de invalidez de las observaciones formuladas a los Decretos 292, 293 y 294, y su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

**SEGUNDO.** Mediante la formulación de observaciones a los decretos **292, 293 y 294**, el Gobernador, además de atribuirse la facultad de formular observaciones a un decreto no observable, pretende adjudicarse una función de tribunal constitucional, al intentar resolver un supuesto conflicto competencial entre el Congreso del Estado y la Auditoría Superior del Estado, siendo que dicha facultad está reservada constitucionalmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante las controversias constitucionales.

En el Estado de Sinaloa no existe una jurisdicción constitucional local y frente a ello, el Ejecutivo estatal pretende asumir un rol de garante de la regularidad constitucional en relación con supuestas invasiones de competencias por parte del Congreso del Estado a las atribuciones de la Auditoría Superior de la entidad, lo cual se desprende de las propias observaciones formuladas, en las que indica que el dictamen de la Comisión de Fiscalización y su aprobación por parte del Pleno resultan violatorios del artículo 53, fracción II, de la Constitución del Estado, así como de los artículos 54 Bis y 54 Bis A de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, pues, en su opinión, la Comisión de Fiscalización y el Pleno del Congreso carecen de facultades para realizar

consideraciones sobre los hechos relacionados con las recomendaciones, acciones, pliegos de observaciones y solicitudes de inicio de procedimientos de presunta responsabilidad administrativa, dado que ello es una facultad técnica de la Auditoría Superior del Estado.

La clara intención del Gobernador de auto adjudicarse la función de garante constitucional se aprecia desde las consideraciones previas de sus observaciones, en las que indica: *"En principio, se estima oportuno mencionar que el derecho que le otorga la Constitución Política del Estado al titular del Poder Ejecutivo de formular observaciones a las leyes y decretos aprobados por la Legislatura constituye un medio de control constitucional no jurisdiccional de índole político, que tiene como finalidad esencial establecer un sistema de pesos y contrapesos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo"*.

Es importante precisar que, al resolver la controversia constitucional 115/2014, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que el objeto de la revisión de las cuentas públicas incluye el examen y la consecuente aprobación de éstas, debido a que es, precisamente, el Poder Legislativo el facultado para verificar que se hayan aplicado correctamente los recursos aprobados por él mismo en el presupuesto. En ese tenor, no se puede limitar el actuar del legislativo a examinar únicamente los informes rendidos por la Auditoría Superior del Estado, sino que puede, en el ejercicio de sus facultades, revisar cualquier aspecto de la cuenta pública.

**TERCERO.** Mediante las observaciones a los decretos **271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288 y 289**, por los que se rechazan y también se aprueban algunos de los informes individuales emitidos a través de la Auditoría Superior del Congreso del Estado, que contienen información técnica sobre la fiscalización que realiza el Poder Legislativo respecto de las cuentas públicas de los Municipios, el Ejecutivo Estatal se arroja una facultad de representante legal o de gestor en relación con los intereses de todos los Municipios del Estado de Sinaloa, lo cual vulnera lo dispuesto por los artículos 115, fracciones I, II y IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, pues dicho ordenamiento establece que no debe existir autoridad intermedia entre los Ayuntamientos y los Poderes del Estado.

De manera sistemática, la fracción I, primer párrafo, del artículo 115 de la Constitución Federal establece que las funciones de gobierno interno de los municipios serán desarrolladas por sus propios Ayuntamientos; en consonancia con ello, la fracción II del citado precepto constitucional señala que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica como gobiernos distintos al Gobierno del Estado. En este sentido, puede actuar por sí, sin intervención de alguna otra autoridad, en aquellas competencias otorgadas por la Constitución y las leyes que derivan de ella.

En concordancia, el artículo 115, fracción IV, último párrafo, de la Constitución Federal, otorga a las legislaturas locales la atribución de revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los municipios, de modo que, al vetar los decretos del Congreso, no sólo desconoce dicha facultad constitucional, sino que desconoce de facto a los gobiernos municipales, quienes constituyen entes diferenciados de los Poderes del Estado.

De este modo, en atención al principio de supremacía constitucional, si el Gobernador consideró que los decretos resultaban inconstitucionales, tal circunstancia no le daba atribución de observarlos, sino, más bien, debió publicarlos y esperar a que los municipios, en su entera autonomía, promovieran controversia constitucional.

Sirve de sustento a lo anterior lo determinado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la aludida controversia constitucional 52/2004, así como lo sostenido en la tesis P./J. 72/2000, de rubro: **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS ARTÍCULOS 45 Y 58, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, QUE FACULTAN AL CONGRESO DE ESA ENTIDAD PARA REVISAR Y CALIFICAR LAS CUENTAS PÚBLICAS MUNICIPALES, NO TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."**

En tal contexto, se considera que el actuar del Gobernador violenta los principios de división de poderes, de no intervención, de legalidad, la prohibición de autoridades intermedias entre gobiernos municipales y el Estado, así como de supremacía constitucional, sirviendo de apoyo las jurisprudencias del Tribunal Pleno números 9/2006, 78/2009, 81/2003, 98/99 y 97/99, cuyos rubros respectivamente son: **"PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS."**; **"DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA."**; **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE**

*PODERES PUEDE SER MATERIA DE ESTUDIO EN UNA U OTRA VÍA.”; “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”; y “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS OBJETIVOS DEL ORDEN JURÍDICO CONSTITUCIONAL SON LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIA Y EL CONTROL DE SU EJERCICIO POR LAS AUTORIDADES DE LOS DEMÁS ÓRDENES JURÍDICOS.”*

5. **Admisión y trámite.** Mediante proveído de cuatro de noviembre de dos mil diecinueve, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo bajo el número 331/2019 y lo turnó al Ministro Luis María Aguilar Morales.
6. Posteriormente, por acuerdo de cinco de noviembre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda y, entre otras cosas, tuvo por demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, ordenó su emplazamiento y le requirió para que enviara las copias certificadas de las documentales relacionadas con los actos impugnados. Por otro lado, no tuvo como terceros interesados a quienes fueron señalados con ese carácter por el Poder Legislativo actor, al no advertirse el perjuicio o afectación que podría producirse en su esfera jurídica la resolución que se llegara a dictar.
7. Por último, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, a fin de que manifestaran lo que a sus representaciones correspondieran.
8. **Certificación del plazo para contestar la demanda.** El seis de diciembre de dos mil diecinueve, la Secretaría de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de esta Suprema Corte certificó que el plazo de treinta días concedido a la autoridad demandada transcurrió del nueve de diciembre de dos mil diecinueve al seis de febrero de dos mil veinte.
9. **Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.** Por escrito depositado en la oficina de correos de la localidad el seis de febrero de dos mil veinte y recibido el dos de marzo siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jesús Navarro Aispuro, quien se ostentó como Director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno, en representación del Poder Ejecutivo del Estado, dio contestación a la demanda de controversia constitucional, en la que hizo valer las siguientes causales de improcedencia y argumentos:

#### **Causales de improcedencia.**

**ÚNICA.** Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 10, fracción I, y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la Materia, **por falta de legitimación en el proceso de la parte actora**, dado que el Congreso del Estado compareció a juicio por conducto de una persona a quien le fue delegada la representación y no por medio de quien, en términos de la ley que los rige, cuenta con la representación legal para emprender la defensa del órgano legislativo.

La representación legal del actor corresponde al Presidente de la Mesa Directiva y, en términos del artículo 42 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, sólo ante la ausencia o incapacidad temporal de éste, podrán ejercerla los vicepresidentes en el orden de su designación.

En el caso, la demanda fue suscrita por el diputado Juan Ramón Torres Navarro, en su carácter de vicepresidente de la Mesa Directiva, acompañando un acuerdo delegatorio de veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, a efecto de acreditar la suplencia de la diputada Gloria Himelda Félix Niebla, en su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva.

No obstante, en el caso no se está en presencia de una ausencia o incapacidad temporal, que son los supuestos referidos por la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa para que el vicepresidente asuma las atribuciones del presidente de la Mesa Directiva, sino que se pretende ejercer dicha facultad con motivo de un acuerdo delegatorio que no es el supuesto previsto en ley para asumir las funciones del titular de la presidencia del órgano de dirección legislativo.

Por tanto, no se actualizan los requisitos establecidos en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la Materia, porque un acuerdo delegatorio no puede tener el alcance de variar las reglas de la representación en el proceso.

**Contestación a los conceptos de invalidez.** En cuanto a los conceptos de invalidez, el Poder Ejecutivo del Estado señala que la controversia constitucional 52/2004, citada por el actor en su demanda, no es aplicable al presente caso, en virtud de que, en dicho asunto, se analizó si el

Gobernador del Estado de Tabasco tenía facultades para desechar el Decreto expedido por el Congreso local, mediante el cual se nombró al titular del órgano superior de fiscalización de la entidad.

Por otra parte, sostiene que el veto es un mecanismo de colaboración entre Poderes, a través del cual el Poder Ejecutivo tiene la posibilidad de intervenir en el proceso legislativo con el fin de realizar observaciones a los proyectos aprobados por los Congresos. Es una prerrogativa del órgano Ejecutivo, consistente en la posibilidad de hacer llegar al órgano legislativo información, objeciones y cuestionamientos adicionales que pudieron haberse tomado en cuenta en el momento de discutirse la iniciativa durante el proceso legislativo respectivo. Se trata, como lo ha sustentado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de una institución constitucional que se desprende directamente del sistema de pesos y contrapesos y que atiende a la dimensión de colaboración institucional que deriva del principio de división de poderes.

En el caso de Sinaloa, la facultad para formular observaciones a leyes o decretos está prevista en el artículo 46 de la Constitución estatal y es desarrollada por los artículos 209 a 213 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, de donde se obtiene la atribución del Ejecutivo estatal para negar la sanción a los proyectos de ley o decreto que expida el Congreso y devolverlos con observaciones, a fin de que éstas sean tomadas en cuenta y el proyecto respectivo se examine y discuta de nuevo, pudiendo superarse el veto mediante el voto de las dos terceras partes del número total de miembros del Congreso.

Arguye que el objeto de la facultad de observación es, en general, sobre las leyes o decretos, cuya definición establecida en la Ley Orgánica del Congreso del Estado, coincide con lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a que las leyes regulan situaciones generales, abstractas e impersonales, mientras que el decreto a situaciones particulares, concretas e individuales.

Sostiene que la propia Constitución local, así como la Ley Orgánica del Congreso del Estado, partiendo de la libertad de configuración que la Constitución Federal concede a las entidades federativas, prevén la atribución general del Gobernador para formular observaciones, previendo expresamente los casos de excepción, los cuales son de interpretación estricta y consisten en: **1)** cuando aquél ejerza funciones de colegiado electoral o de jurado; **2)** en los decretos de convocatoria a elecciones para servidores públicos del Estado y municipios; **3)** en los decretos de apertura y clausura de los periodos extraordinarios de sesiones; y **4)** reformas constitucionales.

De igual forma, considera que, de la regulación relativa a las facultades exclusivas al Congreso del Estado, tampoco se advierte una excepción a la facultad de formular observaciones, pues si bien los preceptos que regulan el procedimiento de revisión y fiscalización de las cuentas públicas no establecen expresamente que el gobernador podrá formular observaciones al decreto aprobado, lo cierto es que la regla general es que las observaciones proceden respecto de todos los proyectos de ley o decretos, salvo las excepciones establecidas expresamente en la Constitución estatal.

Por tanto, considera que el gobernador del Estado de Sinaloa se encuentra legalmente facultado para formular observaciones respecto de los **decretos 292, 293 y 295**.

En otro orden de ideas, luego de conceptualizar lo que a su juicio es el principio de división de poderes así como los mandatos prohibitivos de no intromisión, no dependencia y no subordinación, señala que el derecho del Ejecutivo estatal de formular observaciones a los decretos es una figura que se desprende directamente del sistema de pesos y contrapesos, propio del principio de división de poderes, pero acotado a no ser una oportunidad para subordinar al Poder Legislativo a los intereses del Ejecutivo y, por ende, debe ser limitado, es decir, debe ser superable conforme a los mecanismos que la norma constitucional establezca; cita en apoyo a su argumento, la tesis P./J. 52/2005, de rubro: *"DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."*

En este sentido, la competencia del Poder Legislativo para revisar y fiscalizar las cuentas públicas es de gran trascendencia, dado que impacta todo el orden normativo local, lo que justifica la intervención del Ejecutivo para aportar información o formular objeciones y cuestionamientos adicionales, que pudieron no haberse tomado en cuenta durante el procedimiento respectivo.

Por otro lado, en cuanto a las observaciones formuladas a los **decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288 y 289**, por los que se rechazan y/o aprueban las cuentas públicas municipales, reitera que se trata de un medio de control constitucional no jurisdiccional de índole político que tiene como finalidad esencial establecer un sistema de contrapesos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Aunado a ello, refiere que, conforme al principio de legalidad establecido en el artículo 16 de la Constitución Federal, las autoridades únicamente pueden hacer lo que la ley expresamente les permite, por ello el Congreso estatal debió ceñirse al procedimiento establecido en la Constitución local y la Ley de la Auditoría Superior del Estado, evitando establecer cargas, plazos y consecuencias, a través de los decretos. Máxime que sus efectos no se agotan al interior del Poder Legislativo, sino que impactan a otros ámbitos.

Por otra parte, el sistema de rendición y fiscalización de las cuentas públicas ha pasado de ser de orden político a ser completamente jurídico pues se inscribe dentro de los mecanismos institucionales del Sistema Nacional Anticorrupción y las entidades federativas reprodujeron este esquema al interior de sus diseños normativos.

Así, la rendición de las cuentas públicas y la fiscalización que de ellas hacen las instancias fiscalizadoras constituyen mecanismos de control de poder. Por tanto, el órgano del Estado encargado de llevar a cabo la función constitucional de fiscalizar las cuentas públicas debe hacerlo en atención a los procedimientos y las formalidades previstas en ley y con base en instrumentos y elementos técnicos jurídicos.

Con base en ello, la reforma constitucional estatal de ocho de septiembre de dos mil diecisiete, modificó el modelo de fiscalización de la cuenta pública en el Estado de Sinaloa, con el objeto de que se realice con base en instrumentos técnicos y especializados, como son los informes individuales y el informe general ejecutivo del resultado de la fiscalización superior, cuya elaboración está sustentada en normas jurídicas constitucionales y secundarias y bajo parámetros internacionales, tales como las normas internacionales de las entidades fiscalizadoras superiores, emitidas por la Asociación Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, de la cual el Estado mexicano es miembro.

La finalidad de la reforma fue transitar de un esquema de fiscalización altamente politizado a uno de naturaleza técnica, sin despojar al Poder Legislativo de su facultad de fiscalización. Todo ello, debido a que el esquema anterior se prestó con frecuencia al intercambio de favores políticos en el seno del Congreso, es decir, se presumía que los partidos políticos intercambiaban el apoyo para aprobarse las cuentas públicas en aquellos municipios donde eran gobierno. En este sentido, la actuación del grupo parlamentario con mayoría en el Congreso del Estado y las demás fracciones legislativas que hacen bloque con él, incurrieron en una serie de irregularidades en la dictaminación de los informes individuales y en el informe general ejecutivo de fiscalización superior de la cuenta pública del ejercicio fiscal dos mil diecisiete, al exacerbar el elemento político en el proceso de revisión de los informes, al margen de las disposiciones jurídicas; y, al hacerlo, desvirtúan el modelo constitucional de la fiscalización superior de la cuenta pública.

Es en este contexto que, en aras de salvaguardar la constitucionalidad en el ejercicio de las atribuciones normativas de cada Poder público, así como el equilibrio de Poderes, los principios de certeza, seguridad jurídica y de legalidad, el Poder Ejecutivo del Estado realizó diversas observaciones a los decretos por los que se aprueban los dictámenes respecto de los informes de la Auditoría Superior del Estado en relación con las cuentas públicas.

10. **Reconvención del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.** Al dar contestación a la demanda, Jesús Navarro Aispuro, quien se ostentó como Director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Sinaloa, reconvino a la parte actora principal, señalando como acto impugnado la declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecisiete, emitida bajo su dicho el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve por la Comisión de Fiscalización de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa y, *en vía de consecuencia*, los decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294 observados.
11. Asimismo, señaló como terceros interesados a los municipios del Estado de Sinaloa, al Colegio de Bachilleres del Estado, Centro de Ciencias de Sinaloa, Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado, Instituto Sinaloense de la Cultura Física y el Deporte, Instituto Municipal de Cultura, Turismo y Arte de Mazatlán, Junta de Agua Potable y Alcantarillado de los Municipios de Ahome, Culiacán y Mazatlán, Hospital Civil de Culiacán, Instituto Sinaloense de la Cultura, Instituto Sinaloense de la Infraestructura Física Educativa, Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, Servicios de Educación Pública Descentralizada del Estado, Servicios de Salud de Sinaloa, Poder Judicial del Estado de Sinaloa, Secretarías de Obras Públicas, de Administración y Finanzas, de Turismo y de Seguridad Pública, todas del Gobierno del Estado, así como al Centro de Ejecución de las Consecuencias Jurídicas de Culiacán.

12. **Antecedentes de la reconvencción.** El Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, manifestó como antecedentes de la reconvencción los mismos señalados por el actor en su demanda adicionando únicamente el relativo a que el treinta y uno de enero de dos mil veinte, tuvo conocimiento de que la Comisión de Fiscalización de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado emitió la Declaratoria de Conclusión de la Revisión de las Cuentas Públicas correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete.
13. **Conceptos de invalidez.** El poder actor vía reconvencción, hizo valer un único concepto de invalidez en el que hizo valer, en esencia, los siguientes argumentos:

La Comisión de Fiscalización del Congreso del Estado carece de facultades constitucionales y legales para dictar la Declaratoria de Conclusión de la Revisión de las Cuentas Públicas correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete, lo que resulta violatorio del principio de legalidad, fundamentación, motivación, competencia, división de poderes y de supremacía constitucional, reconocidos en los artículos 16, 116 y 133 de la Constitución General (sic), tomando en cuenta la tesis de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, correspondiente a la Séptima Época, de rubro: "*DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.*"

Si bien, en términos de la Ley Orgánica del Congreso y de la Ley de la Auditoría Superior, ambas del Estado de Sinaloa, la Comisión de Fiscalización tiene atribuciones para analizar y discutir las iniciativas de ley, proyectos de decretos y demás asuntos que le sean turnados, a efecto de elaborar los dictámenes correspondientes, ello no implica una facultad para dictar la Declaratoria de Conclusión de la Revisión de las Cuentas Públicas. Mucho menos para introducir atribuciones u obligaciones que no están consignadas en la propia Constitución en un asunto de excepción en el que se prevé la colaboración entre Poderes.

Lo anterior, aun cuando esta Suprema Corte ha establecido que el principio de división de Poderes no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones, las cuales tienen que encontrarse previstas expresamente en la Constitución.

En el caso en estudio, se presenta esta situación de excepción, porque la Constitución del Estado de Sinaloa prevé como facultad exclusiva del Pleno del Congreso de la entidad concluir la revisión de la cuenta pública, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 43, fracciones XXII y XXII Bis de la Constitución local, 30, fracción II, y 54 Bis de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

Luego entonces, debe señalarse que el Poder Legislativo del Estado no ha resuelto las observaciones del Gobernador, en franca violación a lo dispuesto en el artículo 43, fracción XXII, párrafo cuarto, de la Constitución estatal, el cual establece que el Congreso del Estado concluirá la revisión de la cuenta pública, a más tardar, el treinta y uno de octubre del año siguiente al de su presentación, lo que representa un mandato de ejercicio obligatorio, el cual, al no cumplirse, vicia todo el procedimiento de revisión de la cuenta pública que llevó a la emisión de los decretos respecto de los que se reformularon observaciones.

Sirve de apoyo a lo anterior, en cuanto a que en este tipo de competencias el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si expide o no un determinado decreto, la tesis P./J. 10/2006, de rubro: "*ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES.*"

En este sentido, se insiste, la Comisión de Fiscalización no cuenta con facultades legales para dictar la declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio dos mil diecisiete, pues sus funciones se limitan a analizar y discutir las iniciativas de ley, los proyectos de decreto y demás asuntos que les sean turnados por la Mesa Directiva para elaborar, en su caso, los dictámenes correspondientes; los cuales no constituyen una resolución definitiva que, en sí misma, ponga fin a un asunto.

Ello se acredita incluso tomando en cuenta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido, mediante jurisprudencia firme, que cuando dicho dictamen se impugne en una controversia constitucional debe sobreseerse en el procedimiento, por no constituir un acto definitivo; sirve de apoyo a lo anterior la tesis P./J. 88/2004, de rubro: "*CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESERSE CUANDO SE IMPUGNAN LOS DICTÁMENES DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS, YA QUE CONSTITUYEN ACTOS QUE FORMAN PARTE DE UN PROCEDIMIENTO Y NO RESOLUCIONES DEFINITIVAS QUE PONGAN FIN A UN ASUNTO.*"

Así, se reitera que, en términos de lo dispuesto por el artículo 43, fracciones XXII, párrafos primero y cuarto, y XXII Bis, de la Constitución del Estado, la Comisión de Fiscalización no cuenta con las facultades constitucionales para dictar la declaratoria referida, puesto que es facultad exclusiva del

Pleno del Congreso del Estado concluir la revisión de la cuenta pública, al discutir, aprobar o, en su caso, rechazar el dictamen del Informe General del Resultado, así como los Informes Individuales de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública del Gobierno del Estado y de los Municipios.

En tal sentido, para que sea válida la declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio dos mil diecisiete, desde el punto de vista constitucional, es necesario, en primer lugar, que la Constitución expresamente consigne la facultad a favor de la Comisión de Fiscalización o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le sean exclusivas y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia de dicha Comisión, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta. Más aun, cuando se está en presencia de facultades de un poder que se relaciona con otro.

Resulta aplicable la tesis P./J. 50/2000, de rubro: "*FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES.*"

Por todo ello, se solicita la declaratoria de invalidez de la declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal 2017, dictada por la Comisión de Fiscalización, así como, en vía de consecuencia, de todo el procedimiento de fiscalización, incluyendo desde luego los decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, por virtud de los cuales el Congreso del Estado rechazó las cuentas públicas del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.

Aunado a ello, se insiste que el Congreso del Estado incumplió con el mandato contenido en el artículo 43, fracción XXII, párrafo cuarto, de la Constitución estatal, el cual establece una fecha límite para su actuar, por lo que al haber incurrido en una omisión legislativa de carácter absoluto en el desempeño de una facultad o competencia de ejercicio obligatorio, se generó una violación directa de la Constitución local que aún subsiste, ya que el Congreso no ha subsanado dicha omisión. Por ello, los Decretos también deben ser expulsados del orden jurídico estatal, pues en este caso nos encontramos ante una acción de invalidez y no de condena al cuerpo legislativo del Estado de Sinaloa para producir leyes.

Por consiguiente, las facultades del Congreso del Estado para concluir la revisión de la cuenta pública deben interpretarse enmarcadas y limitadas por los principios de división de poderes y de autonomía de cada uno de ellos. Sirve de apoyo, por analogía, las tesis P. CLVIII/2000 y P./J. 78/2009, de rubros: "*PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN.*" y "*DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.*"

14. **Admisión y trámite de la reconvencción.** Mediante proveído de cuatro de marzo de dos mil veinte, el Ministro instructor tuvo a Jesús Navarro Aispuro, en su carácter de Director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Sinaloa, dando contestación a la demanda, en representación del Poder Ejecutivo Estatal; asimismo, lo tuvo señalando domicilio en esta ciudad, designando delegados y ofreciendo pruebas; hecho lo anterior, ordenó correr traslado a la parte actora principal, a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, con copia simple del referido escrito de contestación de demanda.
15. Adicionalmente, mediante dicho proveído, el Ministro instructor admitió a trámite la reconvencción planteada por el Poder Ejecutivo Estatal, sin perjuicio de los motivos de improcedencia que pudieran advertirse al momento de dictar sentencia.
16. En consecuencia, ordenó emplazar al Poder Legislativo del Estado de Sinaloa a efecto de que presentara su contestación a la reconvencción y, al hacerlo, remitiera, en copia certificada, las documentales relacionadas con los actos impugnados.
17. Además, en atención a lo solicitado por el actor reconvenccional, determinó que no había lugar a tener como terceros interesados a los entes y órganos fiscalizados, al no advertir algún perjuicio o afectación que pudiera producirse en su esfera competencial con motivo de la sentencia que se llegara a dictar.
18. Finalmente, dio vista a la Fiscalía General de la República, para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestara lo que a su representación correspondiera en relación con la reconvencción, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, con la finalidad de que si consideraba que la materia del juicio trascendía a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su esfera competencial conviniera, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley.

19. **Certificación del plazo para presentar contestación a la reconvención.** El veintiuno de septiembre de dos mil veinte, la Secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de esta Suprema Corte certificó que el plazo de treinta días concedido a la autoridad demandada reconvencional para producir contestación transcurrió del veintidós de septiembre al cuatro de noviembre de dos mil veinte.
20. **Contestación del Poder Legislativo del Estado de Sinaloa a la reconvención.** Por escrito depositado en la oficina de correos de la localidad el veintiséis de octubre de dos mil veinte y recibido el treinta de octubre siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa, por conducto de Roxana Rubio Valdez, quien se ostentó como la Presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa, dio contestación a la demanda de reconvención en los términos siguientes:

**Causales de sobreseimiento.**

**Primera.** El Poder demandado en la reconvención, señaló que se actualiza el motivo de sobreseimiento previsto en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la Materia, **por inexistencia del acto materia de la reconvención**, consistente en la Declaratoria de Conclusión de la Revisión de las Cuentas Públicas correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecisiete, emitida, a decir del Poder Ejecutivo local, el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, por la Comisión de Fiscalización.

Lo anterior, en virtud de que el acto jurídico realizado en dicha fecha fue la **presentación ante el Pleno del Congreso de la declaratoria mencionada**. En dicha sesión, los diputados de los distintos grupos parlamentarios emitieron pronunciamiento sobre el particular y ninguno de ellos expresó su inconformidad con el procedimiento para su formulación. En realidad, el Pleno del Congreso participó en la elaboración de la declaratoria, analizando el documento hecho por la Comisión, el cual se le dio lectura íntegra la sesión, se expusieron consideraciones en cuanto su contenido y, finalmente, el máximo órgano colegiado mostró su conformidad tácita en relación con el procedimiento.

La puesta a disposición de la declaratoria puede apreciarse en el diario de debates correspondiente, prueba fehaciente de la inexistencia del acto materia de la reconvención, debido a que dicha decisión no fue aprobada unilateral y exclusivamente por la Comisión de Fiscalización, sino por el Pleno del Congreso.

**Segunda.** Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria, debido a que la reconvención fue ejercida **fuera del plazo previsto en el artículo 21 del mismo ordenamiento**. Esto, dado que se pretende la invalidez de un acto del treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, el cual fue publicado ese mismo día en la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Sinaloa, visible en la página de internet oficial del órgano legislativo. Además, desde esa fecha se han realizado diversas diligencias de ejecución derivadas de la declaratoria, las cuales han sido del conocimiento del Poder Ejecutivo.

Por tanto, resulta inverosímil que el actor reconvencional haya tenido conocimiento del acto impugnado hasta el treinta y uno de enero de dos mil veinte. Así, al contabilizar el tiempo transcurrido entre dicha fecha y el dos de marzo de dos mil veinte, en que se presentó la demanda reconvencional, resulta evidente que transcurrió en exceso el plazo legal. Sirve de apoyo la tesis 1a. XCVII/2009, de rubro: *"RECONVENCIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PLAZOS PARA IMPUGNAR POR ESA VÍA ACTOS O NORMAS GENERALES SON LOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."*

**Tercera.** Asimismo, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la Materia, en virtud de que el actor **no expone, ni acredita cuál es su principio de afectación, el cual no puede ser suplido por este Alto Tribunal**. En efecto, el actor reconvencional se limita a señalar que la Comisión de Fiscalización invadió la competencia del Pleno del Congreso, pero no explica cuál sería la afectación sufrida en su ámbito competencial; sirven de apoyo las tesis P./J. 42/2015 (10a.) y 1a. CXXIX/2014 (10a.), de rubros: *"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL 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."* y *"SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL."*

**NO PUEDE ASUMIRLA LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA ACREDITAR QUE LOS ACTOS IMPUGNADOS SON SUSCEPTIBLES DE CAUSAR AFECTACIÓN AL ACTOR.”**

**Cuarta.** En la reconvencción, el accionante atribuye a la Comisión de Fiscalización la emisión de la declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecisiete, cuando el actor en la controversia principal es el Congreso del Estado de Sinaloa. Por tanto, debe observarse que el Poder Ejecutivo identifica a dicha Comisión como un **tercero distinto al Congreso del Estado de Sinaloa** y, por tanto, constituye una causal de sobreseimiento de la pretensión de reconvenir a un tercero. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis 2a. XXIII/2005, de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA RECONVENCIÓN SÓLO PUEDE HACERSE VALER EN CONTRA DEL ACTOR Y NO DE TERCEROS.”**

**Contestación a los conceptos de invalidez.** El Poder Legislativo del Estado, señaló que los conceptos de invalidez resultan infundados, en virtud de que el emisor de la Declaratoria impugnada fue el Congreso del Estado y no un ente distinto, como se desprende de la página cuarenta de la declaratoria en la que textualmente se lee: *“este Congreso, por conducto de la Comisión de Fiscalización, hace la declaratoria de sostener el rechazo de las cuentas públicas establecido en los Decretos que contienen los informes general e individuales y no aprobar el ejercicio del gasto público del año 2017, con relación a las cuentas de los entes públicos, poderes, organismos y entes fiscalizados.”*

Siendo evidente que, con ello, se dio cabal cumplimiento al mandato previsto en el artículo 43, fracción XXII, párrafo cuarto, de la Constitución Estatal, en cuanto obliga al Congreso del Estado a concluir la revisión de la cuenta pública, a más tardar, el treinta y uno de octubre del año siguiente al de su presentación.

Aunado a ello, en la Declaratoria en comento, el Congreso manifestó su rechazo de las cuentas públicas establecido en los decretos que contienen los informes general e individual y no aprobar el ejercicio del gasto público de dos mil diecisiete, en relación con las cuentas de los entes públicos, poderes, organismos y entes fiscalizados.

Es decir, tal declaratoria revela que, previamente a ella, ya existía un rechazo patentizado vía decretos por parte del Congreso del Estado, en relación con las cuentas públicas y, por ello, queda fuera de lugar que la autoría de ese rechazo y declaratoria de conclusión se pretenda adjudicar a la Comisión de Fiscalización. Lo anterior puede acreditarse de la lectura a los decretos, de los cuales se desprende que desde antes del treinta y uno de julio de dos mil diecinueve, el Congreso del Estado ya había rechazado las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecisiete.

En relación con lo anterior, se tiene que conforme al artículo 53 de la Constitución estatal, la facultad originaria para fiscalizar y revisar las cuentas públicas le corresponde al Congreso y, en términos de los artículos 54 Bis y 54 Bis A de la Ley de la Auditoría Superior del Estado (vigente a la época de los hechos) el trabajo de la Comisión de Fiscalización se limita a estudiar el Informe General y los Informes Individuales respectivos, para someter a votación del Pleno del Congreso el dictamen correspondiente, con la anticipación necesaria para que éste lo valore, a más tardar, el treinta y uno de julio del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública.

Por tanto, es claro que la Comisión de Fiscalización apegó su actuar a la Ley de la Auditoría Superior del Estado, pues, tal como lo reconoce el actor reconvenicional en su escrito, para antes del treinta y uno de julio de dos mil diecinueve, la Auditoría Superior del Estado se pronunció sobre veintitrés dictámenes.

Asimismo, en relación a dichos dictámenes, se destaca como un hecho notorio que el Congreso del Estado expidió la resolución correspondiente con anterioridad al treinta y uno de julio de dos mil diecinueve, y con ello también emitió una resolución mediante decreto en el sentido que en ellos se observa, y de los que se desprende que el Congreso del Estado, y no la Comisión de Fiscalización, patentizó su rechazo a las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil diecisiete.

Conforme a lo expresado, de la revisión de la cuenta pública no se puede concluir, en los términos expuestos, que se vulneró lo ordenado constitucional o legalmente, ni por el Pleno de la Cámara de Diputados, ni por la Comisión Permanente de Fiscalización, pues sólo han actuado para dar cumplimiento al procedimiento, conforme a sus facultades y obligaciones exclusivas de fiscalización del control del gasto público, lo cual no es otra cosa que evaluar oportunamente los resultados de la gestión financiera, comprobar si se han ajustado las instituciones a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos de los programas del ejercicio anterior.

Por ello y toda vez que los dictámenes sobre las cuentas públicas fueron aprobados al treinta y uno de julio de dos mil diecinueve, se debe de tener por cumplido el plazo jurídico para su dictaminación oportuna por parte de la Comisión de Fiscalización y para su aprobación oportuna por parte del Congreso del Estado.

Además, debe señalarse que los dictámenes correspondientes a los informes General e individuales de Cuentas Públicas, en un primer momento, requieren ser elaborados, votados y aprobados por la Comisión de Fiscalización y, en un segundo momento, sometidos al Pleno del Congreso para su discusión, aprobación o rechazo.

Independientemente de ello, también debe observarse que la facultad de fiscalizar las cuentas es del Congreso del Estado; no de la Auditoría Superior, ni de la Comisión de Fiscalización, la cual, de conformidad con el artículo 53, fracción II, de la Constitución local, sólo propone un proyecto de dictamen desde el veinte de febrero, que inicia el procedimiento de revisión, hasta el treinta y uno de julio; y, con posterioridad, se finaliza el análisis, a más tardar, el treinta y uno de octubre; por lo que, en todo momento, quien tiene la última palabra en este tema es el Poder Legislativo, de ahí lo infundado del concepto de invalidez en estudio.

Por último, debe destacarse que el accionante tiene razón sólo en el sentido de que el Congreso del Estado será el que determine la conclusión de la revisión de la cuenta pública (a más tardar el treinta y uno de octubre de cada año, siendo en este caso en el dos mil diecinueve) lo cual empezó con el análisis de los informes general e individuales de dichas cuentas enviados el veinte de febrero de dos mil diecinueve, así como con los decretos emitidos el treinta y uno de julio siguiente al haberse analizado y decretado su rechazo. Así, fue ese día cuando se determinó la no aprobación del gasto público por insuficiencia de acreditación según datos técnicos de los propios informes, así como por falta de entrega de datos para solventar las inconsistencias detectadas.

Ello, pues después de emitido el dictamen el treinta y uno de julio de dos mil diecinueve, inicia un proceso diferente en el que los entes fiscalizados ya no cuentan con oportunidad de enviar documentación, por lo que ya sólo restaba el informe final de la Auditoría Superior del Estado sobre la situación de la falta de solventaciones, a efecto de determinar lo relativo a la responsabilidad de los entes fiscalizados.

Por tanto, acorde a lo dispuesto en el artículo 43, fracción XXII, de la Constitución del Estado, el Congreso del Estado debe concluir el proceso de fiscalización de las cuentas públicas según la información con la que cuente.

En ese sentido, la declaratoria emitida por el Congreso, se realizó conforme a la propuesta de la Comisión Permanente de Fiscalización, por ser esta el órgano coordinador entre el Pleno del Congreso y la Auditoría Superior del Estado, lo que no quiere decir que dicha Comisión realizó la declaratoria, sino que fue el Pleno del Congreso quien participó y emitió la declaratoria respectiva.

Por último, sostiene que el Poder Ejecutivo no expuso argumentos que evidenciaran la invalidez de las distintas etapas que conforman el procedimiento de revisión, por lo que además de infundado, el concepto de invalidez es inoperante.

21. **Acuerdo de contestación a la reconvencción de demanda.** Mediante proveído de cinco de noviembre de dos mil veinte dictado por el Ministro instructor, se tuvo a Roxana Rubio Valdez, quien se ostentó como Presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa, dando contestación a la reconvencción de demanda, en representación del Poder Legislativo de la entidad; reiterando el autorizado y el domicilio señalados en autos, así como ofreciendo pruebas.
22. Asimismo, se ordenó correr traslado a la actora reconvenccional, a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.
23. Finalmente, se señalaron las diez horas del siete de enero de dos mil veintiuno para que tuviera verificativo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, mediante el sistema de videoconferencias.
24. **Audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.** El siete de enero de dos mil veintiuno, se celebró la audiencia de ley, en la que se hizo constar la relación de las pruebas ofrecidas durante la instrucción por las partes, así como que éstas no formularon alegatos en el presente medio de control constitucional.
25. **Cierre de instrucción.** Posteriormente, mediante acuerdo del mismo día, el Ministro instructor admitió las pruebas ofrecidas por las partes y, dado que éstas no formularon alegatos, cerró instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

26. **Radicación en la Segunda Sala.** Previa solicitud del Ministro ponente, el Presidente de este Alto Tribunal mediante proveído de veinticuatro de octubre de dos mil veintidós, ordenó enviar el presente asunto a la Segunda Sala para su resolución. En consecuencia, por acuerdo de tres de noviembre de dos mil veintidós, su Presidenta determinó que ésta se avocaría a su conocimiento, por lo que ordenó la remisión de los autos al Ministro ponente para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

### I. COMPETENCIA

27. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal<sup>1</sup>, 10, fracción I<sup>2</sup>, y 11, fracción V<sup>3</sup>, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (vigentes al comienzo del procedimiento<sup>4</sup>), en relación con los Puntos Segundo, fracción I<sup>5</sup>, y Tercero<sup>6</sup>, del Acuerdo General del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 5/2013, toda vez que se plantea un conflicto entre el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa con el Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, sin que se haya impugnado una norma general.
28. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

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

29. De conformidad con el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>7</sup>, deben fijarse las normas generales y actos que serán objeto de estudio en la presente acción de inconstitucionalidad.
30. De la lectura integral de la demanda presentada por el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa, se advierte que impugna los siguientes actos:
- Los oficios de uno de octubre de dos mil diecinueve mediante los cuales el Gobernador del Estado formula observaciones a los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, emitidos por la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa, y;
  - Los efectos que puedan darse como consecuencia de la realización y aplicación de las observaciones a los decretos de referencia.

<sup>1</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

(...)

h).- Dos Poderes de una misma entidad federativa;

(...)."

<sup>2</sup> "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

(...)."

<sup>3</sup> "Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda.

(...)."

<sup>4</sup> En relación con lo dispuesto por el artículo quinto transitorio del "Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado b) del Artículo 123 constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles" publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, que establece lo siguiente:

"Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

<sup>5</sup> "Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

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

(...)." (énfasis añadido).

<sup>6</sup> "Tercero. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

<sup>7</sup> Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

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

31. Por su parte, en la demanda de reconvencción presentada por el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, se señalaron como actos impugnados los siguientes:
- a. La declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecisiete, emitida el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, bajo su dicho, por la Comisión de Fiscalización de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado, y;
  - b. En vía de consecuencia, los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294 sobre los cuales se formularon observaciones.
32. Ahora bien, no pasa inadvertido que, en su demanda, el actor en la reconvencción hace alusiones sobre una omisión en la que, a su juicio, incurrió el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa, en relación con lo dispuesto en el artículo 43, fracción XXII, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado, el cual establece que el Congreso del Estado **deberá concluir la revisión de la cuenta pública a más tardar el treinta y uno de octubre del año siguiente al de su presentación.**
33. Sin embargo, de una lectura integral a sus argumentos, puede advertirse que dicha omisión la hace depender de que, a su juicio, la declaratoria de conclusión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecisiete no fue emitida por quien debía hacerlo. Esto es, que al haber sido emitida, según su dicho, por la Comisión de Fiscalización genera que, a la fecha, persista el incumplimiento de la obligación a cargo del Pleno del Congreso relativa a concluir la revisión de la cuenta pública así como de resolver las observaciones formuladas.
34. Lo anterior puede corroborarse con la lectura de los siguientes párrafos de la demanda de reconvencción, los cuales, para pronta referencia, se transcriben a continuación:

“(…)

LA DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DE LA REVISIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO FISCAL 2017, emitida a los treinta y un días del mes de octubre del año dos mil diecinueve, por la Comisión de Fiscalización de la LXIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Sinaloa, viola los principios constitucionales de división de poderes y de supremacía constitucional (...) **al arrojarse la mencionada Comisión una facultad que es exclusiva del Pleno del Congreso del Estado de Sinaloa (...).**

(...) La **Comisión de Fiscalización** de la LXIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Sinaloa, **carece de facultades constitucionales y legales para dictar LA DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DE LA REVISIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO FISCAL 2017 (...)**

(...) en la Constitución Política del Estado de Sinaloa se prevé como **facultad exclusiva del Pleno del Congreso del Estado de Sinaloa concluir la revisión de la cuenta pública**, de acuerdo a lo dispuesto por los **artículos 43, fracciones XXII y XXII Bis**, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, conforme a los cuales es facultad exclusiva del Pleno del Congreso del Estado de Sinaloa, el concluir la revisión de la cuenta pública, al discutir, aprobar o rechazar, en su caso, el dictamen del Informe General del Resultado, así como de los Informes Individuales de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública del Gobierno del Estado y de los Gobiernos Municipales.

**Luego entonces, debe señalarse que el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa no ha resuelto las observaciones del Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa**, en franca violación a lo dispuesto por el artículo 43, fracción XXII, cuarto párrafo, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, el cual establece que: “El Congreso del Estado concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación” (...).

(...) **La Comisión de Fiscalización no cuenta con facultades legales para dictar la DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DE LA REVISIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO FISCAL 2017**, pues sus funciones se limitan a analizar y discutir las iniciativas de ley, los proyectos de Decreto y demás asuntos que les sean turnados (...).

En tales condiciones, la DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DE LA REVISIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO FISCAL 2017, viola los principios constitucionales de división de poderes y de supremacía constitucional, que consagran los artículos 116 y 133 de la Constitución Federal, **al arrojarse la mencionada Comisión una facultad que es exclusiva del Pleno del Congreso del Estado de Sinaloa (...)**

(...)

Por consiguiente, esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá **declarar la invalidez de la DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DE LA REVISIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECISIETE, dictada por la Comisión de Fiscalización de la LXIII Legislatura** del H. Congreso del Estado, así como en vía de consecuencia, de todo el procedimiento de fiscalización incluyendo desde luego los decretos (...) por virtud de los cuales el Congreso del Estado de Sinaloa decide rechazar las cuentas públicas del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa (...)

Aunado a que, se insiste, el **Congreso del Estado de Sinaloa incumplió con el mandato contenido en el artículo 43, fracción XXII, cuarto párrafo, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, el cual establece una fecha límite para su actuar**, por lo que al haber incurrido en una **omisión legislativa de carácter absoluto en el desempeño de una facultad o competencia de ejercicio obligatorio**, ello generó una violación directa a la Constitución Estatal que aún subsiste, ya que el Congreso Local no ha subsanado dicha omisión.

(...)." (énfasis añadido).

35. Lo anterior, a juicio de esta Segunda Sala, hace evidente que el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, cuando alega que el Congreso del Estado ha "incurrido en una omisión legislativa de carácter absoluto en el desempeño de una facultad o competencia de ejercicio obligatorio" lo que pretende y lo que de hecho solicita de manera recurrente, es que esta Suprema Corte declare la invalidez, por un lado, de la declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecisiete, a su juicio emitida por la Comisión de Fiscalización de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado, al ser facultad exclusiva del Congreso del Estado y, por otra parte, y en vía de consecuencia, de los diversos decretos respecto de los que dicho Poder formuló observaciones.
36. En este contexto, se advierte que **no se está en presencia de un acto impugnado distinto al que ya fue incorporado a la litis** (la declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecisiete referida) pues la "omisión" que se le atribuye al Congreso del Estado -de no haber concluido la revisión de la cuenta pública- derivaría, en todo caso, de la invalidez de la declaratoria referida, por incompetencia de su órgano emisor.
37. De esta manera, el estudio de la declaratoria referida y de la alegada "omisión" sería esencialmente el mismo, el cual se circunscribe a determinar si la emisión de la referida declaratoria fue emitida por quien no tiene facultades para hacerlo.
38. Resulta aplicable, por lo que informa, la jurisprudencia P./J. 113/2010, que es del tenor literal siguiente:

**"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTió OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.**

Si bien es cierto que como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P./J. 43/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.", cuando se trate de omisiones, la oportunidad para impugnarlas a través de la controversia constitucional se actualiza día a día, mientras aquéllas subsistan, también lo es que **tal criterio no es aplicable cuando se impugnan las consecuencias directas de un acto positivo** que no se controvertió oportunamente, como es la falta de remisión al Congreso del Estado de Jalisco del dictamen técnico y del expediente de un Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia local tres meses antes de que concluyera su nombramiento para determinar lo relativo a su ratificación, a la que **por ser una consecuencia necesaria** del acuerdo del Supremo Tribunal de Justicia del Estado en el que determinó que el indicado juzgador es inamovible por haber sido ratificado con anterioridad, **no se le puede atribuir el carácter de omisión para los efectos de la controversia**, por lo que el plazo para controvertir la aludida falta de remisión es el mismo que rige para la impugnación del acuerdo del que deriva, sin que sea válido sujetarlo a la regla prevista en la jurisprudencia mencionada." <sup>8</sup> (énfasis añadido)

39. Derivado de lo anterior y toda vez que la existencia de la alegada "omisión" que se le atribuye al Congreso del Estado, consistente en no haber concluido la revisión de la cuenta pública del ejercicio fiscal del dos mil diecisiete, depende en realidad de la decisión que se tome respecto de si quién emitió

<sup>8</sup> Registro 163194; Pleno; Novena Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXXIII, Enero de 2011, Pág. 2716.

la declaratoria de conclusión es competente para ello, es que esta Segunda Sala considera que dentro de la litis del presente asunto no debe incluirse dicha “omisión.”

40. Ahora bien, no pasa inadvertido que de la transcripción efectuada hace unos momentos, se advierte que el Poder Ejecutivo actor en la reconvencción se duele de que *“El Poder Legislativo del Estado de Sinaloa no ha resuelto las observaciones del Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa, en franca violación a lo dispuesto por el artículo 43, fracción XXII, cuarto párrafo, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa el cual establece que: “El Congreso del Estado concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación (...)”*
41. Sobre ello, si bien tal omisión no dependería de lo que se resuelva, en su caso, de la competencia de quien emitió la declaratoria de conclusión referida (pues incluso aunque se concluyera que aquella fue emitida por órgano competente, ello no equivaldría a afirmar que el Congreso solventó las observaciones del Ejecutivo) lo cierto es que por la manera en que está construida la demanda de reconvencción, no puede afirmarse que, dentro de las causas de pedir del actor reconvenccional se encuentra, además de lo ya expuesto, la relativa a alegar una omisión de competencia de ejercicio obligatorio a cargo del Congreso del Estado de no resolver sus observaciones.
42. Se afirma lo anterior, pues además de que el Poder Ejecutivo no ofrece argumento o fundamento legal alguno para sostener que el Congreso se encontraba obligado a hacerlo, lo cierto es que su argumento **lo hace depender, de nueva cuenta, del incumplimiento al artículo 43, fracción XXII, de la Constitución del Estado** y el cual, como ya se ha dicho, es la disposición que obliga al Congreso del Estado a concluir la revisión de la cuenta pública a más tardar el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve.
43. Derivado de ello, esta Segunda Sala advierte que todas las líneas argumentativas que ofrece el actor en la reconvencción se centran en una misma premisa, a saber, que la *“Declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecisiete”* no fue emitida por quien debía hacerlo, esto es, por el Congreso del Estado de Sinaloa, sino por la Comisión de Fiscalización, lo cual tiene como consecuencia, a juicio del actor, que a la fecha el Congreso del Estado no ha concluido la revisión de la cuenta pública, en clara contravención con la fecha perentoria prevista para ese efecto en la Constitución del Estado.
44. Por lo anterior, y de la lectura integral de la demanda, esta Segunda Sala considera que pese a la mención resaltada, en la causa de pedir del Poder Ejecutivo actor no se encuentra la relativa a alegar una omisión de competencia de ejercicio obligatorio atribuida al Congreso del Estado por no resolver sus observaciones.
45. Por otro lado, en relación con los actos señalados como impugnados por el Poder Legislativo del Estado, consistentes en *“Los efectos que puedan darse como consecuencia de la realización y aplicación de las observaciones a los decretos de referencia”* esta Segunda Sala estima que **debe sobreseerse** en la controversia constitucional, con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 22, fracciones IV y VII, y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la Materia<sup>9</sup> (vigentes al comienzo del procedimiento<sup>10</sup>) pues esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos que no se impugnaron específicamente, de conformidad con la tesis **P./J. 64/2009**, de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR**

<sup>9</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

(...)

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

**Artículo 22.** El escrito de demanda deberá señalar:

(...)

IV. La norma general, acto u omisión cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado;

(...)

VII. Los conceptos de invalidez.”

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

(...)

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

(...).”

<sup>10</sup> En relación con lo dispuesto por el artículo quinto transitorio del *“Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado b) del Artículo 123 constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles”* publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, que establece lo siguiente:

**“Quinto.** Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.”

**DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS.<sup>11</sup>**

46. Por lo anterior, la litis en el presente asunto se conforma con los siguientes actos:
- a. Los oficios de uno de octubre de dos mil diecinueve mediante los cuales el Gobernador del Estado formula observaciones a los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, emitidos por la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa;
  - b. La declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecisiete, emitida el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, atribuida a la Comisión de Fiscalización de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado, y;
  - c. En vía de consecuencia, los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294 que fueron materia de observaciones.
47. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

**III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO**

48. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria, las sentencias deben contener la apreciación de las pruebas que acrediten la existencia de las normas generales o actos materia de la controversia.
49. En primer lugar, se tiene por acreditada la existencia de los actos señalados en el considerando anterior, identificados en los **incisos a) y c)**, toda vez que los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, emitidos por el Congreso del Estado, así como los oficios de uno de octubre de dos mil diecinueve mediante los cuales el Poder Ejecutivo formuló observaciones a los referidos decretos, fueron acompañados por dichos poderes en sus escritos respectivos.
50. En segundo lugar, en relación con el acto identificado en el considerando anterior, en el **inciso b)**, el Congreso del Estado de Sinaloa, al dar contestación a la demanda de reconvención presentada por el Poder Ejecutivo, argumenta que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>12</sup>, toda vez que, a su juicio, el acto reclamado consistente en la “declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecisiete, emitida el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve por la Comisión de Fiscalización de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado”, es **inexistente**.
51. Ello, pues a decir del Congreso, el acto jurídico realizado en dicha fecha fue la presentación de la declaratoria mencionada ante el Pleno del Congreso.
52. Derivado de lo anterior, el demandado reconvencional afirma que la puesta a disposición de la declaratoria al Pleno del Congreso -la cual puede apreciarse en el diario de debates correspondiente- acredita la inexistencia del acto materia de la reconvención, debido a que la referida declaratoria **no fue aprobada de manera unilateral y exclusivamente** por la Comisión de Fiscalización, sino por el Pleno del Congreso.
53. Esta Segunda Sala considera que resulta **infundada** la causal de improcedencia hecha valer, pues de las constancias que obran en el expediente se advierte, en primer lugar, que el veintiocho de octubre de dos mil diecinueve, la Comisión de Fiscalización emitió la “*Declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal de 2017*” y, en segundo lugar, que dicha declaratoria fue presentada al Pleno del Congreso el treinta y uno de octubre siguiente.

<sup>11</sup> Con datos de localización siguientes: **Registro 166990**; Pleno; Novena Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXX, Julio de 2009, Pág. 1461.

<sup>12</sup> “**Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

(...)

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

(...).”

54. Así, aunque el actor reconvenicional incorrectamente señala que la Comisión de Fiscalización del Congreso del Estado emitió la declaratoria el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, lo cierto es que obra constancia en autos de que ésta tuvo lugar el veintiocho de octubre de dos mil diecinueve, siendo que una errata en la cita de la fecha de su emisión no puede conducir a tener por inexistente dicho acto.
55. Pero además, los argumentos con los que el Poder Ejecutivo sostiene que la Comisión de Fiscalización -y no el Pleno del Congreso- emitió la declaratoria referida el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, muy probablemente se debe a que si bien en la sesión celebrada ese día se le dio lectura al documento signado por los integrantes de la Comisión de Fiscalización, lo cierto es que **no fue sometido a votación del Pleno del Congreso.**
56. Lo anterior se acredita con la transcripción de la sesión de treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, la cual, para pronta referencia, se inserta a continuación:

**“Acta de la Sesión Pública Ordinaria celebrada por la Sexagésima Tercera Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, el día jueves 31 de Octubre de 2019.**

(...)

**3.- Declaratoria de la Comisión de Fiscalización, sobre el informe final de la revisión de las cuentas públicas, correspondientes al ejercicio fiscal 2017.**

La secretaría procedió a dar lectura a dicho documento, que a la letra dice: (...)

(...)

“La diputada **Presidenta** dijo: Habiéndose dado lectura a la declaratoria, procede informar al Pleno que la determinación para participar en relación a las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal del 2017, se han anotado en el orden siguiente: en primer término la diputada Karla de Lourdes Montero Alatorre, la segunda participación diputado Édgar Augusto González Zatarain, y en tercer lugar el diputado Jorge Iván Villalobos Seáñez, la diputada Ana Cecilia Moreno Romero y el diputado Marco Antonio Zazueta Zazueta.

(...)

La diputada **Presidenta** dijo: Concluidas las participaciones en este tema, pasamos al cuarto punto del orden del día.

(...)”<sup>13</sup>. (énfasis añadido).

57. Tomando en cuenta la anterior, esas dos circunstancias (la fecha en la que la Comisión de Fiscalización emitió la declaratoria referida y lo ocurrido en la sesión de treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve) si bien son cuestiones que, en su caso, deberán ser tomadas en cuenta en el estudio de fondo, lo cierto es que no conducen a estimar que la *“declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecisiete, emitida el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve por la Comisión de Fiscalización de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado.”* resulta inexistente; muy por el contrario, dichas circunstancias son las que dan cuenta de su existencia.
58. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

#### IV. OPORTUNIDAD

59. Conforme al artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, (vigente al inicio del procedimiento) el plazo para promover controversia constitucional, tratándose de actos, es de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de éstos.

##### A. Oportunidad en la presentación de la demanda del Poder Legislativo del Estado de Sinaloa.

60. Como se precisó en el considerando relativo a la precisión de la litis, el Poder Legislativo impugna los oficios de uno de octubre de dos mil diecinueve, mediante los cuales el Gobernador Constitucional formuló observaciones a los decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, emitidos por la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa.
61. En el caso, de las constancias que en copia certificada fueron acompañadas al escrito de demanda, así como a su contestación, se advierte que los oficios impugnados fueron recibidos en la Oficialía del Congreso del Estado de Sinaloa el uno de octubre de dos mil diecinueve, por lo que el plazo de treinta

<sup>13</sup> La sesión de treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve del Pleno del Congreso del Estado de Sinaloa, para pronta referencia, es consultable en la siguiente liga: [https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/sesiones/63/Debate\\_98.pdf](https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/sesiones/63/Debate_98.pdf)

días para promover la controversia **transcurrió del dos de octubre al trece de noviembre de dos mil diecinueve**<sup>14</sup>.

62. En consecuencia, toda vez que la demanda de controversia constitucional fue recibida en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el **treinta de octubre de dos mil diecinueve**, se estima que su presentación fue **oportuna**.

**B. Oportunidad en la presentación de la reconvención presentada por el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.**

63. Como quedó precisado, el Gobernador del Estado reconvino al Congreso de la entidad, demandando la declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecisiete, emitida por la Comisión de Fiscalización de la Sexagésima Tercera Legislatura y, *en vía de consecuencia*, de los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294 observados.
64. Al respecto, el artículo 26, párrafo segundo<sup>15</sup>, de la Ley Reglamentaria establece que la parte demandada podrá reconvenir a la actora al contestar la demanda, aplicándose al efecto lo dispuesto en la propia ley para la demanda y contestación originales.
65. **Declaratoria impugnada.** Por lo que hace a la declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, emitida, al interior de la Comisión de Fiscalización del Congreso, el veintiocho de octubre de dos mil diecinueve, y leída ante el Pleno del Congreso el treinta y uno de octubre siguiente, el Poder Ejecutivo del Estado manifiesta que tuvo conocimiento de ella el **treinta y uno de enero de dos mil veinte**.
66. En relación con ello, el Poder Legislativo demandado sostiene que en el caso se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de la materia, toda vez que la reconvención fue ejercida **fuera del plazo previsto para ello**, pues se impugnan actuaciones que, desde su aprobación, fueron publicadas en la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Sinaloa, visibles en la página de internet oficial del órgano legislativo. Asimismo, sostiene que se han realizado diversas diligencias de ejecución derivadas, precisamente, de la declaratoria de conclusión, las que han sido del conocimiento del Poder Ejecutivo y, por tanto, resulta inverosímil que haya tenido conocimiento del acto impugnado hasta el treinta y uno de enero de dos mil veinte.
67. A fin de realizar el examen que corresponde, conviene aclarar que de frente a las manifestaciones expuestas tanto por el actor como por el demandado en la reconvención (lo cual no se desvirtúa con ninguna de las constancias que obran en el expediente en que se actúa) puede advertirse que la disputa en torno a la oportunidad para impugnar la declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, **no se centra en que exista una notificación realizada conforme a la ley del propio acto, sino en el momento en el que el Poder Ejecutivo tuvo conocimiento de la referida declaratoria**.
68. Sobre ese supuesto, hay que recordar que es la propia Ley Reglamentaria de la materia, en su artículo 21, fracción I, la que otorga la potestad al órgano, entidad o poder actor para manifestar la fecha en la que se ostente sabedor o haya tenido conocimiento de los actos impugnados; manifestación que deberá tomarse por cierta, salvo que exista **prueba en contrario** que acredite de manera indubitable y con elementos que otorguen **plena certeza** de la fecha en que se haya tenido conocimiento de los actos impugnados, sin que pueda inferirse con base en meras presunciones.
69. Sirve de sustento a lo anterior la tesis aislada 1a. CCXCIX/2014 (10a.), de rubro: "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA. CASO EN QUE EL ÓRGANO, ENTIDAD O PODER ACTOR SE OSTENTA COMO SABEDOR O MANIFIESTA TENER**

<sup>14</sup> En términos de los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (vigente al inicio del procedimiento) se descontaron del cómputo los días cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de octubre, así como dos, tres, nueve y diez de noviembre, todos del dos mil diecinueve, al haber sido sábados y domingos; así como el primero de noviembre de dos mil diecinueve, declarado inhábil en términos de lo establecido en el Punto Primero, inciso n), del Acuerdo del Tribunal Pleno 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece.

<sup>15</sup> "Artículo 26. (...)

Al contestar la demanda, la parte demandada podrá, en su caso, reconvenir a la actora, aplicándose al efecto lo dispuesto en esta ley para la demanda y contestación originales."

**CONOCIMIENTO DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 21 FRACCIÓN I DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA) <sup>16</sup>.**

70. Ahora bien, es cierto que, como lo expone el Poder Legislativo demandado en la reconvencción, la sesión del Pleno del Congreso, celebrada el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve -en la cual se le dio lectura a la declaratoria emitida por la Comisión de Fiscalización- fue publicada en la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Sinaloa<sup>17</sup>.
71. No obstante, en este caso en concreto, por las particularidades que a continuación se resaltarán, la publicidad de dicha sesión **no desvirtúa** la manifestación que el actor hizo en la demanda de reconvencción respecto al momento en que tuvo conocimiento de la declaratoria impugnada.
72. Tampoco obsta el hecho de que el Poder Legislativo manifieste que con motivo de la declaratoria impugnada se han realizado diversas diligencias para ejecutarla, pues lo cierto es que **no ofreció constancia alguna que acredite esa afirmación**.
73. Ahora bien, en principio podría pensarse que diversas circunstancias desvirtúan la afirmación del Poder Ejecutivo en el sentido de que tuvo conocimiento de la declaratoria impugnada tres meses después de su emisión al interior de la Comisión de Fiscalización y de su presentación ante el Pleno del Congreso. Dichas circunstancias serían las siguientes:
74. Primero, que tanto las reuniones de la Comisión de Fiscalización, así como del Congreso del Estado, son **públicas**; además de que las versiones taquigráficas de dichas reuniones son **publicadas** en la página del Congreso. Y, por otra parte, que al ser el propio Poder Ejecutivo una entidad fiscalizada, puede presumirse que es conocedor de la existencia del procedimiento y, más aún, de la **fecha perentoria** con la que cuenta el Poder Legislativo para concluir la revisión de la cuenta pública, en términos de la propia Constitución del Estado, esto es, precisamente el treinta y uno de octubre del año siguiente al de su presentación.
75. No obstante que lo anterior pudiera ser cierto, también lo es que, por las particularidades que a continuación se resaltarán, y a fin de no impedir el estudio de fondo bajo **simples presunciones**, es que se tomará la fecha señalada en la demanda de reconvencción para efecto de hacer el cómputo respectivo para la impugnación de la declaratoria impugnada.
76. Dichas particularidades, si bien son propias del estudio de fondo y, por tanto, serán expuestas de manera breve, son las siguientes.
77. El procedimiento de revisión y fiscalización de la cuenta pública se encuentra regulado, principalmente, en la Constitución Política del Estado de Sinaloa, en la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, así como en la Ley Orgánica del Congreso de dicha entidad federativa.
78. El artículo 43, fracción XXII, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa que se encontraba vigente en el procedimiento de revisión y fiscalización de la cuenta pública del ejercicio fiscal dos mil diecisiete<sup>18</sup>, establecía, en lo que interesa destacar, lo siguiente:

**“Artículo 43.** Son facultades exclusivas del Congreso del Estado, las siguientes:

(...)

**XXII. Revisar y fiscalizar la Cuenta Pública del año anterior, discutiendo, aprobando o rechazando, en su caso, un dictamen del Informe General del Resultado, así como de los**

<sup>16</sup> Cuyo texto y datos de localización son los siguientes: *“Para efectos del cómputo para la presentación de la demanda, el citado precepto legal otorga la potestad al órgano, entidad o poder actor para manifestar la fecha en la que se ostente sabedor o haya tenido conocimiento de los actos impugnados; manifestación que está sujeta a prueba en contrario, prueba que deberá acreditarse de manera indubitable y con elementos de juicio que otorguen plena certeza de la fecha en que se haya tenido conocimiento de los actos impugnados y no inferirse con base en meras presunciones. Así, una vez admitida a trámite la demanda de controversia constitucional, la contraparte en el juicio podrá, ya sea en el recurso de reclamación que interponga o durante la secuela procesal de la instrucción de la controversia constitucional, aportar las pruebas que considere conducentes para desvirtuar la manifestación del actor respecto de la fecha en que se ostentó como sabedor o en que tuvo conocimiento de los actos impugnados, lo que deberá ser valorado en la sentencia correspondiente.”* **Registro 2007240**; Primera Sala; Décima Época; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 9, Agosto de 2014, Tomo I, Pág. 539.

<sup>17</sup> Consultable en la siguiente liga: [https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/sesiones/63/Debate\\_98.pdf](https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/sesiones/63/Debate_98.pdf)

<sup>18</sup> El contenido normativo de la Constitución Política del Estado de Sinaloa vigente en el procedimiento de revisión y fiscalización de la cuenta pública del ejercicio fiscal dos mil diecisiete es el que fue modificado mediante la reforma publicada mediante Decreto de ocho de septiembre de dos mil diecisiete, cuyo artículo segundo transitorio preveía lo siguiente: **“SEGUNDO.** Las funciones de fiscalización y revisión del Congreso del Estado y de la Auditoría Superior del Estado derivadas del presente Decreto entrarán en vigor a partir de la revisión respectiva de las cuentas públicas del **ejercicio fiscal del año 2017**, conforme a sus tiempos de presentación y revisión ya establecidos en la Constitución Política del Estado.” (énfasis añadido).

Esto es, se analiza la Constitución del Estado previo a la reforma que sufrió el diecisiete de agosto de dos mil veintidós (entre las reformas, destaca la que sufrió el artículo 43, fracción XXII, en el que se estableció que el Congreso del Estado de Sinaloa deberá concluir la revisión de la cuenta pública a más tardar el treinta de noviembre del año de su presentación).

**Informes Individuales de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública del Gobierno del Estado y de los Gobiernos Municipales**, elaborados por la Auditoría Superior del Estado, con el objeto de someterlo a votación del Pleno, evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de los Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público.

(...)

El Congreso del Estado **concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación**, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere la Sección V, del Capítulo II, del Título IV de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior del Estado, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicha Sección.”

79. El precepto recién transcrito establece que es facultad exclusiva del Congreso del Estado la revisión y fiscalización de la cuenta pública del año anterior, **discutiendo, aprobando o rechazando, en su caso, un dictamen del Informe General del Resultado, así como de los Informes Individuales de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública del Gobierno del Estado y de los Gobiernos Municipales**, los cuales son elaborados por la Auditoría Superior del Estado.
80. De lo anterior se colige que la facultad del Congreso del Estado de revisar y fiscalizar la cuenta pública, **se materializa o se lleva a cabo con la aprobación o rechazo, en su caso, de los dictámenes** que se presenten sobre el Informe General del Resultado, así como de los Informes Individuales de la revisión y fiscalización de la cuenta pública del Gobierno del Estado y de los Gobiernos Municipales.
81. Ahora bien, en la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, vigente al momento del procedimiento del que derivan los actos impugnados<sup>19</sup>, se establecía lo siguiente en cuanto al plazo para presentar dichos dictámenes:

#### **“Capítulo Tercero Bis**

##### **De la Conclusión de la Revisión de la Cuenta Pública**

**“Artículo 54 Bis.** En aquellos casos en que la Comisión de Fiscalización detecte errores en el Informe General o bien, considere necesario aclarar o profundizar el contenido del mismo, podrá solicitar a la Auditoría Superior del Estado la entrega por escrito de las explicaciones pertinentes, así como la comparecencia del Titular de la Auditoría Superior del Estado o de otros servidores públicos de la misma, las ocasiones que considere necesarias, a fin de realizar las aclaraciones correspondientes, sin que ello implique la reapertura del Informe General.

La Comisión de Fiscalización podrá formular recomendaciones a la Auditoría Superior del Estado, las cuales serán incluidas en las conclusiones sobre el Informe General.

**Artículo 54 Bis A.** La Comisión de Fiscalización estudiará el Informe General y los Informes Individuales. Asimismo, someterá a votación del Pleno el dictamen correspondiente con la anticipación necesaria para que **éste lo valore a más tardar el 31 de julio del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, el cual será discutido y en su caso, aprobado o rechazado.**

El dictamen deberá contar con el análisis pormenorizado de su contenido y estar sustentado en conclusiones técnicas del Informe General y recuperando las discusiones técnicas realizadas en la Comisión, para ello acompañará a su Dictamen, en un apartado de antecedentes, el análisis realizado por la Comisión.

<sup>19</sup> El contenido normativo de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa vigente en el procedimiento de revisión y fiscalización de la cuenta pública del ejercicio fiscal dos mil diecisiete es el que fue modificado mediante la reforma publicada el veintisiete de diciembre de dos mil diecisiete.

Esto es, se analizan los preceptos vigentes antes de la reforma que sufrió dicho ordenamiento el siete de septiembre de dos mil veinte (entre las reformas a resaltar es la que sufrió el artículo 54 Bis A., en el que se señaló que los dictámenes de la Comisión de Fiscalización deberían ser puestos a votación del Pleno del Congreso a más tardar el treinta y uno de octubre del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública. En ese momento, la Constitución del Estado seguía señalando como fecha perentoria de conclusión de la cuenta pública el treinta y uno de octubre del año siguiente al de su presentación). Posteriormente, dicho ordenamiento fue reformado el diecisiete de agosto de dos mil veintidós, para señalar en el artículo 54 Bis A., que el Congreso del Estado debía concluir la revisión de las cuentas públicas a más tardar el treinta de noviembre del año de su presentación (fecha que se encuentra homologada con la prevista en la Constitución del Estado).

La aprobación del dictamen **no suspende el trámite de las acciones promovidas por la Auditoría Superior del Estado, mismas que seguirán el procedimiento previsto en esta Ley.**" (énfasis añadido).

82. Como puede advertirse, mientras que en la Constitución del Estado se establecía como fecha para la conclusión de la revisión de la cuenta pública el **treinta y uno de octubre** del año siguiente al de su presentación, en la Ley de la Auditoría Superior se preveía como plazo perentorio el **treinta y uno de julio** del año posterior al de la presentación de la cuenta pública, para que el Pleno del Congreso valorara el dictamen de la Comisión de Fiscalización sobre el Informe General y los Informes Individuales.
83. Respetando este último plazo, los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, por los cuales se rechazó la aprobación técnica y/o se aprobó el rechazó técnico determinado por la Auditoría Superior del Estado en los informes señalados, fueron aprobados por el Pleno del Congreso en sesiones de veintitrés, veinticinco, treinta y treinta y uno de julio, respectivamente.
84. Tomando en cuenta esa *aparente* discrepancia en la normatividad local, en las sesiones en las que se discutieron los dictámenes respectivos, se aprecia un desacuerdo sobre si resultaba posible someter a consideración del Pleno del Congreso los dictámenes en ese momento o, si por el contrario, era necesario esperarse al treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve. Lo anterior puede apreciarse de distintas manifestaciones expresadas en las diferentes sesiones, como por ejemplo en las que a continuación se transcriben:

**"Acta de la Sesión Pública Ordinaria celebrada por la Sexagésima Tercera Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, el día martes 23 de Julio de 2019<sup>20</sup>.**

(...)

El diputado Presidente concedió el uso de la palabra al diputado **Jorge Iván Villalobos Seáñez**

(...)

(...)

En el ánimo de reformar la Constitución para homologar el Artículo 37 en las fracciones del Artículo 43, que son facultades exclusivas de este Congreso, solamente hay uno, en la Federación hay facultades exclusivas de diputados y facultades exclusivas de senadores, en el 74 y 76 respectivamente, aquí nada más tenemos un Artículo 43 para regular las facultades que le son exclusivas al Congreso y ahí justamente se estableció que **el análisis y revisión de la cuenta pública concluye hasta el 31 de octubre del año siguiente al que se presenten.**

Pero le agregaron una fracción XXII Bis que ha dado cuenta el Presidente de la Comisión de Fiscalización, para justamente someter a la aprobación de esta Soberanía, la aprobación o el rechazo de los dictámenes derivados de dichos informes.

Por qué creemos que evidentemente **esta reforma se hizo de manera imprecisa, se hizo de manera incorrecta**, y hay que decirlo, hay una contravención de la norma local a nivel constitucional y a nivel secundario, con la reforma federal.

Por qué lo digo, porque en dicha fracción, en el Artículo 43 fracción XXII Bis y el correlativo o los correlativos en la Ley de Auditoría Superior del Estado, específicamente en los Artículos 54, 69 y 69 Bis A, **se establece una revisión a más tardar en julio, y esto es lo que nos tiene en este menester ahorita.**

Es decir, **si la cuenta pública finaliza su revisión el 31 de octubre, los honorables legisladores de la pasada Legislatura establecieron una revisión intermedia, con qué objeto, con el objeto de que la Auditoría Superior del Estado estableciera unos informes preliminares** en los que determinara los avances de la fiscalización efectuada, y estos avances son los que se plasman en el informe general que se presentó por ahí en febrero, y que esta Soberanía en el salón contiguo, en el período extraordinario, a solicitud de la comparecencia de la auditora, presentó dicho informe.

Luego entonces estos dos artículos se contraponen a la reforma constitucional, es decir, esta Comisión y este Pleno están facultados para revisar los dictámenes derivados de dichos informes.

(...)

<sup>20</sup> La sesión de veintitrés de julio de dos mil diecinueve del Pleno del Congreso del Estado de Sinaloa, para pronta referencia, es consultable en la siguiente liga: [https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/sesiones/63/Debate\\_77.pdf](https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/sesiones/63/Debate_77.pdf)

Por qué lo digo, porque **si la propia Constitución Federal y las leyes establecen que la conclusión de las cuentas finalizan el último día de octubre, es un absurdo constitucional ilegal el hecho de que en mayo, como lo establece el Artículo 54 de la Ley Superior del Estado, estamos aprobando preliminarmente un informe o un análisis que apenas va a la mitad (...)**

(...)

Yo por eso al interior de la Comisión de Fiscalización sometí a mis compañeras y compañeros legisladores, una redacción distinta, en el mismo sentido justamente de los dictámenes que se presentan hoy y en el cual manifestamos nuestro voto a favor, pero **justamente pretendiendo ser por lo menos o al menos más coincidentes con la norma constitucional, que insisto, tiene que ser reformada y el año que entra no encontrarnos en esta situación tan incómoda de estar ventilando cuestiones de naturaleza estrictamente técnica con un efecto mediático avasallador, por qué, porque el ejercicio de fiscalización concluye compañeras y compañeros legisladores, hasta octubre y estamos a finales de julio.**

(...)

El diputado Presidente concedió el uso de la palabra a la diputada **Elva Margarita Inzunza Valenzuela (...)**

(...)

(...) La Comisión, **adelanta juicios y supuestos sin sustento**, se ha convertido en una instancia acusadora, **cuando todos sabemos que estos informes son preliminares y las cuentas públicas se finiquitan hasta el mes de octubre.**

Pese al carácter de **informe preliminar**, en la Comisión de Fiscalización se están tomando determinaciones que a todas luces no están debidamente fundamentadas.

(...).”

**“Acta de la Sesión Pública Ordinaria celebrada por la Sexagésima Tercera Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, el día jueves 25 de Julio de 2019<sup>21</sup>.**

(...)

El diputado Presidente concedió el uso de la palabra al diputado **Jorge Iván Villalobos Seáñez**

(...)

(...)

Reiterar que esta discusión, y consecuentemente hay que dejarlo muy claro compañeras y compañeros, lo que votemos el día de hoy no tendrá en lo sucesivo ningún efecto jurídico, por qué lo digo, porque **la solventación concluye hasta el último día de octubre**, y muy seguramente lo que aquí se apruebe o se desapruuebe va ser contravenido por la propia Auditoría Superior del Estado, a la conclusión de las determinaciones técnicas el próximo 31 de octubre

(...)

El diputado Presidente concedió el uso de la palabra a la diputada **Gloria Himelda Félix Niebla**

(...)

(...)

En el Grupo Parlamentario del PRI hemos estado muy atentos de como se ha venido esbozando y de cómo se ha venido confundiendo con una serie de **contradicciones legales que contienen tanto la Constitución Local como la ley adjetiva o la ley reglamentaria de la Auditoría Superior del Estado**, y también como a modo se ha tratado de manejar nuestra Ley Orgánica en el Congreso, que por cierto ya urge que le entremos al estudio, por favor.

(...)

(...) **se dejó una laguna en el 54 Bis de la Ley de la Auditoría Superior del Estado en donde dice que el Congreso conocerá de los dictámenes que recaigan de la revisión del informe presentado desde el mes de febrero por parte de la Auditoría, en el segundo período ordinario de sesiones, pero partiendo de una situación de jerarquía de la norma, hay que atender lo que mandata la Constitución ante esa contradicción de leyes normativas, y en**

<sup>21</sup> La sesión de veinticinco de julio de dos mil diecinueve del Pleno del Congreso del Estado de Sinaloa, para pronta referencia, es consultable en la siguiente liga: [https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/sesiones/63/Debate\\_78.pdf](https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/sesiones/63/Debate_78.pdf)

**esa situación a la que debemos de ceñirnos, y debemos de reconocer el exceso en el que incurrió la Comisión.**

(...)

El diputado **Jorge Iván Villalobos Seáñez (...)**

(...)

Yo creo compañeras y compañeros legisladores que hay que centrar la discusión, lo que **hoy motiva la discusión anticipada de estos informes es un artículo que no debiera existir que es el Artículo de la Ley de la Auditoría y que lo menciono es de manera ilegal y es contradictorio al proceso constitucional.** Y al existir estamos hoy en día anticipando una discusión que necesariamente habrá de efectuarse en el mes de octubre, cuando el órgano de fiscalización superior ratifique, confirme lo que anticipadamente ha establecido en los informes generales e individuales.

(...).”

**“Acta de la Sesión Pública Ordinaria celebrada por la Sexagésima Tercera Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, el día martes 30 de Julio de 2019<sup>22</sup>.**

El diputado Presidente concedió el uso de la palabra al diputado **Jorge Iván Villalobos Seáñez (...)**

(...)

**En este caso el momento procesal oportuno para rechazar las cuentas públicas, tiene que ser hasta que se concluya el trabajo,** lo púnico que estamos haciendo al día de hoy es continuar prejuzgando sobre una situación jurídica y de hecho que no está terminada.

(...)

La diputada **Graciela Domínguez Nava,(...)**

(...)

Diputado Villalobos, **la ley no prevé informes preliminares, ni definitivos, lo que si nos mandata la ley es al informe general y los informes individuales,** y que éstos los tiene que dictaminar la Comisión de Fiscalización y someterlos al Pleno, no hay ilegalidad en el trabajo que hace la Comisión de Fiscalización. Usted mismo ha reconocido aquí en tribuna, que **la ley no está diseñada de manera adecuada para que en el tiempo que la ASE concluya su trabajo este Pleno dé su opinión, y lo hemos dicho todos, el problema es que la ley está así, y por lo tanto actuar de otra manera, al margen de cómo nos establece la ley, los mecanismos, pues si sería actuar en la ilegalidad. Por eso, aunque hasta el 31 de octubre la Auditoría cierra el proceso, nosotros no podemos violentar la facultad que tenemos que es hasta el 31 de julio para que el Pleno se pronuncie en el tema de los informes de las cuentas públicas.**

Por lo tanto, queremos dejar y reiterar una y otra vez que se está actuando en el marco de la ley, y recordar de nuevo que fue la Legislatura pasada con mayoría priista quien hizo esta ley, y que efectivamente **es una ley que no sabemos de dónde se inspiraron porque tiene todos estos problemas,** y también el presupuestos con el que actuó para hacer estos trabajos de auditoría durante el ejercicio 2017 no lo aprobó esta Legislatura, lo aprobó la anterior Legislatura, entonces, no vengan a decir que la Auditoría no realiza un mejor trabajo porque no se le autorizó un buen presupuesto, ese presupuesto también recayó en la mayoría priista de la Legislatura pasada.

(...)

El diputado Presidente concedió el uso de la palabra al diputado **Jorge Iván Villalobos Seáñez,** por alusiones personales, quien dijo: Gracias Presidente, con su permiso. Qué bueno que quienes me han antecedido en el uso de la palabra finalmente estén llegando al punto que discutíamos hace una semana, y la verdad lo agradezco porque creo que la opinión pública y los medios de comunicación que nos hacen el favor de transmitir lo que aquí sucede, es importante saberlo. Es perfectamente cierto que **la ley en Sinaloa está mal,** claro que está mal, lo hemos dicho y hemos coincidido todo, y yo les pregunto compañeros ¿Qué no este Congreso es el facultado para modificar las leyes que están mal? **Los invité la semana pasada y les reitero la invitación**

<sup>22</sup> La sesión de treinta de julio de dos mil diecinueve del Pleno del Congreso del Estado de Sinaloa, para pronta referencia, es consultable en la siguiente liga: [https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/sesiones/63/Debate\\_79.pdf](https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/sesiones/63/Debate_79.pdf)

**justamente he planteado iniciativas para modificar el orden constitucional presupuestal y no andar en los bretes que nos tuvieron algunos compañeros en diciembre pasado**, para hacerlo acorde con el orden constitucional, claro que la Legislatura pasada cometió errores, ya lo hemos dicho y lo hemos reconocido, y esa denuncia nos tiene que conminar a este Congreso a **cambiar la ley**,(...)

(...)

Si la ley está mal, coincido en que por este año, **la legislación de este Estado lo contravenga**, modifiquen la Constitución, presentemos una iniciativa para el año que entra no estar en esta situación que no nos conduce a nada.” (énfasis añadido).

85. Pese a tal discrepancia y desacuerdo, todos los dictámenes fueron aprobados por la mayoría requerida.
86. Ahora bien, en el documento emitido el veintiocho de octubre de dos mil diecinueve por la Comisión de Fiscalización, denominado *“Declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal 2017”*, dicha Comisión expuso los siguientes razonamientos:
- No obstante que la Constitución del Estado establece que la conclusión de la revisión de la cuenta pública debe darse a más tardar el treinta y uno de octubre, en la Ley de la Auditoría Superior se dispone que ello debe darse a más tardar el treinta y uno de julio, sin que refiera otra fecha posterior.
  - Superada la facultad prevista en el artículo 43, fracción XXII, de la Constitución Política del Estado con la discusión y aprobación de los dictámenes del Informe General y de los Informes Individuales de la Revisión y Fiscalización Superior, en el segundo periodo ordinario de sesiones agotado el treinta y uno de julio, *“la conclusión prevista en el cuarto párrafo de la fracción XXII del Artículo 43 de la Constitución Política del Estado, aunque carece de reglamentación para llevarla a cabo el treinta y uno de octubre, debe ser atendida materialmente conforme a la letra de dicho párrafo que señala:*  
*“El Congreso del Estado concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General.”*
  - Por lo anterior, **a juicio de la Comisión**, la revisión de la cuenta pública debería concluir con una valoración del *reporte final* de la información, documentación o consideraciones aportadas por las entidades fiscalizadas en atención a las recomendaciones hechas por la Auditoría Superior del Estado, el cual en términos del artículo 50 Bis se le envía al Congreso después de los ciento veinte días hábiles en los que la Auditoría Superior del Estado se pronuncia sobre las respuestas emitidas, *pero la ley reglamentaria no incluye tal reporte en su confuso apartado de la Conclusión de la Revisión de tal cuenta pública.*
87. Tomando en cuenta el desarrollo del procedimiento de revisión y fiscalización de la cuenta pública del ejercicio fiscal dos mil diecisiete y, sobre todo, apreciándose que incluso en el interior del Congreso del Estado existía incertidumbre en torno a cuándo debía concluir la revisión de la cuenta pública y, además, a partir de qué actos podía entenderse como concluido el procedimiento respectivo, es que esta Segunda Sala no podría afirmar con certeza que el Ejecutivo del Estado necesariamente sabía que el treinta y uno de octubre se iba a remitir la referida declaratoria.
88. Más aún, del oficio a través del cual el Poder Ejecutivo del Estado formuló observaciones al Decreto 291 por el que se rechaza la aprobación técnica determinada por la Auditoría Superior del Estado relativa a la Revisión y Fiscalización Superior de los Recursos Públicos del Informe General Ejecutivo, puede advertirse que, a su consideración, **era precisamente con la aprobación de los dictámenes del Informe General y de los Informes individuales cuando se concluía con la revisión de la cuenta pública**. Lo anterior puede apreciarse de la siguiente transcripción:

“(…) Máxime que en el capítulo de Conclusión de la Revisión de las Cuentas Públicas de la Ley de la Auditoría Superior del Estado, **señala que la Comisión de Fiscalización estudiará el Informe General y los Informes Individuales**. Asimismo, someterá a votación del Pleno el Dictamen correspondiente con la anticipación necesaria para que éste lo valore a más tardar el 31 de julio del

año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, el cual será discutido y en su caso, aprobado o rechazado.

Lo que significa que **la conclusión de la revisión de las Cuentas Públicas culmina con la aprobación del Dictamen correspondiente (...).**"

89. Derivado de lo anterior, es que esta Segunda Sala considera que no existe prueba suficiente que desvirtúe la manifestación vertida por el Poder Ejecutivo actor sobre el momento en que tuvo conocimiento de la declaratoria impugnada y, en ese sentido, será el treinta y uno de enero de dos mil veinte la fecha a partir de la cual se realizará el cómputo de la oportunidad en la presentación de la demanda de reconvención.
90. Así, tomando en cuenta dicha fecha, el plazo para presentar la demanda de reconvención transcurrió del cuatro de febrero al diecisiete de marzo de dos mil veinte<sup>23</sup>.
91. Por lo anterior, si la demanda de reconvención fue recibida en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el **dos de marzo** de dos mil veinte, debe concluirse que su presentación es **oportuna**.
92. **Decretos impugnados.** Por último, esta Segunda Sala considera que respecto de los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, su impugnación fue presentada de manera **extemporánea**.
93. En efecto, los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278 y 279, aprobados por el Congreso del Estado el veintitrés de julio de dos mil diecinueve, fueron enviados al Ejecutivo del Estado para su promulgación y publicación el **veinticuatro de julio de dos mil diecinueve**.
94. Por su parte, los Decretos 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287 y 288, aprobados por el Congreso del Estado el veinticinco de julio de dos mil diecinueve, fueron enviados al Ejecutivo del Estado para su promulgación y publicación el **veintiséis de julio de dos mil diecinueve**.
95. En ese sentido, el plazo para impugnar los referidos decretos transcurrió del **primero de agosto al once de septiembre del dos mil diecinueve**<sup>24</sup>.
96. Por su parte, los Decretos 290, 291, 292, 293 y 294, aprobados por el Congreso del Estado el treinta y treinta y uno de julio de dos mil diecinueve, respectivamente, fueron enviados al Ejecutivo del Estado para su promulgación y publicación el **uno de agosto de dos mil diecinueve**. En ese sentido, el plazo para impugnarlos transcurrió del **dos de agosto al doce de septiembre de dos mil diecinueve**<sup>25</sup>.
97. Por lo anterior, toda vez que la demanda de reconvención fue recibida el **dos de marzo de dos mil veinte**, debe concluirse que su presentación es extemporánea, siendo irrelevante para arribar a dicha determinación el hecho de que se manifieste que los Decretos de referencia se impugnan "*en vía de consecuencia*", pues lo cierto es que, además de que dichos actos no son, en realidad, una consecuencia de la declaratoria de conclusión impugnada (sino que incluso puede resultar a la inversa) lo cierto es que una manifestación de ese carácter no libera al Poder Ejecutivo de cumplir con los requisitos de procedencia del medio de control constitucional intentado, como lo es la oportunidad en su impugnación.
98. En consecuencia, esta Segunda Sala considera que se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción II, en relación con el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>26</sup> (vigente al inicio del procedimiento). Por tanto, se **sobresee en la reconvención**, respecto de

<sup>23</sup> En términos del artículo 74, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, en relación con el Punto Primero, inciso c), del Acuerdo del Tribunal Pleno 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, se descontó de dicho plazo el **tres de febrero de dos mil veinte**. Asimismo, en términos de los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (vigente al inicio del procedimiento) se descontaron del cómputo los días uno, dos, ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés y veintinueve de febrero; uno, siete, ocho, catorce y quince de marzo, todos de dos mil veinte, por **ser sábados y domingos**; así como el cinco de febrero, inhábil en términos de la normatividad señalada.

No pasa inadvertido el Acuerdo General 3/2020 emitido por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo no resulta necesario tomarlo en cuenta para el cómputo de la oportunidad, puesto que el primer día declarado inhábil mediante dicho acuerdo fue el dieciocho de marzo de dos mil veinte.

<sup>24</sup> En términos del artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (vigente al inicio del procedimiento) de dichos cómputos se descontaron todos los días de julio restantes. Asimismo, en términos de los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (vigente al inicio del procedimiento) se descontaron del cómputo los días tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro, veinticinco y treinta y uno de agosto, así como el primero, siete y ocho de septiembre, todos de dos mil diecinueve, por ser sábados y domingos.

<sup>25</sup> En términos de los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (vigente al inicio del procedimiento) se descontaron del cómputo los días tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro, veinticinco y treinta y uno de agosto, así como el primero, siete y ocho de septiembre, todos de dos mil diecinueve, por ser sábados y domingos.

<sup>26</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, aprobados por el Congreso del Estado, respectivamente, el veintitrés, veinticinco, treinta y treinta y uno de julio, todos de dos mil diecinueve.

99. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

## V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

100. Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>27</sup>, otorga legitimación a los Poderes de un Estado para promover una controversia constitucional en contra de los actos, omisiones o normas emitidos por otro Poder de la misma entidad federativa.
101. Por su parte, los artículos 10, fracción I y II y 11, primer párrafo, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia (vigente al inicio del procedimiento) prevén que tendrá el carácter de actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia constitucional, quien deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que los representen, en términos de las normas que resulten aplicables<sup>28</sup>.

### A. Legitimación activa del Poder Legislativo del Estado de Sinaloa.

102. En el caso de la controversia constitucional presentada por el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa, el escrito de demanda fue suscrito por el Diputado Juan Ramón Torres Navarro, quien se ostentó como vicepresidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado; carácter que se acredita con la copia certificada del acuerdo número treinta y uno, mediante el cual se eligió a la Mesa Directiva que funcionaría en el segundo año de ejercicio constitucional, emitido el uno de octubre de dos mil diecinueve por el Pleno del Congreso del Estado de Sinaloa.
103. El promovente afirma que la representación legal que ostenta deriva de la delegación que para esa finalidad realizó la Presidenta de la Mesa Directiva, lo cual también se encuentra acreditado en el caso, pues en el expediente obra constancia del acuerdo de veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, mediante el cual la Presidenta de la Mesa Directiva, con fundamento en los artículos 42, fracción XX y 43, ambos de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, delegó al Diputado Juan Ramón Torres Navarro las facultades de representación del Congreso del Estado de Sinaloa a fin de que suscribiera la presente controversia constitucional.
104. Dichos preceptos son del contenido literal siguiente:

**“Artículo 42.** El Presidente de la Mesa Directiva tendrá la representación legal del Congreso, pudiendo delegarla en la persona o personas que considere conveniente; y tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y

(...).”

**“Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

(...)

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

(...).”

<sup>27</sup> **“Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

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

(...)

h).- Dos Poderes de una misma entidad federativa;

(...).”

<sup>28</sup> **“Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

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

(...).

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

(...)

XX. Representar al Congreso en juicio y fuera de él, con todas las facultades generales para pleitos y cobranzas y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, en términos de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 2,436 y en el artículo 2,469 del Código Civil para el Estado de Sinaloa y sus correlativos en todo el país.

(...).

**Artículo 43.** Los Vice-Presidentes auxiliarán al Presidente en el desempeño de sus funciones, y lo suplirán en sus ausencias e impedimentos temporales, en el orden de su designación.”.

105. Como puede advertirse, los preceptos recién transcritos prevén, por un lado, que la representación legal del Congreso del Estado de Sinaloa recae en el Presidente de la Mesa Directiva, quien podrá delegar esa representación *en la persona o personas que considere conveniente* (sin que se señale para ese respecto algún requisito adicional) y, por otra parte y como un supuesto diferenciado, que los Vicepresidentes, en el orden de su designación, deberán suplir al Presidente en sus ausencias e impedimentos temporales.
106. En este caso, y tomando en cuenta que fue la misma Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado quien, mediante acuerdo de veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, delegó la representación del Poder Legislativo al Vicepresidente promovente, es que esta Segunda Sala estima que el Poder Legislativo compareció por conducto de funcionario autorizado para ello.
107. No pasa inadvertido que, al contestar la demanda, el Poder Ejecutivo del Estado señala que en el caso se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 10, fracción I, y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la Materia, por **falta de legitimación en el proceso de la parte actora**, dado que el Congreso del Estado compareció a juicio por conducto de una persona a quien le fue delegada la representación y no por medio de quien, en términos de la ley que los rige, cuenta con la representación legal para emprender la defensa del órgano legislativo.
108. Para sustentar su dicho, manifiesta que la representación legal del actor corresponde al presidente de la Mesa Directiva y, en términos del artículo 42 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, **sólo ante la ausencia o incapacidad temporal de éste**, podrán ejercerla los vicepresidentes en el orden de su designación y sin que en el caso se acredite dicha situación de ausencia o incapacidad, pues se pretende ejercer la facultad de representación con motivo de un acuerdo delegatorio que, insiste, no actualiza el supuesto previsto en ley para asumir las funciones del titular de la presidencia del órgano de dirección legislativo.
109. Esta Segunda Sala considera que los argumentos expuestos por el Poder Ejecutivo demandado son **infundados**, ya que, como fue expuesto hace unos momentos, en la ley que rige al Congreso del Estado de Sinaloa se prevén **dos supuestos diferenciados** que permiten que la representación de dicho poder la ostente persona distinta al Presidente de la Mesa Directiva. Primero, cuando el Presidente delegue sus facultades de representación y, segundo, ante la ausencia o impedimento temporal de éste; supuesto en el cual, a diferencia del primero, la propia ley establece qué funcionario y en qué orden se ostentará la representación del Congreso.
110. En el caso se colma el primer supuesto normativo, pues, como quedó precisado, el Vicepresidente de la Mesa Directiva acompañó copia certificada del acuerdo de veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, suscrito por la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso, mediante el cual se delegaron las facultades de representación del órgano legislativo al Vicepresidente promovente, a efecto de que, en auxilio de las funciones que desempeña la presidencia de la citada Mesa Directiva, suscriba la presente demanda de controversia constitucional y represente al órgano legislativo ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

111. Por lo anterior, resulta **infundada** la causal de improcedencia hecha valer y, en consecuencia, se reconoce la legitimación activa del promovente actor.

112. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

#### **B. Legitimación activa del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.**

113. En su demanda de reconvenición, el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa compareció por conducto de Jesús Navarro Aispuro, quien se ostentó con el carácter de Director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno; lo cual fue acreditado con la copia certificada de su nombramiento, suscrito el nueve de enero de dos mil diecisiete por el Secretario General de Gobierno.

114. Además, de conformidad con el artículo 46 del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno<sup>29</sup>, en relación con lo dispuesto en los artículos 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa<sup>30</sup>, y 16, fracción XXXVIII y 36, del Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa<sup>31</sup>, el Director de Asuntos Jurídicos cuenta con las facultades necesarias para comparecer a la presente controversia constitucional.

115. Por lo anterior, se le reconoce legitimación activa al poder actor en la reconvenición.

116. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

### **VI. LEGITIMACIÓN PASIVA**

117. De manera correlativa a lo que sucede con la legitimación activa, los poderes demandados deben comparecer por conducto de funcionario autorizado para ello.

#### **A. Legitimación pasiva del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.**

118. El Poder Ejecutivo demandado, al contestar la demanda, compareció por conducto de Jesús Navarro Aispuro, quien acreditó su carácter de Director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno y el cual, conforme fue expuesto en el considerando anterior, cuenta con la representación legal del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.

119. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

#### **B. Legitimación pasiva del Poder Legislativo del Estado de Sinaloa.**

120. El Poder Legislativo del Estado de Sinaloa, al dar contestación a la demanda de reconvenición, compareció por conducto de la Diputada Roxana Rubio Valdez, quien acreditó su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado, con la copia certificada del acuerdo número 75 por medio del cual se eligió a la Mesa Directiva que funcionaría

---

<sup>29</sup> "Artículo 46. Corresponde a la Dirección de Asuntos Jurídicos, además de las facultades genéricas de los Directores, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

(...)

III. Representar los intereses del Poder Ejecutivo del Estado, y de las dependencias en toda clase de procedimientos judiciales y administrativos, sin perjuicio de que la puedan ejercitar directamente, en los términos de las leyes respectivas;

(...).".

<sup>30</sup> "Artículo 10. La representación legal del Poder Ejecutivo Estatal será ejercida por la Secretaría General de Gobierno, o por la dependencia a que corresponda el asunto, según la distribución de competencias, por conducto de funcionario competente, en términos de lo establecido en el Reglamento Orgánico de la Administración Pública."

<sup>31</sup> "Artículo 16. A la Secretaría General de Gobierno le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

(...)

XXXVIII. Representar los intereses del Poder Ejecutivo, así como de los titulares de las dependencias en los procedimientos judiciales y administrativos correspondientes;

(...).".

"Artículo 36. En los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, la representación corresponderá al servidor público a quien le asigne competencia el reglamento interior respectivo. En todo caso, será competente el titular de cada secretaría y, a falta de disposición expresa del reglamento, él o los funcionarios en quienes este delegue tal facultad, debiendo ajustar su actuar en los procedimientos jurisdiccionales a los criterios jurídicos establecidos por la Secretaría General de Gobierno."

durante el tercer año de ejercicio constitucional de la referida legislatura, emitido el uno de octubre de dos mil veinte por el Congreso del Estado de Sinaloa.

121. Además, en términos del artículo 42, fracción XX, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, quien presida la Mesa Directiva tendrá la representación legal del Congreso<sup>32</sup>.
122. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

## VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

123. A manera de síntesis, debe recordarse que esta Segunda Sala ya se ocupó de analizar la causal de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo demandado, relativa a la **falta de legitimación de la parte actora**, la cual fue calificada como infundada.
124. De la misma manera, fueron desestimadas las causales de improcedencia hechas valer por el Poder Legislativo demandado en la reconvención, relativas a la **inexistencia** de la declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, así como a la **extemporaneidad en la demanda**.
125. Asimismo, esta Segunda Sala de oficio decretó el sobreseimiento en relación con los siguientes actos:
- “*Los efectos que puedan darse como consecuencia de la realización y aplicación de las observaciones a los decretos de referencia*” señalados como impugnados por el Congreso del Estado de Sinaloa y;
  - Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, aprobados por el Congreso del Estado, respectivamente, el veintitrés, veinticinco, treinta y treinta y uno de julio, todos de dos mil diecinueve, señalados como impugnados por el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.
126. No obstante, restan por ser analizadas las causales de improcedencia hechas valer por el Poder demandado en la reconvención, consistentes en: **1)** falta de interés legítimo y; **2)** la acción de reconvención es presentada en contra de un tercero.

### VI.1. Falta de interés legítimo.

127. En su contestación a la demanda de reconvención, el Congreso del Estado de Sinaloa afirma que debe sobreseerse en la controversia constitucional planteada por el Poder Ejecutivo del Estado, con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con lo dispuesto por el artículo 19, fracción VIII, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia, toda vez que no se cumple con el principio de afectación, pues el actor reconvencional **no expone en qué medida o por qué razón le agravia el acto impugnado**, sino que sólo se limita a señalar que la Comisión de Fiscalización supuestamente invadió competencias del Pleno del Congreso y lo cual, de ser cierto, el órgano legitimado para ejercitar la acción debería ser dicho Pleno, y sin que esa omisión pueda suplirse por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de la tesis aislada 1a. CXXIX/2014 (10a.), de rubro: “**SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PUEDE ASUMIRLA LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA ACREDITAR QUE LOS ACTOS IMPUGNADOS SON SUSCEPTIBLES DE CAUSAR AFECTACIÓN AL ACTOR.**”
128. Esta Segunda Sala considera que le asiste razón a la parte demandada en la reconvención, toda vez que en el presente asunto se actualiza la causa de improcedencia invocada, pues efectivamente el Poder Ejecutivo del Estado carece de interés legítimo para promover una controversia constitucional en los términos planteados, toda vez que no señala qué facultad constitucional originaria se ve vulnerada con motivo de los actos impugnados, y sin que esta Segunda Sala esté en aptitud de suplir la

<sup>32</sup> “**Artículo 42.** El Presidente de la Mesa Directiva tendrá la representación legal del Congreso, pudiendo delegarla en la persona o personas que considere conveniente; y tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

XX. Representar al Congreso en juicio y fuera de él, con todas las facultades generales para pleitos y cobranzas y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, en términos de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 2,436 y en el artículo 2,469 del Código Civil para el Estado de Sinaloa y sus correlativos en todo el país.

(...).”

deficiencia respecto de la procedencia de un medio de impugnación como el presente, en términos de la **tesis 1a. CXXIX/2014 (10a.)**<sup>33</sup> que menciona el Poder Legislativo demandado.

129. Ciertamente, el Tribunal Pleno ya ha sostenido en incontables ocasiones que en una controversia constitucional se acredita el interés legítimo cuando exista al menos un principio de agravio en perjuicio del actor<sup>34</sup>. Como es bien sabido, este agravio puede derivar no sólo de una invasión competencial en sentido estricto, “*sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución.*”<sup>35</sup> Lo anterior significa que, para que en una controversia constitucional se pueda concluir válidamente que se actualiza la causa de improcedencia relativa a la falta de interés legítimo, **tiene que quedar plenamente acreditado que en el escrito de demanda no se adujeron violaciones a preceptos constitucionales que reconozcan facultades a la parte actora.**
130. En el caso, tal y como lo sostiene el Congreso del Estado demandado, los planteamientos del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa no involucran algún agravio de carácter constitucional en su perjuicio, pues de la lectura pormenorizada del escrito de demanda se advierte que no se invocan afectaciones a alguna de sus competencias constitucionales, sino, en realidad, una vulneración a la facultad exclusiva del Pleno del Congreso de concluir la revisión de la cuenta pública, en términos de lo dispuesto por la normatividad local.
131. En efecto, en el escrito de demanda de reconvenición se aduce, en esencia, que la declaratoria de conclusión de la revisión de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecisiete, vulnera los principios constitucionales de división de poderes y supremacía constitucional, toda vez que la Comisión de Fiscalización se arrojó una **facultad que es exclusiva del Pleno del Congreso del Estado de Sinaloa**, así como los principios de seguridad jurídica, al haber actuado fuera de los límites de las atribuciones constitucionales conferidas. Además, para argumentar tal vulneración, se invocan diversos artículos que regulan las diversas atribuciones de la Comisión de Fiscalización y los cuales, a juicio del Poder Ejecutivo actor, demuestran que dicha comisión legislativa *no cuenta con facultades legales para dictar la declaratoria* impugnada sino que se trata de una facultad que debe ser ejercida exclusivamente por el Pleno del Congreso del Estado de Sinaloa al discutir, aprobar o rechazar, en su caso, el dictamen del Informe del Resultado, así como de los Informes Individuales de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta pública del Gobierno del Estado y de los Gobiernos Municipales.
132. Por lo anterior y con independencia de que en el proceso de revisión y conclusión de la cuenta pública el propio Poder Ejecutivo es una de las entidades fiscalizadas, lo cierto es que no señala qué competencia constitucional se le vulnera con motivo de la emisión de la declaratoria referida.
133. Por lo anterior, y dado que la suplencia de la queja **no permite que esta Segunda Sala señale las afectaciones que los actos impugnados pudieran ocasionarle al promovente**, se considera que respecto de la totalidad de los actos impugnados por el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa en la demanda de reconvenición, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>36</sup> (vigente al inicio del procedimiento), en relación con el diverso 105, fracción I, de la Constitución Federal.

<sup>33</sup> Cuyo texto y datos de localización son los siguientes: “**SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PUEDE ASUMIRLA LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA ACREDITAR QUE LOS ACTOS IMPUGNADOS SON SUSCEPTIBLES DE CAUSAR AFECTACIÓN AL ACTOR.** La suplencia de la queja deficiente parte de la premisa del conocimiento del derecho por parte del juzgador, por lo que aun cuando las partes no lo invoquen, éste debe aplicarlo. Ahora bien, el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que, en todos los casos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios, cuya finalidad radica en que prevalezcan la verdad y el orden constitucional, al margen de los buenos o malos argumentos; sin embargo, esta búsqueda de la verdad está delimitada a la litis, sin que puedan suplirse los presupuestos del ejercicio de la acción, ya que ello implicaría sustituirse en el promovente, además, porque no pueden ignorarse las normas y cargas procesales que permean al litigio constitucional y se encuentran previstas en la ley. En este sentido, el acreditamiento de la situación particular por la que los actos impugnados son susceptibles de causar afectación al actor es una carga procesal recaída en éste y, por ende, no puede asumirla el alto tribunal, mediante la suplencia de la queja deficiente.”; **Registro 2006102**; Primera Sala; Décima Época; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, Pág. 912. (énfasis añadido).

<sup>34</sup> Véase la razón esencial de la jurisprudencia P./J.83/2001 (9a.) del Tribunal Pleno cuyo rubro y datos de localización son los siguientes: “**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.**”; **Registro 189327**; Pleno; Novena Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XIV, Julio de 2001; Pág. 875.

<sup>35</sup> En términos de la jurisprudencia P./J.42/2015 (10a.) del Tribunal Pleno cuyo rubro es “**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL 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.**”; **Registro 2010668**; Pleno; Décima Época; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I, Pág. 33.

<sup>36</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

(...)

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

(...)

134. Consecuentemente, la controversia constitucional promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa debe **sobreseerse**, en términos del artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia.
135. Por lo anterior, resulta innecesario ocuparse del estudio de la causal de improcedencia restante.
136. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

#### VIII. ESTUDIO DE FONDO

137. Esta Segunda Sala considera que los conceptos de invalidez formulados por el Congreso del Estado de Sinaloa resultan **fundados**, a la luz de las siguientes consideraciones.
138. En su demanda, el Congreso del Estado de Sinaloa impugna los oficios de uno de octubre de dos mil diecinueve, mediante los cuales el Gobernador del Estado formula observaciones a los decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, emitidos por la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa en materia de revisión de la cuenta pública del ejercicio fiscal dos mil diecisiete.
139. Lo anterior, si bien lo realiza con base en tres líneas argumentativas distintas, en todas ellas se encuentra un mismo argumento, a saber, el de la incompetencia del Poder Ejecutivo para ejercer el derecho de veto pues, a su juicio, al derivar dichos Decretos de una facultad exclusiva del Congreso, los convierte en decretos *no observables*.
140. En efecto, en su **primer y segundo concepto de invalidez** ofrece distintos argumentos para sostener que el Poder Ejecutivo del Estado no podía formular observaciones a los **Decretos 292, 293 y 294**, por los que el Congreso rechaza la aprobación técnica determinada por la Auditoría Superior del Estado relativa a los informes individuales de la revisión y fiscalización de los recursos públicos de las cuentas públicas de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pues además de que, por su naturaleza, los decretos que se deriven del ejercicio de la facultad exclusiva de revisión de las cuentas públicas no pueden ser objeto de observaciones por parte del Ejecutivo para desecharlos en todo o en parte, con dichas observaciones el Gobernador del Estado se pretende adjudicar una función de tribunal constitucional, al intentar resolver un supuesto conflicto competencial entre el Congreso del Estado y la Auditoría Superior del Estado.
141. Mientras que en el **tercer concepto de invalidez**, además de reiterar que el Poder Ejecutivo no tiene competencia para observar los **Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288 y 289**, por los que se rechazan y también se aprueban algunos de los informes individuales emitidos a través de la Auditoría Superior del Congreso del Estado, que contienen información técnica sobre la fiscalización de las cuentas públicas de los Municipios, pues, bajo su dicho, hace nugatoria la atribución que se le otorga al Congreso en el artículo 115, fracción IV, de revisar y fiscalizar la cuenta pública de los municipios, sostiene que con tales observaciones se arroja una facultad de representante legal o de gestor en relación con los intereses de todos los Municipios del Estado de Sinaloa, lo cual vulnera lo dispuesto por los artículo 115, fracciones I, II y IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, pues dicho ordenamiento establece que no debe existir autoridad intermedia entre los Ayuntamientos y los Poderes del Estado.
142. Como puede advertirse de la breve síntesis de los conceptos de invalidez de la parte accionante, en la demanda se encuentran dos clases de argumentos: primero, presente en todos los conceptos de invalidez, el relativo a la **incompetencia** del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa de formular observaciones a los decretos de referencia, al derivar del ejercicio de revisión de la cuenta pública, y; segundo, aquellos dirigidos a *combatir* o *cuestionar* propiamente el **contenido** de dichas observaciones, tales como los relativos a que el Poder Ejecutivo se arroja facultades de tribunal constitucional o de representante legal o de gestor de los Municipios del Estado de Sinaloa.
143. Tomando en cuenta lo anterior, es menester partir del criterio que ha sido reiterado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que *“cuando la materia de lo impugnado verse sobre asuntos que corresponden en su totalidad a cuestiones de índole política, éstos no están sujetos a control jurisdiccional.”* Tal es el caso de impugnaciones que pretendan que este Alto Tribunal califique o revise las observaciones realizadas por el Ejecutivo local a un proyecto de ley o decreto emitido por el

Legislativo, pues al ser el derecho de veto un medio de control político, no es susceptible de análisis en sede judicial<sup>37</sup>.

144. En consecuencia, y con tales consideraciones como sustento, esta Segunda Sala sólo se ocupará de analizar los argumentos del Congreso del Estado de Sinaloa a través de los cuales sostiene que, dada la naturaleza y contenido de los Decretos de referencia, **el Poder Ejecutivo no tenía facultad para formular observaciones sino que debió promulgarlos y publicarlos**. Es decir, en este caso no se realizará estudio o consideración alguna para concluir si el contenido de las observaciones es correcto o no, o si dicho contenido justifica la emisión de dichas observaciones, sino únicamente si el Poder Ejecutivo del Estado se encontraba facultado para emitir observaciones respecto de los decretos de referencia y si al hacerlo obstaculizó la facultad del Congreso del Estado en materia de revisión y fiscalización de la cuenta pública.
145. En ese sentido, en el presente asunto debe establecerse si conforme al principio de división de poderes existen actuaciones del Poder Legislativo que, por su propia naturaleza, impiden la intervención o colaboración del Poder Ejecutivo mediante el denominado “derecho de veto”, en virtud de que el Congreso no dio seguimiento a las observaciones formuladas.
146. A fin de realizar el examen que corresponde, debe partirse de lo dispuesto por el artículo 116, párrafo primero, de la Constitución Federal, el cual establece lo siguiente:
- “**Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.”
147. Como se advierte de su contenido, dicho precepto consagra el principio de división de poderes, al señalar expresamente que el poder público de los Estados se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como el principio complementario de autonomía de cada Poder al determinar que no podrán reunirse dos o más de esos poderes en una sola persona o corporación.
148. Además, por lo que se refiere al orden constitucional local, este Tribunal Pleno ha reiterado en varias ocasiones que, en términos de la jurisprudencia P./J. 80/2004, para respetar el equilibrio de poderes, los poderes públicos de las entidades federativas están obligados a respetar tres mandatos prohibitivos, a saber: **a) la no intromisión; b) la no dependencia, y c) la no subordinación de un poder u órgano frente a otro**<sup>38</sup>.
149. La **intromisión** es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La **dependencia**, por su parte, conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. Finalmente, la **subordinación** se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante.

<sup>37</sup> En términos de la tesis 1a. LXXXVI/2009, de rubro: “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE VETO, PUES AL CONSTITUIR UN MEDIO DE CONTROL POLÍTICO, NO ES SUSCEPTIBLE DE ANÁLISIS EN SEDE JUDICIAL.**”; **Registro 167282**; Primera Sala; Novena Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXIX, Mayo de 2009, Pág. 849.

<sup>38</sup> Cuyo de rubro y texto son los siguientes: “**DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.** El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.” **Registro 180648**; Pleno; Novena Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XX, Septiembre de 2004, Pág. 1122.

150. Ahora bien, en la Constitución Política del Estado de Sinaloa se reitera el principio de división de poderes establecido en la Constitución Federal, pues en sus artículos 19 y 20 se señala lo siguiente:

**“Artículo 19.** El Supremo Gobierno del Estado se divide para su ejercicio, en tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

**Artículo 20.** No podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación.”

151. De igual forma, del orden constitucional del Estado de Sinaloa se aprecia que el principio de división de poderes no es tajante o rígido, sino que contempla diversos casos de colaboración entre poderes, lo cual resulta acorde a la doctrina constitucional que sobre el tema ha desarrollado esta Suprema Corte.

152. En efecto, en diversos asuntos, como en la controversia constitucional 84/2010<sup>39</sup>, en la cual se analizó el alcance del principio de división de poderes y del derecho de veto, se expuso que un elemento fundamental del equilibrio interinstitucional que deriva del principio de división de poderes, es la colaboración entre Poderes para ejercer las funciones del Estado, la cual tiene una trascendencia en el mejor quehacer de ciertas funciones del Estado, a partir de la coparticipación de dos de sus poderes, independientemente de que uno de ellos se encuentre participando en una función que naturalmente no le es propia.

153. Como se dijo, en el Estado de Sinaloa se contemplan diversos casos de colaboración entre los Poderes, mereciendo la pena destacar, para el presente asunto, el previsto en el artículo 46, en sus fracciones III, IV, V, VI y X, de la Constitución del Estado, el cual es del contenido literal siguiente:

**“Artículo 46.** Todo proyecto de Ley o Decreto se discutirá con sujeción a las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso, observándose además las siguientes prevenciones generales:

(...)

(...)

**III.** Aprobado por el Congreso un proyecto de ley o decreto, se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer, lo promulgará inmediatamente.

**IV.** Se reputará aprobado por el Ejecutivo, todo proyecto de ley o decreto no devuelto con observaciones al Congreso dentro de los primeros ocho días útiles contados desde la fecha en que lo reciba, a no ser que corriendo ese término, hubiere el Congreso cerrado sus sesiones; en este caso, la devolución deberá hacerse el primer día útil del nuevo período de Sesiones.

**V.** El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones, dentro de los ocho días siguientes, a aquel en que lo recibió, para que se estudie nuevamente; mas si el Congreso lo ratifica por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, pasará de nuevo el proyecto al Ejecutivo, para su inmediata promulgación.

**VI.** Si un proyecto de ley o decreto fuere desechado en parte o modificado por el Ejecutivo, la nueva discusión se concretará a sólo lo desechado o modificado. Si las modificaciones del Ejecutivo fueren aprobadas por las dos terceras partes de los Diputados presentes, el proyecto se remitirá de nuevo para su inmediata promulgación.

(...)

(...)

**IX.** El Ejecutivo del Estado no podrá hacer observaciones a las resoluciones del Congreso:

**(A.)** Cuando éste ejerza funciones de Colegio Electoral o de Jurado.

**(B.)** En los decretos de convocatoria a elecciones para servidores públicos del Estado y Municipios.

**(C.)** En los decretos de apertura y clausura de los período (sic) extraordinarios de sesiones.”

154. Como se advierte de su contenido, en el Estado de Sinaloa se reconoce la facultad del Poder Ejecutivo para formular observaciones a las leyes y decretos emitidos por el Congreso de la entidad, lo que tradicionalmente se conoce como “derecho de veto” el cual es un claro ejemplo de un caso de colaboración entre los poderes públicos, a fin de lograr el equilibrio interinstitucional aludido.

<sup>39</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de marzo de dos mil catorce, en la que por mayoría de siete votos se reconoció la validez del oficio de observaciones emitido por el Gobernador del Estado Libre y Soberano de Baja California de veinte de octubre de dos mil diez.

155. En diversos asuntos, como por ejemplo la controversia constitucional 36/2015<sup>40</sup>, esta Segunda Sala ha reconocido que el derecho de veto se refiere al ejercicio de un instrumento diseñado para frenar o neutralizar la aprobación y promulgación de un proyecto de ley o decreto considerado inadecuado por el Ejecutivo. Es decir, se traduce en las observaciones que éste puede realizar al proyecto de ley o decreto en cuestión por considerar que su contenido no es viable en atención a razones de índole política; el cual constituye un medio de control político que presupone una limitación del poder por el poder mismo.
156. Además, en tanto deriva del sistema de pesos y contrapesos contemplado por el principio de división de poderes, el derecho de veto es una institución constitucional cuyo ejercicio representa el principal contrapeso que posee el Ejecutivo para neutralizar, al menos temporalmente, los proyectos de ley o decretos emitidos por el Poder Legislativo.
157. Ahora bien, como se advierte del recién transcrito artículo 46 de la propia Constitución de la entidad, el derecho de veto no se traduce en un poder ilimitado en manos del Poder Ejecutivo para interferir o neutralizar las facultades propias del Poder Legislativo, pues a él le acompañan las siguientes limitantes: primero, el derecho de veto siempre será superable por el órgano legislativo cuando se reúna la mayoría calificada para ratificar el proyecto de ley o decreto y, en segundo lugar, existen ciertos supuestos previstos expresamente en los que dicho derecho de veto ni siquiera podrá ser ejercido.
158. Esta segunda limitante es demostrativa de que si bien en la Constitución Política del Estado de Sinaloa se reconoce el derecho de veto como un mecanismo de colaboración o coordinación de los poderes públicos a fin de lograr un equilibrio en el ejercicio del poder, también es cierto que en dicha entidad el principio de división de poderes contiene en sí mismo **otro principio consistente en que existen actos que por su propia naturaleza no pueden ser objeto de intervención por parte de otro poder**, a fin de no quebrantar precisamente ese principio de división de poderes y, por tanto, se reafirma que dicho derecho no es ilimitado, pues de ejercerse en los supuestos previstos, se vulneraría la independencia del poder legislativo e inclusive propiciaría enfrentamientos peligrosos o innecesarios entre los poderes.
159. En ese sentido, y al establecerse ciertos supuestos en los que no es posible ejercer este mecanismo de colaboración y coordinación por parte del Ejecutivo, se desprende que en el caso de Sinaloa se encuentra previsto el **principio de no intervención de un Poder en otro tratándose de actos de determinada naturaleza**<sup>41</sup>.
160. Estos supuestos en los que el Ejecutivo no podrá hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, en términos del artículo 46, fracción IX, de la Constitución Política de Sinaloa, son los siguientes: **a)** Cuando el Congreso ejerza funciones de Colegio Electoral o de Jurado; **b)** En los decretos de convocatoria a elecciones para servidores públicos del Estado y Municipios, y; **c)** En los decretos de apertura y clausura de los periodos extraordinarios de sesiones.
161. Por su parte, el artículo 8 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa señala que las reformas y adiciones a dicho ordenamiento tampoco podrán ser objeto de veto<sup>42</sup>.
162. Precisamente a la luz de los supuestos previstos en la Constitución del Estado, el Poder Ejecutivo del Estado, al dar contestación a la demanda de controversia constitucional, sostiene la constitucionalidad de sus actos, pues bajo su dicho, la regla general contenida en la Constitución del Estado de Sinaloa es que las observaciones proceden respecto de todos los proyectos de ley o decreto, **salvo las**

<sup>40</sup> Resuelta por la Segunda Sala en sesión de diecisiete de febrero de dos mil dieciséis, en la que por unanimidad de cinco votos se declaró la invalidez del oficio suscrito el veinticuatro de septiembre de dos mil quince, por la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social del Congreso del Estado de Morelos, así como del oficio de veintidós de mayo de dos mil quince, firmado por la Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios del Congreso del Estado de Morelos, por medio del cual comunicó al Ejecutivo de dicha entidad la instrucción dada por la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos y en la cual se ordenó a dicha Comisión a dictaminar las observaciones formuladas por el Ejecutivo de la entidad, así como al Congreso del Estado de analizar el referido dictamen.

<sup>41</sup> En términos de la tesis aislada P. XXVIII/2005, cuyo rubro y texto son los siguientes: **"DERECHO DE VETO. SU EJERCICIO NO ES ILIMITADO, EN TANTO QUE EXISTEN ACTOS QUE NO PUEDEN SER OBJETO DE AQUÉL, ATENTO AL PRINCIPIO DE LA NO INTERVENCIÓN DE UN PODER EN OTRO TRATÁNDOSE DE ACTOS DE DETERMINADA NATURALEZA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO)**. El ejercicio del derecho de veto conferido al Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco no es ilimitado, ya que existen actos que no pueden ser objeto de ese control, pues lejos de limitarse a esa finalidad, vulnerarían la independencia del Poder Legislativo local e inclusive propiciarían enfrentamientos innecesarios entre poderes. En efecto, este principio de la no intervención de un poder en otro tratándose de actos de determinada naturaleza, deriva de diversas disposiciones constitucionales del Estado de Tabasco, en las que expresamente no se permite o no se prevé el derecho de veto, como en el caso de las facultades propias del órgano legislativo. Así, el artículo 78 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco prohíbe el ejercicio del derecho de veto cuando el Congreso local ejerza funciones de colegio electoral o de jurado; cuando declare la procedencia de juicio político o que ha lugar a proceder penalmente en contra de los servidores públicos; cuando hayan sido aprobadas las adiciones o reformas a la Constitución Federal, a la del Estado, a la Ley Orgánica citada y a su Reglamento interno, y tampoco podrá hacerlo al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente." **Registro 177992**; Pleno; Novena Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXII, Julio de 2005, Pág. 921.

<sup>42</sup> **Artículo 8.** Esta Ley, sus reformas y adiciones no necesitarán de promulgación del Gobernador del Estado, ni podrá ser objeto de veto."

**excepciones establecidas en la propia Constitución local**, las cuales deben ser interpretadas de manera estricta y sin que en el caso se actualice alguna de esas restricciones.

163. Para contestar tal planteamiento, debe retomarse que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 52/2004<sup>43</sup>, en la que se analizó una problemática similar, expuso que el hecho de que el orden jurídico de una entidad federativa contemple expresamente determinados actos en los que no podrá ejercerse el veto, sin referirse a otros, no conduce automáticamente a concluir que los no comprendidos puedan ser objeto de observaciones por parte del Ejecutivo estatal, sino que es necesario **atender a la naturaleza del acto para determinar si existe o no la facultad de vetar las actuaciones que el legislativo emita**; lo anterior, incluso aunque el Ejecutivo considere que el procedimiento seguido fue contrario al marco constitucional o legal de la entidad, ya que, en todo caso, el orden jurídico prevé los medios para lograr la reparación de las violaciones constitucionales<sup>44</sup>.
164. En efecto, en aquél asunto, el Congreso del Estado de Tabasco demandó la invalidez de diverso oficio a través del cual el Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa desechó el Decreto que le había sido enviado para su promulgación y publicación y formuló las observaciones que estimó pertinentes. Conviene tomar en cuenta que el Decreto observado en aquél asunto tuvo por objeto abrogar el decreto por el cual se designó al titular del Órgano Superior de Fiscalización del Estado.
165. En aquél asunto y partiendo de la premisa ya expuesta, esto es, que para determinar si el Ejecutivo puede o no realizar observaciones no basta con acudir a los casos expresamente señalados en la Constitución local sino que es necesario atender a la naturaleza del acto, el Tribunal Pleno se avocó a analizar la naturaleza tanto de la facultad del Congreso en relación con el órgano de fiscalización local, así como del propio órgano fiscalizador.
166. Hecho lo anterior, se concluyó lo siguiente:

“De ahí que si bien, como se ha precisado, la norma constitucional local, en su artículo 35, confiere al Poder Ejecutivo el ejercicio de lo que se ha denominado como derecho de veto, esto es, la facultad de formular observaciones a un proyecto de ley o decreto, pudiendo desecharlo en todo o en parte, y en ese caso el Congreso deberá discutirlo nuevamente; también es cierto que atento al principio referido, **tratándose de la designación del titular del Órgano Superior de Fiscalización del Estado, no procede que el Poder Ejecutivo ejerza dicha facultad de realizar observaciones al decreto respectivo, ya que ello vulneraría la independencia del otro poder, por tratarse de una facultad propia, relacionada con su organización interna y además, podría propiciar la obstaculización de una función exclusiva conferida al órgano legislativo como es la revisión de la cuenta pública estatal y municipal, máxime que precisamente el Ejecutivo es uno de los órganos sujetos a esa revisión.**

(...)

<sup>43</sup> Resuelta en sesión de veintitrés de mayo de dos mil cinco, en la que por mayoría de siete votos se declaró la invalidez del oficio de veinticuatro de febrero de dos mil cuatro, mediante el cual el Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco formuló observaciones al Decreto 001 emitido por el Congreso del Estado.

<sup>44</sup> Dichas consideraciones quedaron plasmadas en la tesis aislada P. XXIX/2005, de rubro y texto siguientes **“DERECHO DE VETO. NO PUEDE EJERCERSE TRATÁNDOSE DE DECRETOS LEGISLATIVOS RELATIVOS AL ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO)**. De los artículos 36 y 40 de la Constitución Política; 132 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y 72, 73 y 74 de la Ley de Fiscalización, todas del Estado de Tabasco, se advierte que el Órgano Superior de Fiscalización forma parte del Congreso Estatal, y su objeto es auxiliarlo en la revisión de la cuenta pública del Estado, de los Municipios y de los demás entes fiscalizables, por lo que al tratarse de un órgano que lo integra y atento a la función encomendada, el propio órgano legislativo está facultado para designar a su titular, lo que comprende todo lo relativo a sus atribuciones, duración del cargo, remoción, órganos que lo auxilien, etcétera, con apego a la ley local. Por tanto, la circunstancia de que la Constitución Política estatal, dentro del procedimiento que da origen a una ley o decreto, prevea la intervención del Ejecutivo local en su sanción y promulgación, no se traduce en que ésta se dé en todos los casos, ya que debe estarse a la naturaleza del decreto en cuestión, por lo que tratándose de aspectos internos del órgano legislativo, como son las determinaciones del Congreso concernientes a la estructura o regulación del Órgano Superior de Fiscalización, la Constitución Local impide la intervención del Ejecutivo, aun cuando el órgano legislativo formalmente emita un decreto al respecto o lo denomine como tal, ya que ello vulneraría su independencia, por tratarse de su organización interna y podría propiciar la obstaculización, por cuestiones de conveniencia política, de una función exclusiva conferida al órgano legislativo, como es la revisión de la cuenta pública estatal y municipal, máxime que el Ejecutivo es uno de los órganos sujetos a esa revisión. Luego, el hecho de que el artículo 78 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local establezca los casos en que no podrá ejercerse el veto, sin señalar expresamente lo relativo a la regulación o estructura interna del propio poder o de alguno de sus órganos, no significa que pueda hacerlo. Por consiguiente, si el decreto aprobado por el Poder Legislativo del Estado de Tabasco se relaciona con la designación del titular del Órgano Superior de Fiscalización, el Poder Ejecutivo no tiene facultad alguna para intervenir ni para vetar las actuaciones que el legislativo realice al respecto, aun bajo el pretexto de que considere que el procedimiento seguido fue contrario al marco constitucional o legal de la entidad, ya que en todo caso, el orden jurídico prevé los medios para lograr la reparación de constitucionalidad.” **Registro 177993**; Pleno; Novena Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXII, Julio de 2005, Pág. 920.

Sostener lo contrario llevaría a que **se obstaculizaran esa facultad y función por cuestiones de conveniencia política**, máxime que se trata del órgano técnico que auxilia al Poder Legislativo en la revisión de la cuenta pública.

(...)

(...) el Poder Ejecutivo no tiene facultad alguna para intervenir, ni mucho menos para vetar las actuaciones que el propio órgano legislativo realice al respecto, aun bajo el pretexto de que considere que el procedimiento seguido por el Congreso del Estado fue contrario al marco constitucional o legal de la entidad. En todo caso, nuestro orden jurídico prevé los medios para lograr la reparación de constitucionalidad. (...)" (énfasis añadido)

**167.** Atento a lo anterior, esta Segunda Sala considera que para poder determinar si, en el caso, el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa tiene competencia para formular observaciones a los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, mediante los cuales el Congreso de la entidad aprueba el rechazo y/o rechaza la aprobación de los informes individuales de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública e informe general ejecutivo de fiscalización superior de la cuenta pública correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, es preciso atender a la legislación local aplicable y, en esa medida, examinar la naturaleza de dichos actos.

**168.** Al respecto, en la Constitución Política del Estado de Sinaloa, vigente al momento de la emisión de los Decretos<sup>45</sup>, se establecía lo siguiente:

**“Artículo 43.** Son facultades exclusivas del Congreso del Estado, las siguientes:

(...)

**XXII. Revisar y fiscalizar la Cuenta Pública del año anterior, discutiendo, aprobando o rechazando, en su caso, un dictamen del Informe General del Resultado, así como de los Informes Individuales de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública del Gobierno del Estado y de los Gobiernos Municipales, elaborados por la Auditoría Superior del Estado, con el objeto de someterlo a votación del Pleno, evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.** La función de fiscalización se desarrollará conforme a los **principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad**. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de los Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público.

**La revisión de la Cuenta Pública se realizará a través de la Auditoría Superior del Estado.** Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada al Congreso del Estado a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación cuando medie solicitud del Gobernador, suficientemente justificada a juicio de la Legislatura, la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la Auditoría Superior del Estado contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

**El Congreso del Estado concluirá la revisión de la Cuenta Pública** a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere la Sección V, del Capítulo II, del Título IV de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior del Estado, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicha Sección.

<sup>45</sup> Se analiza la Constitución Política del Estado de Sinaloa antes de su reforma de diecisiete de agosto de dos mil veintidós.

El artículo segundo transitorio del Decreto de reforma a la Constitución local de 8 de septiembre de 2017, cuyo contenido es el que se toma en cuenta, establecía lo siguiente: **“SEGUNDO.** Las funciones de fiscalización y revisión del Congreso del Estado y de la Auditoría Superior del Estado derivadas del presente Decreto entrarán en vigor a partir de la revisión respectiva de las cuentas públicas del ejercicio fiscal del año 2017, conforme a sus tiempos de presentación y revisión ya establecidos en la Constitución Política del Estado.”

El Congreso del Estado evaluará el desempeño de la Auditoría Superior del Estado y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.

(...). (énfasis añadido).

- 169.** Por su parte, en la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, vigente en el procedimiento de revisión y fiscalización de la cuenta pública del ejercicio fiscal dos mil diecisiete<sup>46</sup>, se establecía lo siguiente:

“**Artículo 67.** Serán Comisiones Permanentes las siguientes:

(...)

XIII. De Fiscalización;

(...).”

“**Artículo 71.** Las Comisiones Permanentes, además de lo establecido en el artículo anterior, tendrán las siguientes atribuciones:

(...)

II.- La Comisión de Fiscalización, en los términos que establece la Ley de la Auditoría Superior del Estado:

- a) Atenderá lo relacionado a la revisión y fiscalización de las cuentas públicas;
- b) Propondrá el nombramiento del Auditor Superior del Estado y revisará su informe anual así como su programa de trabajo;
- c) Establecerá los criterios generales para la organización y el funcionamiento de la Auditoría Superior del Estado; y
- d) Conocerá de procedimientos de responsabilidades que instruya el órgano fiscalizador.”

“**Artículo 103** La Auditoría Superior del Estado es el órgano técnico mediante el cual el Congreso del Estado **ejerce su facultad exclusiva de Fiscalización Superior**, consistente en la revisión y fiscalización de las cuentas públicas de los Poderes del Estado, de los municipios y de las demás entidades y personas que ejercen recursos públicos.”

“**Artículo 104.** La Auditoría Superior del Estado, como órgano técnico de fiscalización general en la Entidad, en los términos de esta Ley y de la Ley de la Auditoría Superior del Estado, será coordinada por la Comisión de Fiscalización en su relación con el Congreso del Estado.”

- 170.** Por último, debe tomarse en cuenta el contenido de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa vigente al momento en el procedimiento de revisión y fiscalización de la cuenta pública del cual derivan las observaciones impugnadas<sup>47</sup>, el cual establecía lo siguiente:

“**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público y tiene por objeto establecer las bases para:

I. La revisión y fiscalización de las cuentas públicas que formulen el Gobierno del Estado y los Municipios, así como los recursos públicos que manejen, ejerzan, administren o custodien los **Entes Públicos Estatales y Municipales** y cualquier persona física o moral del sector social o privado;

(...).”

“**Artículo 2.** La facultad del Congreso del Estado de revisar y fiscalizar las cuentas públicas se realizará por medio de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, conforme a lo previsto en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 43, fracciones XXII y XXII bis, 53 y 54 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.”

“**Artículo 3.** La Auditoría Superior del Estado de Sinaloa es un órgano técnico de fiscalización general en la Entidad, bajo la coordinación del Congreso del Estado y para tal efecto gozará de plena independencia y autonomía técnica y de gestión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política del Estado de Sinaloa y en esta Ley.

(...).”

<sup>46</sup> Se analiza la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa antes de su reforma de diecisiete de agosto de dos mil veintidós.

<sup>47</sup> Se analiza la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa antes de su reforma de siete de septiembre de dos mil veinte.

**“Artículo 4.** Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

(...)

X. Entes Públicos: Los Poderes Legislativo y Judicial, los organismos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades o cualquier órgano de la Administración Pública Estatal, los municipios y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial, así como aquello sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos antes citados;

(...).”

**“Artículo 8.** Para la revisión y fiscalización superior de las cuentas públicas de los Poderes del Estado y los Municipios, la Auditoría Superior del Estado tendrá las siguientes obligaciones y atribuciones:

(...)

VII. Entregar a la Comisión de Fiscalización, el Informe General de los Poderes del Estado y municipios, y los Informes Individuales de las mismas, así como los Informes Generales e Individuales de las auditorías de los estados financieros anuales de los Organismos Públicos Descentralizados Estatales y Municipales, y demás entes públicos revisados o auditados;

(...).”

**“Artículo 28.** La Comisión de Fiscalización es la instancia de coordinación del Congreso del Estado con la Auditoría Superior del Estado, con la competencia y facultades que le otorga la Constitución Política del Estado de Sinaloa, la Ley Orgánica del Congreso y la presente ley.”

**“Artículo 29.** La Comisión de Fiscalización del Congreso del Estado es la instancia a la cual deberán presentarse, por parte de la Auditoría Superior del Estado, los informes de la revisión de las cuentas públicas de los Poderes del Estado y de los Municipios, así como los informes financieros de las demás entidades fiscalizadas, para la elaboración de los dictámenes correspondientes.”

**“Artículo 30.** La Comisión de Fiscalización, en el ejercicio de sus funciones, tendrá las siguientes atribuciones:

I. Recibir de la Auditoría Superior del Estado como límite el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública, el Informe General, así como los informes individuales de la revisión y Fiscalización de las cuentas públicas;

II. Presentar al Congreso del Estado durante el segundo periodo ordinario de sesiones los dictámenes de los informes general e individuales de la cuenta pública anual del Gobierno del Estado y de los municipios, así como el Informe sobre la aplicación de los recursos públicos recibidos durante el ejercicio fiscal anterior de los Entes Públicos Estatales y Municipales, para su discusión y aprobación en su caso;

(...).”

**“Artículo 48.** La Auditoría Superior del Estado, a fin de revisar las cuentas públicas, llevará a cabo las siguientes acciones:

(...)

IV. Elaborar el Informe General y los informes individuales de la cuenta pública del Gobierno del Estado y los Municipios, así como los informes financieros de los Entes Públicos Estatales y Municipales y rendirlo al Congreso del Estado, por conducto de la Comisión de Fiscalización (...).”

**“Artículo 54 Bis.** En aquellos casos en que la Comisión de Fiscalización detecte errores en el Informe General o bien, considere necesario aclarar o profundizar el contenido del mismo, podrá solicitar a la Auditoría Superior del Estado la entrega por escrito de las explicaciones pertinentes, así como la comparecencia del Titular de la Auditoría Superior del Estado o de otros servidores públicos de la misma, las ocasiones que considere necesarias, a fin de realizar las aclaraciones correspondientes, sin que ello implique la reapertura del Informe General.

La Comisión de Fiscalización podrá formular recomendaciones a la Auditoría Superior del Estado, las cuales serán incluidas en las conclusiones sobre el Informe General.”

**“Artículo 54 Bis A.** La Comisión de Fiscalización estudiará el Informe General y los Informes Individuales. Asimismo, someterá a votación del Pleno el dictamen correspondiente con la

anticipación necesaria para que éste lo valore a más tardar el 31 de julio del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, el cual será discutido y en su caso, aprobado o rechazado.

El dictamen deberá contar con el análisis pormenorizado de su contenido y estar sustentado en conclusiones técnicas del Informe General y recuperando las discusiones técnicas realizadas en la Comisión, para ello acompañará a su Dictamen, en un apartado de antecedentes, el análisis realizado por la Comisión.

La aprobación del dictamen no suspende el trámite de las acciones promovidas por la Auditoría Superior del Estado, mismas que seguirán el procedimiento previsto en esta Ley.”

**171.** De los artículos transcritos de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado y de la Ley de la Auditoría Superior del Estado, se advierten los siguientes puntos que destacan para el análisis del presente asunto:

- Es **facultad exclusiva** del Congreso del Estado revisar y fiscalizar las cuentas públicas, discutiendo, aprobando o rechazando, en su caso, un dictamen del informe general del resultado, así como de los informes individuales de la revisión y fiscalización de la cuenta pública del gobierno del Estado y de los gobiernos municipales;
- La facultad de fiscalización es realizada por medio de un órgano técnico de fiscalización denominado Auditoría Superior del Estado, que aunque se encuentra **bajo la coordinación del Congreso**, goza de plena independencia y autonomía técnica y de gestión en su labor;
- La Auditoría Superior del Estado tiene la obligación y la atribución de elaborar un informe general de los Poderes del Estado y municipios, así como informes individuales de los entes públicos fiscalizados, el cual deberá entregar a la Comisión de Fiscalización;
- La Comisión de Fiscalización funge como una instancia de coordinación entre el Congreso y la Auditoría Superior, debiendo estudiar el informe general y los informes individuales, a efecto de elaborar un dictamen para que sea sometido a la votación del Pleno, y;
- El Pleno del Congreso del Estado discute y, en su caso, aprueba o rechaza el dictamen del informe general del resultado así como de los informes individuales de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública.
- La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, **definitividad, imparcialidad** y confiabilidad.

**172.** Derivado de lo anterior, puede advertirse que la emisión de los Decretos observados por el Poder Ejecutivo del Estado son resultado de una facultad que sí se encuentra conferida en exclusiva al Congreso del Estado pues a éste le corresponde realizar el proceso de revisión de la cuenta pública a través de la fiscalización practicada por la Auditoría Superior del Estado.

**173.** Lo anterior responde al mandato previsto en los artículos 115, fracción IV, párrafo penúltimo y 116, fracción II, párrafo sexto, ambos de la Constitución Federal, los cuales establecen lo siguiente:

“**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:

(...)

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

(...)

**Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.**

(...).” (énfasis añadido).

“**Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

(...)

II. (...)

(...)

**Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público.**

(...)." (énfasis añadido).

174. De los preceptos anteriormente transcritos puede advertirse que, dentro de los controles que existen sobre el ejercicio del presupuesto público, en la Constitución Federal se establece la facultad del poder legislativo local de revisar las cuentas públicas. Doctrinalmente y como ha sido señalado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a tal facultad de revisión se le denomina **control legislativo del presupuesto**, el cual es uno de tipo externo y posterior a un ejercicio fiscal anual.
175. Al respecto, y a pesar de los distintos matices que ha tomado la obligación de ejercer el control legislativo del presupuesto, esta Segunda Sala ha considerado, como por ejemplo en la controversia constitucional 330/2019<sup>48</sup>, que el objeto de la revisión de la cuenta pública consiste en determinar o evaluar:
- Que los gastos sean congruentes con las partidas respectivas del presupuesto de egresos;
  - La exactitud y justificación de los gastos devengados; y
  - Promover mediante el órgano técnico, en su caso, el fincamiento de las responsabilidades a que hubiera lugar.
176. En este sentido, la aprobación o revisión de la cuenta pública por parte del Poder Legislativo mediante la emisión de los Decretos respectivos, es un acto esencialmente político circunscrito a la máxima jerarquía de fiscalización al derivar del cumplimiento de una obligación constitucional.
177. Además, esta Segunda Sala ha reconocido que los Decretos de aprobación o revisión de la Cuenta Pública **son emitidos por un órgano político** pues, precisamente, la soberanía radica esencial y originalmente en el pueblo, como lo establece el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **De esta forma, las legislaturas de los Estados, en ejercicio de la soberanía del pueblo, pueden y tienen la obligación de revisar la Cuenta Pública del Gobierno Estatal.**
178. De esta forma, y al ser este tipo de control uno parlamentario, legislativo o popular -pues es a través del poder legislativo que se cumplen los mandatos del pueblo como titular de la soberanía- es que esta Segunda Sala considera que la emisión de los Decretos (respecto de los cuales el Poder Ejecutivo formuló observaciones) es resultado de una facultad propia y exclusiva de uno de los poderes de la entidad federativa.
179. De ahí que si bien, como se ha precisado, la Constitución Política del Estado de Sinaloa, en su artículo 46, confiere al Poder Ejecutivo el ejercicio de lo que se ha denominado como derecho de veto, también es cierto que atento al principio de no intervención ya precisado, tratándose de los Decretos emitidos en ejercicio de la facultad del control legislativo del presupuesto, **no procede que el Ejecutivo ejerza dicha facultad de realizar observaciones a dichos Decretos**, ya que ello vulnera la independencia del Congreso del Estado, por tratarse de una facultad propia, relacionada con su facultad exclusiva de revisar la cuenta pública del Gobierno del Estado, a través de la fiscalización que realiza la Auditoría Superior de la entidad y, además, obstaculiza la revisión de la cuenta pública, pues precisamente el Poder Ejecutivo del Estado es uno de los órganos sujetos a esa revisión.
180. Sostener lo contrario significaría que tratándose del procedimiento de revisión y fiscalización de la cuenta pública, en el cual el Poder Ejecutivo es uno de los órganos sujetos a esa revisión, el derecho de veto **dejaría de ser un mecanismo eficaz para la colaboración entre los poderes públicos**, a fin de lograr el equilibrio interinstitucional aludido y se convertiría en una especie de impugnación política frente al ejercicio de una facultad exclusiva del Congreso, la cual debe ser acatada por todos los órganos sujetos a revisión.
181. Además de que lo anterior pugna con el propio principio de división de poderes en el cual se encuentra inmerso el derecho de veto, también propicia una situación de ventaja injustificada del Poder Ejecutivo frente a los demás entes fiscalizados, pues mientras que éste podría "impugnar" o "neutralizar" las resoluciones que se emitan en materia de revisión y fiscalización de la cuenta pública, tanto a través del

<sup>48</sup> Resuelta en sesión de veintitrés de marzo de dos mil veintidós, en la que por unanimidad de votos se invalidaron parcialmente los Decretos impugnados, específicamente el artículo segundo de cada uno de ellos, en donde el Congreso del Estado de Tamaulipas instruyó a la Auditoría Superior del Estado, para que inicie el procedimiento correspondiente.

ejercicio injustificado del derecho de veto así como de los medios constitucionales a su alcance, las demás entidades fiscalizadas sólo tendrían esta última opción.

182. Se habla de “neutralizar” pues si bien es cierto que la aprobación de los Decretos no concluye el procedimiento de fiscalización de la cuenta pública del ejercicio fiscal y que, por tanto, su *no publicación* no implicó la paralización o suspensión de tal procedimiento -lo cual se deriva propiamente de lo dispuesto en la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa<sup>49</sup>- lo cierto es que en términos del artículo transitorio único de cada uno de los Decretos materia de observaciones del Ejecutivo, éstos no entrarán en vigor hasta que sean publicados. El contenido de dichas disposiciones es el siguiente:

**“ARTÍCULO TRANSITORIO**

**ÚNICO.** El Presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”.”

183. Tomando lo anterior como sustento, puede afirmarse que, **a la fecha**, los Decretos por los cuales el Congreso del Estado de Sinaloa ejerció las facultades y cumplió con sus obligaciones previstas en los artículos 115, fracción IV, párrafo penúltimo y 116, fracción II, párrafo sexto, ambos de la Constitución Federal, **siguen sin entrar en vigor**, lo cual sin duda no es admisible desde el punto de vista constitucional, al ser consecuencia de la invasión de facultades que a la fecha persiste.
184. En suma, si como se ha precisado, los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, mediante los cuales el Congreso de la entidad aprueba el rechazo y/o rechaza la aprobación de los informes individuales de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública e informe general ejecutivo de fiscalización superior de la cuenta pública correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, **se relacionan precisamente con la facultad del Congreso del Estado de revisar y fiscalizar la cuenta pública del Estado**, a través de la actuación de la Auditoría Superior del Estado, es evidente que a éste le corresponde todo lo concerniente a su aprobación o rechazo y, por ende, el Poder Ejecutivo no tiene facultad alguna para intervenir, ni mucho menos para vetar las actuaciones que el propio órgano legislativo realice al respecto, aun bajo el pretexto de que considere que el procedimiento seguido por el Congreso del Estado fue contrario al marco constitucional o legal de la entidad. En todo caso, nuestro orden jurídico prevé los medios para lograr la reparación de constitucionalidad.
185. En efecto, la circunstancia de que el Titular del Ejecutivo haya estimado que el Congreso actuó incorrectamente al emitir los decretos referidos, no lo autoriza a negarse a publicarlos, puesto que opera el principio de no intervención, sin que exista alguna excepción al respecto en la Constitución local que lo faculte para intervenir en dichas determinaciones, por lo que su obligación era publicar tales decretos; y en todo caso, de no estar conforme con la actuación de la Legislatura, hacer valer los medios de control constitucional correspondientes, pero una vez que se hubieren publicado los decretos respectivos.
186. En estas condiciones, se concluye que los actos impugnados transgreden el principio de no intervención de un poder en otro dada la naturaleza de los actos de que se trata, y de ahí, el de división de poderes consagrado en el artículo 116 de la Constitución Federal. Por consiguiente, lo procedente es declarar la invalidez de los oficios de uno de octubre de dos mil diecinueve, mediante los cuales el Gobernador del Estado de Sinaloa formula observaciones a los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, emitidos por la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa.
187. No pasa inadvertido que el Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 84/2010, reconoció la validez del oficio emitido por el Gobernador del Estado de Baja California, mediante el cual formuló observaciones al Decreto por el cual se reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, toda vez que los preceptos locales aplicables en ese asunto *“no establecían, como regla de excepción, que las reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo constituyeran una excepción a la facultad de veto del Gobernador.”* Lo anterior, *“porque, partiendo de la libertad de configuración que la Carta Magna concedió a los miembros de la Federación, el propio órgano legislativo local fue quien previó el derecho del gobernador a ejercer el veto y estipuló los casos de excepción en los cuales éste no podía participar, omitiendo, evidentemente, incluir lo concerniente a la Ley Orgánica del Poder Legislativo.”*

<sup>49</sup> “Artículo 54 Bis A. La Comisión de Fiscalización estudiará el Informe General y los Informes Individuales. Asimismo, someterá a votación del Pleno el dictamen correspondiente con la anticipación necesaria para que éste lo valore a más tardar el 31 de julio del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, el cual será discutido y en su caso, aprobado o rechazado.

(...)

La aprobación del dictamen no suspende el trámite de las acciones promovidas por la Auditoría Superior del Estado, mismas que seguirán el procedimiento previsto en esta Ley.” (énfasis añadido).

188. No obstante, en la propia sentencia se hizo explícito que por las circunstancias particulares del caso, la controversia constitucional 52/2004 no resultaba aplicable, pues en ese asunto se determinó la invasión competencial del Poder Ejecutivo al Legislativo, en relación con actos que **le correspondían en exclusiva a este último**, mientras que en la controversia constitucional 84/2010 no se trataba de una invasión competencial sino de la facultad del Gobernador de hacer observaciones en los procesos legislativos por el que se crean, modifican o extinguen leyes locales.
189. Por lo anterior, y derivado de que, como ocurrió en la controversia constitucional 52/2004, en este caso sí se actualiza una invasión de la facultad exclusiva del Congreso de revisar y fiscalizar la cuenta pública, por conducto de la Auditoría Superior del Estado, se concluye que el Poder Ejecutivo del Estado no estaba facultado para observar los Decretos referidos y, por tanto, debe declararse la invalidez de los oficios a través de los cuales se plasmaron tales observaciones.
190. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa.
- Precedentes citados en este apartado:* controversias constitucionales 52/2004, 84/2010, 36/2015 y 330/2019.

#### IX. EFECTOS

191. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.
192. Derivado de ello y en atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de los oficios de uno de octubre de dos mil diecinueve, mediante los cuales el Gobernador del Estado de Sinaloa formula observaciones a los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, emitidos por la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa.
193. La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.
194. Además, para su plena eficacia, esta Segunda Sala determina que el Poder Ejecutivo del Estado deberá publicar los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, en un plazo no mayor a setenta y dos horas contadas a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación que se le realice, debiendo informar a esta Suprema Corte sobre el cumplimiento dentro de las veinticuatro horas siguientes.
195. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro Javier Laynez Potisek formulará voto concurrente.

#### X. DECISIÓN

196. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:
- PRIMERO.** Es **parcialmente procedente** y **fundada** la controversia constitucional promovida por el Congreso del Estado de Sinaloa y es **improcedente** la reconvención planteada por el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.
- SEGUNDO.** Se **sobresee** en la controversia constitucional promovida por el Congreso del Estado de Sinaloa respecto de los actos consistentes en "*Los efectos que puedan darse como consecuencia de la realización y aplicación de las observaciones a los decretos de referencia*", en términos del considerando II de esta ejecutoria.
- TERCERO.** Se **sobresee** en la reconvención planteada por el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, en términos del considerando VII de esta ejecutoria.
- CUARTO.** Se declara la **invalidez** de los oficios de uno de octubre de dos mil diecinueve, mediante los cuales el Gobernador del Estado de Sinaloa formula observaciones a los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, emitidos por la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.

**QUINTO.** Se ordena al Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa a publicar los Decretos 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293 y 294, emitidos por la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa en un plazo no mayor a setenta y dos horas contadas a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación que se le realice, debiendo informar a esta Suprema Corte sobre el cumplimiento dentro de las veinticuatro horas siguientes, en términos del considerando IX de esta ejecutoria.

**SEXTO.** Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa.

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

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro Javier Laynez Potisek formulará voto concurrente.

Presidenta, Ministra **Yasmín Esquivel Mossa.**- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Luis María Aguilar Morales.**- Firmado electrónicamente.- Secretaria de Acuerdos, **Claudia Mendoza Polanco.**- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **EDUARDO ARANDA MARTÍNEZ,** SECRETARIO DE LA SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: **CERTIFICA:** Que la presente copia fotostática constante de cuarenta y nueve fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitida en la controversia constitucional 331/2019, promovida por el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa, en su sesión de treinta de noviembre de dos mil veintidós. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cuatro de mayo de dos mil veintitrés.- Rúbrica.