

**S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 103**  
**O R D I N A R I A**  
**LUNES 4 DE OCTUBRE DE 2010**

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las diez horas con cuarenta y cinco minutos del lunes cuatro de octubre de dos mil diez, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar Sesión Pública Ordinaria, los señores Ministros Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. No asistió el señor Ministro Cossío Díaz por encontrarse desempeñando una comisión de carácter oficial.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

**I. APROBACIÓN DE ACTAS**

Proyecto de acta de la sesión pública número ciento dos, ordinaria, celebrada el jueves treinta de septiembre de dos mil diez.

Por unanimidad de nueve votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

**II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS**

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el lunes cuatro de octubre de dos mil diez:

II.1.155/2007

Acción de inconstitucionalidad 155/2007 promovida por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 70, fracción VII; 72, fracción V, y 73, fracción V, de la Ley de Prevención de Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán, de los dos últimos, en la parte que prevén como sanción por reincidencia, trabajos a favor de la comunidad, impuesta por autoridades no judiciales, publicada en el Diario Oficial de dicha entidad, el ocho de junio de dos mil siete. TERCERO. La declaratoria de invalidez de las normas impugnadas surtirá efectos en términos del último considerando de esta ejecutoria. CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación de los señores Ministros continuar con el análisis del proyecto.

El señor Ministro Franco González Salas indicó que realizaría una síntesis de lo expresado por los señores Ministros en la sesión anterior.

Señaló que el señor Ministro Aguirre Anguiano destacó la reforma al artículo 21 constitucional que permite la imposición de trabajos a favor de la comunidad, lo que dio lugar a que surgiera el debate sobre la interpretación armónica de dicho numeral en relación con lo establecido en el artículo 5° constitucional que prohíbe trabajos no remunerados sin el consentimiento de la persona, salvo que deriven de una pena establecida por autoridad judicial.

En cuanto a lo señalado por el señor Ministro Cossío Díaz en la sesión anterior, recordó que aun cuando inicialmente sostuvo una postura la modificó posteriormente para manifestarse en contra del proyecto, haciendo referencia al proceso que sirvió de base a la Constitución de mil novecientos diecisiete.

Al respecto, manifestó que no está del todo de acuerdo con la lectura que hizo el señor Ministro Cossío Díaz respecto de los debates de dicho proceso legislativo, además de que sostuvo que existían dos problemas

fundamentales que se debían resolver en esta acción, en primer lugar, el problema que se presenta entre la protección de un derecho como el consagrado en el artículo 5º constitucional y lo establecido en el diverso artículo 21, en la inteligencia de que el señor Ministro Cossío Díaz consideró que este último numeral no se refiere a una sanción penal.

Agregó, en segundo lugar que el señor Ministro Cossío Díaz estimó que el artículo 21 constitucional al referirse a los reglamentos gubernativos de policía, alude a las normas que rigen las conductas de los particulares, tratándose de disposiciones que son emitidas con ese fin y que pueden prever una sanción que no exceda las modalidades señaladas en el citado precepto constitucional, ante lo cual el señor Ministro Franco González Salas señaló no compartir esa conclusión atendiendo a los debates del constituyente de mil novecientos diecisiete.

Precisó que el señor Ministro Cossío Díaz también sostuvo que los referidos reglamentos son disposiciones emitidas para regular las conductas de los particulares y que pueden prever una sanción siempre y cuando sea alguna de las indicadas en el artículo 21 constitucional; además, consideró que los reglamentos de mérito no son necesariamente municipales sino normas que rigen la relación entre la administración y los gobernados, ante lo cual el señor Ministro Franco González Salas señaló no compartir esa opinión ya que en el debate de mil novecientos

diecisiete se tuvo claro el alcance de los reglamentos en comento.

Indicó que el señor Ministro Cossío Díaz concluyó que no debía atenderse a la fuente sino a los términos de vinculación, es decir, la función normativa de conductas de los particulares, excepto las sanciones penales, considerando que para el propio señor Ministro Cossío Díaz, salvo las sanciones penales, las demás pueden preverse indistintamente en leyes o en reglamentos.

Por lo que se refiere a la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas precisó lo indicado en su primera y segunda intervenciones. También sintetizó la postura expresada por el señor Ministro Valls Hernández señalando no compartir las tesis a las que aludió relativas a la Ley de Cultura Cívica precisando que no son aplicables pues el artículo relativo a la opción del particular para solicitar que se le modifique su sanción por trabajos a favor de la comunidad es distinto al caso concreto que versa sobre la imposición de un trabajo a favor de la comunidad de manera directa a los particulares.

Enseguida precisó las consideraciones expresadas por el señor Ministro Aguilar Morales, indicando que en su segunda intervención manifestó dudas sobre el sistema normativo. A su vez, refirió los argumentos expresados por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, reconociendo la

relevancia del argumento que manifestó en cuanto a la posibilidad de que por mayoría de razón pueda preverse la sanción respectiva en una ley si la Constitución lo autoriza en un reglamento.

Hizo mención a que el referido señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea sostuvo que se estaba ante un precepto apegado a la Constitución porque se trata de una facultad de una autoridad competente y que la sanción le parecía proporcional y acorde con la naturaleza del trabajo a la comunidad, lo que a su juicio, consideró que debía ponderarse, pues en dicha exposición sostuvo en términos similares a los señalados por la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas que no sólo se trataba de un precepto constitucional sino que, además, se trataba de una práctica muy sana conforme a la tendencia internacional, para combatir un fenómeno social que es un verdadero flagelo.

También refirió que la señora Ministra Luna Ramos se manifestó a favor del proyecto. En cuanto al señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia indicó que en su primera participación manifestó que por la naturaleza del ordenamiento no se invade la autonomía municipal, aunado a la conveniencia de que exista una sola regulación para todos los municipios de un Estado, señalando no compartir este último argumento, pues con independencia de que sea válida la norma impugnada, lo cierto es que el sistema

federal mexicano permite que cada Municipio atienda a sus particularidades.

Por lo que se refiere a la segunda intervención del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia, consideró que lo dicho por él fue que este Alto Tribunal ha estimado que sí pueden establecerse en una ley las sanciones administrativas referidas en el artículo 21 constitucional, por lo que la impugnada también es válida.

En cuanto a lo expresado por el señor Ministro Silva Meza consideró que finalmente se manifestó a favor del proyecto.

Al abordar el fondo del problema estimó que el hecho de que este Pleno haya analizado cuestiones similares no implica que deba arribarse a la misma conclusión, sin compartir el respectivo argumento lineal. Además, mencionó que la Segunda Sala se ha distanciado de la forma en que se analiza la constitucionalidad de los reglamentos gubernativos y de policía precisando que, a su juicio, debían ser revisados cautelosamente para determinar sus alcances, lo cual no tendría relación con mantener un criterio relativo a que, en principio, el derecho administrativo sancionador puede referirse a todas las autoridades administrativas, recordando que sería muy complicado identificar dichos reglamentos con una ley, ya que ambos tienen una connotación diferente, tanto histórica como actual, ante lo

cual se requiere de una construcción argumentativa relevante para establecer un marco de referencia que permita dar salida a problemas futuros. Reiteró que el término reglamento tiene una connotación específica en el sistema constitucional mexicano. Señaló que si bien se han adoptado algunos principios sobre el derecho disciplinario sancionador conforme a su evolución en otros órdenes jurídicos, lo cierto es que las bases constitucionales de otros países como España, Alemania y Estados Unidos son distintas a las de nuestro país, pues no tienen nuestras previsiones constitucionales lo que estimó toral para que este Tribunal construya al respecto una doctrina constitucional, siendo que actualmente no encuentra las razones para equiparar a las leyes con los reglamentos.

Estimó que es diverso el caso de las sanciones de multa y de arresto, ya que la sanción de trabajo a favor de la comunidad constituye una excepción a un derecho fundamental garantizado en el artículo 5º constitucional, por lo que este numeral debe ser interpretado de manera estricta.

Agregó que de la revisión que realizó a la Ley General de Salud no se desprende dicha facultad. Además, sostuvo que el proyecto se tendría que hacer cargo también de esta parte al considerar que generar nuevamente un criterio absoluto que no sea debidamente acotado provocaría problemas en casos posteriores.

En cuanto a que no se vulnera la esfera municipal, estimó necesario analizarlo como un sistema. Señaló que en el artículo 72, fracción V, párrafo primero, de la Ley de Prevención de las Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán se establece que a los padres que incurran en la conducta consistente en no obligar a sus hijos a seguir los tratamientos terapéuticos y de rehabilitación que se establezcan para tal fin, se les impondrá como sanción trabajo a favor de la comunidad, agregando que *“al padre o tutor responsable que incumpla lo previsto en la fracción XII del artículo 68, será acreedor de una amonestación con apercibimiento, en caso de reincidencia dentro de un período de un año, será acreedor a la realización de trabajos en favor de la comunidad”*, en tanto que en la fracción V de su artículo 73 se indica que *“se le impondrá una multa de entre veinte hasta trescientas veces el salario mínimo en caso de reincidencia, se le impondrá como sanción la realización de trabajos a favor de la comunidad”*, mientras que la diversa fracción XIV del artículo 68 señala *“cualquiera que obstaculice bajo cualquier motivo las visitas de verificación y la labor de los inspectores”*, agregando que conforme a lo previsto en la fracción V del numeral 72 se considerarán como trabajos a favor de la comunidad los realizados para la prestación de servicios no remunerados en instituciones públicas, educativas o de asistencia social, así como en instituciones privadas asistenciales y cuestionó si estas

instituciones son del Estado, del Municipio, de la Federación, o de los tres órdenes de gobierno, además de que dicho trabajo se llevará a cabo hasta en cien jornadas en horarios distintos al de las labores que representen la fuente de ingresos para la subsistencia del sujeto y de su familia, sin que pueda exceder a la jornada extraordinaria que determine la Ley Laboral, y bajo la orientación y vigilancia de la autoridad que la Secretaría de Salud determine.

Agregó que conforme a la Ley Federal del Trabajo no pueden haber jornadas extraordinarias por más de tres horas durante más de tres veces a la semana, cuestionando si se refiere a la jornada de un día o de una semana, pues no se sabe si serían trescientas o novecientas, lo que en cualquier caso se trataría de varios días en los que tendrían que realizarse esas jornadas de asistencia a la comunidad.

En cuanto a lo señalado en el sentido de que *“cuando el infractor no cumpla con el tiempo de servicio comunitario impuesto por la autoridad competente, deberá cumplir con una hora de arresto por cada hora de servicio no prestado en los términos del reglamento correspondiente”*, estimó que ello implicaría que si al infractor se le impone la media, que puede ser de siete días, ello podría dar lugar a un arresto considerable.

Por ende, consideró que se trata de un sistema y más allá de la constitucionalidad de los preceptos impugnados

estimó necesario que el Pleno determine qué se entiende por reglamentos gubernativos y de policía, asumiendo que pueda regir el criterio de que el Pleno ya se pronunció al respecto, sin menoscabo de que resulte conveniente profundizar en la distinción entre leyes y reglamentos, pues pudiera sostenerse que el constituyente tuvo la intención de que fueran sanciones aplicables únicamente a faltas meramente administrativas menores bajo un parámetro de racionalidad, constitucionalidad y proporcionalidad, por lo que deberían ser a título exactamente de reglamentos en el concepto gramatical y tradicional que han tenido.

Además, invitó a leer la definición que se da en el Diccionario de la Universidad Nacional Autónoma de México sobre la voz reglamentos, elaborada por el licenciado Nava Negrete, considerando interesante su planteamiento y los antecedentes respectivos, señalando que lo comparte en gran medida al considerar que lo primero que se debía hacer en el caso particular es tratar de definirlo para posteriormente analizar si el sistema que establece la ley es realmente proporcional y equitativo, respecto a lo que diversos señores Ministros se manifestaron en el sentido de que no se violentaban los principios de legalidad, proporcionalidad y seguridad jurídica, considerando que como sistema tiene varios problemas que deben ser analizados.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea agradeció al señor Ministro Franco González Salas las reflexiones mencionadas al haberse hecho cargo de todas y cada una de las posturas manifestadas en la sesión anterior.

Señaló compartir las dos premisas sentadas por el señor Ministro Franco González Salas consistentes en que el artículo 5º constitucional es de aplicación estricta y que no se deben confundir los reglamentos con las leyes.

A pesar de lo anterior, consideró que sin la reforma al artículo 21 constitucional cualquier ley que previera como sanción administrativa el trabajo a favor de la comunidad sería inconstitucional ante lo previsto en el artículo 5º constitucional; sin embargo, en virtud de la citada reforma constitucional es necesario interpretar ambos preceptos para llegar a una conclusión que permita su aplicación sistemática.

Indicó que la sanción o pena derivada de un delito únicamente puede ser impuesta por una autoridad jurisdiccional; sin embargo, el artículo 21 que también es de aplicación estricta respecto del tema relativo a las sanciones que pueden establecerse en reglamentos, no lo es respecto de las sanciones que se pueden imponer en una ley, ya que como lo señaló el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia no hay un principio de reserva reglamentaria.

Por ende, estimó que si puede la autoridad administrativa imponer el trabajo comunitario como sanción al violarse un reglamento gubernativo o de policía, por mayoría de razón puede hacerlo cuando se prevé en una ley que tiene mayor jerarquía que un reglamento, sin que ello implique analogar reglamentos con leyes, pues de hacerlo así se provocaría quitarle el contenido a las limitaciones de las sanciones establecidas en el artículo 21 constitucional para los reglamentos gubernativos, agregando que lo que sostiene es el referido argumento por mayoría de razón, ya que lo que puede regularse en un reglamento puede también normarse en una ley, sin que ello obste para que cualquier sanción de trabajo comunitario sea constitucional, pues deberá analizarse caso por caso.

En ese tenor estimó que es válido establecer en una ley la sanción de trabajo a favor de la comunidad con lo cual se interpretan armónicamente los artículos 5º y 21 constitucionales, sin que ello implique confundir leyes con reglamentos sino simplemente para limitar las sanciones que se pueden establecer en los reglamentos porque si se suprime tal distinción, no habría razón para limitar la previsión de otro tipo de sanciones en los referidos reglamentos.

Agregó que ello no obsta para que reiterare que las limitaciones a los derechos fundamentales son de aplicación estricta, ya que en el caso concreto la reforma al artículo 21

constitucional y el principio de mayoría de razón no conllevan una aplicación extensiva, pues una aplicación extensiva sería aceptar la previsión de una sanción diversa a las previstas en el artículo 21 constitucional en un reglamento, considerando que se salva la constitucionalidad del precepto en relación con este aspecto, señalando que ya adelantó su posición sobre esta ley en particular.

El señor Ministro Aguirre Anguiano coincidió con la mayoría de los argumentos expresados por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, en la inteligencia de que la ley puede regular válidamente lo que se norme en un reglamento.

Agregó que en mil novecientos diecisiete seguramente los Municipios tenían normas internas a través de bandos de policía y buen gobierno con los que se gobernaban ante la ausencia de otras normas.

Señaló que de una búsqueda realizada en internet encontró únicamente dos bandos de policía y buen gobierno uno de Sabinas de Hidalgo, Nuevo León y otro de algún Municipio de Puebla, por lo que los reglamentos gubernativos en su mayoría hoy son leyes estatales generales y aplicables a todos los Municipios, considerando que ello no implica violar la Constitución, pues la concepción que tuvieron los constituyentes en mil novecientos diecisiete cuando se incluyeron los reglamentos gubernativos cayó en

desuso y actualmente las leyes contienen la regulación relativa.

Consideró que ante ello, por progresividad es necesario superar la intención del constituyente a través de una interpretación actual, lo que ya ha realizado este Alto Tribunal, pues atendiendo a los fines de la reforma constitucional en comento si es factible regular la sanción de mérito en un reglamento también lo es en una ley, con lo que se dará vigencia a la norma constitucional.

En cuanto al tema tratado por el señor Ministro Franco González Salas recordó el principio de racionalidad en el monto y proporcionalidad en cuanto a la sanción impuesta, sin que se deban mezclar los dos temas respectivos dada su complejidad.

El señor Ministro Valls Hernández agradeció al señor Ministro Franco González Salas la atinada crónica que realizó de los posicionamientos de la sesión anterior. En cuanto a la interpretación realizada en dicha sesión de los artículos 5º y 21 constitucionales, señaló que con lo expresado por los señores Ministros ha confirmado su posición, ya que la interpretación sistemática de dichos numerales no debe llevar a limitar a los reglamentos gubernativos y de policía entendidos en sentido estricto, pues dicha interpretación ya no corresponde con la evolución

que ha tenido, pues su alcance es distinto al que prevalecía en mil novecientos diecisiete.

Además, indicó que una interpretación restrictiva rompería con el sistema normativo, pues si a partir de la reforma al artículo 21 constitucional los reglamentos de ese tipo pueden imponer sanciones de trabajo comunitario, con mayor razón puede hacerlo una ley, por lo que se manifestó por la constitucionalidad de los numerales impugnados, aunado a que como lo sostuvieron los señores Ministros Sánchez Cordero de García Villegas y Zaldívar Lelo de Larrea la forma en la que se regula la sanción es acorde con la naturaleza del trabajo a favor de la comunidad, pues se realiza en horarios distintos a los previstos en la jornada laboral del sujeto sancionado y sin que exceda de la jornada extraordinaria que determina la ley aplicable, además de que únicamente se impone en casos de reincidencia, por lo que consideró que las normas impugnadas son constitucionales.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó compartir lo expresado por los señores Ministros Presidente Ortiz Mayagoitia y Zaldívar Lelo de Larrea, en cuanto a la distinción entre leyes y reglamentos, estimando que en el caso concreto del artículo 21 constitucional es válido interpretar la referencia a los reglamentos gubernativos como la regulación prevista en leyes o reglamentos, aunado a que el concepto de reglamento conforme a la regulación prevista en la fracción I del artículo 89 constitucional sería un

concepto diferente en el que efectivamente existe una limitante, incluso de reserva de ley, que en el caso particular no se aprecia, sin que el tema pueda limitarse a la regulación municipal.

Estimó que no debe analizarse de manera aislada el artículo 21 constitucional, pues debe considerarse que se inserta en diversos preceptos que trascienden al ámbito penal, recordando que en diversos párrafos del mismo numeral se determina que las penas únicamente pueden imponerse por autoridad judicial, de donde se sigue que ante conductas menores el constituyente acepta el establecimiento de sanciones que no se consideran penas y que no deberán exceder de las señaladas en el propio precepto, por lo que no existe el riesgo de traspolar el sentido de reglamento al que se refiere el artículo 21 constitucional con el que deriva de otros preceptos constitucionales, ya que se trata de una excepción para que se realice la regulación de sanciones administrativas. Agregó que en la sesión anterior expresó dudas sobre la otra parte del sistema en relación con la falta de definición clara de conceptos en cuanto a si se refiere la norma al padre o tutor de un menor de edad o incluso mayor, así como el alcance de la conducta “desatender”, pues ello podría resultar un término demasiado genérico.

La señora Ministra Luna Ramos mencionó que revisó algunos criterios tanto de este Alto Tribunal como de la

doctrina, recordando que la discusión se basó en la distinción entre los reglamentos administrativos y las leyes así como sobre si en un momento dado habría una diferencia jerárquica entre una ley formal y material y un reglamento administrativo propiamente dicho que únicamente tiene la posibilidad material desde el punto de vista legislativo.

Recordó lo establecido en los artículos 5º y 21 constitucionales, tomando en cuenta la limitación establecida en aquél respecto al trabajo a favor de la comunidad.

Además, mencionó que no había tomado en cuenta lo establecido en el artículo 21 constitucional en el sentido de que *“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley en las respectivas competencias que esta Constitución señala”*, lo que estimó relevante, ya que se ha venido identificando al concepto policía como gendarme, recordando que cuando se habla del Estado como policía no se le da la connotación exclusiva de seguridad pública, sino que abarca todas aquellas actividades en que se ven involucrados los particulares, y que la reglamentación implica el conjunto de reglas que tienen por objeto normativizar esa conducta de

los particulares e incluso establecer las posibilidades de que el Estado verifique que se cumplan las reglas que establece.

Por ende, cuando habla de reglas no se está refiriendo formalmente a reglamentos sino a las reglas que se dan a través del órgano competente que incluso permiten verificar su cumplimiento, por lo que si se atiende al concepto de Estado policía, sin entenderlo únicamente respecto de la normativa de la seguridad pública, se advierte que no se refiere únicamente a cuestiones de seguridad pública o cívicas, con lo que adquieren un carácter de mayor amplitud, por lo que incluso en el caso de la penetración al domicilio de los particulares, se está dentro de las actividades del Estado policía, por lo que la connotación reglamentos gubernativos es mucho más amplia.

Agregó que del análisis de las tesis sostenidas por este Alto Tribunal advirtió que sí se les ha dado la connotación de carácter municipal o cívico a los reglamentos gubernativos señalados en el artículo 21 constitucional, cuando la connotación de estos reglamentos es mucho más amplia, al referirse a toda la gama de atribuciones de la autoridad administrativa para verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la normativa, por lo que si se da esta connotación a los reglamentos gubernativos estaría de acuerdo con la propuesta. Al respecto se refirió a la tesis que sostiene, en lo conducente: *“SANCIONES ADMINISTRATIVAS. CUANDO TENGAN COMO SEDE*

*REGLAMENTOS GUBERNATIVOS O DE POLICÍA, SÓLO PODRÁN CONSISTIR EN MULTA O ARRESTO, LO QUE NO ACONTECE CUANDO SE FUNDAMENTA EN UNA LEY.*”, en la que se dice “...Sin que en el caso de ésta se limite la referida facultad a las sanciones previstas en el mencionado artículo 21, pues aquéllas sólo guardan vinculación con los reglamentos gubernativos y de policía y de buen gobierno”.

Por tanto, consideró que con la reforma al artículo 21 constitucional se estableció una excepción al artículo 5º constitucional, atendiendo a la justa dimensión de lo que es un reglamento gubernativo o de policía, ya que no se limita a un reglamento emitido por autoridad administrativa, sin menoscabo de que sea necesario abandonar las tesis que han separado el reglamento administrativo y de policía y la posibilidad sancionadora de una ley, pues lo relevante es la naturaleza jurídica de la actuación regulada.

Además, estimó conveniente dar una definición más clara sobre reglamentos gubernativos y de policía abandonando, incluso, algunos criterios en los que se ha sostenido esa distinción tajante y donde pareciera que se busca establecer una diferenciación en el tipo de reglamento y en su naturaleza, comprendiendo como reglamentos conforme al artículo 21 constitucional, sólo aquéllos que se emiten por los Municipios lo que no sería correcto, pues la función policía del Estado es más amplia; sin embargo,

coincidió con lo señalado por los señores Ministros ponente Franco González Salas y Aguilar Morales en cuanto al análisis de la sanción en sí misma, para verificar si no resulta violatoria de otro tipo de preceptos constitucionales, en función de que está estableciendo algunas situaciones que algunos de los Ministros mencionan como “no racionalidad” de la sanción, siendo necesario analizar si se prevé lo que casi sería una pena trascendental, pues está siendo castigado quien en un momento dado no es el infractor propiamente dicho, aunado a que no se sabe cuál es la edad del hijo respectivo, sin que se pueda sancionar al padre o tutor cuando aquél tiene la capacidad de discernir si debe o no ir a determinado lugar.

En ese orden, señaló que se manifestaría por la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados por razones distintas a las señaladas por la mayoría, precisando que reservaría su derecho para formular voto concurrente en caso de engrosarse el asunto de manera diversa, además de que consideró que podría ser un buen momento para dar una connotación más amplia al concepto de reglamento gubernativo administrativo de policía.

El señor Ministro Valls Hernández mencionó la importancia de distinguir entre lo que se regula en el artículo 5º frente a lo que se regula en el diverso 21, ambos de la Norma Fundamental, toda vez que el primero se refiere a la libertad de trabajo y establece como excepción el trabajo que

se puede imponer como sanción por una autoridad judicial, en tanto que el segundo regula las sanciones administrativas impuestas por una autoridad administrativa, considerando que lo previsto en el artículo 21 constitucional no puede considerarse como una excepción del 5º, toda vez que regulan materias distintas.

El señor Ministro Aguirre Anguiano reconoció que constituye un recurso válido el realizar voto concurrente, precisando que no debe caerse en el prurito de que cada intervención de cada señor Ministro sea objeto de un voto concurrente, por lo que aprobado el engrose es coincidencia de los que no formulen voto concurrente con los argumentos que se dan en éste.

El señor Ministro Aguilar Morales aclaró que su planteamiento no va en relación con el concepto de pena trascendente, sino nada más en cuestión de seguridad jurídica, en definición de los preceptos.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia precisó que se insiste en que si no es un reglamento gubernativo en el cual se prevé la sanción de trabajo a favor de la comunidad la norma respectiva es inconstitucional, como sucede en el caso concreto. También se insiste que el artículo 21 constitucional es una excepción al artículo 5º constitucional.

Al respecto se preguntó de qué magnitud es la reforma del artículo 21 en relación con la limitación del diverso 5º y cómo se debe leer el artículo 21 constitucional por cuanto a la competencia de autoridades administrativas para imponer sanciones por infracciones administrativas Coincidió con el señor Ministro Valls Hernández en cuanto a que el artículo 21 constitucional no es una excepción al artículo 5º sino que más bien se ha modificado implícitamente. Estimó que actualmente el artículo 5º se refiere al trabajo impuesto como pena en tanto que uno diverso es el trabajo impuesto a favor de la comunidad como sanción administrativa.

Agregó que los expertos en interpretación constitucional aducen que los jueces deben tener consideraciones al Constituyente Permanente considerando que en el caso concreto no está desligado el artículo 5º constitucional respecto de la facultad de los jueces, en relación con la facultad que da el diverso 21 a las autoridades administrativas.

En cuanto a lo previsto en el artículo 21 constitucional estimó que se trata de una norma que da facultades y también impone límites, ya que faculta a las autoridades administrativas para sancionar infracciones administrativas, debiendo ser aquéllas las previstas en reglamentos gubernativos y de policía, considerando que en ese precepto la Constitución se refiere a competencia autogenerada por las autoridades administrativas, por lo que en las normas

que emitan éstas únicamente podrán establecer multas, arrestos y trabajo a favor de la comunidad, recordando que no todas las autoridades administrativas pueden autorregularse, por lo que tradicionalmente han sido los Municipios los que lo han hecho, aunque también lo ha venido realizando el Distrito Federal desde años atrás.

Ante ello, surge la interrogante sobre si con base en normas de mayor jerarquía “como son las leyes” se puede facultar a las autoridades administrativas para imponer sanciones, para lo cual recordó que el legislador ha facultado a esas autoridades para imponer sanciones como la clausura, la demolición y el decomiso.

En ese contexto consideró que las leyes sí pueden establecer como sanción el trabajo a favor de la comunidad y atendiendo a lo previsto en el párrafo segundo de la fracción III del artículo 115 constitucional, los ayuntamientos pueden válidamente regular la referida sanción e incluso pueden aplicarla conforme a lo previsto en una ley local.

Por ende, consideró que no es necesario abandonar las tesis referidas ni tampoco forzar el concepto de reglamento gubernativo y de policía, por lo que se manifestó en contra del proyecto, estimando que la atribución prevista en las normas impugnadas es constitucionalmente correcta.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que no es necesario abandonar los criterios y que incluso no es conveniente ya que el camino para arribar a la constitucionalidad ya ha sido expuesto, considerando que no es necesario tocar esa distinción relativa a las limitaciones de la autoridades administrativas que pueden imponer a través de reglamentos y a la reserva de sanciones a través de éstos.

El señor Ministro Aguirre Anguiano estimó que si se sostiene que el tema puede ser previsto en ley con autorización a los municipios para que impongan sanciones administrativas se les está dando la autorización para una materia que ya tienen, lo que puede llevar a un problema serio, pues si los ayuntamientos están en posibilidad de normar estas materias se podrá dar una ramificación de matices que pueden ser contradictorios entre sí. Por ende, estimó que si la ley ya determinó cómo puede sancionarse determinada conducta los Municipios deberán estar a lo que dice la ley respectiva. Estimó relevante determinar lo relativo para efectos del engrose.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia recordó que ya se sostuvo que en materia de tránsito los Ayuntamientos podrían reglamentarlo en los términos que lo estimaran conveniente, pero al expedirse una ley que regulara las sanciones respectivas ello implicaría que prevaleciera esta última.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó que resulta una cuestión de enfoque determinar si el artículo 21 constitucional establece una excepción al diverso 5º constitucional, pues de éste puede derivar una regla general y de aquél una excepción a lo establecido en el artículo 5º constitucional.

Además, señaló que en cuanto a que no es necesario abandonar criterios, lo cierto es que existen tesis que ya han definido los reglamentos gubernativos y de policía en los términos que expresó. Por lo que se refiere a la competencia que autogeneran los ayuntamientos al no estar relacionados con norma legal alguna, estimó que los reglamentos autónomos son inconstitucionales, por lo que a su juicio sólo entendiendo el concepto lato de reglamentos se está ante la posibilidad de que la autoridad administrativa tenga la opción de sancionar una infracción a través de un trabajo comunitario.

Reconoció que desde luego una ley tiene mayor jerarquía y alcance que un reglamento, señalando que el problema en el caso concreto era el relativo a las sanciones que establecía la ley, y señaló coincidir con que pueden ser más amplias que las del reglamento, que en este supuesto irían en contra de lo previsto en el artículo 5º constitucional y, por tal razón, se establecía la determinación de esa excepción, que es lo que determina el citado numeral,

señalando no coincidir con algunos de los argumentos vertidos al respecto, por lo que anunció que formularía un voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia señaló que no hay excepción al artículo 5º constitucional sino complemento, y si bien puede ser excepción a la libertad de trabajo, lo cierto es que este numeral ya prevé una excepción, agregando que los preceptos constitucionales no se pueden interpretar haciéndolos inaplicables. Agregó que no se refirió necesariamente a reglamentos autónomos, en la inteligencia que este alto Tribunal ha emitido reglamentos de esa naturaleza pues únicamente se vinculan a la ley en cuanto a la potestad para emitirlos, como sucede en el caso del Tribunal Electoral, del Instituto Federal Electoral y de las Universidades Públicas Autónomas, entre otros.

En el ámbito municipal recordó que existe un campo reservado a los Municipios, en el cual las legislaturas locales no pueden llevar al máximo detalle las normas municipales pues deben permitir un campo propio de acción a los municipios, por lo que los Ayuntamientos pudieran establecer por otros supuestos la sanción consistente en el trabajo a favor de la comunidad, sin referirse a la misma infracción pues esa ya está prevista en la legislación y excluye al Municipio, sin sostener que sea invasora pues se estaría ante un tema diferente.

El señor Ministro Franco González Salas reconoció la riqueza de las participaciones siendo conveniente que se someta a votación el asunto, señalando que prefería no hacerse cargo del engrose y que convendría que lo elaborara alguno de los señores Ministros de la mayoría, pues se podría entrar en una cadena interminable de argumentos, estimando que su argumento no es formalista ni letrista, al ser necesario realizar una interpretación conforme diversa a la visión de la mayoría.

El señor Ministro Silva Meza manifestó su convencimiento respecto del proyecto incluso en un aspecto más limitado en función de la interpretación que no puede ser extensiva y la naturaleza de las descripciones y de las posibilidades que se otorgan en el artículo 21 constitucional.

Agregó que el propio texto del artículo 21 constitucional contiene norma expresa sobre la naturaleza de la regulación en la que debe constar la sanción respectiva, por lo que se manifestó a favor del proyecto con matices, estimando que sí se trata de una excepción a lo previsto en el artículo 5º constitucional en función de la libertad de trabajo, por lo que consideró que se estaría ante una excepción, ante lo cual debe operar una interpretación restrictiva.

Sometida a votación la propuesta del proyecto se manifestó en contra una mayoría de siete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Zaldívar

Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Ortiz Mayagoitia. Los señores Ministros Franco González Salas y Silva Meza votaron a favor de la propuesta.

El señor Ministro Aguirre Anguiano propuso analizar la proporcionalidad de la norma respecto de la sanción que impone.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó que no sería conveniente llevar el análisis de la constitucionalidad de la norma hacia temas que no se impugnaron, como sucede respecto del artículo 68, fracción V, del citado ordenamiento, cuestionándose si la suplencia de la queja puede llevar a analizar preceptos no impugnados.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó que el referido artículo 72 remite al diverso 68 toda vez que el primero establece las sanciones, en tanto que el segundo, las conductas, aunado a que el primero de ellos contiene una indefinición respecto del concepto de padre o tutor pues no precisa si se trata de un sujeto menor o mayor de edad.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó que en la demanda se presenta un segundo concepto de invalidez en cuanto las normas impugnadas violentan los artículos 16 y 133 constitucionales, el que podría contestarse sin mayor

problema. Recordó que únicamente se están impugnando los artículos 72 y 73 del citado ordenamiento, por lo que supliendo la deficiencia de la queja se puede analizar la racionalidad de la sanción, lo que podría dar lugar a declarar, en vía de consecuencia, la invalidez de otros preceptos.

El señor Ministro Aguirre Anguiano mencionó que su argumento era similar al que señaló la señora Ministra Luna Ramos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró que se debía suplir la queja en cuanto a la razonabilidad de la sanción, para analizar lo señalado por el señor Ministro Aguilar Morales respecto del contenido del artículo 68 en relación con el 72, salvo que se generara la consecuencia, pues en ese caso, se estarían variando los actos.

Sometido a votación si se debe suplir la deficiencia de la queja, se aprobó dicha propuesta por mayoría de siete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza. Los señores Ministros Valls Hernández y Presidente Ortiz Mayagoitia votaron en contra y por que no se supla la deficiencia de la queja.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia declaró que se supliría la deficiencia de la queja y solicitó que se propusiera el tema respecto del que debía suplirse.

El señor Ministro Aguilar Morales precisó que su planteamiento fue respecto de la fracción V del artículo 72 respecto a la indefinición del concepto de padre o tutor y si se referiría incluso al padre de un mayor de edad, indicando que podría tomarse la definición prevista en el Código Civil para tal fin. En relación con lo señalado por el señor Ministro Aguirre Anguiano respecto de la extensión de la sanción, señaló que los cálculos estimados le parecían poco razonables y, por último, señaló que podría analizarse en relación con el artículo 72 que remite al diverso 68 sobre la conducta sancionable de desatender el programa terapéutico, pues el concepto de “desatender” tampoco se encuentra definido en la propia norma.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó que esto último no sería posible pues ya se votó el tema respectivo. En cuanto a la razonabilidad de padre o tutor, consideró que debía definirse si se discutiría en ese momento o si se designaría a otro de los señores Ministros para que se hiciera cargo del proyecto y analizara este concepto cuidadosamente.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia recordó que se estaba ante una infracción administrativa y no ante

un delito, por lo que no está relacionada con la materia penal.

Recordó que en materia de responsabilidades administrativas no existe un orden determinado respecto de la imposición de las sanciones sino que queda a elección del que las impone.

Por ende, sostuvo que la expresión “padre o tutor responsable” no es suficientemente clara para determinar si se trata de hijos mayores o menores de edad, en tanto que la diversa “desatender el programa terapéutico” tampoco está definido.

El señor Ministro Franco González Salas consideró que debía returnarse el asunto toda vez que la minoría se integraba por él y por el señor Ministro Silva Meza.

Precisó que en el asunto hay muchos aspectos que deben revisarse debido a las discusiones que han surgido sobre la marcha, por ejemplo la misma ley prevé que por cada hora de incumplimiento del trabajo comunitario se impondrá una hora de arresto, lo cual podría exceder al arresto permitido por la propia Constitución.

El señor Ministro Aguilar Morales consideró que se podría llegar a una interpretación incluso, conforme y hermenéutica con las propias disposiciones del Estado para

comprenderlo como lo explicó el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia indicó que el proyecto respectivo se ha desechado y retornó el asunto al señor Ministro Aguilar Morales.

## **II.2.78/2007**

Controversia constitucional 78/2007 promovida por el Municipio de Zapotlán de Juárez, Estado de Hidalgo en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad federativa. En el proyecto formulado por la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se propuso: *“PRIMERO. Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto del acto que se le atribuyó al Secretario de Gobierno del Estado de Hidalgo, consistente en el refrendo de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo, publicada en el Periódico Oficial de dicho Estado el diecisiete de septiembre de dos mil siete; así como respecto de la aprobación, promulgación y refrendo de las fracciones XLV y XLVI del artículo 71 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicada el primero de octubre de mil novecientos veinte, en el Periódico Oficial de dicho Estado. TERCERO. Se reconoce la validez de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo, publicada en el Periódico Oficial de dicho*

*Sesión Pública Núm. 103*

*Lunes 4 de octubre de 2010*

*Estado, el diecisiete de septiembre de dos mil siete. CUARTO. Se declara la invalidez del oficio SOPCTYA/01682/SSADUyE/0468/DN/0106/2007, de fecha seis de agosto de dos mil siete, suscrito por la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones, Transportes y Asentamientos, del Gobierno del Estado de Hidalgo, para los efectos precisados en la parte final del último considerando de esta ejecutoria”.*

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno los considerandos primero “Competencia”; segundo “Certeza de los actos reclamados”; tercero “Inexistencia de uno de los actos reclamados” (página ochenta y tres), en cuanto sustenta la propuesta consistente en sobreseer en la controversia constitucional respecto del acto que se le atribuye al Secretario de Gobierno del Estado de Hidalgo, consistente en el refrendo de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo, publicada en el Periódico Oficial de dicho Estado el diecisiete de septiembre de dos mil siete; así como respecto de la aprobación, promulgación y refrendo de las fracciones XLV y XLVI del artículo 71 de la Constitución Política de esa entidad federativa, publicada el primero de octubre de mil novecientos veinte, ya que de la lectura de la publicación de dicho ordenamiento legal en el Periódico Oficial de ese Estado, correspondiente al diecisiete de septiembre de dos mil siete (fojas 16 a 63); cuarto “Oportunidad”; quinto

“Legitimación activa”; sexto “Legitimación pasiva”; respecto de los cuales los señores Ministros manifestaron su unánime conformidad.

La señora Ministra ponente Luna Ramos expuso una síntesis del considerando séptimo “Causas de improcedencia” (páginas de la noventa y dos a la noventa y cinco), en cuanto se determina que son infundadas las causas de improcedencia que hicieron valer el Gobernador y el Secretario de Gobierno, ambos del Estado de Hidalgo, quienes adujeron que la parte actora consintió la emisión del oficio SOPCTYA/01682/SSADUyE/0468/DN/0106/2007, porque, en su momento, no lo impugnó a través del juicio de amparo y que en el caso particular tampoco se especificó cuál era la trasgresión de la ley secundaria a la Constitución Federal, toda vez que de la lectura de la demanda se advierte que la parte actora sí formuló conceptos de invalidez en contra de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo. En votación económica, por unanimidad de nueve votos se aprobó la propuesta de este considerando.

La señora Ministra ponente Luna Ramos expuso una síntesis del considerando octavo “Omisión Legislativa” (páginas de la noventa y cinco a la ciento cuarenta), en cuanto se determina que es fundado el argumento relativo a la presunta falta de adecuación del orden jurídico del Estado de Hidalgo, conforme a lo dispuesto en las disposiciones

transitorias de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación, el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, de la cual resultó el texto vigente del artículo 115 de la Norma Fundamental, ya que a la fecha se ha procedido a reformar la Constitución local, en observancia de las disposiciones transitorias del decreto de reformas a la Constitución Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

Por otra parte, la circunstancia de que en opinión de la actora aún prevalezcan al interior de la propia Constitución local disposiciones incompatibles con las últimas reformas a la Constitución Federal en materia municipal, constituye, en todo caso, una omisión legislativa de naturaleza relativa, de la cual pudo haber derivado una incompleta o deficiente regulación, cuya invalidez debió demandarse dentro de los treinta días siguientes a la publicación del decreto de reformas a la Constitución local en cuestión, o bien a partir del primer acto de aplicación del mismo, y como en la especie no se aprecia que se hubiera impugnado de una u otra forma, no es el caso de analizar en esta controversia constitucional el contenido de los preceptos reformados por virtud del citado decreto.

En relación con ambas propuestas la señora Ministra Luna Ramos precisó que el proyecto está realizado conforme al criterio mayoritario del Pleno, dado que desde

su óptica la controversia constitucional es improcedente contra omisiones legislativas sean absolutas o relativas.

En votación económica, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia se aprobó la propuesta del proyecto consistente en declarar infundados los conceptos de invalidez relativos a la omisión legislativa que se atribuye al Poder Legislativo del Estado de Hidalgo. Los señores Ministros Luna Ramos y Franco González Salas votaron con salvedades al estimar que resulta improcedente la controversia constitucional para impugnar omisiones legislativas.

La señora Ministra ponente Luna Ramos expuso una síntesis del considerando noveno “Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial el Estado de Hidalgo”, en cuanto se analizan los conceptos de invalidez en los que la parte actora sostiene, en esencia, que dicho ordenamiento legal es inconstitucional, por los siguientes motivos: a) No se cumplieron con las condicionantes establecidas en los transitorios que modificaron el artículo 115 constitucional, específicamente en el segundo y tercero transitorios, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve. b) Se otorgan facultades de

manera por demás extraordinarias, y fuera de todo contexto constitucional, a la Secretaria de Obras Públicas y Comunicaciones, Transportes y Asentamientos, del Gobierno del Estado de Hidalgo. c) Se pretende, por medio de su artículo Noveno transitorio, despojar de la facultad constitucional de administrar y recaudar por el uso de suelo al municipio, ya que como literalmente se establece en el cuestionado artículo transitorio, se condiciona el uso de la facultad municipal a una serie de requisitos que no estaban previamente establecidos cuando el Ayuntamiento del Municipio actor decidió y aprobó ejercer sus facultades constitucionales; y ahora, en un acto retroactivo dicha ley pretende impedir y despojar el uso de la facultad administrativa y recaudatoria. d) El Poder Legislativo del Estado pretende dar una herramienta al Poder Ejecutivo local para despojar al Ayuntamiento del Municipio actor de una facultad constitucional que ejerce desde el momento mismo en que se cumplió con todos y cada uno de los requisitos constitucionales establecidos en la reforma del artículo 115 constitucional, publicada el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve; y, e) Se pretende arrebatarse al Ayuntamiento del Municipio actor su facultad constitucional de realizar la recaudación y los trámites administrativos concernientes al otorgamiento de licencias por el uso y cambio de uso del suelo, y otorgamiento de licencias de construcción, facultad que tiene bien establecida y fundada en el artículo 115 constitucional.

En ese tenor, en el proyecto se propone declarar infundado el primero de los argumentos en la medida en que la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo, publicada el diecisiete de septiembre de dos mil siete, vino a sustituir a la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Hidalgo, publicada desde el primero de febrero de mil novecientos setenta y siete, la cual durante su vigencia no sufrió reforma alguna en orden a ajustar su contenido a la reforma constitucional en materia municipal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

Por tanto, si la ley reclamada abrogó un ordenamiento cuyo contenido se había mantenido intocado desde mil novecientos setenta y siete, pese a lo ordenado en el artículo Segundo transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal en materia municipal, publicado el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, es evidente que el contenido de la ley impugnada no puede considerársele, en automático, como un desacato a lo dispuesto en dicho precepto transitorio, sino más bien todo lo contrario, es decir, como la materialización del mandato transitorio de la Norma Fundamental que ordenó modernizar —a más tardar en el plazo de un año— la legislación municipal consignada en las Constituciones y leyes de los Estados.

Sometida a votación la propuesta, en votación económica, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia

La señora Ministra Luna Ramos señaló que también se propone declarar infundado el concepto de invalidez en el que la actora sostiene que se otorgan facultades de manera por demás extraordinarias, y fuera de todo contexto constitucional, a la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones, Transportes y Asentamientos, del Gobierno del Estado de Hidalgo, ya que en el catálogo de atribuciones que le confiere la norma anterior a dicha Secretaría, no se encuentra alguna que implique la sustitución de las funciones que la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal otorga a los municipios.

Sometida a votación la propuesta, en votación económica, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia

La señora Ministra Luna Ramos precisó la propuesta consistente en declarar infundado el argumento en el que la

parte actora impugna el contenido del artículo Noveno transitorio de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de dicho Estado, el diecisiete de septiembre de dos mil siete, toda vez que con las exigencias derivadas de la norma transitoria reclamada, no se impide a los ayuntamientos a los que previamente ya se les hubieran transferido las funciones municipales en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, continuar desplegando sus atribuciones en esa área de la administración pública, sino que únicamente se les sujeta a la observancia de la legislación estatal vigente.

Por tanto, si la ley general que establece la concurrencia entre los tres niveles de gobierno en materia de asentamientos humanos, precisa la existencia de los programas de desarrollo urbano municipal, como el instrumento a través del cual los municipios ejercen sus atribuciones en esa materia, es necesario concluir que el artículo Noveno transitorio reclamado, solamente viene a señalar el periodo dentro del cual los municipios deberán exhibir sus respectivos programas, cuya carencia u obsolescencia, es obvio que constituye una causa justificada que les impide desempeñar, en un futuro, las funciones que al respecto les corresponderían, pues no se explicaría que sin un conjunto de normas técnicas actualizadas, pretendiesen regular la fundación, mejoramiento,

conservación y crecimiento de los centros de población ubicados bajo su jurisdicción.

En atención a lo anterior también son infundados los argumentos de la actora en los que alega que con la disposición transitoria reclamada se le pretende despojar de una atribución y de que se le impide realizar la recaudación y los trámites administrativos concernientes al otorgamiento de licencias por el uso y cambio de uso del suelo, así como de construcción, pues esta facultad la conservan los municipios a condición de que emitan o actualicen los programas municipales de desarrollo urbano que les correspondan, los cuales están instituidos en la legislación federal y local a la que está sujeta el uso de sus atribuciones, conforme expresamente lo dispone la Norma Fundamental.

Sometida a votación la propuesta, en votación económica, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia

La señora Ministra Luna Ramos expuso una síntesis del considerando décimo “La emisión del oficio SOPCTYA/01682/SSADUyE/0468/DN/1006/2007”, en cuanto sustenta la propuesta de declarar la invalidez de dicho oficio, al ser fundados los conceptos de invalidez de la

parte actora en el sentido de que tal oficio carece de la debida fundamentación y motivación legal, al haberse sustentado en una ley que no se encontraba en vigor, para el efecto de que se deje insubsistente el mismo, y en su lugar se emita otro que dé respuesta coherente a lo solicitado por la parte actora respecto de la solicitud que presentó ante el Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo el veintiuno de abril de dos mil seis, y en su caso, se inicien los trámites para la transferencia de las funciones en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano municipal que constitucionalmente corresponden al municipio de Zapotlán de Juárez, del Estado de Hidalgo.

El señor Ministro Franco González Salas cuestionó si debía incorporarse en el párrafo previo, porque efectivamente se estaría ordenando que se inicien los trámites para la transferencia respectiva sin que se señale plazo.

El señor Ministro Aguirre Anguiano propuso que se entendiera que la transferencia involucra tanto los recursos humanos como los materiales.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que para hacer congruente el respectivo punto resolutivo parecería que debía establecerse también la fecha a partir de la cual surte efectos la resolución respectiva.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia señaló que como este Alto Tribunal no prevé las bases para llevar a cabo la referida transferencia, se podría seguir lo señalado en el acuerdo plenario respectivo en el sentido de que la sentencia surte efectos y debe cumplirse a partir de la notificación, mencionando que igualmente el término de noventa días será a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la sentencia de invalidez y de condena al Poder Ejecutivo de la entidad.

Sometida a votación la propuesta consistente en condenar al Estado de Hidalgo a la transferencia de los servicios de desarrollo urbano al Ayuntamiento de Zapotlán, del propio Estado, dentro de los noventa días siguientes a la notificación de los puntos resolutiveos del presente fallo, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia

Atendiendo a las votaciones realizadas, los puntos resolutiveos se aprobaron por unanimidad de votos en los siguientes términos:

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

*SEGUNDO. Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto del acto que se le atribuyó al Secretario de Gobierno del Estado de Hidalgo, consistente en el refrendo de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo, publicada en el Periódico Oficial de dicho Estado el diecisiete de septiembre de dos mil siete; así como respecto de la aprobación, promulgación y refrendo de las fracciones XLV y XLVI del artículo 71 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicada el primero de octubre de mil novecientos veinte, en el Periódico Oficial de dicho Estado.*

*TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 8° y noveno transitorio de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo, publicada en el Periódico Oficial de dicho Estado, el diecisiete de septiembre de dos mil siete.*

*CUARTO. Se declara la invalidez del oficio SOPCTYA/01682/SSADUyE/0468/DN/0106/2007 de fecha seis de agosto de dos mil siete, suscrito por la Secretaria de Obras Públicas y Comunicaciones, Transportes y Asentamientos del Gobierno del Estado de Hidalgo, para los efectos precisados en la parte final del último considerando de esta ejecutoria.*

*QUINTO. Se condena al Gobierno del Estado de Hidalgo a realizar la transferencia de los servicios de desarrollo urbano al Ayuntamiento de Zapotlán de Juárez, del propio Estado, dentro de los noventa días naturales siguientes al en que surta efectos la presente resolución.*

*SEXTO. Esta resolución surtirá sus efectos a partir de la notificación de sus puntos resolutiveos al Gobernador del Estado de Hidalgo”.*

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos indicados.

El señor Ministro Aguilar Morales consideró que en ocasión posterior se podría determinar, que al tratarse de un oficio que contiene una negativa, la nulidad o la invalidez surtiera efectos a partir de la resolución misma que emita el Tribunal Pleno, ante lo cual el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia aclaró que los respectivos puntos resolutiveos se notifican a la brevedad, por lo que probablemente el día de mañana ya se encuentre notificado el Gobernador del Estado, recordando los diversos criterios que el Pleno ha sustentado sobre el momento a partir del cual surten efectos las declaraciones de invalidez.

A las trece horas con diez minutos el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia decretó un receso y la sesión se reanudó a las trece horas con veinticinco minutos.

A propuesta del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia el secretario general de acuerdos dio cuenta de manera conjunta con los tres siguientes asuntos:

**II.3.30/2008**

Controversia constitucional 30/2008 promovida por el Municipio de Llera, Estado de Tamaulipas, en contra del Congreso y del Gobernador de esa entidad federativa. En el proyecto formulado por el señor Ministro Juan N. Silva Meza se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto número LX-4, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el diecisiete de enero de dos mil ocho, que contiene la adición al artículo 30 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas. TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”*.

**II.4.31/2008**

Controversia constitucional 31/2008 promovida por el Municipio de Abasolo, Estado de Tamaulipas, en contra del Congreso y del Gobernador de esa entidad federativa, demandando la invalidez, demandando la invalidez del Decreto número LX-4, por el que se adicionó un párrafo segundo con siete fracciones al artículo 30 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, publicado en el Periódico Oficial estatal el diecisiete de enero de dos mil ocho, que establece las percepciones mensuales de los síndicos y regidores de los ayuntamientos. En el proyecto formulado por la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y*

Sesión Pública Núm. 103

Lunes 4 de octubre de 2010

*fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto número LX-4, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el diecisiete de enero de dos mil ocho, que contiene la adición al artículo 30 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas. TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*

#### **II.5.32/2008**

Controversia constitucional 32/2008 promovida por el Municipio de Gómez Farías, Estado de Tamaulipas, en contra del Congreso y del Gobernador de esa entidad federativa, demandando la invalidez del Decreto número LX-4, por el que se adicionó un párrafo segundo con siete fracciones al artículo 30 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, publicado en el Periódico Oficial estatal el diecisiete de enero de dos mil ocho, que establece las precepciones mensuales de los síndicos y regidores de los ayuntamientos. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz se propuso: “*PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto número LX-4, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el diecisiete de enero de dos mil ocho, que contiene la adición al artículo 30 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas. TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la*

*Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”*

El señor Ministro Silva Meza expuso una síntesis del considerando sexto en cuanto sustenta las propuestas contenidas en los puntos resolutivos, consistentes en declarar procedente y fundada la presente controversia constitucional y la invalidez del Decreto número LX-4, al resultar fundado el concepto de invalidez en el que se plantea que en el procedimiento legislativo que tuvo como resultado la expedición del Decreto número LX-4 y, en consecuencia, la reforma al artículo 30 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, se omitió el trámite consistente en enviar la iniciativa de reforma a la Comisión Legislativa competente, a fin de que elaborara un dictamen susceptible de discutirse por el Pleno, además de que en ningún momento se establecieron las causas y motivos por los cuales la iniciativa del decreto combatido constituía un asunto de obvia y urgente resolución que justificara omitir el trámite ordinario señalado en el artículo 93, apartado 5 de la Ley sobre Organización y Funcionamiento Interno del Congreso del Estado de Tamaulipas, lo que se traduce en ausencia de motivación.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno los considerandos del primero al quinto, relativos, respectivamente, a la competencia del Tribunal Pleno para conocer del asunto; la

oportunidad de la presentación de la demanda; legitimación activa; legitimación pasiva; y causas de improcedencia.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que en el tema de la oportunidad es necesario ajustar lo indicado en el proyecto en el cual no se toma en cuenta que los días lunes cuatro y martes cinco de febrero de dos mil ocho, conforme a lo señalado en el Acuerdo General Plenario 2/2006, fueron inhábiles.

En votación económica, los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia manifestaron su conformidad con dichos considerandos.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que el veinticuatro de agosto de dos mil nueve se aprobó la reforma al artículo 127 constitucional para establecer la llamada Ley de Salarios Máximos que prevé un cambio de situación jurídica importante, toda vez que a partir de dos mil diez todos los salarios de los servidores públicos de los tres niveles de gobierno deben constar en ley, por lo que se superaría el criterio de este Alto Tribunal relativo a que, si una legislatura fija los sueldos municipales invade la competencia de un Municipio, conforme a lo previsto en el artículo cuarto transitorio de la referida reforma, al cual dio lectura, ante lo cual el señor Ministro Silva Meza manifestó

que el único tema que se aborda en el proyecto es el relativo a la violación esencial al procedimiento legislativo.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia propuso un agregado en el sentido de que la jurisprudencia a que se hizo mención en el dictamen no es obstáculo para reconocer la validez de la norma impugnada, toda vez que el artículo cuarto transitorio de la reforma al artículo 127 constitucional prevé que se debe actualizar la Ley de Salarios del Estado para todos los servidores públicos, incluyendo los municipales, atendiendo a su contenido.

El señor Ministro Aguirre Anguiano precisó que no hay modelética alguna de las legislaturas federales, por lo que si no fuera indispensable, preferiría que no se tratara ese tema, ante lo cual el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia precisó que se expulsaría la norma que estaba vigente antes de la referida reforma constitucional.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia con el objeto de no afectar derechos para este ejercicio fiscal propuso que el surtimiento de efectos de la respectiva declaración de invalidez sea hasta el primero de enero del año en curso, con el objeto de que el legislador local realice la reforma respectiva. La señora Ministra Luna Ramos indicó que los topes establecidos en la norma impugnada no superan al previsto en el artículo 127 constitucional.

La señora Ministra Luna Ramos precisó que en el caso concreto votará en contra atendiendo a la votación que expresó al resolverse las acciones de inconstitucionalidad 2/2007 y 107/2008.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que en el presente asunto, atendiendo a la integración actual del Pleno de este Alto Tribunal y con el objeto de no tener resoluciones diferentes a casos análogos, de no expresarse alguno de los señores Ministros en contra de la propuesta, asumiría el criterio de la mayoría con reservas.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia precisó la relevancia de lo anterior, pues de lo contrario para la votación se debía esperar no sólo al regreso del señor Ministro Cossío Díaz de la comisión que le fue conferida, sino a la integración total del Tribunal Pleno.

El señor Ministro Aguilar Morales solicitó al señor Ministro Franco González Salas le permitiera conocer los argumentos que sustentan su criterio.

El señor Ministro Franco González Salas recordó que el Tribunal Pleno ha debatido cuándo existen violaciones al proceso legislativo que son sustanciales como para invalidarlo en su totalidad, incluso, la totalidad de una ley cuando se expidió bajo un proceso legislativo viciado, precisando que en el caso concreto las violaciones no son

invalidantes del proceso legislativo, pues de lo contrario, se debía llevar a cabo una nueva discusión.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia precisó que el proceso se refiere únicamente a la reforma del artículo 30 del Código Municipal, por lo que está identificado sólo respecto de la norma, lo que atenuaría el problema.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que el problema surgió al dispensarse el turno del dictamen correspondiente a las comisiones, precisando que la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad señala que todas las iniciativas debían ser turnadas invariablemente a la comisión, salvo dispensa, la cual debía ser promovida y solicitada por el Presidente de la Cámara de Diputados y que solicitándose por alguno de los diputados integrantes, sólo si se tratara de una causa de gravedad, se otorgaría la dispensa.

Señaló que el argumento que sostuvo el señor Ministro Franco González Salas la convenció en su momento, considerando que es cierto que el numeral sostiene que debe excusarse el turno a la comisión correspondiente sólo en esos dos casos, recordando que en el caso particular se obtuvo una mayoría de votos a favor de la propuesta sin que ninguno de los miembros del Congreso respectivo alegara argumento alguno relacionado con la dispensa, por lo que señaló que la voluntad legislativa se expresó mayoritariamente, de manera que, por esas razones, se

expresó la voluntad de los legisladores y si, incluso, se menciona la norma que prevé en qué términos se da la dispensa, se encuentra más que satisfecha la violación al procedimiento lo que en el caso concreto, no es trascendente para que se invalide el procedimiento correspondiente.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que el dictamen que se le formuló se encuentra en esos términos, pues el Municipio adujo una violación formal y otra sustancial, sosteniendo que las legislaturas no están facultadas para fijar los sueldos municipales, lo que en su momento se aprobó por mayoría de ocho votos. Por tanto, consideró que si la violación formal no alcanza los ocho votos necesarios, debía analizarse la siguiente para declararla infundada y reconocer su validez sin perjuicio de que la legislatura cumpla con la obligación que le impone el artículo cuarto transitorio, de la reforma de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, aunado a que en la violación formal se señala que no se considera grave la violación alegada conforme al criterio sustentado por el Tribunal Pleno visible en la tesis de rubro “VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA”.

El señor Ministro Aguirre Anguiano mencionó que en el asunto a que se hizo referencia, el proceso legislativo y la

tesis de fondo era en el sentido de que cualquier violación que impida el conocimiento pleno de todas las fracciones parlamentarias y los individuos que la conforman, así como su oportunidad de hacer un juego dialéctico respecto de la propuesta, resulta una violación sustancial pues se vulneran derechos de la minorías, en primer lugar, de expresar sus razones de oposición probables que se pudieran considerar en su momento y, en segundo, que se desestima normalmente el sentir de las minorías, lo que el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia consideró que no se daba en el caso que se analiza.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que se presentó la iniciativa y al concluir, se solicitó la dispensa de turno a las comisiones respectivas, lo cual fue votado y aprobado por veintitrés diputados, una abstención y ocho votos en contra.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó de acuerdo con el criterio general relativo a que debía ser casuístico, pues existen violaciones que sí podrían incidir en la deliberación, considerando que la dispensa no afectó gravemente la deliberación parlamentaria, por lo que se manifestó en el mismo sentido que el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que ante esa situación de existir cuatro señores Ministros en

contra del proyecto no sería necesario esperar a la integración total del Pleno.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que ha sostenido que los vicios al procedimiento legislativo deben ser lo suficientemente graves para considerar que se debe invalidar. En el caso concreto, precisó que atendiendo a lo previsto en el artículo 148 de la Ley Orgánica del Congreso, el Presidente de la Mesa Directiva puede simplemente plantear la solicitud de eximir de la dispensa mencionada, considerando que entra en la autonomía del órgano legislativo, sin que se puedan valorar en sede jurisdiccional los argumentos que se dan para aprobar la dispensa respectiva, sin menoscabo de que sí se está ante una violación grave al procedimiento cuando no se dan las razones correspondientes, lo que afecta los derechos de las minorías parlamentarias que pueden integrar las comisiones.

Por ende, en el caso concreto se manifestó por que la violación respectiva sí es suficientemente grave, señalando que cambiaría la situación toda vez que estos argumentos pudieron haber sido materia de discusión por parte de las minorías, lo que no fue posible, independientemente de que se hubiera llegado a la misma conclusión; reiterando la importancia de que la ley prevé que invariablemente se debe razonar y motivar cuando la dispensa la solicite alguien distinto del Presidente de la Mesa Directiva. En ese tenor, se

manifestó en el sentido de que la violación es suficientemente grave.

El señor Ministro Franco González Salas recordó que el Tribunal Pleno resolvió en este caso la invalidez, exactamente en el mismo supuesto, ante lo que el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia señaló que no era así, por lo que retiró su observación.

La señora Ministra Luna Ramos informó que en la página electrónica del Congreso de Tamaulipas se presenta una nueva iniciativa que todavía no se encuentra aprobada.

Sometida a votación la propuesta del proyecto consistente en declarar la invalidez del Decreto LX-4, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el diecisiete de enero de dos mil ocho, que contiene la adición al artículo 30 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas se manifestó a favor una mayoría de cinco votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza. Los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Aguilar Morales y Presidente Ortiz Mayagoitia votaron en contra.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia propuso que atendiendo a lo previsto en el artículo 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, al no alcanzarse la votación calificada por la invalidez del Decreto impugnado el planteamiento respectivo debe desestimarse, lo que se aprobó por unanimidad de votos.

El señor Ministro Presidente dio lectura a lo previsto en los artículos 127 y 115, fracción III, párrafo último, de la Constitución General de la República, precisando que en cada presupuesto municipal se incluye la propuesta salarial y se acompañan los tabuladores correspondientes, además de que es facultad de la legislatura aprobarlos o modificarlos, tal como sucede respecto de la Federación, por lo que indicó que el Código Municipal respectivo que establece las remuneraciones sin atender a la nueva perspectiva, es inconstitucional aunque sea sobrevenida manifestando que con anterioridad se seguía el criterio relativo a que los Municipios fijaban sus propios sueldos.

A propuesta del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se determinó que el asunto se debe retirar para que se presente el estudio de fondo que se encuentra pendiente, conforme al planteamiento de los Municipios

El secretario general de acuerdos dio cuenta de manera conjunta con los siguientes asuntos:

## **II.6. 81/2008**

Controversia constitucional 81/2008 promovida por el Municipio de Jiutepec, Estado de Morelos, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad, demandando la invalidez de los artículos 3, fracción IV, 4, fracción III, 11, 12, 14, fracciones I, III y IV, 15, 16, 24, fracciones I y II, y párrafo último, 33, y Sexto Transitorio de la Ley de Desarrollo Económico sustentable del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial número 4617 de cuatro de junio de dos mil ocho. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas se propuso: *“PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 3, fracción IV, 4, fracción III, 11, 12, 14, fracciones I, III y IV, 15, 16, 24, fracciones I – en la porción normativa indicada- y II, y último párrafo, 33 y Sexto transitorio, de la Ley de Desarrollo Económico Sustentable del Estado Libre y Soberano de Morelos, publicada en el Periódico Oficial Tierra y Libertad número 4617 de fecha cuatro de junio de dos mil ocho. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Periódico Oficial del Estado de Morelos y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”*.

## **II .7. 82/2008**

Controversia constitucional 82/2008 promovida por el Municipio de Puente de Ixtla, Estado de Morelos, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad, demandando la invalidez de los artículos 3, fracción IV, 4, fracción III, 11, 12, 14, fracciones I, III y IV, 15, 16, 24,

fracciones I y II, y párrafo último, 33, y Sexto Transitorio de la Ley de Desarrollo Económico sustentable del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial número 4617 de cuatro de junio de dos mil ocho. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Fernando González Salas se propuso: *“PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 3, fracción IV, 4, fracción III, 11, 12, 14, fracciones I, III y IV, 15, 16, 24, fracciones I – en la porción normativa indicada- y II, y último párrafo, 33 y Sexto transitorio, de la Ley de Desarrollo Económico Sustentable del Estado Libre y Soberano de Morelos, publicada en el Periódico Oficial Tierra y Libertad número 4617 de fecha cuatro de junio de dos mil ocho. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Periódico Oficial del Estado de Morelos y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”*.

#### **II.8.84/2008**

Controversia constitucional 84/2008 promovida por el Municipio de Zacatepec, Estado de Morelos, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad, demandando la invalidez de los artículos 3, fracción IV, 4, fracción III, 11, 12, 14, fracciones I, III y IV, 15, 16, 24, fracciones I y II, y párrafo último, 33, y Sexto Transitorio de la Ley de Desarrollo Económico sustentable del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial número 4617 de cuatro de junio de dos mil ocho. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas

Sesión Pública Núm. 103

Lunes 4 de octubre de 2010

se propuso: *“PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 3, fracción IV, 4, fracción III, 11, 12, 14, fracciones I, III y IV, 15, 16, 24, fracciones I – en la porción normativa indicada- y II, y último párrafo, 33 y Sexto transitorio, de la Ley de Desarrollo Económico Sustentable del Estado Libre y Soberano de Morelos, publicada en el Periódico Oficial Tierra y Libertad número 4617 de fecha cuatro de junio de dos mil ocho. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Periódico Oficial del Estado de Morelos y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*

## **II.9.85/2008**

Controversia constitucional 85/2008 promovida por el Municipio de Xochitepec, Estado de Morelos, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad, demandando la invalidez de los artículos 3, fracción IV, 4, fracción III, 11, 12, 14, fracciones I, III y IV, 15, 16, 24, fracciones I y II, y párrafo último, 33, y Sexto Transitorio de la Ley de Desarrollo Económico sustentable del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial número 4617 de cuatro de junio de dos mil ocho. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas se propuso: *“PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 3, fracción IV, 4, fracción III, 11, 12, 14, fracciones I, III y IV, 15, 16, 24, fracciones I –*

*Sesión Pública Núm. 103*

*Lunes 4 de octubre de 2010*

*en la porción normativa indicada- y II, y último párrafo, 33 y Sexto transitorio, de la Ley de Desarrollo Económico Sustentable del Estado Libre y Soberano de Morelos, publicada en el Periódico Oficial Tierra y Libertad número 4617 de fecha cuatro de junio de dos mil ocho. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Periódico Oficial del Estado de Morelos y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*

El señor Ministro Franco González Salas precisó las consideraciones que sustentan el proyecto indicando que los cuatro asuntos son prácticamente iguales.

Señaló que en ellos, los municipios actores solicitan la invalidez de diferentes preceptos de la Ley de Desarrollo Económico Sustentable del Estado Libre y Soberano de Morelos publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, número 4617 de cuatro de junio de dos mil ocho, que regula el desarrollo sustentable municipal y regional.

Manifestó que el asunto se presentó en la Sala respectiva y que, por mayoría de votos se determinó someterlo a la consideración del Tribunal Pleno.

Indicó que los actores cuestionan las facultades asignadas a los Consejos Intermunicipales para el Desarrollo Económico; que los municipios deban celebrar un convenio de coordinación, colaboración y concertación con el

Ejecutivo del Estado, para crear las condiciones para fomentar su desarrollo económico, y de acuerdo con el criterio que sostienen se trata de una autoridad intermedia, lo lesionaba su esfera de atribuciones y violaba directamente lo previsto en el artículo 115 constitucional.

Manifestó que el proyecto sostiene que son infundados los conceptos de invalidez, toda vez que el marco constitucional que regula el desarrollo económico sustentable previsto en los artículos 25, 26, 27, párrafo tercero; 73, fracciones XXIX-C y XXIX-D; 115, fracciones IV y V; y, 116 fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Planeación ponen de manifiesto que para una coordinación adecuada en el desarrollo económico nacional se requiere de la celebración de un convenio entre el gobierno local de Morelos y sus Municipios que no trata de alterar los Planes de Desarrollo Municipal Urbano, ya sea en su aprobación y ejecución.

Además, sostiene que los Consejos Intermunicipales, no se pueden considerar dentro de la prohibición del 115, puesto que se trata de órganos constituidos expresamente para funcionar como coordinación sin sustituir ni tratarse de intermediarios entre el gobierno del Estado y los Municipios, y, como está previsto a nivel constitucional, queda a elección de los Municipios, celebrar convenios con el Estado de

Morelos para su desarrollo económico, que incluye la posibilidad de que éste pueda hacerse cargo de la administración de la hacienda municipal, como fijar el monto final de las reducciones y condonaciones de contribuciones municipales afines al desarrollo económico sustentable, por lo que propone reconocer la validez de las normas impugnadas

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a consideración del Tribunal Pleno los considerandos primero a cuarto relativos a la competencia, oportunidad de la acción, legitimación activa y legitimación pasiva, los que se aprobaron por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó que tendría una pequeña observación de cómputo y algunas precisiones al respecto.

El señor Ministro Franco González Salas indicó que también recibió esa observación por parte de la señora Ministra Luna Ramos, aceptando incorporarlas al proyecto.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la consideración del Tribunal Pleno el considerando quinto

*Sesión Pública Núm. 103*

*Lunes 4 de octubre de 2010*

“causas de improcedencia”, relativas a la falta de legitimación en la causa del Municipio actor y la falta de legitimación pasiva del Ejecutivo estatal, las que se declaran inatendibles porque involucran el estudio del fondo del asunto, el cual fue aprobado por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a consideración del Tribunal Pleno el considerando séptimo relativo al estudio de fondo en tres temas: primero: que estos Consejos Intermunicipales constituyen autoridad intermedia; segundo, que la ley no fue suficientemente fundada violando lo previsto en los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución, al establecerse los Consejos Intermunicipales y las reglas de operación se implementan en los Municipios, pues se invadiría el ámbito constitucional de la competencia del Municipio; y, tercero, relativo a que los convenios que se proponen van en menoscabo de la autonomía municipal.

Precisó que como la ley es simplemente un medio para que los Municipios puedan suscribir el Convenio de Integración Intermunicipal para estos fines, el proyecto concluye que no hay autoridad intermedia que se imponga sobre la voluntad de los Ayuntamientos, ni afectación de su

autonomía municipal porque será decisión del propio cuerpo edilicio la suscripción o no de los convenios.

Sometidos a votación económica los proyectos relativos, se aprobaron en sus términos por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente declaró que las controversias constitucionales 81/2008 promovida por el Municipio de Jiutepec, 82/2008 promovida por el Municipio de Puente de Ixtla, 84/2008 promovida por el Municipio de Zacatepec y 85/2008 promovida por el Municipio de Xochitepec, todos del Estado de Morelos, se resolvieron en los términos planteados.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia convocó a los señores Ministros para la sesión pública ordinaria que tendrá verificativo el martes cinco de octubre próximo a las diez horas y concluyó la sesión a las catorce horas con veinte minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.