

**S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 40**  
**O R D I N A R I A**  
**LUNES 16 DE ABRIL DE 2012**

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cuarenta minutos del lunes dieciséis de abril de dos mil doce, 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 Juan N. Silva Meza, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

**I. APROBACIÓN DE ACTA**

Proyecto de acta de la sesión pública número treinta y nueve, ordinaria, celebrada el jueves doce de abril de dos mil doce.

Por unanimidad de once 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 dieciséis de abril de dos mil doce:

**II. 4. 40/2009**

Controversia constitucional 40/2009 promovida por los Municipios de Querétaro, Corregidora y El Marqués, todos del Estado de Querétaro, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad federativa y de otras autoridades, por la invalidez de los considerandos séptimo y noveno, artículos 11, 14, 15, 19, 21, 22, 24, 30, párrafo último, 31, fracción XI, 33, 34, 41, 66, 68, 70, 73 a 79, 81, 83, 97, fracción I, 105, 108, 109, 112, 116, 127, 135 a 145, 149, 157, 160, 161, 163, 165, segundo, sexto y séptimo transitorios de la Ley por la que se reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de la propia entidad el veinte de marzo de dos mil nueve. En el proyecto formulado por la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se propuso: *“PRIMERO. Se declara la invalidez de los artículos 14, 15, 19, 20, 21, 22 y 70 de la Ley por la que se Reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, ‘La Sombra de Arteaga’ el veinte de marzo de dos mil nueve. SEGUNDO. Con la salvedad hecha en el resolutivo PRIMERO se reconoce la validez de la Ley por la que se Reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro, publicada en el*

*Sesión Pública Núm. 40*

*Lunes 16 de abril de 2012*

*Periódico Oficial del Estado de Querétaro, "La Sombra de Arteaga" el veinte de marzo de dos mil nueve.*

La señora Ministra ponente Luna Ramos hizo una síntesis de las consideraciones de su proyecto, indicando que ajustó el considerando segundo, en cuanto a la forma en que se realizó el cómputo del plazo para la interposición de la demanda, a partir de una sugerencia del señor Ministro Valls Hernández.

A propuesta del señor Ministro Presidente Silva Meza, el Pleno acordó unánimemente que las votaciones que se emitan en la resolución del presente asunto serán definitivas.

Sometidos al Pleno los considerandos del primero al cuarto, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva, se aprobaron, de manera económica, por unanimidad de once votos, con el ajuste propuesto por el señor Ministro Valls Hernández respecto del considerando cuarto, a efecto de mencionar que en el acuerdo admisorio no se tuvo como demandado al Director del Periódico Oficial del Estado de Querétaro, al tratarse de una autoridad subordinada del Poder Ejecutivo de la entidad.

Asimismo, sometidos a votación los considerandos del quinto al séptimo, relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la fijación de la litis y al marco normativo, se aprobaron, de manera económica, por unanimidad de once

votos, con el ajuste sugerido por el señor Ministro Valls Hernández, respecto del considerando sexto, en cuanto a que se precisarán los artículos efectivamente impugnados, incluyéndose en el listado respectivo los diversos 20 y 166 de la Ley combatida.

En este orden, el señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno el considerando octavo, en cuanto que en él se estudian los conceptos de invalidez relativos a que en los considerandos séptimo y noveno de la exposición de motivos de la ley impugnada se advierte la pretensión por parte de la Legislatura del Estado de intervenir en las decisiones municipales y desaparecer la autonomía municipal para auto organizarse y determinar su régimen y funcionamiento interno; además de los conceptos de invalidez dirigidos a combatir los artículos segundo y séptimo transitorios de dicha ley, en cuanto obligan a los Municipios a expedir reglamentos para ajustar su marco normativo a disposiciones que deciden la organización interna, así como las facultades del presidente municipal, de los regidores y de los síndicos.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que en su proyecto se propone desestimar los anteriores conceptos de invalidez, en la medida de que de la lectura de los considerandos impugnados, no se advierte la intención de la Legislatura de la entidad de intervenir en las decisiones municipales y de desaparecer la autonomía de los Municipios para determinar su organización y

funcionamiento, pues en ellos solamente se alude a cuestiones de ordenamientos aplicables en el ámbito municipal, a partir de la expresión “Leyes en materia municipal”, siendo que no existe exceso por parte del legislador al determinar que los Ayuntamientos deberán ajustar su marco normativo a lo instituido en las reformas y adiciones del ordenamiento impugnado, ya que es la propia Constitución Federal la que ordena que la facultad reglamentaria de los Municipios deberá encontrarse en armonía con las leyes municipales estatales, y por lo que respecta a las referidas disposiciones transitorias, señaló que en el proyecto se propone declarar infundados los conceptos de invalidez correspondientes, ya que constituyen disposiciones de observancia general que no van en contra de lo previsto en el artículo 115, fracción II, párrafo segundo, constitucional.

Sometida a votación la propuesta del considerando octavo, consistente en declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se combaten los considerandos séptimo y noveno de la exposición de motivos de la Ley por la que se reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro, y reconocer la validez de los artículos segundo y séptimo transitorios de dicho ordenamiento, se aprobó, de manera económica, por unanimidad de once votos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno el considerando noveno, en cuanto en él se analiza el concepto de invalidez relativo a que el artículo 11 de la Ley impugnada transgrede el artículo 115 de la Constitución Federal.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que en su proyecto se propone reconocer la validez de dicha disposición, en tanto que no transgrede lo dispuesto por el artículo 115 constitucional, pues contiene solamente una previsión general para que los ciudadanos de un Municipio no pierdan la residencia cuando se trasladen a otro lugar, para ejercer un cargo de elección popular, una comisión de carácter oficial no permanente, o con motivo de estudios, actividades científicas, técnicas o artísticas y de trabajo, cuando éstas no impliquen la intención de radicar en el lugar en que se desempeñen.

Sometida a votación la propuesta del considerando noveno del proyecto, consistente en reconocer la validez del artículo 11 de la Ley por la que se reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro, se aprobó, de manera económica, por unanimidad de once votos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno el considerando décimo, en cuanto que en él se estudia el concepto de invalidez dirigido a combatir los

artículos 14, 15, 19, 20, 21 y 22 de la Ley impugnada, por estimarse que facultan discrecionalmente a la Legislatura local para fusionar o generar un detrimento en el derecho real de los Municipios, afectando con ello su personalidad jurídica y patrimonio, sin que exista facultad directa para llevarlo a cabo, violando los principios de legalidad y seguridad jurídica, lo que convierte al Congreso del Estado en un cuarto Poder que emite normas y toma decisiones en el ámbito municipal; de igual manera, en cuanto estudia el concepto de invalidez en el que se combate el artículo sexto transitorio del mismo ordenamiento legal, por considerarse que con él se pretende dejar sin efectos los límites territoriales de los Municipios aun cuando están ratificados por la Legislatura.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que en su proyecto se propone declarar infundados los planteamientos dirigidos a combatir los artículos 14, 15, 19, 20, 21 y 22, en cuanto a que si bien el artículo 115 constitucional no se refiere expresamente a la creación, fusión y supresión de municipios, lo cierto es que los Congresos locales están facultados para legislar al respecto conforme al artículo 124 de la Constitución Federal, tomando en cuenta que dicha materia no está reservada por la Norma Fundamental a las autoridades federales en términos de su artículo 73, fracciones I y III; y que por cuanto hace al planteamiento que se refiere al artículo sexto transitorio, se señala que la expedición de una ley en materia de límites territoriales de

los Municipios en el Estado de Querétaro no implica que los decretos y convenios ratificados por dicha legislatura dejen de tener efectos, pues ello no se advierte de la interpretación literal del referido transitorio

Señaló que, no obstante lo anterior, se propone establecer que las normas en análisis resultan inconstitucionales, pues aun cuando la legislatura del Estado tiene facultades para emitir las, lo cierto es que, de acuerdo con la jurisprudencia P.J. 151/2005, de rubro: “MUNICIPIOS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SU CREACIÓN” resulta exigible que los aspectos fundamentales del proceso de creación de un Municipio estén consignados en la Constitución local y no en normas secundarias, como en el caso acontece.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas indicó que si bien está de acuerdo en que se declare la invalidez de los preceptos impugnados tomando en cuenta que los aspectos fundamentales del proceso de creación de un Municipio deben estar consignados en la Constitución Local y no en normas secundarias, específicamente los artículos 15, 19, 21 y 22 de la Ley impugnada también devienen inconstitucionales porque no garantizan al Municipio afectado un auténtico derecho de audiencia en los casos de creación, fusión y supresión, al brindarle un grado de participación mínimo a través de la expresión de una opinión y no tomar en cuenta al ente de gobierno municipal.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló no coincidir con la respuesta que da el proyecto al concepto de invalidez relativo al sexto transitorio impugnado, tomando en cuenta que si bien es cierto que no establece que los decretos, reconocimientos y convenios ratificados por la Legislatura sobre límites territoriales dejarán de tener efecto, también lo es que determina que los límites territoriales de los Municipios se conservarán en los términos de dichos instrumentos hasta en tanto se cree la ley de la materia, de lo que se infiere que una vez que ésta se expida prevalecerán los límites que disponga, máxime que en el artículo 4º de la Ley impugnada se establece que los Municipios conservarán los límites que para tal efecto determine la ley de la materia.

Por otro lado, sostuvo no estar completamente de acuerdo en declarar la invalidez de las normas a partir del criterio jurisprudencial conforme al cual los aspectos fundamentales del proceso de creación de un Municipio deben estar consignados en la Constitución local y no en normas secundarias, pues aquéllas también se refieren a los supuestos de fusión y supresión, de ahí que el razonamiento del proyecto sea insuficiente para sostener su propuesta, máxime que la Constitución Federal no establece la exigencia que propone el proyecto y que conforme al artículo 14 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, en relación con el artículo 39 de la Constitución Política de la propia entidad, para crear, fusionar o suprimir Municipios, así

como para ratificar los convenios sobre límites, se debe cumplir con los mismos requisitos que se necesitan para reformar válidamente la Constitución estatal, con lo que se garantiza, al requerirse una votación calificada, que dichos actos sean producto de un proceso deliberativo maduro, y se hace innecesario que dichas figuras deban establecerse a nivel de la Constitución del Estado. Al respecto, también señaló que para decidir sobre la validez de los preceptos impugnados debe tomarse en cuenta que los promoventes de la controversia no se duelen de que las figuras referidas se encuentran establecidas en una norma distinta a la Constitución local, sino de una posible vulneración a su esfera de competencias.

El señor Ministro Franco González Salas indicó que estaría en contra de la propuesta del proyecto, señalando que se ha manifestado a favor de la libre configuración de los Estados en los campos donde no existe una disposición constitucional que los obligue a legislar de un modo determinado. En estos términos, señaló que si no existe una disposición constitucional que establezca que los aspectos fundamentales del proceso de creación, supresión o fusión de un Municipio deben estar consignados en la Constitución local, no resulta inconstitucional que el legislador del Estado de Querétaro haya previsto la regulación relativa en una norma secundaria.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que no tendría inconveniente en incorporar el argumento vertido por la

señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas, estimando que este Alto Tribunal ha sustentado que la oportunidad que se otorga a los Municipios afectados por un acto de creación, fusión o supresión de dichas esferas de gobierno no implica que se satisfaga la garantía de audiencia, pues para ello se requiere que se les permita rendir pruebas y formular alegatos.

Por otra parte, indicó coincidir con la postura de los señores Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales en el sentido de que los procedimientos de creación, fusión y supresión de Municipios no deben estar necesariamente regulados en la Constitución local, en tanto que resulta suficiente para considerar que las normas relativas son válidas el hecho de que la legislatura local tenga competencia para emitir las.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas agradeció a la señora Ministra ponente Luna Ramos por haber tomado en cuenta su sugerencia, reiterando que, de votarse en el sentido propuesto, deberá declararse la invalidez de los artículos 15, 19, 21 y 22 de la Ley impugnada en tanto que son los que regulan los procesos de creación, fusión y supresión de Municipios; con lo que estuvo de acuerdo la señora Ministra Luna Ramos.

Sometida a votación la propuesta del considerando décimo del proyecto, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna

Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, con el voto en contra del señor Ministro Valls Hernández, se declaró la invalidez de los artículos 14, 15, 19, 20, 21 y 22 de la Ley por la que se reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro y, en vía de consecuencia, del artículo 23 del mismo ordenamiento, por resultar violatorios de la garantía de audiencia previa de los Municipios afectados por los actos de creación, fusión o supresión de esas esferas de gobierno, y por mayoría de siete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, con el voto en contra de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Aguilar Morales y Valls Hernández, se estimó que esas disposiciones deben estar consignadas en la Constitución local y no en normas secundarias, por lo que al no haberse obtenido la votación de ocho votos, se determinó no abordar el planteamiento relativo que originalmente se introdujo en suplencia de la queja.

Asimismo, por unanimidad de once votos se aprobó la propuesta del considerando décimo, consistente en reconocer la validez del artículo sexto transitorio de la Ley por la que se reforma la Denominación, así como Diversas

Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno el considerando décimo primero en cuanto en él se estudia el concepto de invalidez relativo a que el artículo 24 de la Ley impugnada, al prever las formalidades de instalación de los gobiernos municipales, invade la esfera de competencia municipal.

La señora Ministra ponente Luna Ramos indicó que en el proyecto se propone declarar infundado el concepto de invalidez relativo, tomando en cuenta que la disposición referida se trata de otra de las llamadas “bases generales de la administración pública municipal”, que dan uniformidad a la regulación de los Municipios de un mismo Estado.

Sometida a votación la propuesta del considerando décimo primero del proyecto, consistente en reconocer la validez del artículo 24 de la Ley por la que se reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro, se aprobó, de manera económica, por unanimidad de once votos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno el considerando décimo segundo, en cuanto en él se analiza el concepto de invalidez relativo a que el artículo 30, penúltimo párrafo, de la Ley impugnada, resulta inconstitucional al determinar que los acuerdos, bandos,

circulares y reglamentos municipales deberán ser aprobados por mayoría absoluta de los miembros del Ayuntamiento, pues las decisiones por mayoría calificada de los Ayuntamientos, sólo pueden establecerse en materia de bienes inmuebles o de actos jurídicos que obliguen al Municipio más allá de su período de gobierno; y el relativo a que el artículo 149 de la misma ley, invade la esfera municipal al establecer que las disposiciones normativas municipales de observancia general, aprobadas por el Ayuntamiento conforme a la presente Ley, serán promulgadas por el Presidente Municipal, y que éste remitirá, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, copia certificada de las leyes al Poder Ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial de la entidad.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que en su proyecto se propone declarar infundados dichos planteamientos de invalidez, en la medida en que el artículo 30, penúltimo párrafo, no prevé la exigencia de una mayoría calificada, sino absoluta, siendo que esto no vulnera de forma alguna la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, en el cual se reconocen y amplían las atribuciones legislativas de las que gozan los Municipios en la expedición de sus bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, y siendo que el 149, al establecer la forma de promulgación y publicación de sus disposiciones generales, contiene una “base general” cuyo establecimiento corresponde a las

Legislaturas de los Estados, atendiendo a lo previsto por el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, al tratarse de un aspecto que da un marco normativo homogéneo sobre las formalidades para la promulgación y publicación de disposiciones.

Sometida a votación la propuesta del considerando décimo segundo, consistente en reconocer la validez de los artículos 30, penúltimo párrafo, y 149 de la Ley por la que se reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro, se aprobó, de manera económica, por unanimidad de once votos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno el considerando décimo tercero del proyecto, en cuanto en él se analiza el concepto de invalidez en el que se combate el artículo 31 de la Ley impugnada, por una supuesta repetición del acto reclamado, respecto de la declaración de invalidez pronunciada en la controversia constitucional 25/2001, en relación con el artículo 31 de la entonces Ley Orgánica Municipal, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veinticinco de mayo de dos mil uno.

La señora Ministra ponente Luna Ramos indicó que en su proyecto se propone declarar infundado ese planteamiento de invalidez, tomando en cuenta que la invalidez decretada en el precedente aludido fue de forma genérica para el numeral 31, en sus diversas fracciones, y

otros preceptos de la Ley Orgánica, toda vez que el Congreso estatal no distinguió cuáles eran las bases generales de administración tendentes a establecer un marco normativo homogéneo a los Municipios del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115, fracción II, inciso a), y cuáles las normas de aplicación supletoria por ausencia de reglamento municipal, en términos del artículo 115, fracción II, inciso e), lo cual generaba inconvenientes a los Municipios, que no se encontraban en posibilidad de determinar su ámbito de reglamentación, indicando que si bien en la ley que ahora se combate, el Poder demandado tampoco distingue entre las normas que tienen una aplicación supletoria, la fracción XI, que en particular impugnan los actores, en su nuevo texto, deja de ser una norma supletoria y constituye una base general de la administración municipal.

El señor Ministro Valls Hernández manifestó estar de acuerdo con la propuesta del proyecto; no obstante, sugirió que el planteamiento de invalidez relativo no se analice desde la perspectiva de si existe o no una repetición del acto reclamado, toda vez que se impugna un nuevo acto legislativo.

La señora Ministra ponente Luna Ramos señaló coincidir con lo anterior, indicando que se hace referencia a la figura de la repetición del acto reclamado porque en estos términos fue planteado el concepto de invalidez específico.

El señor Ministro Valls Hernández agradeció esta aclaración indicando que el término “repetición del acto reclamado” es más común en el amparo que en la controversia constitucional.

Sometida a votación la propuesta del considerando décimo tercero, consistente en reconocer la validez del artículo 31, fracción XI, de la Ley por la que se reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro, se aprobó, de manera económica, por unanimidad de once votos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno el considerando décimo cuarto, en cuanto en él se analiza el concepto de invalidez en el que se combaten los artículos 33 y 34 de la Ley impugnada, por considerar que invaden la competencia municipal.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que en su proyecto se propone declarar infundado dicho planteamiento de invalidez, tomando en cuenta que, por lo que respecta al artículo 33, que prevé las facultades y atribuciones del Síndico, se advierte que se trata de bases generales, derivadas de lo establecido en la fracción II del artículo 105 constitucional, pues no constituye una regulación pormenorizada que ofusque las necesidades o características particulares de los Municipios actores, y en cuanto al numeral 34, que se refiere a las limitantes de la

representación de los síndicos, se determina que constituye una plataforma general para la actuación de dicho funcionario en su desenvolvimiento como representante del Municipio, que guarda armonía con lo previsto en el artículo 115, fracción II, de la Ley Fundamental, sin que implique una regulación a detalle que impida a los Municipios actores ejercer la facultad reglamentaria.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó que el carácter de bases generales no puede atribuirse a las disposiciones impugnadas en razón de que son inherentes al cargo del Síndico, pues existen algunas que no corresponden a la naturaleza de esa función.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que para analizar los numerales combatidos se parte de la causa de pedir en el sentido de que vulneran la esfera competencial del Municipio, señalando que las atribuciones que éstos determinan si les competen a los síndicos desde el punto de vista de que constituyen bases generales.

El señor Ministro Aguilar Morales estimó que las disposiciones son válidas en cuanto prevén bases generales, con independencia de que contemplen atribuciones que no son inherentes al cargo de síndico.

Sometida a votación la propuesta del considerando décimo cuarto, consistente en reconocer la validez de los artículos 33 y 34 de la Ley por la que se reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley

para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro, se aprobó, de manera económica, por unanimidad de once votos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno el considerando décimo quinto, en cuanto en él se estudia el concepto de invalidez en el que se combate el artículo 41 de la Ley impugnada, al considerarse que la Legislatura del Estado carece de facultades para establecer las causas de remoción de los miembros del Ayuntamiento, puesto que la Constitución Federal y la local las otorgan a los Municipios.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que en el proyecto se propone declarar infundado dicho planteamiento de invalidez, tomando en cuenta que dicha facultad de la Legislatura se insertó dentro de un marco normativo que tiende a fortalecer el principio de autonomía municipal, entre cuyas características destaca la elección libre de los gobernantes de ese nivel de gobierno, prerrogativa cuyo ejercicio corresponde en primera instancia al Municipio y que, excepcionalmente, en razón de la actualización de hechos o conductas que sean calificados como causas graves por la respectiva ley local, podrá ser afectada por la Legislatura Local, mediante la declaración de desaparición de su órgano de gobierno, o con la revocación o suspensión de alguno de los miembros que lo integran.

El señor Ministro Cossío Díaz consideró que el artículo 41 combatido resulta inconstitucional al establecer la posibilidad de que la Legislatura local inhabilite a los miembros del Ayuntamiento, pues esta figura no está prevista en el numeral 115, fracción I, de la Constitución Federal.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea coincidió en que dicho precepto impugnado es inconstitucional, pues la Constitución Federal no prevé la posibilidad de que el Congreso del Estado inhabilite a los servidores públicos municipales, en tanto que dicha sanción se prevé para los casos a que se refiere el artículo 113 de la Constitución Federal, los cuales constituyen supuestos diversos a los que se refieren la disposición combatida en comento. Agregó que no resulta claro qué se entiende por inhabilitación ni en qué supuestos procede imponerla, indicando que la declaración de invalidez de esta norma debe hacerse extensiva al artículo 17, fracción VII, en la porción normativa que dispone “o inhabilitarlos”.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas estimó que si bien está de acuerdo en que el artículo 40 impugnado constituye una base general, lo cierto es que confunde los procedimientos de revocación de mandato y de suspensión de los miembros del Ayuntamiento con los de inhabilitación que derivan de los procedimientos de responsabilidad administrativa de los servidores públicos. En este sentido, consideró que, al ser la inhabilitación la

consecuencia de una figura que es autónoma e independiente de las que prevé el artículo 115 constitucional, debe declararse inválida su inclusión en el precepto analizado, máxime que la posibilidad de iniciar los procedimientos que prevé está restringida al órgano de gobierno municipal, excluyendo de ella a sus integrantes en particular y a los propios gobernados.

El señor Ministro Franco González Salas indicó que el precepto en cuestión puede considerarse válido a la luz del marco constitucional compuesto por su artículo 115 y las disposiciones contempladas en su Título Cuarto, en tanto éste permite un margen de configuración a los Estados en materia de responsabilidades, y las causas por las cuales puede imponerse la sanción de inhabilitación van de la mano con las causas graves que dan lugar a la suspensión del servidor público o a la revocación de su cargo.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia se manifestó por la invalidez del artículo 41 combatido en cuanto prevé la figura de la inhabilitación, considerando que dicha sanción es materia de responsabilidad administrativa, la cual es distinta a las cuestiones políticas por las que procede suspender o revocar el mandato de un servidor público. Indicó, asimismo, que no reviste peso el comentario sobre que no sólo el Ayuntamiento debe estar legitimado para dar aviso a la Legislatura respecto de la conducta de algún miembro del Ayuntamiento que pueda ameritar su suspensión o la revocación de su cargo.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que los supuestos previstos en las fracciones VI y VII de artículo 41 impugnado serían supuestos de juicio político, de acuerdo con el artículo 110 de la Constitución Federal, y no supuestos de responsabilidad administrativa, por lo que el hecho de haberse previsto la inhabilitación del cargo en el precepto impugnado lo vuelve inconstitucional, al no corresponder a su lógica.

El señor Ministro Aguilar Morales estimó que la disposición combatida es constitucional, en tanto que resulta justificable que, aun cuando el artículo 115 de la Norma Fundamental no lo prevea de manera expresa y se aplique normalmente en procedimientos de responsabilidad administrativa, la Legislatura del Estado puede determinar la inhabilitación del servidor público una vez que, previa audiencia, se le suspenda o se le revoque el cargo.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó que si la facultad a que alude el artículo 115, fracción I, párrafo tercero implica una intervención excepcional de las Legislaturas de los Estados en la vida interna de los Municipios, debe ser de aplicación estricta, por lo que no resulta válido incluir otro supuesto de intervención, aun cuando se considere adecuado.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que tomaría en cuenta la argumentación expresada por los señores Ministros Aguilar Morales y Franco González Salas para

reforzar el sentido de su propuesta, considerando que aun cuando el artículo 115 de la Constitución Federal no prevé la facultad de las Legislaturas de los Estados para inhabilitar a los servidores públicos Municipales, el artículo 103 establece de manera expresa la posibilidad de que se determinen sanciones consistentes en suspensión, destitución e inhabilitación, y tomando en cuenta que quien puede lo más puede lo menos, si la Legislatura local está facultada para suspender a todo el Ayuntamiento, con mayor razón lo está para inhabilitar a uno de sus miembros.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó que la Ley impugnada no se refiere a la materia de responsabilidades de los servidores públicos, pues reglamenta el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Federal, siendo que aquella materia y lo referente a la organización municipal constituyen fuentes de producción normativa diferenciadas constitucionalmente.

La señora Ministra ponente Luna Ramos señaló que si bien está consciente de la distinción entre leyes de responsabilidad y de organización municipal, esta separación no es un óbice para que las leyes del último tipo puedan establecer procedimientos para sancionar actos que conlleven alguna responsabilidad, máxime que, incluso, en el orden jurídico existen delitos estipulados en leyes administrativas.

El señor Ministro Valls Hernández indicó estar a favor de la propuesta del proyecto en tanto permite fortalecer la autonomía municipal, así como el principio de libre disponibilidad del Congreso del Estado.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que, en su caso, agregaría esas razones al engrose.

El señor Ministro Pardo Rebolledo señaló que la inclusión de la figura de la inhabilitación en la norma en cuestión no es motivo de invalidez, pues la Legislatura local, en ejercicio de su libertad de configuración, puede prever las posibles sanciones que se impondrán a quienes incurran en alguna de las conductas graves que enliste, indicando que dicha figura presupone necesariamente la aplicación de otra, como lo es la destitución. Señaló que aun cuando dicha figura está arraigada en el ámbito de las responsabilidades de los servidores públicos, si se acepta que este tipo de cuestiones puede regularse en el artículo 41 impugnado, debe asumirse que el Legislador cuanta con la libertad para especificar las sanciones a las conductas que ahí se enumeran, considerando que no puede perderse de vista que la fracción IV, del referido artículo 41 alude a una resolución de autoridad competente, en la que probablemente se hayan impuesto sanciones que la Legislatura ejecutaría.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó estar de acuerdo con el argumento que expresó la señora Ministra

ponente Luna Ramos para responder a la objeción del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, pues la figura de inhabilitación no necesariamente debe estar contemplada en un cuerpo normativo distinto, indicando que estaría a favor de la validez del precepto en cuestión, en tanto que no se aparta de las disposiciones constitucionales que han sido citadas.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que la invalidez de la norma impugnada no depende de que las cuestiones que regulan debieran estar comprendidas en un ordenamiento distinto, sino que la causa es más profunda y radica en que el artículo 115, fracción I, protege la autonomía municipal, por lo que no es dable que el legislador se atribuya una potestad que dicho precepto no autoriza, pues no se refiere a las sanciones que puedan imponerse a los servidores públicos de los Ayuntamientos.

Sometida a votación la propuesta modificada del considerando décimo quinto, consistente en reconocer la validez del artículo 41, fracciones VI y VII, de la Ley por la que se reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro, se aprobó por unanimidad de once votos, con excepción de la porción normativa que indica “inhabilitación”, la que se declaró válida por mayoría de siete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández y

Presidente Silva Meza, con el voto en contra de los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso a las trece horas con cinco minutos y reanudó la sesión a las trece horas con treinta minutos.

Al efecto, pidió a la señora Ministra ponente Luna Ramos que diera cuenta con los considerandos siguientes, haciendo únicamente referencia al precepto que en ellos se estudia, considerando que, salvo en el considerando en que se propone declarar invalidez, los argumentos expuestos en el proyecto se basan en que los preceptos impugnados constituyen bases generales, para desestimar los conceptos de invalidez, en términos de la tesis jurisprudencial P./J. 127/2005, de rubro: “LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. DEBEN DETERMINAR LAS NORMAS QUE CONSTITUYEN BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y LAS DE APLICACIÓN SUPLETORIA”.

En atención a lo anterior, una vez que la señora Ministra Luna Ramos dio cuenta sucinta con la propuesta contenida en los considerandos siguientes, el Tribunal Pleno emitió, de manera económica, las siguientes votaciones:

Por unanimidad de once votos, se aprobó la propuesta del considerando décimo sexto, consistente en reconocer la validez de los artículos 66 y 68 de la Ley por la que se

reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro.

Por unanimidad de once votos, se aprobó la propuesta modificada del considerando décimo séptimo, consistente en declarar la invalidez del artículo 70 de la Ley por la que se reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro, en la porción normativa que indica “validación”.

Por unanimidad de once votos, se aprobó la propuesta del considerando décimo octavo, consistente en reconocer la validez de los artículos 73 a 79 de la Ley por la que se reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro.

Por unanimidad de once votos, se aprobó la propuesta del considerando décimo noveno, consistente en reconocer la validez del artículo 81 de la Ley por la que se reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro.

Por unanimidad de once votos, se aprobó la propuesta del considerando vigésimo, consistente en reconocer la validez del artículo 83 de la Ley por la que se reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley

para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro.

Por unanimidad de once votos, se aprobó la propuesta del considerando vigésimo primero, consistente en reconocer la validez del artículo 97 de la Ley por la que se reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro.

Por unanimidad de once votos, se aprobó la propuesta del considerando vigésimo segundo, consistente en reconocer la validez del artículo 105 de la Ley por la que se reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro.

Por unanimidad de once votos, se aprobó la propuesta del considerando vigésimo tercero, consistente en reconocer la validez de los artículos 108, 109 y 112 de la Ley por la que se reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro.

Por unanimidad de once votos, se aprobó la propuesta del considerando vigésimo cuarto, consistente en reconocer la validez de los artículos 116 y 127 de la Ley por la que se reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro.

Por unanimidad de once votos, se aprobó la propuesta del considerando vigésimo quinto, consistente en reconocer la validez de los artículos del 135 al 145 de la Ley por la que se reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro.

Por unanimidad de once votos, se aprobó la propuesta del considerando vigésimo sexto, consistente en reconocer la validez del artículo 147 de la Ley por la que se reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro.

Por unanimidad de once votos, se aprobó la propuesta modificada del considerando vigésimo séptimo, consistente en reconocer la validez de los artículos 156 y 157 de la Ley por la que se reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro, en la inteligencia de que la señora Ministra ponente Luna Ramos aceptó incorporar la tesis sugerida por la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas.

Por unanimidad de once votos, se aprobó la propuesta del considerando vigésimo octavo, consistente en reconocer la validez de los artículos 160 y 161 de la Ley por la que se reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones

Sesión Pública Núm. 40

Lunes 16 de abril de 2012

de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro,

Por unanimidad de once votos, se aprobó la propuesta del considerando vigésimo noveno, consistente en reconocer la validez de los artículos 163 y 166 de la Ley por la que se reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Silva Meza, el secretario general de acuerdos dio lectura a la propuesta de los puntos resolutivos, la cual se aprobó por unanimidad de once votos en los siguientes términos:

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

*SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 14, 15, 19, 20, 21, 22 y 70, en la porción normativa que indica “validación, de la Ley por la que se Reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, “La Sombra de Arteaga” el veinte de marzo de dos mil nueve y, en vía de consecuencia, la del diverso 23 del mismo ordenamiento, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo*

*al Congreso del Estado de Querétaro, en los términos precisados en la parte final del último considerando de esta sentencia.*

*TERCERO. Con la salvedad hecha en el resolutive SEGUNDO se reconoce la validez de la Ley por la que se Reforma la Denominación, así como Diversas Disposiciones de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, “La Sombra de Arteaga”, el veinte de marzo de dos mil nueve.*

*CUARTO. Publíquese esta resolución en el Periódico Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, “La Sombra de Arteaga”, y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, en la inteligencia de que en el último considerando del fallo se precisará que sus efectos operan solamente entre las partes, en términos del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal.

Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales reservaron su derecho para formular sendos votos particulares.

*Sesión Pública Núm. 40*

*Lunes 16 de abril de 2012*

El señor Ministro Presidente Silva Meza convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará el martes diecisiete de abril del año en curso, a partir de las once horas, y levantó esta sesión a las trece horas con cuarenta y cinco minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza, y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.