

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 42
O R D I N A R I A
LUNES 29 DE ABRIL DE 2013

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las diez horas con cincuenta minutos del lunes veintinueve de abril de dos mil trece, 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, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 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 Alberto Pérez Dayán.

A continuación, el señor Ministro Presidente Silva Meza 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 cuarenta y uno, ordinaria, celebrada el jueves veinticinco de abril de dos mil trece.

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 veintinueve de abril de dos mil trece:

II. 1. 89/2009

Controversia constitucional 89/2009 promovida por el Municipio de Arroyo Seco, Estado de Querétaro en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la misma entidad, demandando la invalidez del párrafo cuarto del artículo 2° de la Constitución Política del Estado, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el 18 de septiembre de 2009. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez de la Ley que reforma el artículo 2° de la Constitución Política del Estado de Querétaro publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, “La Sombra de Arteaga”, el dieciocho de septiembre de dos mil nueve, en términos del considerando sexto y con los efectos precisados en el considerando séptimo de la presente ejecutoria. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno 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 precisó los puntos que ya fueron objeto de votación por el Tribunal Pleno, sometiendo a análisis el considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia.

El señor Ministro ponente Franco González Salas señaló que en el proyecto se propone desestimar las causas de improcedencia de las que se ocupó, y que, respecto de la

que hizo valer la Procuraduría General de la República que no se responde en el proyecto, hecha notar por la señora Ministra Luna Ramos, se circuló un documento en donde, al igual que respecto de las anteriores, se propone su desestimación, al involucrar una cuestión de fondo.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que del análisis cuidadoso de la causal de improcedencia que no se estudió en el proyecto, se desprende que aun cuando, en términos generales, la respuesta a aquella implicaría determinar si se afecta o no la esfera competencial del Municipio con motivo de la reforma constitucional impugnada, lo cierto es que el caso no involucra ese tema, debido a que el actor reclama que no fue escuchado en el proceso respectivo, debiendo tomarse en cuenta que cualquier proceso de reforma constitucional impacta directamente a su esfera competencial y que esa violación puede considerarse como autónoma a la estrictamente sustantiva.

Así, concluyó que, por estas razones, estará a favor del proyecto, de manera que sea posible analizar los aspectos relacionados con las violaciones formales que constituyen, en el caso concreto, temas de fondo.

La señora Ministra Luna Ramos coincidió con el señor Ministro Cossío Díaz en que el proyecto únicamente se ocupa de analizar una cuestión meramente formal, que se refiere a una violación al procedimiento legislativo, señalando que su preocupación radica en que pudiera

entenderse que en este caso se aceptó la legitimación de un Municipio para impugnar su legislación estatal en virtud de que, de cierto modo, se contrapone con la legislación de carácter federal, máxime que se encuentran en lista otras controversias en las que los Municipios actores plantearon el mismo problema de fondo.

Por este motivo, estimó que resulta conveniente que no se desestime sino que se analice en sus méritos la causa de improcedencia en cuestión, dado que será motivo de estudio en los asuntos siguientes. Asimismo, después de exponer los argumentos en los que el Municipio actor sostiene su interés legítimo para acudir a esta controversia constitucional, recordó que en diversos asuntos en los que los Municipios impugnan leyes de carácter general, incluso un tratado internacional, se les ha respondido que no existe invasión a su esfera de competencia, y que, en consecuencia, no justifican su interés legítimo.

Una vez que precisó lo que en el fondo combate el Municipio como violatorio de su esfera de competencias, señaló que esto no invade ninguna de las que el artículo 115, fracción III, constitucional atribuye de forma específica a los Municipios, y que sólo supone un conflicto entre normas secundarias, y no entre éstas y la Constitución Federal, indicando que aun cuando el segundo párrafo de la fracción referida vincula a los Municipios al respeto de las leyes federales, ello no implica que éstos puedan impugnar cualquier norma del resorte de la Federación.

Por otro lado, consideró que las violaciones al proceso legislativo que se aducen constituirían transgresiones indirectas a la Constitución Federal, por vía de sus artículos 14 y 16, pero no directas en cuanto referidas a un artículo específico que le atribuya competencia al propio Municipio, considerando que en este tipo de asuntos sólo pueden aducirse violaciones de este último tipo, sin perjuicio de no desconocer los criterios del Pleno en sentido contrario.

Recordó, además, que en el Estado de Querétaro existe una Sala constitucional ante la que pueden hacerse valer violaciones a su Constitución local y a las leyes locales, señalando que si bien es cierto que lo que se impugna es una reforma a la Constitución local, no menos lo es que el Pleno ha sustentado que por la vía del amparo o de la acción de inconstitucionalidad resulta procedente impugnar reformas a la Constitución General de la República, siempre que se aduzcan violaciones al procedimiento legislativo.

En apoyo a su criterio, citó como precedentes las controversias constitucionales 84/2007, 60/2008 y 89/2009, concluyendo que votaría por el sobreseimiento del asunto tanto por las razones que justifican que en el caso existió un nuevo acto legislativo, como por las que hizo valer la Procuraduría General de la República.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró que aun cuando resulta clara la propuesta del proyecto, en cuanto a desestimar la causal de improcedencia que hizo

valer la Procuradora General de la República, al considerarse que involucra un tema de fondo, debe tomarse en cuenta la particularidad de que este asunto no se incluye en aquellos en los que exista el peligro de que a una entidad no legitimada pueda reconocérsele legitimación tan sólo porque impugne el procedimiento legislativo, dado que las violaciones al procedimiento, en el caso, son precisamente las que justifican reconocerle el interés legítimo para acudir a esta vía, pues se refieren a que no fueron respetadas las garantías institucionales que, como Municipio, el actor tiene en un procedimiento de reforma constitucional.

De esta manera, estimó que resulta sensata la propuesta de determinar que del mismo procedimiento de reformas constitucionales se desprende el interés legítimo del actor para acudir a esta vía, pues basta con que aduzca una afectación a las garantías institucionales a que tiene derecho en ese proceso, para que se actualice la necesidad de estudiar sus planteamientos.

Por otra parte, agregó que la impugnación del Municipio no envuelve un conflicto entre una ley federal y otra local, sino una reforma a la Constitución del Estado, sugiriendo, finalmente, que se fortalezca la justificación de que en este caso en particular el interés legítimo se actualiza porque se aducen violaciones a las garantías institucionales con las que cuenta el Municipio actor.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que la preocupación de la señora Ministra Luna Ramos podría disolverse a través de una votación dividida, en cuanto a que, en primer lugar, se decida si el concepto de invalidez referido al procedimiento legislativo es autónomo en cuanto a que en sí mismo produce una afectación al Municipio actor, y si éste le generaría, en consecuencia, su propio interés legítimo.

Señaló sostener una respuesta afirmativa a estas cuestiones, dado que si en la demanda se hubiera aducido como único concepto de invalidez el relativo a que no se escuchó al Municipio actor en el procedimiento de reformas a la Constitución local, en principio, ninguna discusión se hubiera dado, indicando que en respuesta al argumento de la señora Ministra Luna Ramos de que los Municipios carecen de interés legítimo para impugnar un procedimiento de reformas a su Constitución Local en términos de los artículos 14 y 16 constitucionales, podría aducirse que el concepto de invalidez relativo goza de autonomía propia y que, por ende, puede analizarse por separado, como primer considerando de fondo, por la razón de que al invalidarse el procedimiento legislativo por un vicio importante, se invalida la totalidad de la reforma.

De esta suerte, consideró que la preocupación de la señora Ministra Luna Ramos puede quedar subsanada para efectos de la discusión al precisar que el reconocimiento de la legitimación del actor es en función a las violaciones del

procedimiento constitucional, y no respecto a las afectaciones sustantivas, lo que implica tomar una votación por separado que evite mezclar ambos temas.

Señaló que aun cuando la violación de que se trata no es directa, sí procede dar entrada a su análisis, como se estableció mayoritariamente al resolver el caso de Temixco, donde se estableció una solución que permitió a este Alto Tribunal analizar si la actuación del Congreso del Estado de Morelos había sido correcta en el conflicto de límites del que se ocupó.

De esta forma, propuso considerar como un concepto de invalidez autónomo el referido a las violaciones al procedimiento de reformas a la Constitución Local, para efectos de la legitimación que requiere satisfacer el Municipio actor, indicando que si bien en buena medida eso constituye el planteamiento del proyecto, resulta conveniente fortalecerlo con las opiniones que en este mismo sentido se han dado, y que la propuesta, en estos términos, deja a salvo la posición de los señores Ministros respecto del interés legítimo del Municipio para hacer valer otro tipo de violaciones.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó que aceptaría la posición expuesta por los señores Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea, considerándolas esencialmente iguales. Indicó que la propuesta modificada genera un criterio importante e inteligente del Tribunal Pleno

en el sentido de que cuando un Municipio aduzca una violación a sus derechos relacionados con la participación en un proceso de reformas a la Constitución local, debe considerarse que refiere a un concepto de invalidez autónomo que da lugar a que se le reconozca legitimación en el asunto para, posteriormente, en su caso, entrar al estudio de fondo y analizar ahí si existe realmente una afectación a su esfera de competencia en el sentido sustancial.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó las implicaciones de la propuesta modificada del proyecto.

La señora Ministra Luna Ramos consideró puesta en razón la división establecida por el señor Ministro Cossío Díaz entre el interés legítimo general y el interés legítimo relacionado con las violaciones al procedimientos de reforma constitucional, indicando que si bien es importante porque ambos conceptos involucran argumentaciones diferenciadas, se apartaría también de esta propuesta, considerando que si lo que en realidad impugna el Municipio actor es la violación a diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, en cuanto rigen a aquel procedimiento, debe estimarse que esto implica una violación indirecta a la Constitución, a través de sus artículos 14 y 16. Recordó que en el precedente de Yucatán el Tribunal Pleno llegó a una conclusión similar ante condiciones equiparables.

El señor Ministro Valls Hernández estimó que la cuestión sobre el interés legítimo debe analizarse en el fondo, dado que en este momento del estudio no se está ante una evidencia que permita sobreseer el asunto.

El señor Ministro Pardo Rebolledo indicó que su postura respecto del asunto será sostener que debió sobreseerse en virtud de que se verificó un nuevo acto legislativo, por lo que señaló no verse en la necesidad de pronunciarse en relación con la propuesta de dividir el interés legítimo entre lo que se refiere al procedimiento de reforma constitucional y al contenido de la reforma.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas manifestó que votaría a favor de la propuesta modificada del proyecto, en cuanto implica reconocer legitimación al Municipio actor para impugnar el proceso legislativo, en la medida en que la violación a éste implica una afectación al Municipio mismo.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló estar, básicamente, de acuerdo con la propuesta modificada del proyecto, estimando que además de las cuestiones procesales, debe considerarse que el caso involucra un problema de competencias, de manera que no podría estimarse que el Municipio actor tenga interés legítimo únicamente porque no se siguieron algunas reglas que rigen el proceso legislativo impugnado.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena expresó coincidir con la postura de la señora Ministra Luna Ramos, en tanto considera que en la controversia constitucional no pueden atenderse violaciones indirectas a la Constitución Federal y que en este caso se hicieron valer ese tipo de violaciones, indicando no comulgar con la determinación establecida por el Tribunal Pleno en el precedente de Temixco.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto, en el sentido de que el Municipio actor sí tiene interés legítimo para hacer valer el concepto de invalidez relativo a los vicios del procedimiento de reformas a la Constitución local impugnado, se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno el considerando sexto del proyecto, actualmente séptimo, en cuanto se ocupa de las violaciones al procedimiento de reforma constitucional que se aducen en la demanda.

El señor Ministro ponente Franco González Salas expuso que la propuesta del proyecto parte de la premisa de que deben estudiarse las violaciones formales previamente a

las de fondo, puesto que si aquéllas se declaran fundadas la invalidez tendría efectos sobre la reforma en su integridad.

Después de referir los conceptos de violación hechos valer respecto del procedimiento de reformas a la Constitución de Querétaro impugnado, explicó que el proyecto comienza por describir en qué consiste este procedimiento, conforme a las normas constitucionales y legales de la propia entidad federativa, destacando que, conforme al artículo 39 de la referida Constitución local, para reformar o adicionar su texto, se requiere la aprobación del Constituyente Permanente, y que éste se conforma por el voto mínimo de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, más el voto favorable de las dos terceras partes de los Ayuntamientos, en la inteligencia de que el voto de éstos puede ser a favor o en contra, y debe fundarse y motivarse su sentido, y que la Legislatura debe convocarlos a participar en sus trabajos de estudio y dictamen.

Agregó que en ese precepto se precisa que si pasan más de treinta días naturales después de que los Ayuntamientos reciban la propuesta de reforma aprobada por la Legislatura del Estado, sin que se pronuncien al respecto, se entenderá que aquéllas han sido aprobadas y, finalmente, que si se reciben los votos necesarios para la aprobación, se puede proceder a la declaración correspondiente.

Por otra parte, explicó que la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro reglamenta el proceso de reforma constitucional, siendo de especial relevancia los artículos 51 y 82, pues se refieren a la participación de los Ayuntamientos en ese proceso, como órganos integrantes del Constituyente Permanente. Señaló que después de que se da cuenta con ese proceso legislativo de conformidad con dicha legislación, en el proyecto se describe el desarrollo del proceso de reforma impugnado, para, posteriormente, dar respuesta a los conceptos de invalidez.

En este aspecto, señaló que, primero, se propone declarar fundado el concepto de invalidez en el que el Municipio actor aduce que se violó en su perjuicio el plazo de cinco días para rendir observaciones al dictamen en términos de los artículos 39 de la Constitución y 51, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

Indicó que lo anterior es así dado que de las constancias de autos se advierte que el oficio mediante el cual se hizo del conocimiento del Ayuntamiento de Arroyo Seco el dictamen referido se recibió el veinticinco de agosto de dos mil nueve, por lo que si el plazo de cinco días para hacer observaciones corrió del martes veinticinco al lunes treinta y uno de agosto de ese año, y la Comisión de Puntos Constitucionales sesionó el mismo treinta y uno de agosto y acordó que no había lugar a replantear el contenido del dictamen porque en el plazo legal ningún Ayuntamiento

allegó consideración alguna, esto significa que la Comisión referida sesionó un día en que todavía estaba transcurriendo el plazo para la formulación de consideraciones por parte del Municipio de Arroyo Seco.

Precisó que, posteriormente, se propone declarar infundado el reclamo relativo a la falta de declaración del Congreso local para instalarse como Constituyente Permanente, porque, esencialmente, la legislación estatal no establece como requisito que se realice alguna declaración específica en ese sentido; no obstante, señaló que en el engrose se realizaría una corrección en el segundo párrafo de la página ochenta y siete, dado que se dice que se celebró una sesión solemne el siete de septiembre de dos mil nueve, siendo que en realidad esta sesión se celebró el día diecisiete.

Indicó que, en seguida, el proyecto propone declarar infundado el concepto de invalidez relativo a la falta de quórum en el Congreso para la aprobación de la reforma constitucional combatida, en tanto que ésta fue aprobada por una mayoría calificada requerida por la norma constitucional, es decir, por veintiún diputados de un total de veinticinco, sin que sea un obstáculo para esta determinación el hecho de que cuando comenzó la sesión sólo estuvieran presentes quince diputados, pues durante el transcurso de ésta se incorporaron los demás integrantes que la votaron.

Asimismo, señaló que, después, en el proyecto se propone declarar infundado el reclamo relativo a que no se dio la participación prevista en la ley a la Comisión de Redacción y Estilo del Órgano Legislativo, al advertirse de las constancias de autos se le turnó el proyecto de reforma constitucional y que lo revisó en sesión celebrada el primero de septiembre de dos mil nueve.

Finalmente, indicó que se propone declarar fundado el concepto de invalidez donde el Municipio actor señala que no se recibieron de los Ayuntamientos los votos necesarios para la aprobación de la reforma constitucional impugnada, en tanto que la revisión de las constancias de autos evidencia que, al momento en que la ley impugnada se publicó, todavía no habían votado las dos terceras partes de los Ayuntamientos.

Precisó que en el proyecto se sostiene que para la aprobación de la reforma constitucional se requiere de la anuencia al menos de doce Ayuntamientos, y que consta en autos que sólo cuatro aprobaron el proyecto de reforma constitucional. Al respecto, destacó que existen dos momentos en que participan los Ayuntamientos en el proceso de reforma constitucional: en un primer momento, se les notifica el dictamen elaborado por la Comisión del Congreso que se ocupó de la iniciativa de reformas, para el efecto de que formulen observaciones, las cuales pueden o no ser tomadas en cuenta en el dictamen definitivo que se somete a aprobación del Congreso estatal; luego, una vez

que la Legislatura aprueba por mayoría calificada la iniciativa de reforma constitucional, ésta la debe remitir a los Ayuntamientos, como órganos que integran el Constituyente Permanente de Querétaro, para que, por lo menos una mayoría calificada de las dos terceras partes de éstos, es decir, doce Municipios, apruebe la reforma para que se considere válida.

Señaló que, en el presente caso, la principal violación consiste en que el órgano legislativo consideró que el número suficiente de Ayuntamientos había aprobado el proyecto de reforma constitucional cuando, en realidad, varios de ellos se manifestaron respecto del dictamen emitido por la Comisión de Puntos Constitucionales y no sobre la reforma finalmente aprobada por el Congreso, indicando que esta situación, por sí misma, se estima suficiente para considerar que hubo una violación grave al proceso legislativo que debe considerarse suficiente para declarar la invalidez del proceso, habida cuenta de la discrepancia entre el supuesto número de Ayuntamientos que aprobaron el proyecto de ley que consta en el acta de diecisiete de septiembre de dos mil nueve, y el que refiere el oficio visible en la foja quinientos cuarenta y seis de autos, pues en aquella se advierte que supuestamente fue aprobada por catorce Ayuntamientos, mientras que conforme a éste supuestamente se aprobó por trece Municipios.

Al respecto, señaló que en virtud de las observaciones del señor Ministro Luis María Aguilar Morales se realizó una

nueva revisión de todas las constancias de autos, particularmente aquellas donde obran todas las votaciones de los Municipios en las diversas fases del proceso legislativo. Indicó que, como resultado de esto, se advierte que sólo fueron tres los Ayuntamientos que se pronunciaron sobre la reforma constitucional aprobada por el Congreso estatal: el del Municipio de Arroyo Seco, que votó en contra de la reforma; el del Municipio de Corregidora, que votó a favor, y el Municipio de San Juan del Río, que también aprobó la reforma constitucional, de manera que habría que excluir a los Municipios El Marqués y Tequisquiapan de la lista contenida en el proyecto, pues éstos únicamente se pronunciaron respecto del dictamen y no sobre la reforma constitucional aprobada por el Congreso local.

Después de explicitar las causas por las que dichos Municipios quedarían excluidos de ese listado, refirió que, contrario a lo que sugieren las observaciones, el Municipio de Jalpan de Querétaro está adecuadamente clasificado en el proyecto, puesto que de las constancia de autos se advierte que existen elementos suficientes para considerar que en este caso el Ayuntamiento sí se pronunció respecto de la reforma constitucional aprobada por el Congreso local.

Hizo notar, asimismo, que en el último renglón de la página noventa y ocho del proyecto se hace referencia al Municipio de Pedro de Escobedo, y que esto es un error, pues debió hacerse referencia a Tequisquiapan.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que debe corregirse la referencia a la controversia constitucional 33/2002 porque se refiere al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y que esta controversia constitucional podría constituir un precedente a parte de los que existen en acciones de inconstitucionalidad.

En cuanto al fondo, manifestó coincidir con el proyecto en sus términos. Señaló que si bien la violación relativa al plazo de cinco días para rendir observaciones al dictamen en términos del artículo 39 de la Constitución local y 51, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, pudiera no tener la entidad o trascendencia suficiente como para invalidar un proceso de reforma constitucional impugnado, lo cierto es que la cantidad considerable de irregularidades que se presentaron en el procedimiento satisface esta condición invalidante.

Después de referirse a los artículos 39 de la Constitución del Estado y 51 y 82 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad, señaló que es distinto el término que se otorga a los Ayuntamientos para que se manifiesten respecto de un dictamen de la Comisión respectiva y el término que se les concede para que manifiesten, en su caso, la aprobación del proyecto de ley, y que no puede existir al respecto alguna posibilidad de confusión, indicando que las correcciones propuestas tienden a la baja pues revelan una situación peor de lo que estaba descrita en el proyecto original, en cuanto a la forma

en que se confundió la contabilización de los comentarios al dictamen con la relativa a las manifestaciones respecto del proyecto de ley aprobado.

Indicó que, al final del día, si bien después de las adecuaciones propuestas no le queda claro cuántos Ayuntamientos expresaron sus consideraciones, a favor o en contra de del dictamen, y cuáles ayuntamientos sí y cuales no aprobaron el proyecto de ley respectivo, lo que si le resulta evidente es que no era dable que el Constituyente local sumara las manifestaciones a favor del dictamen con los votos a favor de la iniciativa y que, con independencia de esa suma, lo cierto es que de ningún modo se cuenta con el número suficiente de manifestaciones por parte de los Ayuntamientos a favor de aquélla, de modo que la propia legislatura del Estado pudiera hacer válidamente la declaratoria de mayoría respectiva.

De esta forma, consideró que al ser una violación grave el hecho de confundir consideraciones respecto del dictamen con manifestaciones de voto relativas a la aprobación de las reformas a la Constitución local, ésta cuenta con una entidad suficiente como para producir la invalidez del procedimiento legislativo. Incluso, consideró que valdría la pena no analizar las violaciones en el orden en que se plantearon en la demanda, a fin de que se lleve esta última violación a la parte inicial y que se falle de acuerdo con ello.

El señor Ministro Valls Hernández indicó no compartir la propuesta del proyecto en cuanto determina la existencia de una violación invalidante en el procedimiento de reforma a la Constitución Política de Querétaro relacionada con la inobservancia del plazo otorgado a los Ayuntamientos para formular observaciones al proyecto de dictamen aprobado por la Comisión de Puntos Constitucionales del Congreso, respecto de la iniciativa presentada.

Señaló que de las constancias que obran en autos se advierte que todos los Municipios del Estado, con excepción de San Juan del Río, que fue notificado el día anterior, fueron notificados el veinticinco de agosto de dos mil nueve, del plazo de cinco días con el que contaban para formular observaciones al proyecto de dictamen aprobado por la Comisión de Puntos Constitucionales del Congreso, respecto de la iniciativa de reforma al artículo 2º de la Constitución local, en términos de los artículos 39 de la misma Constitución y 51, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo estatal.

Precisó que el plazo referido vencía el treinta y uno de agosto siguiente para todos los Municipios excepto para San Juan del Río, para el que vencía, lógicamente, un día antes, a las dieciséis horas de conformidad con el artículo 34, párrafo segundo, de la citada Ley Orgánica, indicando que, no obstante, la Comisión de Puntos Constitucionales sesionó el treinta y uno de agosto, y antes de las 15:00 horas determinó que en virtud de que dentro del plazo legal los

Ayuntamientos no habían hecho llegar observaciones, no había lugar a replantear el contenido del dictamen, sometiéndolo a consideración del Pleno del Congreso.

En este sentido, estimó que si bien es cierto que lo anterior constituye una violación al procedimiento establecido en la ley, también lo es que no tiene un efecto invalidante sobre la reforma local que se combate, dado que hasta el primero de septiembre, es decir, ya fuera del plazo legal, se recibió el primer oficio del Municipio de Querétaro en sentido favorable al dictamen y, posteriormente, se recibieron los oficios de otros Municipios del Estado, también en sentido favorable, en tanto que distinta consideración merecería el hecho de que, dentro del plazo legal, se hubiese recibido algún oficio de los Municipios del Estado, en particular del Municipio actor, formulando observaciones al dictamen, y que, al no haberse respetado el plazo, la Comisión no lo hubiera tenido en cuenta.

Expuso que, en cambio, estaría de acuerdo con la consulta en cuanto determina la existencia de una violación invalidante en el procedimiento de reforma a la Constitución Política de Querétaro, relacionada con la falta de votación de las dos terceras partes de los Ayuntamientos, respecto del proyecto de reforma aprobado previamente, así por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso local, pues de conformidad con los artículos 11 y 39 de la Constitución del Estado, se requiere del voto aprobatorio de al menos doce Municipios, y aun a pesar de lo que se refiere en el

oficio número DALJ/2932/9, de las constancias que obran en autos se advierte que los oficios que cuentan como votos a favor del proyecto de reforma constitucional, con excepción de los remitidos por los Municipios de Corregidora y San Juan del Río, constituyen en realidad la opinión de los Ayuntamientos en relación con el dictamen, pues se reciben con posterioridad al primero de septiembre de dos mil nueve, fecha de la sesión del Pleno de la Legislatura, y se refieren a Acuerdos adoptados en sesiones de Cabildo, de fechas entre el veinticinco de agosto y el dos de septiembre, anteriores a que les fuera remitida la minuta con el proyecto de reforma, lo que ocurrió entre el tres y el cuatro de septiembre.

De este modo, consideró que la consulta no debería tomar en cuenta para efectos de la aprobación del proyecto de reformas por parte de dichos Ayuntamientos, el voto del Municipio actor al haberse emitido en contra, ni los Acuerdos adoptados en sesiones de Cabildo de primero y dos de septiembre de dos mil nueve, por los Municipios de Tequisquiapan y el Marqués, respectivamente, pues en estas fechas aún no habían sido notificados de la aprobación del proyecto de reforma por el Pleno del Congreso.

En este sentido, concluyó que al haberse recibido solamente dos votos aprobatorios del proyecto de reforma, que corresponden a los Municipios de San Juan del Río y Corregidora, respectivamente, no se cumplió el requisito de mayoría calificada en la votación de los Ayuntamientos

exigido por el 39 constitucional local, debiendo declararse en consecuencia, la invalidez de la reforma impugnada en ese asunto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó estar de acuerdo con el proyecto en los términos presentados, con las modificaciones que ha aceptado el señor Ministro ponente. Estimó que la entidad de la violación procesal consistente en no haberse contado con los votos suficientes de los Ayuntamientos para la aprobación de la reforma, por sí misma, es invalidante y que la violación al plazo de cinco días para que los ayuntamientos pudieran hacer llegar sus consideraciones al Dictamen podría ser vista como una violación que, aislada, no tendría esta jerarquía, pero que, aun cuando esto sea así, está de acuerdo con el proyecto en analizar de manera conjunta esas dos violaciones, ya que, al final del día, ello favorecería a la conclusión de que en el proceso legislativo impugnado se cometieron un cúmulo de irregularidades graves que afectan las garantías institucionales de los Municipios.

Por otro lado, en relación con el tema votado con anterioridad, refirió que en este caso no se están analizando violaciones indirectas a la Constitución Federal sino directas en cuanto violaciones al artículo 115 constitucional, tomando en cuenta que atribuye a los Estados el deber de adoptar, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el

Municipio Libre, por lo que si el Municipio actor alega que no se respetó su derecho a participar en el proceso de reformas constitucionales, alterándose con ello su ámbito competencial, está planteando una afectación a la institución del Municipio Libre, debiendo tomarse en cuenta que éste establece distintas facultades de los Municipios derivadas de leyes federales o locales.

El señor Ministro Pérez Dayán señaló que las irregularidades en el proceso legislativo impugnado que puntualizó el señor Ministro Valls Hernández no resultan invalidantes, pues aun cuando hubo confusión sobre si los Municipios se refirieron en sus oficios al dictamen o al proyecto de reforma, lo cierto es que en el seno de cada uno de los Ayuntamientos que se expresaron a favor se discutió el contenido de la reforma, con el que culminó el procedimiento, pues entre el dictamen y el proyecto de ley no existe un solo cambio.

En este sentido, consideró que en el caso ha quedado expresada la voluntad del Estado de Querétaro para reformar su Constitución, dado que los términos en que se introduciría la modificación resultaron suficientemente claros y éstos trascendieron a un resultado final, de ahí que resulta dable entender que votaron esa reforma al expresar su aceptación, tan es así que si alguno creyera que su capacidad de decisión fue burlada hubieran acudido en su defensa a la controversia constitucional, lo que no sucedió.

El señor Ministro Franco González Salas indicó que en atención a los argumentos que ha escuchado, tratará de reforzar la propuesta del proyecto en el sentido de declarar la invalidez del proceso legislativo en cuestión.

En este sentido, señaló que a fin de no generar mayor debate en cuanto a si debe considerarse con entidad invalidante la inobservancia del plazo de cinco días para que los ayuntamientos opinaran en torno al dictamen, asignará en el proyecto el carácter de suficiente para declarar la invalidez de la reforma impugnada al concepto de invalidez relativo a la falta de votos necesarios para su aprobación, indicando que se reservaría el derecho para formular voto concurrente respecto de su propio proyecto, en el que se tome en cuenta que no es frecuente el hecho de que en nuestro sistema constitucional estatal se atribuya a los Municipios la oportunidad de opinar respecto de un dictamen, y que esto constituye un medio a través del cual pueden hacerse valer al Congreso local una visión que enriquezca o modifique la que permea en aquél.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó esta última modificación al proyecto.

El señor Ministro Aguilar Morales estimó que las violaciones que se dan a las competencias del Municipio, a que aludió el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, sostienen las consideraciones del proyecto, en su forma y fondo, porque de lo que se trata, finalmente, es de hacer un

análisis sobre competencias, en relación con el artículo 115 constitucional, lo cual, señaló, ya fue realizado por la Segunda Sala al resolver la controversia constitucional 65/2009.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas manifestó estar, en general, de acuerdo con la propuesta del proyecto. Indicó, en este sentido, coincidir con los que han manifestado que las violaciones al procedimiento legislativo son de tal gravedad que las hace suficientes para invalidar la norma general impugnada, señalando que esto, para efectos prácticos, se traduce en considerar la inexistencia normativa de la reforma impugnada.

Agregó que el proyecto da puntualmente cuenta de todas las violaciones formales que se realizaron en este proceso de reformas, y que si bien algunos de los señores Ministros no están de acuerdo con su propuesta, debe tomarse en cuenta que se establecerá una sentencia mayoritaria que se construye con la intervención de todos los integrantes del Tribunal Pleno.

El señor Ministro Valls Hernández aclaró que no comparte el proyecto en cuanto determina la existencia de una violación invalidante en el proceso de reformas, relacionada con la inobservancia del plazo otorgado a los Ayuntamientos, pero que sí lo está en cuanto a la falta de votación de las dos terceras partes de los Ayuntamientos,

respecto a la reforma aprobada, por lo que su voto será a favor del proyecto, con la precisión indicada.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena señaló que a fin de no hacer más polémico el tema sobre la distinción entre las violaciones directas y las indirectas a la Constitución Federal, simplemente anunciaría que se ocupará de ella en un voto particular y, al considerar que la votación anterior lo vincula, se manifestó a favor del proyecto en cuanto al fondo.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que nuevamente se aparta de la propuesta del proyecto, dado que en el concepto de violación referido a las violaciones al procedimiento de reformas a la Constitución local impugnado no se hace valer ninguna violación al artículo 115 de la Constitución Federal, sino sólo a los artículos 14 y 16 constitucionales, en función de una violación a los diversos 81 y 82 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad.

Aclaró que la controversia constitucional 65/2009, resuelta por la Segunda Sala, no fue promovida por un Municipio, sino por el Poder Ejecutivo local, por lo que no tuvo que analizarse si existía o no un problema de legitimación con el Municipio, indicando que su intención ha sido mantenerse congruente en sus votaciones, a propósito de que en un asunto de Yucatán, se analizó la misma circunstancia y se determinó desechar el proyecto porque se advirtió que las violaciones aducidas eran indirectas.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea precisó que no todo actor está legitimado para alegar violaciones al procedimiento legislativo y que, en el caso, el Municipio actor lo está, debido a que la afectación que aduce a su facultad para intervenir en el procedimiento de que se trata conlleva una vulneración al artículo 115 constitucional, y que también cuenta con dicho interés para impugnar en el fondo la reforma.

Pero, aclaró que esto no implica que existan dos tipos de interés legítimo, pues sólo se habla de uno que se actualiza en atención a la forma como se argumenta que se tiene o no, por lo que puede considerarse que no por el hecho de que el Municipio actor cuente con ese interés para impugnar el proceso de reforma, se le deba atribuir en automático para impugnar la reforma misma.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó que la señora Ministra Luna Ramos tiene razón en que la controversia constitucional 65/2009 no fue promovida por un Municipio, sino por el Gobernador de la entidad; sin embargo, precisó que no refirió al precedente por virtud del tema relativo a la legitimación, sino únicamente en cuanto a que en él se adujeron violaciones al procedimiento que dieron lugar a la invalidez de la norma.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que el sentido con el que pretende votar el presente asunto no pugna con el que emitió en aquel precedente, y que no comparte el

argumento que refiere a una violación al artículo 115 constitucional, pues éste no refiere al proceso legislativo y, mucho menos, tratándose de Municipios, pero que, finalmente, sustentará su criterio, en el mismo sentido en que lo hizo el señor Ministro Pardo Rebolledo, de que existen dos razones que justifican sobreseer el asunto: 1) porque se verificó un nuevo acto legislativo, y 2) dado que lo que está siendo motivo de análisis de fondo son violaciones indirectas a la Constitución Federal.

El señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó compartir la propuesta modificada del proyecto, indicando que no considera que la violación al plazo de cinco días para rendir observaciones al dictamen no tiene un carácter invalidante, tal y como lo sostuvo al fallarse un precedente de dos mil once.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto consistente en declarar la invalidez del proceso legislativo que dio origen a la reforma a la Constitución Política del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el dieciocho de septiembre de dos mil nueve, se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra y por el sobreseimiento de la controversia constitucional.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando séptimo, ahora octavo, relativo a los efectos.

El señor Ministro Franco González Salas precisó que en este considerando se propone, con fundamento en los artículos 105, fracción I, y penúltimo y último párrafo de la Constitución Federal, 41, fracciones III, IV, V, y VI, 42, último párrafo de la Ley Reglamentaria de la materia, y toda vez que la presente controversia constitucional se ha decidido que es procedente y fundada en los términos aprobados, declarar la invalidez general de la ley que reforma el artículo 2º, publicada en el Periódico del Gobierno del Estado el dieciocho de septiembre de dos mil nueve, únicamente por lo que respecta a la esfera competencial del Municipio de Arroyo Seco, en virtud de que fue el que impugnó la constitucionalidad de la norma general y en función de los fundamentos que se citan.

No obstante, señaló que propondría que la invalidez abarcara la determinación de que, dado que se invalida el procedimiento anterior, debe considerarse, también en el ámbito referido, que el actual párrafo cuarto del artículo 2º también quede expulsado del orden jurídico.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que la propuesta del proyecto genera una situación disfuncional, por lo que, en atención a que se advirtió un vicio de extraordinaria importancia que afectó el procedimiento legislativo de

manera integral, que deja en una condición de inexistencia jurídica a la norma, podría considerarse la posibilidad de extender los efectos de la declaración de invalidez.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se manifestó de acuerdo con el señor Ministro Cossío Díaz, estimando que, en un sentido práctico, las votaciones detectadas llevan a la inexistencia normativa de la reforma impugnada, por lo que no podría hablarse de un efecto invalidatorio que tenga lugar sólo entre las partes.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó que si bien la Constitución Federal parece clara cuando señala que en el caso concreto la declaración de invalidez únicamente podrá ser entre las partes de la controversia, debe tomarse en cuenta que en el caso se declara la invalidez de la norma porque no fue aprobada correctamente, de ahí que no se entendería sostener su validez respecto del resto de los Municipios que no la combatieron. Por ende, señaló que el efecto de la declaración de invalidez de la norma debe ser general, porque se ha establecido que la reforma impugnada no tiene existencia jurídica, dado que se emitió en violación a las normas que rigen el proceso correspondiente.

El señor Ministro Franco González Salas aclaró que cuando se refirió a los efectos generales que tendría la declaración de invalidez quiso aludir a la invalidación de todo el Decreto, y que su segunda propuesta se sustenta en un criterio que el Pleno ha sostenido.

En relación con la propuesta del señor Ministro Cossío Díaz, señaló que esta Suprema Corte ha esgrimido el principio de que la Constitución Federal no puede ser invalidada sólo para algunos, y que quizá, este principio pudiera operar en el régimen interior de un Estado, a fin de salvaguardar la integridad del orden constitucional local, siendo esto, por tanto, digno de valoración.

El señor Ministro Pérez Dayán consideró que el legislador, al establecer los efectos que tendrían las declaraciones de invalidez, no pudo ser descuidado. Indicó que la voluntad del Constituyente Permanente se expresó perfectamente clara al establecer en qué casos las declaraciones de invalidez que pronuncie la Suprema Corte en controversias constitucionales tendrían efectos generales, y que el presente asunto no es uno de ellos. Además, consideró que, bajo la perspectiva propuesta, casi todos los asuntos romperían con la regla, a su juicio determinante, que se refiere a los casos en los que la declaración de invalidez sólo tendrá efectos entre las partes.

El señor Ministro Presidente Silva Meza llamó la atención sobre la necesidad de reflexionar, con mayor detenimiento y a la luz de los precedentes, los alcances de la propuesta del señor Ministro Cossío Díaz.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que las violaciones que justificaron la declaración de invalidez de la norma conllevan a una reposición del procedimiento desde

que éstas se suscitaron y no a la inconstitucionalidad de la norma a que éste dio origen, pues no puede considerarse a esta como una norma que amerite una declaración de invalidez, si no se cumplieron todos los requisitos formales para darle esa autoridad.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas señaló que la intervención del señor Ministro Cossío Díaz ha dejado sin materia la intervención que iba a realizar.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se reservó el uso de la palabra dado el tiempo que le restaba a esta sesión pública.

La señora Ministra Luna Ramos consideró que los efectos invalidantes de una norma, porque se emitió en violación al procedimiento legislativo, involucran toda la disposición y no sólo una parte, porque debe considerarse que ésta no existe, pues no cumplió todas las formalidades que se requieren para su emisión.

Indicó que el efecto no podría implicar una orden para reponer el procedimiento legislativo, sino sólo que se invalide la disposición de carácter general, lo que implica que la declaración de invalidez no sólo impacta al que promovió la controversia constitucional, porque el tipo de violación que produjo la invalidez, por su naturaleza, involucra a todos los demás Municipios de la entidad.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena indicó que el texto constitucional es claro en el sentido de que en el caso concreto la declaración de invalidez debe ser con efectos relativos, y que la legislatura estaría en condiciones de reponer el procedimiento incluso si se tomara esta opción. Además, consideró que decidir por este sentido responde a que en la controversia constitucional todos los demás Municipios no son tratados como terceros, no son oídos ni vencidos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó que este asunto y los demás quedaría en lista, y convocó a los señores Ministros a la Sesión Pública Ordinaria que tendrá verificativo el martes treinta de abril, a las diez horas con treinta minutos, levantando esta sesión a las trece horas.

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