

**ÍNDICE**

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 24 DE MAYO DE DOS MIL CINCO.**

**SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS**

**1**

<b>NÚMERO</b>	<b>ASUNTO</b>	<b>IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS</b>
<b>I.- 12/2001</b>	<p style="text-align: center;"><b>ORDINARIA DIECIOCHO DE 2005.</b></p> <p><b>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL</b> promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Tulancingo de Bravo, Estado de Hidalgo en contra del Congreso y otras autoridades de la mencionada entidad federativa, demandando la invalidez de los artículos 21, 29, del 43 al 47, 49, fracción XXI, 52, 55, del 60 al 66, 70, del 74 al 82, del 91 al 98, 102, 103, 113, del 115 al 125 y del 146 al 158, de la Ley Orgánica Municipal estatal, contenida en el decreto número 213, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de la citada entidad el 16 de abril de 2001.</p> <p><b>(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS)</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>3 A 56 EN LISTA</b></p>

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL EN PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES  
VEINTICUATRO DE MAYO DE DOS MIL CINCO.**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**MARIANO AZUELA GÜITRÓN**

**ASISTENCIA: SEÑORES MINISTROS:**

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO  
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ  
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS  
JUAN DÍAZ ROMERO  
GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL  
JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO  
GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA  
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ  
OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO  
JUAN N. SILVA MEZA**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:50 HORAS).**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión.

Señor Secretario, sírvase dar cuenta con los asuntos listados para el día de hoy.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor, con mucho gusto.

Se somete a la consideración de los señores ministros, el proyecto del acta relativa a la sesión pública número cincuenta y dos ordinaria, celebrada ayer.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A consideración del Pleno el acta con la que ha dado cuenta el señor secretario.

Consulto si en votación económica se aprueba.

**(VOTACIÓN)**

**APROBADA.**

Continúa dando cuenta señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:  
Sí señor presidente.**

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL  
NÚMERO 12/2001. PROMOVIDA POR EL  
AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE  
TULANCINGO DE BRAVO, ESTADO DE  
HIDALGO EN CONTRA DEL CONGRESO  
Y OTRAS AUTORIDADES DE LA  
MENCIONADA ENTIDAD FEDERATIVA,  
DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LOS  
ARTÍCULOS 21, 29, DEL 43 AL 47, 49,  
FRACCIÓN XXI, 52, 55, DEL 60 AL 66, 70,  
DEL 74 AL 82, DEL 91 AL 98, 102, 103,  
113, DEL 115 AL 125 Y DEL 146 AL 158,  
DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL  
ESTATAL, CONTENIDA EN EL DECRETO  
NÚMERO 213, PUBLICADO EN EL  
PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DE  
LA CITADA ENTIDAD EL 16 DE ABRIL DE  
2001.**

La ponencia es de la señora ministra Olga Sánchez Cordero de  
García Villegas, y en ella se propone:

**PRIMERO. ES PROCEDENTE Y PARCIALMENTE FUNDADA LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 12/2001, PROMOVIDA POR  
EL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE TULANCINGO DE  
BRAVO, ESTADO DE HIDALGO, A TRAVÉS DEL SÍNDICO  
MUNICIPAL.**

**SEGUNDO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS  
21, 29, 43, 44, 45, 46, 47, 52, 55, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 70, 74,  
75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 102,  
103, 113, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125,  
146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153 Y 154, TODOS ELLOS DE  
LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL ESTATAL MUNICIPAL DEL  
ESTADO DE HIDALGO, POR LAS RAZONES QUE SE EXPONEN  
EN EL CONSIDERANDO SÉPTIMO DE ESTA SENTENCIA,  
SALVO LOS PÁRRAFOS Y PORCIONES NORMATIVAS QUE SE  
DESTACAN EN EL RESOLUTIVO CUARTO DE ESTA  
EJECUTORIA.**

**TERCERO: EN TÉRMINOS DEL CONSIDERANDO SÉPTIMO SE  
DECLARA LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 5º., SEGUNDO**

**PÁRRAFO EN LA PARTE QUE DICE: "...LAS DOS TERCERAS PARTES..."; ARTÍCULO 21, PRIMER PÁRRAFO, EN LA PARTE QUE DICE: "...Y REFERÉNDUM...", ASÍ COMO EL ÚLTIMO PÁRRAFO; ARTÍCULO 29, EN LA PARTE QUE DICE: "...POR CUALQUIER CAUSA AUNQUE SEA TEMPORAL..."; ARTÍCULO 35, EN LA PARTE QUE DICE: "...TODOS..."; ARTÍCULO 37, PÁRRAFO PRIMERO EN LA PARTE QUE DICE: "...SALVO LOS CASOS EN QUE LA LEY EXIJA LA ASISTENCIA TOTAL O MAYORÍA ABSOLUTA O CALIFICADA DE VOTOS DE LOS REGIDORES...", Y PÁRRAFO SEGUNDO DE LAS SIGUIENTES PORCIONES NORMATIVAS "...LAS DOS TERCERAS PARTES DE..."; ASÍ COMO EN LA PARTE QUE INDICA: ".... LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS REGIDORES..."; ARTÍCULO 41, EN LA PARTE QUE DICE: "...LA MAYORÍA ABSOLUTA DE ..."; ARTÍCULO 49, FRACCIÓN III, EN LA PARTE QUE DICE: "...ASIMISMO LOS MUNICIPIOS ESTABLECERÁN EN SU PRESUPUESTO DE EGRESOS UNA PARTIDA DESTINADA A DESARROLLAR PROGRAMAS PARA LA FORMACIÓN, CAPACITACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO Y DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, A FIN DE MEJORAR SUS CAPACIDADES DE GOBIERNO TÉCNICAS Y ADMINISTRATIVAS..."; ARTÍCULO 49, FRACCIÓN XVII, EN LA PARTE QUE DICE: "...CUANDO SE DESTINAN A LA EJECUCIÓN DE OBRAS DE BENEFICIO COMÚN..."; ARTÍCULO 49, FRACCIÓN XXI; ARTÍCULO 49, FRACCIÓN XXXI, EN LA PARTE QUE DICE: "...LOS INGRESOS OBTENIDOS POR TASAS ADICIONALES DEBERÁN DESTINARSE ÍNTEGRAMENTE AL OBJETO DE SU ESTABLECIMIENTO Y EN NINGÚN CASO POR SÍ O DE MANERA CONJUNTA, REBASARÁN EL DIEZ POR CIENTO DEL MONTO QUE ARROJE LA CONTRIBUCIÓN BASE..."; ARTÍCULO 49, FRACCIÓN XXXII, EN LA PARTE QUE DICE: "...EL CUAL DEBERÁ SER APROBADO POR LAS DOS TERCERAS PARTES DEL AYUNTAMIENTO..."; ARTÍCULO 49, FRACCIÓN XXXIV, EN LA PARTE QUE INDICA: "...AUTO RECUPERABLES..."; ARTÍCULO 49, FRACCIÓN XXXVII, EN LA PARTE QUE INDICA: "...LAS SOLICITUDES DE..."; ARTÍCULO 52, FRACCIÓN I, EN LA PARTE QUE DICE: "...PARA LA SANCIÓN DE LOS BANDOS Y REGLAMENTOS PODRÁN CONVOCAR A REFERÉNDUM EN LOS TÉRMINOS PREVISTOS POR LOS ARTÍCULOS 21 Y 22 DE ESTA LEY..."; ARTÍCULO 52, FRACCIÓN IX EN LAS PORCIONES QUE ESTABLECEN; "...EL COMITÉ DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL..." Y "...ASÍ COMO..."; ARTÍCULO 52, FRACCIÓN XIV, EN LA PARTE QUE DICE: "...PRIMERO, CONCILIADOR MUNICIPAL Y..."; ARTÍCULO 52, FRACCIÓN XXIII; ARTÍCULO 52, FRACCIÓN XXVIII, SEGUNDO PÁRRAFO EN LA PARTE QUE DICE: "... DE LAS DOS TERCERAS PARTES..."; ARTÍCULO 53, EN LA PARTE QUE DICE: "...DENTRO DE DIEZ DÍAS, PODRÁ DEVOLVERLO CON OBSERVACIONES PROCEDENTES PARA SER DISCUTIDO NUEVAMENTE POR AQUÉL..."; ARTÍCULO 54;**

**ARTÍCULO 55, FRACCIÓN I, SEGUNDO PÁRRAFO EN LA PARTE QUE DICE: “...A LAS DOS TERCERAS PARTES...”; ARTÍCULO 62, FRACCIÓN V, INCISO H) EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE: “...DEL CONCILIADOR MUNICIPAL, ASÍ COMO...”; ARTÍCULO 71, FRACCIÓN VI, ARTÍCULO 72, EN LA PARTE QUE INDICA: “...OPERARÁ DE PLENO DERECHO...”; ARTÍCULO 125 EN LA PARTE QUE DICE: “...PARA FINANCIAR SU OPERACIÓN EL AYUNTAMIENTO ESTABLECERÁ, CONFORME A SUS RECURSOS, LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE, NO PODRÁ SER ÉSTA DE UN MONTO MENOR AL TRES POR CIENTO DEL TOTAL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS, INDEPENDIENTEMENTE DE LOS RECURSOS FEDERALES Y ESTATALES QUE SE LE TRANSFIERAN...”; ARTÍCULO 132; ARTÍCULO 144, EN LA PARTE QUE DICE: “...DE LAS DOS TERCERAS PARTES...”; ARTÍCULO 146 EN LA PARTE QUE DICE “... SE REQUIERE DE LA APROBACIÓN DE LOS CIUDADANOS DECIDENTES EN EL MUNICIPIO, MEDIANTE LA CELEBRACIÓN DE UN PLEBISCITO, CUYA CONVOCATORIA...”, ARTÍCULO 155, 156, 157 Y 158, ARTÍCULO 159, ARTÍCULO 172 A 178, ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO Y ARTÍCULO NOVENO TRANSITORIO.**

**CUARTO.- PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE HIDALGO Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**

**NOTIFÍQUESE.**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora ministra ponente, tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Muchas gracias ministro presidente, bueno, todos los asuntos, cada uno de los asuntos competencia de esta Suprema Corte, son de interés nacional, y todos son sumamente complejos, de gran trascendencia y este asunto, sin lugar a dudas, no es la excepción.

En ese entendido, presento nuevamente a consideración de este Tribunal Pleno, enriquecido con las posturas y opiniones de la señora y de los señores ministros, el proyecto de resolución de las controversias constitucionales 12/2001, 14/2001, 25/2001, 41/2002 y 53/2002, promovidas por los Ayuntamientos de los Municipios de

Tulancingo de Bravo y Pachuca de Soto ambos del Estado de Hidalgo, Querétaro, Corregidora y el Marqués del Estado de Querétaro, Colima del Estado de Colima y San Luis Potosí, Estado de San Luis Potosí, respectivamente.

Dichos proyectos tienen como premisa y punto de partida la consideración de que la reforma al artículo 115 de la Constitución Federal del 23 de diciembre de 1999, aumentó atribuciones al municipio y consolidó su ámbito de gobierno creando condiciones de eficacia para su mejora en el ámbito de lo político, lo que justifica considerarlo, —en nuestra opinión—, como un orden jurídico parcial del Estado Mexicano.

A esa conclusión se arriba, luego de considerar que la figura del municipio libre, anhelo ancestral de nuestra nación, juega también un papel central en la construcción de la democracia, cuya importancia radica en la cercanía que existe entre ese nivel de gobierno y los ciudadanos.

El municipio es el medio directo e inicial a través del cual los ciudadanos canalizan sus demandas y aspiraciones hacia las instituciones que conforman el Estado Mexicano, por lo mismo, es uno de los vehículos más importantes para lograr y consolidar su representatividad, para alcanzar soluciones conjuntas a problemas comunes e inmediatos que aquejan a la población.

Partiendo de estas consideraciones, hemos estimado que, para concretar la figura política, jurídica y social, el ideal de municipio libre, debe garantizarse que este nivel de gobierno, tenga a su alcance la capacidad de gestión necesaria que permita transformar las aspiraciones sociales en realidades tangibles.

Para sostener lo anterior, el proyecto propone como argumentos que sustentan la resolución los siguientes:

- a) El reconocimiento constitucional del municipio como ámbito de gobierno, que se realizó en la fracción I del artículo 115, al sustituir el término “administrado”, por el término “gobernado”; y
- b) El fortalecimiento de su facultad reglamentaria en los temas referidos en la fracción II, además de la limitación del contenido de las leyes estatales sobre cuestiones municipales, en términos del inciso a) de esa misma fracción.

Comienzo por plantear los aspectos relacionados con el inciso a) que se encuentran en el proyecto.

Se considera que con la modificación terminológica de administrado a gobernado se superó la idea administrativista del municipio, de manera que no fuera concebido como una mera descentralización territorial del estado Mexicano, sino como una entidad que al constituir la célula básica del Federalismo, requiere del reconocimiento expreso como un auténtico ámbito de gobierno, como un orden jurídico en el que se debe centrar el crecimiento y el desarrollo de la nación mexicana.

Esta propuesta de ordenación constitucional que pretende ser punto de partida para una teoría constitucional que conciba el municipio como sustento del sistema federal, toma como punto de referencia las interrogantes que el propio ministro José Ramón Cossío en una de sus obras considera necesarias para tal efecto; esto es, el proyecto parte de la aceptación de reconocer al municipio como orden jurídico del Estado mexicano, es un punto fundamental para la realización del ideal del municipio libre que por tantos años se ha querido establecer.

Por tanto, si bien es cierto que este criterio de ordenación apela al principio de la sustentación tradicional, pues la Institución

tiene un reconocimiento y una historia que no pueden dejarse de lado, también lo es que pretende sustentarse en las expresiones constitucionales que se refieren al municipio y a su marco de actuación particularmente a partir de la raíz de la reforma de 1999.

Se trata de explicar que la sustentación de este proyecto se encuentra en el propio texto constitucional pero que parte de un amplio y legitimado movimiento constitucionalista de muchas décadas que permite vincular esta fórmula del municipio como orden jurídico con el movimiento histórico y la propia Constitución; de tal suerte que es deseable que a partir de esta ordenación, la dinámica constitucional se conduzca en lo sucesivo a partir de lo establecido en este proyecto, esto es, que pueda hacerse realidad la figura del municipio libre, éste debe contar con la facultad de generar su propia regulación en el marco del reparto competencial que constitucionalmente se encuentra establecido, pero también con la libertad que el propio texto constitucional le confiere.

En esa tesitura, la conceptualización del municipio como órgano de gobierno, conlleva entre otras importantes consecuencias, la de encontrarse en posibilidad de reglamentar potestades adicionales al cúmulo de facultades del ámbito estatal que le son esenciales para decidir la estructura de sus propios órganos de administración, ello por supuesto, sin contradecir aquellas normas básicas o bases generales que expida la legislatura del Estado.

Lo anterior encuentra mayor sustento, si se concatena este novedoso concepto del municipio como órgano de gobierno con el contenido que le imprimió la reforma a la facultad reglamentaria municipal; así, el carácter de órgano de gobierno del Ayuntamiento, ha estado relacionado con la facultad

reglamentaria que se le otorgó desde 1983, la cual es inherente a todo poder de mando, y que si bien tanto el Estado como el Municipio son dos niveles de gobierno, tienen vínculos indisolubles que los ubican dentro de un mismo orden jurídico: el Estatal, si bien con diferentes atribuciones normativas.

Me refiero ahora a los aspectos relacionados con el inciso B), antes planteado:

B).- El fortalecimiento de la facultad reglamentaria del Municipio, en los temas que se refieren en la fracción II, del artículo 115 constitucional, además de la limitación del contenido de las leyes estatales sobre cuestiones municipales, en términos del inciso A), de esa misma fracción.

**Primero.-** En el proyecto se considera que el sistema de supletoriedad que prevé el inciso E), de la fracción II, del artículo 115 constitucional, confirma que es facultad del municipio expedir reglamentos con un contenido material propio, de tal suerte que si por alguna razón faltasen los reglamentos municipales la aplicación de las normas estatales será temporal, esto es, en tanto el municipio expida las disposiciones relativas, por lo que se concluye que la reforma constitucional disminuyó la extensión normativa de las leyes en materia municipal ampliando la del reglamento expedido por los propios Ayuntamientos.

Debo destacar que la opinión expresada, en sesiones anteriores, por los señores ministros Sergio Aguirre Anguiano, Juan Díaz Romero y la señora ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, coinciden en señalar que los reglamentos municipales pueden tener un contenido innovador, siempre y cuando no se contraríe a las leyes estatales; pero difiere de la expresada por el ministro Juan Silva Meza, quien opina que los reglamentos municipales son

subordinados y de desarrollo del contenido material de la Ley Estatal.

También debo señalar que, tratando de conciliar como en todos los temas, los puntos de vista y opiniones de la señora y de los señores ministros, he determinado conservar en su esencia el planteamiento original, que ya ha sido discutido, por considerar que se ajusta a los parámetros constitucionales a que me he venido refiriendo, por lo que considero también que el sistema de supletoriedad que prevé el inciso E), de la fracción II, del artículo 115 constitucional, confirma que es facultad del municipio expedir reglamentos con un contenido material propio.

**Segundo.-** En el proyecto se señala también que se trata de establecer un equilibrio competencial, en el que no prevalezca la regla de que un ámbito tiene mayores facultades que el otro, sino que cada uno tiene las que le corresponden constitucionalmente, lo cual corresponde a una idea de considerar que se trata de dos sistemas jurídicos no independientes, el Estatal y el Municipal, pero que con esa razón se interrelacionan en la forma que se trata de poner de manifiesto en el propio proyecto, esto es, que la nueva categoría de reglamentos a que se ha venido haciendo referencia tiene un contenido material propio, que si bien no puede contradecir el de las leyes en materia municipal, a que se refiere la fracción II, del artículo 115 constitucional, que fija ciertos lineamientos o bases generales, sí puede contener determinaciones que permitan a cada municipio adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su propia vida municipal, la organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, siempre atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, urbanísticas, etcétera, propias de cada municipio.

En conclusión, considero que los municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos, lo cual se logra con la emisión de las

bases generales que emite la Legislatura del Estado, pero también considero que tienen el derecho derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que les es propio, lo cual, sin lugar a dudas, al menos desde mi perspectiva, se consigue a través de la facultad normativa que les confiere la citada fracción II del artículo 115 constitucional.

**Tercero.** En el proyecto se menciona que con base en la interpretación del artículo 115 constitucional, puede concluirse que sí existe un orden jurídico municipal y se arribó a la anterior conclusión, tomando en cuenta que este Tribunal Pleno se ha pronunciado ya en el sentido de que existe un orden jurídico cuando un órgano de gobierno cuenta con asignaciones competenciales propias derivadas de la Constitución Federal.

**Cuarto.** Reconocido este punto, queda el determinar qué normas integran el orden jurídico municipal, por lo que se ha hecho ya un planteamiento que, sin embargo, vuelvo a someter a su consideración, junto con el diverso esquema que se adjunta a la carpeta que contiene el proyecto que se analiza.

**Quinto.** Finalmente, restaría determinar la relación competencial que existe entre las normas generadas por las entidades federativas, y las emitidas por los propios municipios.

Por todo lo anterior y agradeciendo su paciencia y su atención, dejo a consideración de este Tribunal Pleno este proyecto, no sin antes señalar la importancia capital que tiene esta resolución en términos de la teoría constitucional y de la teoría política. De aprobarse como se propone, se dejaría atrás la añeja concepción del municipio, como una unidad de descentralización administrativa y de reducido campo de autoridad; pero más aún, sería muy significativo en términos de teoría social, pues se trata de significar al municipio

libre, precisamente como la base del federalismo y de la democracia que queremos.

Muchísimas gracias por su atención.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Muchas gracias señora ministra.

Como a todos les consta, estos temas habían sido ya motivo de una muy amplia discusión por muchas sesiones. Después de que esto sucedió, se han hecho algunas reelaboraciones y desde luego, le agradecemos a la ministra ponente, se ha preparado lo que hemos llamado problemario, que nos ayudará a ir avanzando y definiéndonos en torno a estos temas. En este problemario, el tema uno se formula de la siguiente manera: El cambio del término, “administrado por gobernado”, en la fracción I del artículo 115, es sólo un cambio semántico o representa una modificación de fondo en la esfera de atribuciones del municipio.

Como nos lo ha explicado la ministra ponente, su proyecto sustenta la segunda posición, es decir, se trata de un cambio de fondo en la esfera de atribuciones del municipio.

A consideración del Pleno este primer punto.

Señor ministro Ortiz Mayagoitia, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias señor presidente. Aunque se dio cuenta solamente con una de las controversias, la señora ministra ponente aludió en su documento a todas las que están listadas, y esto me parece correcto, dado que la parte que ahora se nos propone tiene cabida y es necesaria en este y en los proyectos subsecuentes, este es una parte común de desarrollo teórico constitucional.

A mi me parece muy bien logrado el documento, lo leí con atención y cuidado, y de mi parte tengo alguna pequeñísima sugerencia que hacer, no sé si convendría en el caso ajustarnos al problemario o ver si los señores ministros tienen objeciones al proyecto, y dedicar nuestra atención a ellas, se hizo un esfuerzo aquí por recoger las distintas exposiciones que hemos sustentado los ministros, se nos da a conocer en el documento en aquellos temas expresamente discutidos, el parecer de cada uno de nosotros, y en otros puntos se nos alerta de que el tema no ha sido discutido. Una propuesta que encausa las conclusiones posteriores, yo creo que de manera acertada y correcta.

Entonces creo que la primera decisión que debemos tomar es si nos ajustamos al problemario o podemos opinar libremente de este proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministro Díaz Romero, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Gracias señor presidente.

A mí me parece que se ha hecho un esfuerzo muy serio en el sentido de la presentación de todos los problemas que suscitan estas reformas de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 constitucional.

Si bien es cierto que ya anteriormente hemos cambiado impresiones al respecto, no me parecería mal que nos ajustáramos al problemario, porque eso representa un seguimiento sistemático de todos los problemas que se van planteando, porque si saltamos de un punto, de un tema para otro, posiblemente en algún momento tengamos que regresar a aquello que ya anteriormente estaba planteado y que no examinamos bien.

Yo propongo, puesto que estamos en la metodología del abordaje de estos problemas, que nos atengamos al cuestionario, al

problemario que se nos presenta, y que de ahí en adelante pues aquellas partes en donde ya hemos cambiado impresiones, en donde aparentemente ya no haya ningún problema novedoso ni ninguna duda, pues se va rápidamente y seguimos al otro punto. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sobre la metodología ¿alguien quisiera hacer uso de la palabra?

En virtud de que hay dos posiciones, por favor señor secretario tome la votación, si consideran que la metodología debe ser siguiendo el problemario, o si por el contrario como lo propone el ministro Ortiz Mayagoitia, debe abandonarse el problemario y discutirse con libertad sobre los distintos puntos que se tratan.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Con el problemario.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Igual.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Igual.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Igual.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Ajustémonos al problemario.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Igual.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Me sumo a que se vea conforme al problemario.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Con el problemario.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Igual.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Igual.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AZUELA GÜITRÓN:** Con el problemario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor ministro presidente, hay unanimidad de once votos en el sentido de que la discusión se haga en los términos sugeridos en el problemario.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, entonces como así se había iniciado, continúa a discusión el tema sobre este tema uno que hemos especificado.

Ministro Díaz Romero, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Gracias señor presidente.

Viendo el problemario yo sugeriría nos fijáramos un poco, fijáramos la atención en la página tres de este problemario, ahí donde dice: “postura de los señores ministros al respecto”. La Comisión de secretarios dirigida por la señora ministra Doña Olga María del Carmen Sánchez Cordero, nos informa lo siguiente, dice: “En general este tema no ha sido un punto motivo de discusión”; sin embargo, el señor ministro Juan Silva Meza considera que la citada reforma lo único que hace es otorgar expresamente el carácter de órgano de gobierno al Ayuntamiento, mismo que ya era reconocido inclusive por este Tribunal. Por ello, esta modificación no implica un concepto novedoso en la esfera de atribuciones del municipio.

Yo estoy esencialmente de acuerdo con la observación de la Comisión, y en realidad para mí la palabra gobernado que se introduce en la reforma de mil novecientos noventa y nueve, a la fracción I del artículo 115, ahí donde dice: “Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento”, en lugar de decir como decía antes: “Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento”, no cabe duda que la palabra y el concepto es nuevo.

Sin embargo, esta palabra introducida ya como reforma segura en 1999, a mi modo de ver no hace más que poner en lo que corresponde realmente a aquello que ya venía haciendo el municipio

desde las reformas de 1983; en realidad desde 1983, tiene facultades importantísimas que lo excluyen o lo sacan ya, lo llevan más allá de simple órgano administrador, para irlo formando como un órgano de gobierno municipal, de manera que cuando se utiliza la palabra gobernado, yo creo que lo único que hace es juntar todas las atribuciones, todas las facultades que ya se le habían venido dando desde 83 y a través de otras múltiples reformas que culminaron con la última de 1999, por eso yo estoy de acuerdo con lo que se menciona, en el sentido de que la palabra gobernado viene como a dar carta de naturalización, permítanme utilizar esta expresión, a lo que ya antes el municipio venía adelantando, yo estaría de acuerdo con esto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, señor ministro Ortiz Mayagoitia y luego el señor ministro Sergio Valls.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Es importante ver el planteamiento de este primer tema, se expresa con la pregunta, el cambio del término administrado por gobernado en la fracción I, del artículo 115, para calificar la acción del ayuntamiento ¿es sólo un cambio semántico, o representa una modificación de fondo en la esfera de atribuciones del municipio?, el principio de que no hay ley ociosa, nos debe llevar a ver con toda atención esta modificación al texto constitucional, yo no creo que cambiar será administrado, por será gobernado, sea una disposición ociosa con la que se quiso significar lo mismo que ya estaba sucediendo, es cierto que antes de esta reforma, el municipio desarrollaba funciones de autoridad y el ayuntamiento y su presidente son reconocidos con el carácter de autoridades, pero la importancia de este cambio para la propuesta del proyecto, es determinar la existencia de un orden jurídico municipal dentro de los diversos órdenes jurídicos que conforman el orden jurídico nacional y esta precisión de administrado que ha sido sustituida por gobernado, desde mi punto de vista no es ociosa, lleva una finalidad de precisión que es la que reconoce el proyecto y

aquí en la explicación que se nos da, es que el cambio de término, ahí significa una nueva conceptualización del municipio como órgano de gobierno, que conlleva entre otras importantes consecuencias, el reconocimiento de una potestad de autoorganización, se me dirá esto ya estaba, pero ésta es esencialmente la que ha sido modificada, por eso al final se dice: “lo anterior encuentra mayor sustento si se concatena este novedoso concepto de municipio como órgano de gobierno, con el contenido que imprimió la reforma a la facultad reglamentaria municipal, según se verá a continuación”; es decir, el proyecto propone hacer una suma de factores contenidos en la reforma constitucional y en esta parte que no habíamos discutido porque no reparamos mayormente en el cambio, o sustitución de una palabra administrado, que ahora dice gobernado, lo que hace el proyecto es llamar nuestra atención y decir: La intención del legislador Constituyente Permanente está puesta de manifiesto desde este momento en que ya no se dice “será administrado”, sino “gobernado”, y esto hay que sumarlo a lo que viene más adelante, las facultades reglamentarias que con una nueva dimensión se le otorgan al municipio.

Creo que es lo único que dice el proyecto y yo estoy de acuerdo con la propuesta.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Sergio Valls, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor presidente.

En la misma línea, valdría la pena recordar que en los cuarenta, en mil novecientos cuarenta poco más o menos, en los cuarenta, el maestro Gabino Fraga en su Tratado de Derecho Administrativo habla de la descentralización por regiones y ahí habla del municipio;

ya se le consideraba en la doctrina de entonces como un organismo público descentralizado por región.

Esto se corrige más adelante; en fin, la doctrina evoluciona, pero sí es de una gran importancia el término si lo vemos también a la luz de esa doctrina que imperaba allá en los años cuarenta, se le está dando al municipio un reconocimiento de nivel de gobierno, que ya se le había dado desde la reforma de mil novecientos ochenta y tres, como lo dijo el señor ministro Díaz Romero y en algunos precedentes de la Suprema Corte también, pero aquí es fundamental que se le da autonomía ya funcional y se le asignan competencias propias, exclusivas, y para remarcarlo aún más se habla de que el ayuntamiento ya no “administra”, sino que “gobierna”, que el gobernar incluye administrar, pero es algo más que administrar.

Creo que es fundamental el cambio y que nos debe de orientar en este sentido, como aquí se ha mencionado.

Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** El señor ministro José Ramón Cossío tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Muchas gracias señor presidente.

Entiendo el argumento de la señora ministra en este cambio de expresiones, pero desde mi punto de vista y a partir obviamente de la Constitución de mil novecientos diecisiete, el municipio fue siempre un orden jurídico. Yo no desconozco la clasificación que hace el señor ministro Valls, y qué bueno que nos la recuerda, de tan eminente jurista como Gabino Fraga, pero desde mi punto de vista la clasificación que hacía Don Gabino Fraga tenía una enorme

importancia desde el punto de vista del Derecho Administrativo, pero no así del Derecho Constitucional.

Yo me hago la siguiente reflexión: ¿Cuáles son las notas características de un orden jurídico en general? No voy a decir en este momento cuál; pensemos después, si queremos, en el orden jurídico federal, en el orden jurídico o los órdenes jurídicos estatales, el orden jurídico del Distrito Federal, hay quien habla en alguna doctrina del orden jurídico constitucional. Y la pregunta que yo me hago es, primera: ¿Cuáles son las características de este orden jurídico?

Primero. Que tenga órganos propios. Segundo. Que tenga procedimientos de creación normativos y que tenga normas con un ámbito espacial de validez propio en este sentido.

Desde mi punto de vista, entonces, el municipio - y esto fue creo que uno de los elementos más importantes en el Constituyente de dieciséis/diecisiete con la reivindicación de un municipio libre, ahí creo que la expresión de "municipio libre", que ahora se ha ido matizando con el tiempo, tiene una enorme importancia - me parece que en la lógica del Constituyente de dieciséis/diecisiete se quería establecer justamente un orden jurídico. Este orden jurídico, por lo demás, me parece que está claramente reconocido en el artículo 105, fracción I, cuando se dice que "...los municipios pueden venir a la controversia constitucional." Y ¿a qué vienen a la controversia constitucional? Me parece que a defender su ámbito competencial propio; a eso es me parece que a lo que se refirió también con claridad el Constituyente en diciembre de noventa y cuatro, para decidir estas facultades.

Entonces, sí me parece interesante este cambio de expresión que nos propone la señora ministra, pero también me parece a mí que el municipio ha tenido siempre (y estoy hablando del diecisiete, porque

las Constituciones anteriores no recogen al municipio libre) el carácter de orden jurídico, subordinado el orden federal, subordinado al orden estatal, pero ha tenido sus características propias.

Lo que me parece que se ha dado en la reforma de ochenta y tres, y luego en la reforma de noventa y nueve, es una explicitación, un desarrollo, una precisión, pero sobre la base de que ahí ya había un municipio libre. Elegimos en este país, afortunadamente, a las autoridades municipales, tienen un mandato, juegan un juego político, tienen después de las reformas del veintitantos la imposibilidad de reelegirse, es decir, me parece que tienen todos los elementos para hacerlo. Creo que nos fuimos muy en la línea de don Gabino al darle estas características administrativas, pero me parece que eso tenía más que ver con un entendimiento administrativo del problema que con un entendimiento político constitucional. Entonces, en ese sentido me parece que lo que viene a hacer la expresión, para retomar el hilo del proyecto, es a culminar con esta etapa, pero no constituir un orden normativo propio, porque me parece que el orden normativo propio fue una de las grandes reivindicaciones del Constituyente. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Continúa este punto. Señor ministro Juan Silva Meza tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias. Brevemente coincidir con lo esencial con el ministro José Ramón Cossío, y la observación que nosotros venimos haciendo es, en el sentido de que el cambio, claro, reconocemos que tiene una orientación en toda la construcción del proyecto, porque hacia allá va caminando, a sostener precisamente la existencia de un orden jurídico parcial, en relación con el municipio; sin embargo, la orientación que siempre hemos dado nosotros, a la inversa, es respecto de que es un orden

jurídico subordinado al estatal, esa es la cuestión. Aquí se asocia, y ese es el camino que va siguiendo el proyecto, en principio, en darle una calificación particular a este cambio de palabras de administrado-gobernado, tiene todo un sentido, desde luego que tiene todo un sentido en la orientación del proyecto; nosotros dijimos, bueno, esa situación la tenía ya reconocida, la tiene desde el ochenta y tres, y además la misma Suprema Corte se la ha venido reconociendo. Esto necesariamente, este carácter de órgano de gobierno, del Ayuntamiento, por ejemplo está relacionado siempre con la facultad reglamentaria, respecto de la cual, ahí la orientación también del proyecto de que se tiene para emitir reglamentos autónomos, para qué, para significar y darle esa ubicación como un orden jurídico adicional a los que se han venido reconociendo. Sin embargo, de acuerdo, yo reconozco que esa es la orientación del proyecto, pero prácticamente eso se vincula con la otra situación de fondo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente. Yo en este punto coincido también plenamente con el proyecto, lo único que quería manifestar y creo que a lo que va el proyecto en cuanto a su determinación de si se trata o no de un orden de gobierno, es porque creo que ya este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación contaba con anterioridad con una jurisprudencia específica, en la que se determinaba cuáles eran los órdenes de gobierno, en los que no estaba incluido el municipio; entonces, creo que la interpretación que el proyecto está haciendo a partir de la página treinta y seis, de la nueva versión que se nos presentó, es precisamente, en su inciso a), establecer que este cambio de término de administrado por gobernado, a lo que conduce es a determinar que se trata de un nuevo, bueno, el reconocimiento como orden de gobierno, no nuevo, porque como ya

lo dijeron los señores ministros, esto ya estaba reconocido desde antes, pero finalmente, lo que se pretende, es el reconocimiento expreso por parte del Pleno, y por parte de la Jurisprudencia de la Corte de este orden de gobierno, incluso para incluirlo dentro de la propia tesis que ya tiene elaborada este Pleno, como un orden específico de gobierno, en tanto el federal, el estatal, el municipal; entonces, yo creo que es correcto, simplemente creo que en este aspecto no había realmente discusión. Ahora, no sé si en un momento dado la discusión podría venir nada más de que si este reconocimiento debe hacerse a partir de la reforma de noventa y nueve, o simplemente es un reconocimiento que ya viene desde la reforma de ochenta y tres, y que se la da el cambio de término, o que ya la tenía; o que el cambio de término, simplemente, es una adición más que va encaminada a reconocer este orden de gobierno para efectos jurisprudenciales de este Pleno de la Corte.

Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Señor ministro Sergio Valls, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ.-** Una precisión, nada más. Efectivamente, como lo dijo el señor ministro Cossío, desde el 17 ya existía esto; sin embargo, reconozcamos que no dejaba de estar dentro de la retórica constitucional, y que todas estas reformas de 83 y la de 99, tienden a hacer operativa, efectivamente, la libertad del municipio, su auténtica autonomía. Entonces, sí es de una gran trascendencia el hablar de que ahora gobierna, no solamente administra.

Solamente eso, gracias, señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Yo me atrevería a añadir –no se ha mencionado– que en la línea de ir considerando al municipio realmente como un órgano de gobierno, aun diría yo, como poder

municipal, también tiene que ver con las reformas de 1994, que entran en vigor en 1995. No hay que perder de vista que la controversia constitucional no se establece en ese año, la controversia constitucional viene desde 1917; y sin embargo, hubo una posición muy consistente en la Suprema Corte, que no admitía como parte legitimada para plantear una controversia constitucional al municipio, porque no lo consideraba Poder. Entonces, yo coincido con quienes ponen el acento en que estas reformas tienen un sentido; quizá un sentido de clarificación, pero el hecho es que la Corte, cuando un municipio le planteaba una controversia constitucional, consideraba improcedente la controversia constitucional. Que fueron pocos casos, de acuerdo, porque eran las características de un sistema en que aún había que tramitar la controversia con base en el Código Federal de Procedimientos Civiles como aplicación supletoria.

Yo siento que cuando, con toda nitidez, en la reforma de 1994 se señala que puede haber controversias constitucionales fincadas por el municipio, se está ya dando un paso muy importante, que después culminaría con las reformas de 99, en donde yo también diría, en esta línea, de que sí tuvieron un sentido y, por lo mismo, pues habría que señalar en el proyecto estos elementos, como de suyo se están señalando.

Me parece que sobre este punto podríamos tomar votación, una votación económica en cuanto a que se admite que aquí se está reconociendo un orden jurídico municipal; pero sí ha habido diferencias en cuanto a que para algunos pues esto era algo que ya venía desde 1917, algunos un poquito más adelante, y como que sería más bien problema de qué idea vendría a predominar en el engrose.

Señor ministro Ortiz Mayagoitia, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA.-** Gracias, señor presidente.

Efectivamente, para hacer una propuesta en ese sentido. En el penúltimo párrafo de la página treinta y seis del proyecto que nos ha circulado la señora ministra, al hablar de esta modificación dice: “Con tal modificación se superó la idea administrativista del municipio, de manera que no fuera concebido como una mera descentralización territorial del Estado Mexicano”. Yo creo que, como dijo el ministro Cossío, esto estaba superado ya desde hace mucho tiempo, no es que esta modificación tenga la trascendencia de abandonar esta tesis; pero podríamos omitir esa expresión y decir: Con tal modificación, se reconoce expresamente al municipio como un auténtico ámbito de gobierno, en el que se debe centrar el crecimiento y desarrollo de la nación. Solamente tuvo la virtud de ser expreso el reconocimiento, porque en realidad el problema de fondo viene después.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** El único problema que yo vería, después de las distintas intervenciones, es que quienes han hecho uso de la palabra, sí han distinguido; para unos no tiene ninguna significación el que se haya modificado “administrado” por “gobernado”. La postura del proyecto es que sí tiene importancia.

Yo pienso que en estos casos es legítimo que el engrose pudiera decir, sin desconocer que no se trata de una cuestión substancial, y que hay quienes aceptan que esto ya se encontraba implícito en la palabra “administrado”; sin embargo, debe considerarse que predominantemente sí se trata de destacar una situación con mayor nitidez, para que se entienda que se trata de un orden jurídico nuevo, en que no se trata sólo de una administración por región, sino que se trata de un órgano de gobierno perfectamente definido. Si están de acuerdo en que pudiera complementarse con algún párrafo que también diera cabida a lo que es no una postura

contraria al proyecto sino un matiz en cuanto a argumentación, pues yo me atrevería a preguntar si en votación económica se aprobaría en principio esta parte del proyecto. Señor ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias. Yo quisiera insistir en lo siguiente: De que sí se haga esta situación de esa expresión en el sentido de que en este tema y exclusivamente en relación con este cambio del administrado por Gobernado, se trata, bueno, la reforma tiene como intención solamente reconocer expresamente el carácter de municipio como ámbito de gobierno, nada más; fortalecer al municipio que es la intención de la reforma, fortalecimiento de sus órganos, de acuerdo; y, hasta ahí, en tanto que la propuesta del proyecto destacada es inclusive variar el criterio de la Suprema Corte en relación con los órdenes jurídicos que venimos reconociendo.

Entonces, si nos estacionáramos nada más en este campo ahorita, vamos, no haríamos el compromiso final de tomar una postura, que es definitivamente trascendente a la que se está proponiendo en los proyectos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Todos recordarán que el municipio desde 1917, tiende a ser reconocido como algo autónomo, fundamental en el desarrollo político mexicano, pero que se da una contradicción en lo que es el querer constitucional y la realidad de México, como el municipio en realidad no logra desarrollarse, precisamente porque había una gran oposición a admitir esa fortaleza, esa autonomía de los municipios. Todavía, si recordamos el sexenio de López Portillo, pues empezaba a trabajarse paradójicamente a través de la Secretaría de Gobernación, o sea, en forma centralista, un desarrollo municipal y había un organismo de la Secretaría de Gobernación que tendía a lograr el desarrollo municipal como conquistar lo que ya la

Constitución desde 1917 quería y yo creo que dentro de ese contexto es muy comprensible todo lo que se está diciendo.

Entonces, si están de acuerdo en que en este punto pudiéramos darlo en votación económica con esos matices que seguramente la ministra ha captado y que pues tendrían alguna argumentación de cómo es factible que en un enfoque se tenga una conclusión en cuanto a algo que existía y simplemente se va aclarando, perfeccionando y otra que ponga un mayor acento como lo pone el proyecto al hablar de que esta expresión de gobernado sí tiene una mayor significación.

Pregunto si en votación económica, ¿estimamos que este problema queda superado y que en esencia está en la línea del proyecto con los matices que se han sugerido?

### **(VOTACIÓN)**

Y, entonces pasamos al tema dos. La reforma de la fracción II, del artículo 115 constitucional, pretendió delimitar el objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del municipio en determinadas materias.

Señor ministro Díaz Romero, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Muchas gracias señor presidente. Nos informa el problemario, en la página ocho, al final, que el proyecto atiende al texto del precepto y a su interpretación genético-teleológica, la que se realiza a través del dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en su punto 4.2, del cual se infiere lo siguiente:

**Primero.-** La intención de fortalecer el ámbito de competencia municipal y las facultades del ayuntamiento, delimitando el objeto y

los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales; de ahí que se modifique el concepto de bases normativas por el de leyes estatales en materia municipal, lo que implica una delimitación de los ámbitos competenciales de las legislaturas y de los ayuntamientos.

**Número dos.-** Que las leyes estatales en materia municipal están limitadas. Los temas que se enuncian en cinco incisos. Aquí yo tengo observaciones, lo mismo que en el punto tres, donde dice: “Que dichas leyes deben orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que le den un marco normativo homogéneo a los municipios de un estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada municipio”. Tal vez yo lo he observado varias veces, sea cuestión tal vez de redacción nada más; de modo que si se encontrara una más adecuada precisión de los conceptos que se manejan; tal vez se permitiría menos dispersión de los criterios que se puedan exponer.

En la primera parte manifesté, o sea en el Tema Dos, inciso 2), “que las leyes estatales en materia municipal están limitadas a los temas que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II”. Yo creo que no es correcto, fuera de los cinco incisos, el artículo 115 establece multitud de supuestos en donde la legislatura estatal puede y debe intervenir. Por ejemplo, en la fracción I, del artículo 115, dice: “Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine”. Esto no está en los cinco incisos de la fracción II.

En el último párrafo de la fracción I, dice: “En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de los miembros si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán dentro de los vecinos a los consejos

municipales; tampoco está dentro de los cinco incisos. Y luego dice en ese mismo párrafo: “Estos consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos por los regidores”. Y en la misma fracción II, dice: “Los municipios serán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley”.

Si nos vamos al último párrafo de la fracción II, se encuentra también un caso, en donde deben y pueden intervenir las legislaturas, dice: “Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del Estado o entre aquéllos con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d).

Pasamos a la fracción III, y en el inciso i), encontramos en el segundo párrafo lo siguiente: “Sin perjuicio de su competencia constitucional en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales”. Último párrafo de esa fracción: “Las comunidades indígenas dentro del ámbito municipal podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”

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

En el penúltimo párrafo, dice: “Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas”, último párrafo de esa fracción: “los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o bien por quien ellos autoricen

conforme a la ley”. En fin, no quiero cansarlos pero a lo largo de todo el artículo 115 aparecen autorizadas por el propio Constituyente, múltiples supuestos, múltiples casos en donde la legislatura debe y puede intervenir en relación con los municipios aparte de los cinco incisos que se establecen en la fracción II; por eso cuando en el número dos de nuestro problemario se dice que las leyes estatales en materia municipal están limitadas a los temas que se enuncian en los cinco incisos, yo creo —como dije antes— que es cuestión de redacción y que habría que aclarar, porque por ejemplo veo el proyecto que viene presentado en el Municipio de Tulancingo y allí no se llega al punto de decir: “aquí ya no puedes intervenir legislatura local”, no, se dan oportunidad a las legislaturas para que intervengan.

Y luego en la parte del número tres que dice: “que dichas leyes deben orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que le den un marco normativo homogéneo a los municipios de un estado sin intervenir en las cuestiones específicas de cada municipio, no creo que llegue hasta ese punto de entendimiento la reforma de mil novecientos noventa y nueve, tal vez se parte de la idea de que están en continuo conflicto, pleito, municipio y estado no, se trata de hacer la convivencia más adecuada, tal vez —pienso yo, — sería mejor no utilizar esta frase de “sin intervenir en las cuestiones específicas de cada municipio” sino decir, tal vez y —es una sugerencia— “pero respetando las características propias de cada municipio” y esto nos lleva a la parte que yo considero fundamental, a mi modo de ver y salvo lo que se determine a través de estas deliberaciones, se inaugura con las reformas de mil novecientos noventa y nueve un nuevo tipo de ley municipal que es acorde con un nuevo tipo de reglamentos que probablemente no era muy conocida o no era conocida en la Constitución Mexicana; lo importante de las leyes municipales a partir de mil novecientos noventa y nueve, me parece que es establecer los principios básicos de los cinco o de los cuatro incisos de la fracción II, en lo que puede

ser el núcleo fundamental que unifique, o como dice el problemario llegue a homogeneizar todos los municipios porque forman parte del estado, pero dejando a salvo todas aquellas facultades que son propias del municipio y que siguiendo los núcleos fundamentales que establecen las leyes municipales puedan emitir reglamentos que vayan determinando con autonomía las características que son propias de cada uno de los municipios.

Creo pues que se está poniendo sobre la decisión de la Suprema Corte llegar si no a resolver en su totalidad todo este tipo de problemática, sí cuando menos iniciar la parte fundamental de decir es una ley muy especial, ya no es como la anterior, solamente debes referirte a los núcleos de esos cinco incisos correspondientes es una ley digamos nueva y la reglamentación es una cuestión de que tomando como punto de referencia este núcleo especial, cada municipio lo pueda adaptar conforme a sus necesidades, conforme a su idiosincrasia, dándole libertad en ese aspecto. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Valls, luego ministro José Ramón Cossío y luego ministra ponente, luego ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor presidente. En este tema 2, referido a si la reforma de la fracción II del artículo 115 constitucional, pretendió delimitar el objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del municipio en determinadas materias, que estamos en este momento debatiendo. Yo estoy parcialmente de acuerdo con el proyecto, la reforma de 99, fortaleció el ámbito de competencia municipal, para lo cual por una parte amplió las facultades del municipio, del ayuntamiento, delimitando a su vez, las de los órganos legislativos estatales, pero también del Ejecutivo Estatal, ya que prevé un amplio catálogo de servicios que corresponde prestar en exclusiva al municipio, como ha señalado el señor ministro Díaz Romero; así pues en el artículo 115 vigente, se

delimita el objeto y los alcances de las leyes estatales, que versen sobre cuestiones municipales, estableciendo en la fracción II, de los incisos a) al e), las materias sobre las que deben ocuparse, mientras que los municipios de la entidad, tienen la facultad de aprobar los bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, pero de acuerdo con esas leyes, de lo que deriva que tanto las entidades federativas como los municipios, tienen delimitado pues, su ámbito competencial, sin que esto signifique que los municipios tienen una autonomía tal, que lleguen o puedan considerarse como entes separados del Estado, de la entidad federativa, pues esa no fue la finalidad, estimo, de la reforma constitucional, sino reitero, la finalidad fue delimitar la competencia de cada uno de esos ámbitos, fortaleciendo la autonomía municipal. Por tanto, al municipio le corresponde la administración pública municipal y las facultades exclusivas que en ese ámbito le confiere la Constitución, y podrá emitir sus propios bandos o reglamentos, en los que regule precisamente todo lo que se refiere a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal, así como también establecer la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia, pero al expedir esa normatividad reglamentaria, debe atender, atender, a las leyes estatales, por su parte, las legislaturas de los Estados, al expedir las leyes en materia municipal, las nuevas leyes a que se refería Don Juan Díaz Romero, no deben interferir en el ámbito competencial de los municipios, atento a que es al ayuntamiento, al que corresponde la función administrativa, esto es: la organización y el funcionamiento de la administración pública municipal, al respecto y con todo respeto, no se comparte la idea aquí expresada en sesiones anteriores, en relación a que los reglamentos municipales sean subordinados, y solamente desarrollen el contenido material de las leyes en materia municipal, pues como se señala en el proyecto, conforme a la fracción II del artículo 115, los ayuntamientos regularan todo lo relativo a su organización y funcionamiento internos, y lo relativo también a la

administración pública municipal, es decir, se trata realmente del desarrollo de un contenido material, propio, lo cual evidentemente no se reduce a un simple desarrollo de las leyes estatales, ni podría lograrse ese objeto, si lo ceñimos a ello, sin que sea óbice el que conforme al artículo 115, fracción II, las disposiciones generales expedidas por los municipios deban estar de acuerdo con las leyes estatales, y por ese hecho, se trate de normas subordinadas o de mero desarrollo, como lo ha planteado, en su momento, el señor ministro Silva Meza, pues de pensarlo así, entonces llegaríamos a la conclusión, puede ser una exageración, que las leyes federales, o bien las constituciones, y las leyes estatales, al tener que estar de acuerdo con la Constitución Federal, son subordinadas o de mero desarrollo de la misma.

La circunstancia de que la normatividad que expida el municipio, debe estar de acuerdo con las leyes estatales municipales, se debe a que, como se asienta en la consulta que analizamos, y que además comparto, la autonomía municipal no llega al extremo de ser un ente separado de la entidad federativa a la que pertenece, por lo que debe existir un marco legal homogéneo, al que deben ceñirse todos los municipios de un estado, pero que no puede interferir en las facultades y materias que constitucionalmente le competen al municipio, respecto de las cuales, precisamente este último, el municipio, podrá emitir las normas que requiera para poder llevar a cabo sus funciones y que dependen de las características propias que dicho municipio tenga, geográficas, poblacionales, urbanísticas, económicas, etcétera, con la limitante de no llegar a controvertir las leyes estatales.

Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Continúa en el uso de la palabra, el ministro José Ramón Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Muchas gracias, señor presidente.

Yo creo que la intervención del ministro Díaz Romero, nos trajo, nos planteó con mucha claridad los problemas de fondo.

Yo cómo veo el problema, de la siguiente forma: ¿Qué es lo que está regulando la fracción II, de este artículo 115?, podríamos pensar en dos soluciones, la primera es: ¿está regulando las competencias de las legislaturas de los estados respecto de los municipios?, o; segundo, está regulando las competencias reglamentarias de los propios municipios sobre determinadas materias?.

Creo que esta idea de las competencias legislativas, en esta forma en que está presentado el proyecto, en la página 9, que leyó Don Juan, yo creo que esto es inadecuado, no se podría regular, a un estado o al Congreso de un Estado, a través de las determinaciones del artículo 115, fracción II, al menos de manera directa.

Creo entonces que lo que estamos regulando son las competencias reglamentarias de los ayuntamientos en ciertas materias.

Ahora, yo el problema lo veo de la siguiente forma: La fracción II, del artículo 115, me permite presentar dos hipótesis, y la primer hipótesis, a su vez, hacer dos distinciones; la primer hipótesis sería ésta: Las legislaturas de los estados, tienen en general, atribuciones para legislar respecto de los municipios, pero en lo relativo a la fracción II, indicada, pueden entenderse dos soluciones. La primera, que la legislatura tiene facultades legales, amplias, y que los ayuntamientos tienen una facultad reglamentaria, sólo respecto de las materias anunciadas en la fracción II.

Creo que ésta no es una cuestión que nos hayamos planteado, de forma tal que podemos claramente descartar.

La segunda, es que las legislaturas, tienen facultades legales, amplias, y que los ayuntamientos tienen una facultad reglamentaria, específica; después vemos qué es lo específico aquí, respecto de esas materias.

La tercera posibilidad es que las legislaturas de los estados no tienen en general atribuciones para legislar respecto de los municipios, sino únicamente respecto de lo dispuesto en la fracción II, indicada, que es a la que se refería el ministro Díaz Romero.

Yo, a esta última, hipótesis, no la comparto, creo que Don Juan, daba buenas razones de la lectura del artículo 115, pero adicionalmente en la segunda carpeta que se nos repartió, en la página 56, la señora ministra, y las compañeras de la Comisión, nos presentan un esquema de lo que ellas entienden por orden jurídico municipal, lo van tratando por Constitución, Leyes Federales, Leyes y Tratados Internacionales, las Constitucionales Locales, y luego en las Leyes Locales y sus reglamentos, y ahí hacen una distinción que me parece muy interesante, entre normas legales, porque estamos en ese ámbito, que deriva del contenido de la Constitución Federal, serían todas aquellas leyes que inciden, que siendo federales, inciden sobre el ámbito federal, éstas son por ejemplo, la Ley de Coordinación, que tiene aplicación, o la Ley de Auditoría Superior, como vimos el otro día, en el asunto, y en estos casos, es evidente que el Congreso de la Unión, emite la ley, y la reglamenta el presidente de la República, en términos del 89.

Luego dice: Normas derivadas del artículo 124 constitucional, y podrían ser también las normas estatales que están expresamente determinadas en la Constitución, estas son leyes que emiten las legislaturas de los estados, y que son reglamentadas por el Ejecutivo del Estado, y hay una enorme cantidad de estas disposiciones. Y luego, distinguen muy bien, estas leyes en materia municipal, específicamente reguladas en el artículo 115 fracción II,

de la Constitución que son: Leyes emitidas por el Congreso del Estado, pero reglamentadas aquí por los ayuntamientos, este me parece que es un corte importante, y luego habría la parte de los reglamentos municipales que ahí si tendrían un carácter autónomo por vía de bandos como tradicionalmente existe, que no necesariamente son de desarrollo legal, pero que pueden tener un ámbito muy acotado a ciertas materias, y con una especificidad municipal muy grande. Creo que este es el esquema completo que nos están presentado los integrantes de la Comisión, insisto, dirigida por la señora ministra, y a mí sí me parece que si vemos el tema en su conjunto lo que queda por definir, yo alguna vez le denomine densidad normativa, pero no le gustó a nadie, a nadie le gustó la expresión; entonces la voy a retirar, pero lo que quería decir con densidad normativa, es simplemente definir cuál es el alcance de las atribuciones reglamentarias que tienen los ayuntamientos respecto de los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, creo que con eso se va ya determinando, y se van construyendo las relaciones entre normas legales, y posibilidad reglamentarias en este caso, creo que ahí es dónde estaría, y yo en ese sentido estoy de acuerdo con el proyecto, que esta facultad reglamentaria del ayuntamiento en los casos de los incisos de la fracción II, es una facultad. Primero. Para reglamentar directamente leyes, y consecuentemente no podría reglamentarlas el gobernador del estado, creo que ahí hay un primero plus, digamos de normatividad y, en segundo lugar, ya es otra parte, por eso no entro al tema, cuál es el alcance, si es una reglamentación estricta como la que se le exige al presidente de la República, o es una reglamentación ampliada como nos está proponiendo el proyecto.

Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora ministra ponente, tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Muchas gracias.

Precisamente yo me iba a referir al cuadro sinóptico que ya se hizo cargo el ministro Cossío de él, y de la página cincuenta y seis, en donde ahí señalamos precisamente el tipo de normas que rigen al municipio.

Pero independientemente de eso, yo sí quisiera hacer algunas precisiones, por supuesto que don Juan me convenció y le escuché diversas disposiciones del propio artículo 105 de reserva de leyes estatales en materia municipal, solo que, por qué nosotros hacemos esta afirmación, de la página nueve del problemario, ¡bueno!, porque nos referimos textualmente a lo que dice la Cámara de Diputados, y si no aquí está la página cuarenta y uno y cuarenta y dos, sobre todo el primer párrafo de la cuarenta y dos, cuando establece la Cámara de Diputados en su dictamen, dichas leyes se deben orientar a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas, que le den un marco normativo homogéneo a los municipios de un estado, “sin intervenir en las cuestiones específicas de cada municipio”. Eso es lo que hicimos, se reprodujo prácticamente y textualmente en estos temas lo que se venía diciendo en el dictamen, pero obviamente yo estoy de acuerdo en lo que el señor ministro Díaz Romero señaló, y por supuesto también lo que el ministro Valls acaba de señalar, y desde luego también, el ministro Cossío que nos acaba, yo me iba a referir al cuadro, pero qué bueno que ya se hizo. Sin embargo, a mí me parece que el matiz que están haciendo los señores ministros en estos dos temas son muy atendibles, pero sí quisiera yo dejar sentado que fue una reproducción textual de lo que dijo la Cámara de Diputados en su dictamen.

Gracias ministro.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministro Silva Meza, luego el ministro Ortiz Mayagoitia y ministro Góngora, tienen la palabra.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias. En relación con este cuestionamiento del Tema Dos, lo repito para situar mi argumento. El cuestionamiento es, la reforma de la fracción II del artículo 115 constitucional pretendió delimitar al objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal, y ampliar la facultad reglamentaria del municipio en determinadas materias, es el cuestionamiento, ya aquí se ha hecho la referencia, ya inclusive la lectura de la parte relativa de la fracción II del artículo 115, para destacar los argumentos, yo lo veo de la siguiente manera: La Constitución impone a los ayuntamientos la obligación de que las normas que emitan, estén de acuerdo con las leyes en materia municipal que deben expedir las legislaturas de los Estados, por otra parte, el propio texto constitucional establece el objeto de las leyes que en materia municipal, deben expedir los Congresos locales, de las que deben derivar las normas generales emitidas por los Municipios.

Si confrontamos el objeto de las leyes que deben expedir las Legislatura Estatales, con las normas de carácter general que pueden emitir los ayuntamientos, encontramos que las materias son coincidentes, las leyes Estatales a que se refiere la fracción II, del artículo 115 constitucional, deben regular las bases generales de la administración pública municipal, lo que tiene correspondencia con la facultad reglamentaria de los ayuntamientos de organizar la administración pública municipal y asegurar la participación ciudadana y vecinal.

Las leyes que establezcan el procedimiento administrativo, los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración municipal y los particulares, tiene relación con la facultad reglamentaria municipal, de regular materias y procedimientos.

En relación con la facultad reglamentaria del ayuntamiento, respecto de las funciones y servicios públicos de su competencia, es

necesario tomar en cuenta que la fracción III, del artículo 115 constitucional, además de establecer las funciones y servicios públicos a cargo de los municipios establece: “Sin perjuicio de su competencia municipal en el desempeño de las funciones a la prestación de los servicios a su cargo, los municipio observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales”. Esta disposición revela que las leyes estatales pueden regular las funciones a cargo de los de los municipios.

Como puede advertirse los aspectos sobre el objeto de las leyes en materia municipal que deben expedir las legislaturas locales, son suficientes para abarcar la facultad reglamentaria y que en la fracción II, del artículo 115 constitucional, se otorga a los Ayuntamientos; aunado a lo anterior debe considerarse que en segundo párrafo de la mencionada fracción, se obliga a los Ayuntamientos a que el ejercicio de la referida facultad se realice de conformidad con lo dispuesto en las citadas leyes, lo que necesariamente se traduce en que los reglamentos que los Ayuntamientos emitan, deben encontrar su justificación y medida en las leyes expedidas por las legislaturas de los Estados.

Aquí hago una referencia a la densidad normativa, esa expresión que usó el señor ministro Cossío, en algunas deliberaciones de este asunto; ahora dice que la retira, yo creo que no la debe retirar, yo siento que es muy gráfica, para determinar precisamente desde mi punto de vista, o a mi conveniencia en el argumento, en tanto que, esta densidad normativa la tiene el reglamento, pero en función siempre de la subordinación que tiene una ley, tiene mayor carga en esta posibilidad de reglamentar, pero nunca en forma autónoma, se dice, sí hay libertad ¡Claro que hay libertad!, más no autonomía, siempre debe estar subordinado y es una carga de densidad normativa en última instancia.

Sigo con estas ideas, la facultad que se otorga a los Ayuntamientos para aprobar diversas normas de carácter general establecida en la fracción II, del artículo 115 constitucional, no los autoriza a emitir reglamentos autónomos, ya que se prevé que su ejercicio se realice de acuerdo con lo dispuesto en las leyes que en materia municipal expidan las legislaturas locales, es cierto que las legislaturas locales no pueden regular todos los aspectos de la vida municipal, sobre todo si se toma en cuenta las diferencias que pueden existir, sin lugar a dudas existen, entre municipios pertenecientes a la misma entidad federativa, tales circunstancias fácticas pueden justificar que en las leyes que expidan las legislaturas, no regulen a detalle todos los aspectos municipales, pero resultan insuficientes para reconocer a los municipios la facultad de reglamentar de manera autónoma aspectos de su interés.

Es necesario que las legislaturas al regular aspectos relativos a sus municipios, lo hagan de tal manera que las bases que fijen a éstos les de libertad de adecuarlas a sus necesidades y circunstancias; pero es libertad, no llega al grado de que los municipios emitan disposiciones que no encuentren su justificación y medida, ya lo hemos dicho, en la legislación local, características fundamentales de la facultad reglamentaria.

El criterio que nosotros sostenemos no implica desconocer definitivamente que la reforma del artículo 99, o que por virtud de ella, se ampliaron las atribuciones y competencias de los municipios con la finalidad de fortalecerlos, circunstancia que considero no puede llegar al extremo desde mi punto de vista, propuesto en el proyecto, en el sentido de reconocer un orden jurídico municipal, pues desde mi óptica esto permitiría la existencia de tantos regímenes municipales como municipios existen en el país.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el señor ministro Ortiz Mayagoitia, luego el señor ministro Góngora, luego el señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Y luego yo.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias señor presidente, muy interesante la intervención de Don Juan Díaz Romero, en cuanto a la necesidad de precisar conceptos, para no dar lugar a confusiones; ciertamente, las legislaturas estatales tiene facultades para normar hasta el detalle algunas cuestiones municipales, pero encuentran restricción en aquellos casos que el artículo 115 establece con toda claridad los casos, no los límites de la facultad de la Legislatura, que es lo que nos tiene en estos casos tratando de poner una línea en una franja muy amplia de penumbra que dejó el legislador Constituyente, a mí entender, el artículo 115, fracción II, crea una nueva categoría de leyes estatales, a la que denomina, Leyes en Materia Municipal, las que, sin demérito de aquellas otras leyes en las que las legislaturas regulan con plenitud cuestiones atinentes al municipio, conforman una categoría especial y restringida que tiene por objeto desarrollar los temas que se precisan en los inciso a) al d) de la propia fracción, conforme a diversos principios que recoge el cuestionario, probablemente esta aclaración de que estamos en presencia de una nueva categoría de leyes estatales a la que la propia Constitución denomina Leyes en Materia Municipal, y el adjetivo de Leyes Especiales en Materia Municipal, sean precisiones necesarias para saber a que nos estamos refiriendo en la discusión, porque desde luego no tiene nada que ver esto con la Ley de Ingresos Municipal, no tiene que ver como en el caso que vimos, una ley estatal que regula las licencias para la venta de bebidas alcohólicas y que delega en el municipio algo para que ejerza su facultad reglamentaria, en este tema de la facultad reglamentaria, probablemente, estamos conceptualmente, no sé si divididos o no hemos precisado

puntualmente nuestra idea, ya señalaba Don José Ramón Cossío, hasta cuáles leyes puede reglamentar el municipio, yo creo que el municipio tiene una reserva constitucional para que se le proteja necesariamente un ámbito de reglamentación en estos temas a que se refieren los incisos a) al e) de la fracción II del artículo 115, constitucional, aquí su derecho a reglamentar no deriva de la ley secundaria, sino directamente de la Constitución, y esta potestad municipal, significa una restricción a las Legislaturas Estatales, no es que no puedan meterse en las cuestiones específicas de cada municipio, como lo dijo la iniciativa, sino más bien, que en estas materias, las leyes locales, deben reservar a los municipios el ámbito propio de la facultad reglamentaria que constitucionalmente les asiste, en todos los demás temas, su facultad reglamentaria ya no es constitucional, sino derivada en cada caso de la ley secundaria que pueden o no expresarla, en materia de alcoholes, por ejemplo, decíamos cuando se discutió el caso, la Legislatura Estatal, pudo llevar hasta el último detalle la reglamentación, pudo no haber dejado ninguna facultad reglamentaria al municipio; sin embargo, le deja algunas determinaciones; con estas precisiones, yo sigo estando de acuerdo con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** El ministro Góngora tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Señor presidente, yo también estoy de acuerdo con el proyecto, los cinco casos que tiene la fracción II del 115, puntualmente los expone la señora ministra, lo que sí me preocupa, es que lo que oí hace un rato, de que los Municipios puedan regular la idiosincrasia de cada Municipio, eso se me hace que pasa más allá de lo que dice la Constitución, lo que dicen los 5 supuestos de la fracción II del 115; sí llegamos al extremo de regular la idiosincrasia de cada municipio como escuché hace un rato, pues entonces regularían por ejemplo las Leyes de la Mesta, las Leyes de la Mesta son instituciones antiguas que todavía

se aplican en los municipios del sureste de México y en otros lugares también donde quienes deciden los juicios, pues no son los jueces locales ni federales, sino son los jueces elegidos por la comunidad; los castigos también se dictan por los jueces de la comunidad y llegar hasta el extremo de la idiosincrasia de cada municipio los llevaría al caos; yo por eso sigo estando también de acuerdo con el cuidado con el que la señora ministra redactó su proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Aguirre Anguiano, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor presidente.

Por lo visto nos estamos acercando todos los ministros y estamos coincidiendo en lo fundamenta con lo establecido en el proyecto, si acaso algunas precisiones y adecuaciones. El contrapunto sin embargo, sigue siendo el señor ministro Silva Meza, porque él entiende una subordinación de las leyes de los reglamentos municipales a las leyes estatales y esto es por la lectura que da a la Constitución; se ha dicho mucho y se ha dicho bien, y mi intervención va a ser muy breve.

Como leo yo el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional, literalmente dice: "Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar", la palabra "aprobar" no creo que sea la que mejor englobe la idea de lo que pueden hacer los ayuntamientos, parecería la aprobación un acto mecánico de decir sí, la realidad es que esto es el texto, pero el contexto es, Los ayuntamientos tendrán facultades para dictar; en seguida que dice: "de acuerdo con las leyes en materia municipal", también es texto contra contexto, esto quiere decir sin incurrir en desacuerdo o en desacato a las leyes especiales, leyes en materia municipal, y esto

ya nos da otra idea, es los ayuntamientos tienen facultades para dictar sin desacuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Entonces el párrafo segundo de la fracción II, lo que nos está diciendo es: "Las facultades municipales son amplias, su taxativa es la ley especial de la legislatura de los Estados en esta materia municipal, pero con la condición de no desacatarlas tienen una amplia facultad para dictar acuerdos, bandos, reglamentos, circulares, etcétera, yo estoy por esta interpretación que es básicamente la que nos propone inicialmente el señor ministro Juan Díaz Romero, y yo sí encuentro la razón de ser de esta disposición municipal, si bien vemos, el gobierno municipal es el más en contacto con la ciudadanía y el más numeroso, después estará el gobierno estatal, más lejano, más remoto del ciudadano y después el federal en equidistancia, el más lejano el federal. ¿Qué es lo que pasa? Porque no existen leyes municipales uniformes, que bien podrían estar dentro del libro constitucional, porque los municipios son diferentes, porque los ayuntamientos son diferentes, porque las regiones son diferentes y sus necesidades son diferentes, no utilizaría la palabra "idiosincrasia", pero sí hay asimetrías culturales, regionales por razón de ocupación, por decenas de razones sociológicas diferentes, y por tanto, esta forma de permitir a cada ayuntamiento dictar sus propias leyes, tiene mucho sentido, como también lo tienen las leyes especiales que deben dictar los Estados para que exista la necesaria armonía que permita a todos vivir gregariamente dentro del Estado; y también los Estados tienen alguna limitación para ajustarse al pacto federal, entonces, esta es la interpretación que doy a este párrafo segundo de la fracción II del artículo en comento.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministra Sánchez Cordero y luego el ministro José Ramón Cossío.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Sí, gracias señor presidente. Bueno yo compartiendo de las intervenciones de los ministros que me precedieron en uso de la palabra, tan es así, que continuando con la lectura del dictamen, precisamente habla de este novedoso concepto de leyes estatales en materia municipal, porque en la página cuarenta y dos, en donde se reproduce parte de este dictamen se dice: “mientras que las leyes estatales en materia municipal, contemplarán lo referente al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos, y demás aspectos que contienen lo siguiente...”; y empieza a hacer precisamente una descripción de estos nuevos incisos; entonces bueno, yo siento que nos vamos acercando en las posturas y por supuesto yo me haré cargo, desde luego, en el engrose de todas estas cuestiones que han venido los ministros mencionando. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministro José Ramón Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente. Y esto que se va diciendo que nos acercamos a una solución, yo creo que sí, el ministro Ortiz Mayagoitia hacía un comentario interesante, yo creo que hay, digamos las leyes que emite cualquier legislatura de cualquier entidad federativa, se crean por un Congreso, por el Congreso del Estado, mediante un procedimiento ordinario respecto de materias generales todas las residuales del artículo 124, tienen un ámbito de espacial de validez para todo el Estado y son reglamentadas, decíamos, por el gobernador del Estado; pero estas leyes en materia municipal –y aquí insisto, engarzo o trato de engarzar con lo que decía el ministro Ortiz Mayagoitia- tienen, me parece las siguientes características, son también: creadas por el Congreso mediante un procedimiento ordinario, sólo respecto de materias específicas que son las de la fracción II del 105, tienen un ámbito espacial general para todos los municipios de la entidad,

pero lo que me parece que viene a ser su nota distintiva es que son reglamentadas por cada ayuntamiento en lo particular, y ahí es donde los ayuntamientos podrían tener estas cuestiones; y en cuanto a lo que decía el ministro Silva Meza, yo quisiera, a ver si lo puedo convencer con este argumento, estamos frente al problema de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, entiendo que hay una diferencia interesante en esto, la fracción II del artículo 115, dice que esa forma de reglamentar, va a ser de acuerdo con las leyes, y el otro modelo que tenemos de reglamentación es el de la fracción I del 89, que se acuerdan todos ustedes, lo constituyen, proveer en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las leyes, ahí es donde creo que está el matiz reglamentario, en un caso es de acuerdo con, y en otro es en su exacta observancia, entonces me parece que aquí nos podría introducir una diferenciación muy importante en esa facultad reglamentaria, al Ejecutivo Federal y después lo reproduce en casi todas las constituciones locales sí se le exige una estricta observancia por diversas razones históricas que aquí no es el caso, pero me parece que al introducir la expresión “de acuerdo con”, tiene una laxitud mayor que es a la que me parece se está refiriendo el proyecto y podríamos sustentarlo desde ese punto de vista diciendo –sí son dos facultades reglamentarias y contienen dos formas distintas de expresión en sus constituciones.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora ministra Margarita Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS.** Gracias señor presidente. En principio dos cuestiones preeliminarias, yo había entendido cuando se platicó del primer tema que en un momento dado, la determinación que se tomaba para efectos de precisar si administración por gobierno constituía o no el reconocimiento ya dado en la Constitución, según se decía desde mil novecientos diecisiete, desde ochenta y tres, desde el noventa y nueve, de que

se trataba de un orden específico de gobierno, que de alguna manera no estaba incluido dentro de nuestra jurisprudencia que sí reconoce otros órdenes de gobierno y que, a lo que íbamos era precisamente a incluir también al municipio, pero hace ratito intervino el ministro Silva Meza y dijo que no era un orden de gobierno, yo pensaba que en esa votación económica que teníamos, esto había quedado de alguna manera incluido ya como parte de la votación que se había dado aceptada de que sí se trataba de un orden de gobierno, pero creo que hay ahí una pequeña discrepancia y pongo atención en ese punto porque si no habrá que tomar votación también en ese sentido, esa es una primera situación. La siguiente situación está referida a qué es lo que entendemos por leyes municipales, y creo que de ahí es donde proviene prácticamente la confusión que nos motiva a esta discusión, en realidad todo lo que implica hacer una ley va a provenir del Congreso del Estado, llámese como se llame, siempre será una ley que emita, que emane del Congreso del Estado, si se trata de una ley municipal va a ser una ley que está encaminada a regular determinadas situaciones de carácter municipal pero proviene del Congreso del Estado, qué es lo que hace el municipio para en un momento dado regular situaciones particulares y concretas; es reglamentar esto, a través de reglamentos o a través de bandos de policía y buen gobierno; finalmente se decía ¿cuál es la facultad que tiene el municipio para emitir este tipo de reglamentaciones?, y aquí es donde quizás esté el punto fino del problema, donde el ministro Silva Meza dice –no puede ir ni un centímetro más allá de lo que le está diciendo la ley estatal correspondiente-, por qué razón, porque está regulando esta ley y un poco la postura del proyecto de la ministra Sánchez Cordero y de varios de los señores ministros que me han precedido en el uso de la palabra, es en el sentido de que sí, el municipio tiene la posibilidad o la facultad de ir más allá de lo que se establecen en estas leyes municipales, yo lo que diría no es que tenga la posibilidad de ir más allá, finalmente estas leyes municipales o leyes

que establece el Congreso del Estado qué van a regular, la situación correspondiente a las bases generales que se establecen, para qué, para la convivencia de un municipio; ahora que el municipio en lo particular tenga la posibilidad de regular, de acuerdo ya no diríamos a su idiosincrasia, sino a las situaciones particulares específicas y concretas, desde el punto de vista económico, político, social que se establezca en cada una de las demarcaciones municipales, eso es a lo que se está refiriendo prácticamente la facultad reglamentaria y la facultad de emitir bandos de policía y buen gobierno, exclusivamente a esa situación específica que se da en cada municipio en particular, pero evidentemente yo creo que aquí les decía está el punto fino porque evidentemente no van a ir más allá ni de la Constitución, ni de las leyes municipales que establezca el Congreso del Estado, ni de todas las leyes que se establezcan en esta materia por el propio Congreso local, por qué razón no pueden ir más allá, bueno, simple y sencillamente porque no podrían regular una materia diferente a la que se refiere a su administración, organización, hacienda, o sea, no pueden ir más allá, en el momento en que vayan más allá de estas determinaciones estarán invadiendo una facultad que no les corresponde, a lo único que se está refiriendo está facultad reglamentaria es a la regulación específica de las circunstancias particulares y especiales de cada uno de estos municipios. Yo creo que esta es la única discrepancia que tenemos, por qué pueden ir a lo mejor a no establecer una reglamentación idéntica en cada uno de los municipios, yo creo que a eso se refiere la diferenciación, es decir, si se están estableciendo las bases generales a través de la ley que otorga la ley municipal que se emite por el Congreso del Estado, qué quiere decir, que la reglamentación que se haga en los diversos municipios que integran esa entidad federativa, no van a ser iguales, por qué no van a ser iguales, porque cada una de estas reglamentaciones va a responder a su particular situación económica, social, política de cada municipio, entonces por eso no van a ser iguales, a eso se refiere esa libertad, esa facultad que tienen los municipios de poder

reglamentar, pero de ninguna manera quiere decir ni que se van a ir más allá de las leyes que establezca la legislatura del Estado, porque está estableciendo las bases, para qué, pues para que todos los municipios tengan una reglamentación específica, ni va a poder ir más allá de la Constitución, ni de los Tratados Internacionales, ni de las Leyes Federales, porque estaría invadiendo una competencia que no le corresponde, entonces, por qué se particulariza de esta manera esta facultad, pues por las diferencias que existen en cada una de estas demarcaciones territoriales, pero finalmente en un marco legislativo que se establece a través del llámese ley municipal, llámese ley estatal, llámese ley federal, llámese Constitución o Tratado Internacional, es a lo que se tienen que ceñir los municipios, simple y sencillamente sin que exista una subordinación específica, sino únicamente en la pirámide jerárquica que ya nuestra Constitución establece dentro de estas mismas normas pero que van a responder a qué, a una particular situación de cada uno de ellos, no es que se les dé la posibilidad abierta de legislar a cada quien de lo que quiera, por qué, porque tienen una autonomía gubernativa y municipal, sí tienen una autonomía en el ámbito de sus facultades, en el ámbito de su especificidad, podríamos decir, pero no tienen una libertad para regular absolutamente todo lo que quiere el municipio, por qué, porque hay otro tipo de limitaciones de carácter legal, constitucional, incluso de las propias entidades municipales, entonces yo creo que el proyecto de alguna manera lo está tratando de esa forma , incluso, aun cuando dice el ministro Cossío que retira lo de la densidad normativa, pues el nuevo proyecto que nos pasaron se está haciendo cargo de ella y así lo establece en varias páginas, en este sí lo establece y si quieren les menciono efectivamente en qué pagina está, pero bueno, finalmente eso es una argumentación que si no se llega a estar de acuerdo se puede eliminar. Yo voy únicamente como un aspecto final, al cuadrado que de alguna manera corresponde a lo dicho por el señor ministro Díaz Romero, lo dicho por el ministro Cossío, por el ministro Ortiz en algunos

aspectos, y en cuanto al cuadrito que se establece que a mí me parece muy correcto para que en un momento dado se delimite cuál es precisamente esa circunscripción jurídica que tiene el municipio. Yo lo único que haría sería a lo mejor redistribuir alguna llavecita, dice: “el orden jurídico municipal” y establece en una primera fila Constitución, Tratados, Constituciones Locales, Leyes Locales y Reglamentos Municipales, no, yo derivaría una primera llave “Constitución Federal”, por qué, porque es nuestro Órgano Normativo máximo, y ahí le abriría otra llavecita donde se dijera “Tratados Internacionales, Leyes Federales, Constituciones Locales”, y luego le abriría otra llavecita, Constituciones Locales, donde se dijera, “normas que inciden en el ámbito estatal, normas que inciden en el ámbito municipal, bases, y en todo caso, los Reglamentos Municipales”, y de ahí ya, de las normas que inciden en el ámbito municipal, las otras llaves que se establecen con lo que el ministro Cossío había mencionado, me parece correctísimo, está delimitándose de manera puntual y exacta cuál es la normatividad jurídica que tiene un municipio, pero para concluir simple y sencillamente no creo que se les estén dando facultades extraordinarias a los municipios para regular lo que quieran, tienen que regular lo necesario, lo que corresponde a su ámbito específico de competencia, a eso se está refiriendo, y cuál es la libertad que se le da en relación con las leyes municipales y las leyes locales que emite el Congreso de la Unión, pues la especificidad de las diferencias que existen entre cada uno de estos municipios que las regulen de acuerdo a estas diferencias, eso es lo único, —que en mi opinión—, se les está dando pero ni van más allá de las leyes municipales establecidas por el Congreso del Estado ni por las demás leyes que regulan su marco normativo.

Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Continúa, señor ministro Silva Meza tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias, nada más como un comentario a la señora ministra Luna Ramos, coincide totalmente con mi posición, absolutamente y totalmente con mi posición y le agradezco, nada más una precisión en relación, a una confusión pareciera, yo dije que no es un orden de gobierno, no, desde luego que es un orden de gobierno, mi posición ha sido en el sentido de que las consideraciones que se vierten en el proyecto, orientan a determinar que hay, o todo un orden jurídico en materia municipal, o sea, qué es un orden jurídico en materia municipal, pero sabemos que un orden jurídico o sea un sistema como tal, constituye una unidad normativa, no, el otro es un orden de gobierno, desde luego quedó votado y yo también estuve de acuerdo en ese sentido, que hay ese reconocimiento, en eso es la variable en tanto que es un órgano de gobierno, no, mi problemática es en el sentido, muy simple, que por eso es que hay coincidencia si nos ponemos a ver, con el proyecto que hemos estado analizando ya recopiladas todas las discusiones que tenemos ya en esto mucho, mucho, en ello ha venido recopilando los criterios, conciliando, ajustando y yo estoy con la mayoría, con la casi totalidad, qué es lo que me ha venido inquietando a mí, las expresiones, muchas expresiones, o sea, una constante en una expresión que se utiliza en todo el proyecto y venía yo haciendo el señalamiento en la página 37, 46, 48, 49, 51, 53, 54, 55, 56, luego de la 88 a la 101, en el sentido, en principio de la existencia del orden jurídico municipal, apoyado en la facultad de los ayuntamientos para expedir una nueva clase de reglamentos, en esa nueva clase de reglamentos es donde, so pretexto de la autonomía, lo separan de la subordinación que necesariamente más cercana o más lejana está de la ley, por eso decía yo que la señora ministra Luna Ramos estaba de acuerdo conmigo al señalar, está la pirámide normativa, claro que está la pirámide normativa y el reglamento no es una invención normativa del municipio, no, a mí me inquietan todas esas expresiones que dicen, bueno, pues esta facultad, ¿esta es una nueva facultad? no es una nueva facultad, desde el 83, tienen esa posibilidad de emitir reglamentos, bandos,

etc., en las expresiones que se quiera, no hay nuevo orden jurídico municipal, ese ha sido mi planteamiento y la conclusión es en el sentido la amplitud reglamentaria no puede llegar, ese es el tema de la densidad, qué es lo que sí se les ha dado, que ellos regulen su propia realidad, de acuerdo, de eso es de lo que están más enterados, pero a partir de las bases municipales, necesariamente, pero esto no constituye, desde mi punto de vista, un nuevo orden jurídico municipal, esto es el gran descubrimiento, yo no lo concibo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministra Sánchez Cordero, tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Señor, yo por el contrario aquí está la gran diferencia, precisamente en la subordinación, este es un marco jurídico de referencia y por supuesto desde que hice yo la presentación al principio de esta sesión, así lo señalaba, la gran diferencia con el ministro Silva Meza es que él opina que los reglamentos municipales son subordinados y son de desarrollo el contenido material de la ley estatal, pero hasta donde yo pude entender las intervenciones de los señores ministros y de las sesiones anteriores, esto no era así, es decir, tienen un contenido innovador, desde luego no pueden contrariar las leyes estatales pero son solamente el marco de referencia, y por supuesto que ahí está la autonomía de estos reglamentos y aquí sí está la gran diferencia, entre la posición del señor ministro en la llamada subordinado, subordinación a qué, a las leyes y solamente como él lo dice, un desarrollo de contenido material, pero sí hay una diferencia en mi opinión, no de grado ni de densidad, yo creo que sí es un diferencia importante entre las diversas posiciones hasta donde yo he llegado a entender.  
Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, continúa el asunto a consideración del Pleno.

Ministro Silva Meza tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias.

Nada más una precisión, la posición que yo adopto, vamos no choca ni impide y ya hemos tenido ese ejercicio en controversias con temas municipales en el sentido de la decisión de los asuntos, en tanto que hay coincidencia, vamos en el principio en donde no hay en esa calificación de la existencia de unos reglamentos y darles esa autonomía, es donde yo no estoy de acuerdo.

Cuando analicemos aquel asunto, no recuerdo de dónde era, con el tema de "Alcoholes", creo que el municipio de Aguascalientes, precisamente el ejercicio que hacíamos, que hicimos en la ponencia, fue en el sentido de advertir cuáles eran las bases y cuáles eran los temas propiamente municipales, vamos, vamos ya en el ejercicio del cotejo de la constitucionalidad, nosotros no tenemos problema, sino lo otro, es decir, esto no constituye un orden jurídico municipal, prácticamente; la existencia del reglamento, la existencia de la disposición, la necesidad de hacerlo, la vinculación social, la vinculación con su realidad, la aceptamos definitivamente; sino es otra posición de otro orden en el sentido de una posición, vamos a decir de no aceptación en una interpretación que está haciendo para llegar a una conclusión y darles autonomía a estas disposiciones, digo son reglamentos heterónomos, hay subordinación, pero es otro tipo de situación.

A qué voy, ya en el desarrollo de este análisis que se vaya haciendo asunto por asunto, que no les extrañe que esté yo de acuerdo con esa situación, mi posición es de blanco-negro, no definitivamente no y yo admito y reconozco el trabajo que

se ha hecho en este proyecto y yo insisto, yo estoy de acuerdo con el 90% de las posiciones que ahí se hacen.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Ortiz Mayagoitia tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Para una moción con propuesta señor presidente.

El Tema Dos se centra en la determinación de si las leyes estatales en materia municipal delimitan el objeto y alcances de la facultad de los Congresos y amplían la facultad reglamentaria del municipio, ya nos hemos manifestado ampliamente sobre esto, pero veo que el Tema Tres, también ya lo dictamos, cuál es la extensión normativa del reglamento frente a las leyes estatales en materia municipal y la gran pregunta es la que contiene el Tema Cuatro, con base en la interpretación del artículo 115 constitucional, puede concluirse que existe un orden jurídico municipal con características y perfiles propios, distintos de los órdenes jurídicos estatal, federal, constitucional, si el del Distrito Federal, yo creo que sobre esto, quizá estemos ya en condiciones de votar.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sin embargo yo pues casi pediría a quienes han hecho uso de la palabra, que precisaran su posición; el ministro Díaz Romero hizo una serie de manifestaciones que de algún modo nos separaban del proyecto, porque yo advierto que con una gran naturalidad se dice: bueno hacemos la adecuación del proyecto y esto queda poca precisión.

La intervención de la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos va en la línea del ministro Díaz Romero, parece estar de acuerdo con el proyecto e incluso expresamente lo manifestó

y el ministro Silva Meza considera que coincide totalmente con él; luego entonces, como que es necesario que hagan sus precisiones, como que según acaba de decir el ministro Ortiz Mayagoitia, mucho de lo que se ha dicho, está mas bien vinculado con el Tema número Cuatro, que es el que prácticamente significaría que hay un campo ajeno a las leyes municipales dictadas por el Congreso, que es exclusivo del municipio; entonces, ahí es donde tendríamos que llegar finalmente, son temas muy conectados y en este momento tendríamos que votar o con el proyecto, con las adecuaciones que aceptó la ministra o con el ministro Silva Meza, pero el ministro Silva Meza sostiene una posición que de algún modo resulta coincidente con la ministra Lunas Ramos, porque ella dice: bueno en última instancia aun cuando haya algo exclusivamente municipal, pues finalmente tendrá que estar respetando a las leyes del Estado, a la Constitución local, a la Constitución Federal, a los Tratados Internacionales, en fin, todo el orden jurídico, parece que como la distinción por el ministro Silva Meza es que él sólo admitiría que las leyes municipales sean de algún modo derivación que las leyes, el campo de acción, el reglamento municipal propio, tendría que estar derivado de las leyes municipales, y no es propio sino que es derivación y desarrollo de las leyes estatales y municipales.

En otras palabras, el Estado puede legislar en toda la materia municipal y no tiene límites, y el municipio podrá reglamentar lo que ya está en las leyes municipales, es como de algún modo yo lo he entendido; en cambio, la postura del proyecto, es decir, hay campos que no puede legislar el Estado, que no forman parte de las leyes estatales y municipales, sino que es un campo propio del municipio.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Una reserva municipal.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Exactamente, creo que esa es la gran diferencia que en un momento dado se presenta. Yo en consecuencia más bien diría que todavía no votemos el asunto, porque si en esto se están involucrando un problema que está en el punto cuarto, estamos en el dos parece que del tres de algún modo ya se agotó todo lo que se dijo, pero vamos a plantear el tres y el cuatro y todavía tenemos cinco minutos para hacerlo.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Gudiño.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** De la discusión hasta aquí, hasta donde pude entender, yo creo que están invertidos los puntos, yo creo que el punto fundamental es el tercero, el de la reserva municipal.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** El cuarto.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** El cuarto, porque, por ejemplo, la ministra Luna Ramos nos habla de que dentro de sus límites, el municipio puede ser..., pero estamos discutiendo cuáles son los límites.

Si no hay una reserva municipal o un ámbito exclusivo del municipio, bueno pues es un tema y ya todo lo demás se va por consecuencia; entonces yo creo que lo primero que debemos definir es, como lo dice el proyecto y yo estoy de acuerdo con el proyecto, que sí hay un ámbito de reserva del municipio, y segundo lugar, habría que ver de qué tamaño es ese ámbito, qué es una base..., en fin, pero yo creo que lo primero es: ¿Hay una base de reserva para el municipio o no hay una base de reserva para el municipio? Si no hay, continuamos en un sentido la discusión, si la hay va a seguir en otro sentido muy diferente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bueno, yo diría que lo primero es lo que ya discutimos, porque de otra manera se va a perder lo que ya discutimos, entonces, lo que ya discutimos sirve de marco de referencia a los puntos tres y cuatro, que son los que vamos a seguir viendo, y efectivamente, el punto neurálgico es el relativo a si puede haber un campo exclusivo del municipio frente al Estado, de manera tal que si el Estado legislara en esto estaría invadiendo las facultades del municipio.

Creo que ese es el punto fundamental.

Pues si les parece, vamos a levantar la sesión, reflexionen sobre este tema, vincúlenlo a todo lo que se ha estado discutiendo, y yo pienso que vamos caminando, vamos avanzando, es una problemática muy amplia, pero finalmente esto va a facilitar no sólo que se puedan resolver todos los asuntos que se han listado, sino que se establecerán criterios de una gran trascendencia para toda la problemática de los municipios.

En consecuencia, se cita a la sesión que tendrá lugar el próximo jueves, a las once en punto, y se levanta esta sesión.

**(CONCLUYÓ LA SESIÓN A LAS 14:00 HORAS)**