

**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 18 DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL SIETE.**

**SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS**

**1**

<b>NÚMERO</b>	<b>ASUNTO</b>	<b>IDENTIFICACIÓN , DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.</b>
	<b>LISTA OFICIAL ORDINARIA VEINTINUEVE DE 2007.</b>	
<b>1/2007</b>	<p><b>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL</b> promovida por el Municipio de Lázaro Cárdenas, Estado de Michoacán, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, demandando la invalidez de los artículos del 174 al 180, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso de la mencionada entidad, y la resolución contenida en el Decreto Legislativo número 82 de 14 de noviembre de 2006, relativa a la revocación del mandato de Regidores Propietarios y del Síndico Suplente, publicados en el Periódico Oficial estatal el 13 de enero de 2005 y el 17 de noviembre de 2006, respectivamente.</p> <p><b>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA)</b></p>	<b>3 A 71 Y 72</b> <b>INCLUSIVE.</b>

**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  
DIECIOCHO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL SIETE.**

**A S I S T E N C I A:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.**

**SEÑORES MINISTROS:**

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.**

**JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.**

**MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.**

**JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.**

**GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.**

**JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.**

**MARIANO AZUELA GÜITRÓN.**

**SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.**

**OLGA MA. SÁNCHEZ CORDERO.**

**JUAN N. SILVA MEZA.**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:15 HORAS).**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión. Señor secretario sírvase dar cuenta con los asuntos del día.

**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 noventa y uno ordinaria celebrada ayer.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A consideración de los señores ministros el acta con la que se dio cuenta y que previamente se les repartió. No habiendo objeciones ni observaciones, les consulto si se aprueba en votación económica.

**(VOTACIÓN FAVORABLE)**

Quedó aprobada el acta señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

Sí señor, gracias.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL  
NÚMERO 1/2007. PROMOVIDA POR EL  
MUNICIPIO DE LÁZARO CÁRDENAS,  
ESTADO DE MICHOACÁN, EN CONTRA  
DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y  
EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD  
FEDERATIVA, DEMANDANDO LA  
INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS DEL 174,  
AL 180, DE LA LEY ORGÁNICA Y DE  
PROCEDIMIENTOS DEL CONGRESO DE  
LA MENCIONADA ENTIDAD, Y LA  
RESOLUCIÓN CONTENIDA EN EL  
DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 82 DE  
14 DE NOVIEMBRE DE 2006, RELATIVA A  
LA REVOCACIÓN DEL MANDATO DE  
REGIDORES PROPIETARIOS Y DEL  
SÍNDICO SUPLENTE, PUBLICADOS EN  
EL PERIÓDICO OFICIAL ESTATAL EL 13  
DE ENERO DE 2005 Y EL 17 DE  
NOVIEMBRE DE 2006,  
RESPECTIVAMENTE.**

La ponencia es del señor ministro Juan N. Silva Meza y en ella se propone:

**PRIMERO.- ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.**

**SEGUNDO.- SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS  
174, 175, 176, 177, 178, 179 Y 180 DE LA LEY ORGÁNICA Y DE  
PROCEDIMIENTOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE  
MICHOACÁN, CONTENIDOS EN EL DECRETO 519 PUBLICADO  
EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN EL  
13 DE ENERO DE DOS MIL CINCO, ASÍ COMO LA RESOLUCIÓN  
DE CATORCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL SEIS, CONTENIDA  
EN EL DECRETO 82 Y PUBLICADO EN EL CITADO MEDIO  
OFICIAL INFORMATIVO EL DIECISIETE DE NOVIEMBRE DE  
DOS MIL SEIS, EN TÉRMINOS DEL CONSIDERANDO QUINTO Y  
PARA LOS EFECTOS PRECISADOS EN EL CONSIDERANDO  
SEXTO DE ESTA EJECUTORIA.**

**TERCERO.- SE REQUIERE AL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN, PARA QUE DÉ CUMPLIMIENTO AL PRESENTE FALLO E INFORME DE ELLO A ESTE ALTO TRIBUNAL EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS EN EL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE ESTA RESOLUCIÓN.**

**CUARTO.- PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el señor ministro Silva Meza, para la presentación de su asunto.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias señor presidente, como ha dado cuenta el señor secretario, la presente Controversia Constitucional se promueve por el Municipio de Lázaro Cárdenas, Estado de Michoacán, en contra de los Poderes Ejecutivo, y Legislativo de la propia entidad; el Municipio actor solicita la invalidez del Decreto 519 a través del cual se reformaron y adicionaron los artículos 174, 175, 176, 177, 178, 179 y 180 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, publicada en el Periódico Oficial del Estado el trece de noviembre de dos mil cinco, que regulan el procedimiento para la desaparición y suspensión de Ayuntamientos y suspensión o revocación de alguno de sus miembros; asimismo, la invalidez de la resolución de catorce de noviembre de dos mil seis, contenida en el diverso Decreto Legislativo 82 publicado en el Periódico Oficial estatal el dieciséis de noviembre de dos mil seis, por medio del cual el Congreso del Estado determinó revocar el mandato de diversos integrantes del Ayuntamiento del Municipio de Lázaro Cárdenas, Estado de Michoacán, la ponencia propone —ya se ha dicho— declarar procedente y fundada la Controversia Constitucional; declarar la invalidez de los artículos a los que he hecho referencia

de la Ley Orgánica también citada, contenidos en el Decreto 519, publicado en las fechas que he señalado; requerir al Congreso del Estado de Michoacán, para que informe sobre el cumplimiento dado a esta ejecutoria, en su caso.

Esta determinación se sustenta esencialmente en lo siguiente: de conformidad con lo dispuesto por el tercer párrafo de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal, las Legislaturas de los Estados están facultadas para suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, siempre y cuando tal decisión se tome por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes se actualice alguna de las causas graves que la ley local establezca y que los miembros de los Ayuntamientos tengan oportunidad suficiente para rendir pruebas y formular alegatos; ahora bien, de un análisis integral de los artículos 174 y 180 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso de Michoacán, se advierte que si bien desarrollan el procedimiento para la desaparición y suspensión de Ayuntamientos y suspensión o revocación de alguno de sus miembros, en ninguno de ellos se establecen cuáles son y en qué consisten las causas graves que justifiquen la instauración de dichos procedimientos por lo que se concluye que los preceptos combatidos resultan contrarios a lo dispuesto por el artículo 115, fracción I, párrafo tercero de la Constitución Federal, por lo que se propone declarar su invalidez; como consecuencia de lo anterior se hace extensiva la declaratoria de invalidez a la resolución de 14 de noviembre de 2006, contenida en el Decreto Legislativo número 82, a través de la cual el Congreso de la entidad, determinó revocar el mandato a diversos miembros del Municipio actor y que constituyó el primer acto de aplicación de los preceptos combatidos, ordenándose al Congreso del Estado, la restitución en el cargo de los munícipes destituidos, éstas son en síntesis señores ministros

las consideraciones que sustentan la resolución que ahora pongo a su consideración. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Está a discusión el proyecto primero en la parte procesal de competencia, oportunidad de la demanda y legitimación activa y pasiva de las partes, si en estos temas no hay comentarios la damos por superada y queda a discusión el proyecto en cuanto al fondo. Señor ministro Fernando Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor presidente. Señoras y señores ministros a mí me parece que este asunto es de la mayor relevancia, porque nos enfrentamos a una decisión que se tomó en la Legislatura del Estado y que está apoyada en una investigación exhaustiva, no obstante ello, el problema que se nos presenta y que refiere el proyecto en mi opinión correctamente, es una cuestión de omisión legislativa en función del 115 constitucional que señala claramente que cuando se vaya a suspender o a relevar a miembros de un Ayuntamiento, de un Municipio tiene que hacerse conforme a las causas graves previstas en ley, en el caso se acredita que el legislador no tuvo el cuidado de establecer estas causas graves en la ley y consecuentemente la Legislatura al realizar la investigación, constatar como se desprende de los autos una serie de irregularidades, tomó la decisión de aplicar el 115 de la Constitución local y la Ley Orgánica del Congreso, para destituir a los miembros del Ayuntamiento, esto es lo que generó la controversia que hoy nos ocupa, a mí me parece que evidentemente existe aquí un problema de fundamentación en función de que no existen esas causas graves previstas en ley, aquí de nueva cuenta el Constituyente nos mete en el problema de si la referencia ley se está refiriendo a Constitución o ley secundaria del Estado; sin embargo, creo esa es

mi opinión, que debe entenderse genérico, puede ser en la Constitución o en las Leyes locales, en ninguno de los ordenamientos del Estado, existe esto. Sin embargo, a mí me parece que el proyecto va más allá de lo que es necesario al proponer que se invaliden todos los artículos de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, porque si los vemos los artículos 175 al 180, son de aspecto adjetivo, procesal y lo que están haciendo es garantizando el derecho de audiencia, de defensa y de resolución de quienes estén en estas condiciones a mí me parece que el problema está en el artículo 174 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado, en virtud de que este artículo, lo que señala es que se podrá llevar a efecto efectivamente la separación conforme a la ley y precisamente la ley es la que debería establecer las causas graves, si este ordenamiento habla genéricamente de ley, entonces resulta ambiguo, si hubiese otro ordenamiento que estableciese causas graves, debió haber hecho la referencia a ese ordenamiento específico, y no lo hace; consecuentemente me parece que en este sentido, ese precepto, el 194, sí resulta contrario a lo que establece el artículo 115 constitucional, por no establecer las causas graves, o en su caso hacer la remisión precisa al ordenamiento que las tuviera. Insisto, de lo que se desprende del proyecto y de lo que nosotros pudimos revisar, en ningún otro ordenamiento se establecen causas graves para estos efectos.

Por otra parte, también me parece que en la resolución, y yo le sugeriría respetuosamente al ponente, que si lo estima conveniente se incorporara, se establezca claramente que esto no es, de ninguna manera una eximente de responsabilidad; es decir, son dos cuestiones diferentes, una cosa es las responsabilidades en que hayan podido incurrir los miembros de ese Ayuntamiento, que sean sancionables a través de los mecanismos de responsabilidades que

existen, y otra cuestión que es la que aborda el proyecto, es, precisamente si la Legislatura actuó conforme lo señala la Constitución General de la República en este caso; desafortunadamente, porque yo creo que la Legislatura estatal hizo una tarea muy completa para identificar las responsabilidades en que se incurrió, pero desafortunadamente existe este problema de orden constitucional, en donde las causas graves que ordena el artículo 115, se establezcan en ley, no existen previstas por el Legislador. Luego entonces, me parece que debemos dejar salvadas las demás vías de responsabilidad que puedan existir, para que se hagan valer en los términos constitucionales y legales establecidos, porque parecería que esto, podría considerarse que al nosotros resolver, si fuese el caso y así lo estima el Pleno, que efectivamente hay una razón de inconstitucionalidad en este procedimiento, que las personas que intervinieron en esas irregularidades, quedarían ya exculpadas, eximidas de cualquier responsabilidad. Por lo tanto yo pediría, si lo estima así el ponente, que en este punto considerara la incorporación de un párrafo en estos términos.

Finalmente, yo considero que efectivamente, por estas razones, el acto que se contiene en el Decreto 82, resulta inconstitucional; además me llamó profundamente la atención que en la aprobación del propio Decreto número 82, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno, fechado el viernes diecisiete de noviembre de dos mil seis, no se establezca ninguna fundamentación, ninguna razón para la decisión que se adopta, y buscando en los antecedentes no encontré nada en donde yo pudiera encontrar esa fundamentación; consecuentemente me parece que por todas estas razones, el sentido del proyecto es correcto con las reservas que yo he planteado, que a mi juicio deben ser tomadas en cuenta. Gracias.

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

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor presidente. Efectivamente como lo ha señalado el señor ministro Franco, en el caso particular nos encontramos con que, ni en la Ley Orgánica y de Procedimientos del Estado de Michoacán, cuya invalidez se está reclamando, ni en la Ley Orgánica Municipal, ni en la Ley de Fiscalización Superior, ni en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, todas desde luego de la misma Entidad Federativa, se contempla dispositivo alguno que prevea las causas graves a que hace referencia la Constitución, para que una Legislatura local pueda suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido, o suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. De esta manera, al no existir esa norma en las leyes del Estado de Michoacán de Ocampo, que establezca o que regule cuáles son las causas graves, o cuando se actualizan éstas, para poder proceder en los términos del párrafo tercero de la fracción I del 115 constitucional, es inconcuso que el Legislador local violentó tal dispositivo constitucional al establecer en la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, los artículos que contienen el procedimiento para la desaparición y suspensión de ayuntamientos y suspensión o revocación de alguno o algunos de sus miembros. Ello ya que no existe como ya señalé, dispositivo alguno que establezca una exigencia constitucional, en el que la ley local prevea, las causas que se considerarán graves, para el efecto de poder suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido, o suspender o revocar el mandato de alguno o algunos de sus miembros; además, el propio proyecto señala que resulta aplicable el criterio sustentado por este Pleno, de rubro:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTO POR EL CUAL LA LEGISLATURA DE UN ESTADO, DECLARA LA**

**SUSPENSIÓN O DESAPARICIÓN DE UN AYUNTAMIENTO, SIN CUMPLIR CON LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TRANSGREDE LA PRERROGATIVA CONCEDIDA A DICHO ENTE MUNICIPAL, CONSISTENTE EN SALVAGUARDAR SU INTEGRACIÓN Y CONTINUIDAD EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES DE GOBIERNO”.**

Hasta ahí el rubro del criterio.

Por lo tanto, al estar de acuerdo con las consideraciones vertidas en la consulta que analizamos, mi voto será a favor del proyecto.

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

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** Me parece que el señor ministro Franco González Salas, en su intervención, destacó muy atinadamente la importancia de este asunto, planteó algunos problemas que a mí me llevan a una reflexión que comparto con quienes integramos este Órgano Colegiado; en primer lugar dijo: que se está haciendo un planteamiento en contra de una omisión, ya hay tesis del Pleno que señala que no procede la controversia constitucional ni la acción de inconstitucionalidad por omisiones legislativas, de manera tal, que pienso que éste no es el camino adecuado para hacer el planteamiento de inconstitucionalidad; luego, se plantean dos cuestiones: una de inconstitucionalidad de diferentes preceptos; y otra, de los actos concretos de aplicación de esos preceptos que se tradujeron en estas situaciones relacionadas con integrantes del Ayuntamiento, para mí el que no se haya fundado y motivado la decisión, no lleva a declarar inconstitucionales las leyes; el proyecto reconoce que estas normas simplemente están señalando un procedimiento administrativo, para poder suspender ayuntamientos o para poder destituir miembros de ayuntamientos, y en sí mismos, no veo dónde está la inconstitucionalidad, ello podría dar lugar a considerar

inconstitucional el acto del Congreso, relacionado con esas personas específicas, pero no, a eliminar del orden jurídico del Estado de Michoacán, una serie de disposiciones que en sí mismas no tienen ningún vicio de inconstitucionalidad, si no hay una ley, y que yo siempre veo con mucho peligro, el hacer afirmaciones de: “hicimos el análisis de la Legislación de Michoacán, y no encontramos nada que establezca causas graves”; bueno, yo también en el campo doctrinario, cuando alguna persona hace pronunciamientos de: “he leído a todos los constitucionalistas, pasados, presentes de todo el mundo, y veo que no han dicho esto”, también lo veo muy audaz, yo creo que es algo que ni siquiera tiene que hacer el Pleno, el llegar a determinar el que se analizó la Legislación del Estado de Michoacán y no hay ningún precepto que se refiera a causas graves, yo aún en ese sentido diría: si ve uno la Legislación de Responsabilidades, pues hay una serie de conductas, que en un momento determinado pueden ser consideradas como graves, eso no alteraría lo que destacó el ministro Franco González Salas, de que no se fundamentó la decisión, porque sí hubiera sido necesario que se fundamentara la decisión en los artículos relativos a las faltas graves y esto podría dar lugar a una serie de interpretaciones, decir: bueno esto está determinado en ley no implica que haya una ley específica que diga: Faltas graves que pueden dar lugar a la iniciación del procedimiento relacionado con desconocimiento de ayuntamientos o separación de algunos de los integrantes del Ayuntamiento.

Esto podría dar lugar a ello pero no, el problema es que aquí no hay ningún fundamento que esté sustentando que se dieron causas graves y por sí solo para mí, esto es suficiente para que la controversia constitucional sea fundada pero en relación al acto concreto de aplicación.

Pero no veo por qué vamos a declarar inconstitucionales una serie de preceptos que señalan reglas de un procedimiento porque no hay la determinación ahí de cuáles son las faltas graves, no, simple y sencillamente hay un acto que es violatorio de la Constitución porque se llevó adelante este procedimiento sin existir fundamentación relacionada con causas graves que pudieran llevar a las consecuencias que sacó.

Cuál sería la consecuencia y que también un poco lo hago en vía de sugerencia al ponente, el eliminar el problema de la inconstitucionalidad de las leyes, vamos a suponer que en otra ley aparezcan causas graves, vamos a suponer que sea valedera la interpretación de que las conductas señaladas en distintos dispositivos entre ellos la Ley de Responsabilidades pueden servir de sustento al Congreso del Estado para iniciar el procedimiento.

Bueno pues esto provocaría que ya no hay leyes para que se pueda sancionar una conducta o una serie de conductas que sean graves en sí mismas, por qué, pues porque ya la Corte anuló el procedimiento y lo anuló porque en principio no hay causas graves después de ese análisis exhaustivo de la Legislación del Estado de Michoacán.

Yo simplemente digo: No es necesario realizar este análisis y comprometer un criterio de que no hay causas graves si ustedes ven los artículos que cita el proyecto de la Ley de Responsabilidades del Estado de Michoacán, pues advertirán una serie de conductas que para mí, pueden ser consideradas como graves, si uno ve esta investigación realizada por el Congreso del Estado de Michoacán a la que incluso se refirió en términos elogiosos el ministro Franco González Salas, pues como que uno podría quizás encontrar que esto podría conectarse con una serie

de conductas que sí están en ley y que podrían estimarse como graves, el gran defecto fue que no se fundó la resolución en ningún precepto en que estuvieran señalando alguna conducta que podría considerarse como grave.

Por ello yo no comparto el proyecto en cuanto a que declara la inconstitucionalidad de estas disposiciones sí lo comparto en cuanto al acto de aplicación fundamentalmente por la razón que dio el señor ministro Franco González Salas, no hay fundamentación en relación con las faltas graves que dieron lugar a esta decisión.

En ese sentido me pronunciaré pero desde luego estaré abierto a lo que se vaya exponiendo a lo largo de la sesión para fijar mi postura final.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias señor presidente, yo en principio voy a hacer referencia a las observaciones y comentarios del señor ministro Franco o ligándolos con los que hace el ministro Azuela.

Prácticamente se han hecho observaciones en relación con el articulado cuya invalidez se propone en los artículos 174 a 180 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán.

En principio se alude a una omisión Legislativa, sin embargo pareciera que si la atendemos no tanto como una omisión legislativa sino un desacato al mandato constitucional, tal vez produjera otro efecto; y tengo entendido más o menos que una omisión legislativa como tal, y por ser omisa en cuanto a un procedimiento, cuando

analizamos un asunto – que pareciera de Tlaxcala-, así lo determinamos –fue la ponencia del señor ministro Cossío-

Pero, vamos, el artículo 115 constitucional, en la reforma de 83, establece en el párrafo correspondiente: “las legislaturas locales – esto viene en la página cuarenta y siete del proyecto, subrayado-, las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la Ley local prevenga”,

Esto es, no podemos -creo- considerar en principio, aisladamente cualquier comportamiento o cualquier conducta que sea constitutiva de alguna responsabilidad para alguno de los miembros.

La Constitución está estableciendo un supuesto para la desaparición; o sea causas graves para la desaparición y suspensión de ayuntamientos y suspensión o revocación de sus miembros; esto es indisoluble, y de ahí la necesidad de que estén expresamente determinadas en la Ley local, como dice el artículo 115 constitucional; es para revocar; para revocar debe haber causa grave prevista en Ley local.

En el caso concreto, la revisión que se hace, efectivamente, se hace la revisión en relación a causas graves a que esos ordenamientos secundarios, o inclusive a la Constitución local, como ordenamiento secundario de la Constitución Federal, donde pudiera estar esta remisión para encontrar las causas graves que pudieran ser determinantes de la consecuencia, desaparición, suspensión o revocación de los miembros de ayuntamientos; ahí las podríamos encontrar; no están ahí; y esto me lleva a sí considerar que, si bien

el concepto de invalidez agrupa a todas las disposiciones del procedimiento administrativo para este tipo de acciones, desapariciones y suspensión de ayuntamientos o de sus miembros; y si lo analizamos con rigor, es cierto; es cierto, pudiera ser que el único de carácter sustantivo y donde pudiera quedar incluida necesariamente la causa grave, pudiera ser el artículo 174; en tanto que, la temática de los otros, efectivamente es de un procedimiento: oportunidad defensiva, oportunidad probatoria, notificaciones, etcétera, es un procedimiento administrativo donde tal vez saldrían sobrando las cuestiones sustantivas; pero el 174, donde dice: “es facultad del Congreso por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, suspender ayuntamientos o consejos Municipales, o en su caso a declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de algunos miembros, de conformidad con la Ley”; aquí es donde debieron haberse incluido las causas graves; esto es, aquí está el desacato constitucional –no quiero hablar de omisión-, del desacato constitucional, aquí debieron de haber quedado; o bien, aquí establecerse una remisión a otro ordenamiento que sí considerara las causas graves necesarias, no para que sancionara a algún funcionario; no para otro tipo de consecuencia diferente.

La Constitución establece esta exigencia para la desaparición y suspensión de ayuntamientos por remoción, etcétera, de alguno de sus miembros, para eso son las faltas graves.

Esto no quiere decir que no existan comportamientos posibles de llevarse a cabo por alguno de los miembros y que no tuvieran consecuencias por no constituirse en causas graves; no, las causas graves son las que deben estar establecidas; pero para estos efectos, en tanto que así lo establece la Constitución en el artículo 115.

En principio yo sí aceptaría esta situación; tal vez reconocer la validez en cuanto, no separarlos como sistema, dejar al 174; éste sí, en cuanto a su expulsión, porque no cumple con el 115 constitucional; y aquí habré de decirles que, no solamente en –el texto queda tal como debe quedar; pero en la exposición de motivos, en los dictámenes, nos encontramos la determinación de la relevancia del establecimiento de las causas graves-.

Esto es, en los dictámenes están previstos, en la exposición de motivos se dice: “así también se pretende inducir a las entidades federativas para que en sus Constituciones locales y Leyes relativas, señalen con toda precisión, cuáles deban ser las causas graves que puedan ameritar el desconocimiento de los Poderes Municipales o de los miembros de los Ayuntamientos, insisto, para esos efectos son las causas graves, no es aislada en cuanto comportamiento que tenga un reproche de cualquier naturaleza; está previsto así en el dictamen de la Cámara de Senadores, del Congreso de la Unión relativo a la iniciativa de reformas al 115, igualmente se alude a la importancia de las causas graves. En la reforma del 99, del 115, no se toca este tema y se queda exactamente igual con la misma exigencia de causas graves para ese tipo de consecuencia.

Otra situación, efectivamente ya en cuanto al acto concreto del Congreso, de ahí deviene su inconstitucionalidad, en tanto que no está debidamente fundado, no está debidamente motivado, y esa es la razón que se explica en el proyecto, por la cual se determina su invalidez.

De esta suerte, tal vez la modificación, a reserva de oír mejores opiniones en relación con el proyecto, el reconocimiento de validez del 175 al 180, en tanto esto solamente constituye cuestiones de un

procedimiento administrativo en tratándose de estas hipótesis, pero la invalidez del 174, en tanto que desacata el 115 constitucional, al no establecer con precisión las causas graves que motivan este tipo de consecuencia, y dejar la situación de invalidez en relación con el acto concreto.

Un último tema, una cuestión importante que señalaba el ministro Franco, una cuestión de que no fuera esta una carta de impunidad esta resolución para ver cualquier comportamiento; si lo estamos constriñendo solamente para estos efectos, si hay otro tipo de comportamientos que den otro tipo de consecuencias conforme a otros ordenamientos, pues seguirán sus cauces, seguirán sus vías ordinarias, pero no serán relacionados con este tipo de comportamientos que lleven a la desaparición, a la suspensión de Ayuntamientos, suspensión o revocación de sus miembros.

De esta suerte, con lo que hemos hasta ahora oído, yo aceptaría hacer esta modificación, para dejar la invalidez del 174, reconocimiento de validez del procedimiento que se establece en los artículos del 175 al 180, y hacer las precisiones que se han sugerido, en función de que no parezca que queda, o pudieran quedar impunes con esta situación, otro tipo de comportamientos diferentes a los que están previstos constitucionalmente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tengo cinco solicitudes de uso de la palabra, le toca el turno al señor ministro José Ramón Cossío.

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

Yo quisiera dividir los temas, porque creo que estamos discutiendo dos cuestiones que son analíticamente separables; por un lado,

creo que podríamos discutir primero el problema de la constitucionalidad de los preceptos y después ver lo relativo a la resolución.

La primera cuestión que me parece importante señalar, es la que tiene que ver con esto que se ha llamado o se ha determinado, si podemos o no analizar cuestiones relativas a omisiones legislativas. A mi parecer sí, y eso lo hemos sustentado en la Controversia Constitucional 14/2005, promovida por el Municipio del Centro del Estado de Tabasco. Ahí el proyecto era un proyecto que construía mucho sobre omisiones absolutas, sobre omisiones relativas, etcétera, pero a final de cuentas quedó en la resolución la idea, y así empiezan las tesis **“OMISIONES LEGISLATIVAS, SUS TIPOS, PREDIAL, MUNICIPAL** -aunque también el Municipio es Centro de Tabasco-, **LA OMISIÓN LEGISLATIVA, ABSOLUTA, ETCÉTERA”**. Independientemente de la idea que nos merezca la consideración de las omisiones absolutas o relativas, me parece que sostuvimos este criterio en relación con el artículo Segundo Transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial del veintitrés de diciembre del noventa y nueve, en este sentido: “Artículo Segundo. Los Estados deberán adecuar sus Constituciones y Leyes, conforme a lo dispuesto en este Decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor; en su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las Leyes federales, a más tardar el treinta de abril del año de dos mil uno”. Allí lo que consideramos es que por haber excedido el plazo mediante el cual o por el cual, el Constituyente trataba de que las Legislaturas de los Estados actuaran y emitieran unas determinadas disposiciones, se producía una omisión, y esa omisión podía ser reparada por nosotros, y este es el sentido de los precedentes.

En el caso concreto, lo que estamos analizando es el Artículo Segundo Transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, que dice: “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el plazo de un año, computado a partir de la vigencia de este Decreto –que fue al día siguiente de su publicación, el cuatro de febrero de ochenta y tres-, procederá a reformar y adicionar las Leyes federales así como las Constituciones y leyes locales respectivamente, para proveer el debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo, etcétera.

Entonces, creo que esto es un caso, semejante al otro en término de la construcción del artículo transitorio; creo entonces, que utilizando los precedentes, podríamos, nada más para este caso, no estoy metiendo otros conceptos que han aparecido en algunos proyectos y luego desaparecido, no se han formalizado en tesis, utilizarlo para este caso, el concepto de omisión absoluta; en virtud de que los Legisladores locales desacatan el mandato expreso del Constituyente, yo hasta ahí me quedaría.

Si esto es así, qué tenemos en la Constitución en primer lugar del Estado. El artículo 44 que establece las facultades del Congreso, prevé en su fracción XIX, simplemente una repetición de lo que está previsto en el artículo 115 de la Constitución, fracción I, párrafo tercero; de forma tal, que no alumbró mucho.

Posteriormente, en el Título Quinto, que se refiere a los Municipios del Estado, no se ha hecho una adecuación en este sentido; de forma tal, que lo que tenemos sobre este particular, es única y exclusivamente lo dispuesto en el Capítulo Tercero de la Ley Orgánica y de Procedimiento del Estado de Michoacán de Ocampo, que prevé el procedimiento para la desaparición o suspensión de

Ayuntamientos y suspensión o revocación de alguno de sus miembros.

A mi entender, las disposiciones que están contenidas en estos artículos 174 a 180, no satisfacen efectivamente lo dispuesto en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, ¿por qué? Porque no se ha hecho en primer lugar, me refiero al artículo 174 una determinación de cuáles son los supuestos de desaparición de los Ayuntamientos. El ministro Azuela, planteó un tema que me parece muy interesante, y es ver si podríamos utilizar la Ley de Responsabilidades del Estado que tienen obligación de emitir las Legislaturas del Estado; en términos del Título Cuarto, la Constitución para estos efectos; yo creo que ahí habría un problema técnico, y es que la Ley de Responsabilidades tendría en todo caso, las posibilidades de sancionar conductas individuales, pero no prever los supuestos generales de desaparición de Ayuntamientos, entiendo que el ministro Azuela cuando dice, estoy en la idea de construir algunas hipótesis a la apertura que él siempre tiene a ciertas condiciones, entiendo que lo plantea así, yo creo que por ahí nos costaría mucho trabajo considerarlo como una norma complementaria, una norma suplementaria, por el simple hecho de que sí se podrían prever responsabilidades, pero no causas graves de desaparición de Ayuntamiento que es, evidentemente un tema distinto.

Entonces en ese sentido, creo que tiene razón el ministro Franco, en cuanto a lo dispuesto en el artículo 174, y la ausencia de cumplimiento de un mandato establecido en el artículo Segundo transitorio, del Decreto de ochenta y tres; y consecuentemente, me parece que se satisface el criterio de omisión absoluta.

Sin embargo, hay una segunda parte a la que no nos hemos referido; y dice así el artículo. Y cuando sus miembros hayan tenido

oportunidad suficiente para rendir las pruebas, y hacer los alegatos que a su juicio convengan, esto ya no se refiere a una cuestión sustantiva, esto se refiere a una cuestión adjetiva; los artículos 175 a 180 adicionalmente a no prever los supuestos de desaparición por causa grave, ¿sí prevén un procedimiento lo suficientemente fundado, lo suficientemente explícito, como para permitir esa condición de debido proceso para la desaparición de los Ayuntamientos? Esta sería la pregunta.

Si vemos el proyecto en las páginas diecinueve, veinte y veinticuatro por ejemplo, sí hay argumentaciones que tienen que ver con la condición procesal y no sólo con la condición sustantiva, ahí me parece deshilachados los argumentos cómo se quiera, pero hay una causa de pedir; en el sentido de decir, las modalidades procesales mediante las cuales están desapareciendo, no tienen la entidad suficiente como para garantizar un debido proceso. Y yo creo que esto es cierto, si vemos por ejemplo el artículo 135, nada más dice. Recibida la denuncia por el Congreso, y quién puede presentar denuncias. 117. Un término de tres días hábiles para que contesten por escrito los hechos del informe, ofrezcan las pruebas y acompañen documentales, tres días es un término razonable para hacer todas esas operaciones ¿qué garanticen la segunda parte en este caso? Y así sucesivamente.

Creo que independientemente de que no se establecen causas graves, tampoco se prevé un procedimiento razonable, para que el Ayuntamiento se pueda defender.

No estamos ante un problema menor, creo que aquí estamos ante una condición de enorme gravedad que es una Legislatura de los Estados por dos terceras partes, y por causa grave decide desaparecer un Ayuntamiento. Creo que el procedimiento debe ser

un procedimiento robusto, debe ser un procedimiento adecuado, debe ser un procedimiento que garantice debido proceso, y creo yo que la inconstitucionalidad del 174 se da, y en eso coincido plenamente con lo que dice el ministro Franco, porque no existen los supuestos que debieron haberse establecido en el plazo de un año después de la entrada en vigor del decreto, es decir, se venció ese plazo el cuatro de febrero del ochenta y cuatro, estamos excedidísimos en ese plazo y ahí es donde me parece que aplica el criterio, y segundo, el resto de los artículos creo que no satisfacen una condición de debido proceso.

Tenemos algunos antecedentes en los que hemos declarado la inconstitucionalidad de ciertos preceptos por prever un término de cinco días, ahora estamos ante una condición de tres para que se realicen todos estos elementos procesales, no hay supletoriedad de ningún ordenamiento procesal respecto de lo que está establecido en el 174 y el 180, es decir, creo que ahí hay condiciones complejas.

No entro a la discusión que ya se ha esbozado sobre la resolución y las características formales de la resolución, a mi parecer me parece que podríamos analizar primero el tema de la Ley, y después ver qué consecuencias o qué repercusión pueden tener estas disposiciones sobre el otro ordenamiento; por ello yo en principio, aun cuando por algunas razones estaba de acuerdo prácticamente en su integridad con el proyecto que sometió a nuestra consideración el ministro Silva Meza, simplemente haciendo estos reforzamientos. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias, señor ministro presidente. En la misma línea de argumentación, precisamente aquí tengo yo las tesis que derivaron de la Controversia Constitucional de los magistrados de Tlaxcala, que estuvo a cargo del señor ministro José Ramón Cossío, en donde efectivamente se establecieron una serie de tesis en las que, entre otras, se dice que el Congreso del Estado de Tlaxcala, el incumplimiento al mandato constitucional expreso impuesto por el Poder Reformador de la Constitución Federal en los artículos Primero y Segundo Transitorios de la Reforma Constitucional de 1987 a los artículos 17 y 116 configuró una omisión legislativa absoluta, y establece la procedencia de la controversia constitucional en esta materia, con las otras tesis que también salieron de este mismo asunto, del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala.

Por otra parte, sí estoy de acuerdo con el ministro Azuela, que en materia de acciones de inconstitucionalidad efectivamente no proceden, ha dicho este Pleno que no procede la acción de inconstitucionalidad en tratándose de omisiones legislativas, aunque en la última resolución, en la más reciente en esta materia ya la votación del Pleno prácticamente quedó seis en contra de cinco, que sustentamos que sí podría proceder en la materia precisamente de telecomunicaciones, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en relación a las omisiones legislativas en materia de regulación para las comunidades indígenas de la Ley de Radio y Televisión, y recordarán ustedes que en esa materia quedamos cinco ministros a favor de que aun cuando fuera acción de inconstitucionalidad, sí efectivamente procedía.

Yo estoy de acuerdo con la última intervención del ministro Silva Meza, en el sentido que en realidad el artículo que no establece con

toda precisión cuáles son las causas graves, es el artículo 174, y que los demás artículos solamente se refieren al procedimiento que debe seguirse en este tipo de situaciones de suspensión de Ayuntamientos.

En ese sentido votaría, y me parece también muy oportuna la intervención del ministro Franco González Salas en el sentido de que se ponga un párrafo donde se establezca que si existieran otras responsabilidades y otras vías para hacer valer este tipo de responsabilidades se pusieran en el proyecto.

Por otra parte, también traía yo algunas otras tesis que ya hizo mención el señor ministro José Ramón Cossío, en relación a los diversos tipos de omisiones legislativas que también fueron motivo de otra controversia constitucional, él la mencionó, del Municipio del Centro del Estado de Tabasco; y hay otras tesis más, es decir más antiguas, como son las tesis derivadas de la Controversia Constitucional del Ayuntamiento de Berriozábal del Estado de Chiapas, que también establece que en el año de mil novecientos noventa y nueve –la tesis 82/99- que también establece que procede impugnar en la vía de controversia constitucional, las que se susciten entre entidades, poderes u órganos, a que se refiere la Ley Reglamentaria respectiva, sobre la constitucionalidad de sus actos positivos, negativos y omisiones.

En ese sentido también, desde el año de mil novecientos noventa y nueve ya se venía pronunciando el Pleno de la Corte sobre esta procedencia en vía de controversia constitucional, en relación a las omisiones.

También tengo, por ejemplo, la de la controversia constitucional cuando se trate de omisiones, la oportunidad para su impugnación

se actualiza día a día mientras aquéllas subsistan; y esta fue una controversia constitucional también del Municipio de Hidalgo, Estado de Michoacán, contra el gobernador constitucional del mismo Estado.

Entonces, sí hay una serie de tesis de diversas controversias constitucionales, en las que se contempla la procedencia para impugnar omisiones legislativas en materia de controversias constitucionales. En ese sentido, yo estoy de acuerdo con el proyecto, y estaré de acuerdo porque solamente se limitara la invalidez al artículo 174 y no a los demás, porque, como lo establece claramente la última intervención del ministro Silva Meza, lo demás se refiere meramente a procedimientos.

Gracias presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Señor ministro Góngora Pimentel.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL.-** Gracias señor presidente.

Es cierto, podría la invalidez limitarse al artículo 174, porque como ya se ha dicho, los demás preceptos de este capítulo regulan el procedimiento; sin embargo, lo cierto es que para efectos prácticos pues no existe diferencia alguna –no la veo todavía-, pues aun cuando el procedimiento previsto en los artículos 175 a 180 sobreviviera, el mismo no podría aplicarse al no existir causas graves.

Además, cuando el Legislador regule las causas graves en caso de que se haya invalidado, también podría reiterar el procedimiento si se declarara la invalidez.

Yo por eso estoy de acuerdo con el proyecto también, porque el 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución, faculta al Congreso local para suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender y revocar el mandato de alguno de sus miembros; pero también regula una reserva de ley que implica que los supuestos en los cuales se prevean las causas graves para actualizar tales hechos, deben estar reguladas previamente en la ley. Así, si ni en la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso de Michoacán, ni en algún otro ordenamiento legal, según se nos informa, se establecen los supuestos que prevean las causas graves por las que se llevará a cabo alguna de las figuras de desintegración del Ayuntamiento, previstas en la fracción I del 115 constitucional, esto resulta contrario a lo establecido por la Constitución Federal, y por tanto debe declararse su invalidez.

También coincido en que se haga extensiva tal declaración de invalidez a la resolución de catorce de noviembre de dos mil seis, contenida en el Decreto Legislativo número 82, a través de la cual el Congreso de la entidad determinó revocar el mandato de diversos miembros del Municipio de Lázaro Cárdenas, Michoacán.

Eso es todo señor presidente, gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Gracias señor ministro.

Señor ministro Azuela.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN.-** Me parece que, en primer lugar, debo precisar que yo coincido con el proyecto en cuanto a la inconstitucionalidad del Decreto; y donde yo difiero es en la declaración de inconstitucionalidad de estas normas. Yo no desconozco que ningún sentido tendría el que se declarara la inconstitucionalidad de las normas si finalmente se admite, como se

ha venido haciendo en varias de las intervenciones, que esto no está en ley, no hay causas graves que puedan tomarse en cuenta para llevar adelante este procedimiento, y ahí es donde yo insistiría en un posición: primero el contexto de esta problemática; yo he advertido que hay una tendencia muy moderna que se fija exclusivamente y en esto coincide con el individualismo en el ser humano que de pronto se encuentra sometido a una decisión, y entonces se habla de derechos fundamentales, y se habla de derechos de distintas generaciones, y en esto se pone un acento extraordinario, pero yo advierto que en una época en que el acento es fundamentalmente de tipo social conviene tener en cuenta la otra parte: es conveniente dentro de un sistema político en donde los Municipios son el elemento básico de la organización social y política que por interpretaciones de tipo riguroso, personas que están cumpliendo mal o que están incumpliendo indebidamente con su función sigan causando daño a la comunidad a la que sirven, y ahí es donde yo veo el peligro de que de pronto, incluso se anule un procedimiento porque se van anular los preceptos que lo rigen, sosteniendo como: pues no se refieren estos artículos a una conducta que pueda ser considerada como grave, ya esto no puede operar.

Yo pienso que aquí se está haciendo una interpretación sumamente restringida del artículo 115 constitucional, cuando en la Constitución se hace referencia a la ley, se hace una referencia genérica, no se está haciendo referencia que se dicte una ley que formalmente sería la ley que se emite por el Congreso del Estado de Michoacán para determinar las conductas graves que pudieran dar lugar al desconocimiento de un Ayuntamiento o a la suspensión en su cargo de los munícipes; ¡ah!, pues eso sería ideal, verdad, que se dictara una ley exactamente en ese sentido, tampoco se dice que sea en la Ley del Procedimiento del Congreso en donde debe aparecer esas

conductas, y ahí es donde veo cómo se está haciendo una interpretación restrictiva del texto constitucional, cuando podía yo mencionar muchísimos artículos de la Constitución en que hace remisión a la ley, simple y sencillamente estableciendo el principio de reserva de ley, debe haber una ley, pero si hay esa ley y esto puede considerarse, ya se daría el supuesto para aplicar ese procedimiento; en el caso por qué digo que esto no es necesario, pues simple y sencillamente porque no se fundó adecuadamente en una disposición que pudiera dar lugar a esta polémica, y entonces ya no tiene uno por qué adentrarse al examen de esa cuestión, por qué, porque hay un problema previo, se está dictando un decreto, que, aclaro suena muy impactante hablar de que se desconoce un Ayuntamiento, no, en el caso no se desconoce, en el caso hay personas concretas a las que finalmente se estimó que debían separarse de su cargo; entonces la segunda situación, no la primera; la primera sería quizás de mayor importancia, no, éste es en relación con personas que se consideró a través de una amplísima investigación a la que se refirió el ministro Franco González Salas, que no estaban cumpliendo con su responsabilidad de servir debidamente a la comunidad municipal de que se trata. Se cometió el error de que no se fundó debidamente, pero aun yo diría si vemos con cuidado estos distintos artículos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, pues de algún modo dan elementos para que pudiera uno decir: de aquí derivan conductas graves, se concede acción popular para denunciar la responsabilidad a que se refiere el artículo anterior; artículo anterior: los miembros del Ayuntamiento y los tesoreros municipales serán responsables solidarios e ilimitadamente de las irregularidades en el manejo de los fondos municipales; no es grave esta conducta, o sea que a través de una investigación realizada por el Congreso se advierta que hay una dilapidación en el manejo de los fondos municipales y no está esto establecido en una ley, que es la Ley

Orgánica Municipal del Estado, ¡ah!, pero como no hay la sacramental ley que establece las causas graves que darían lugar a la desaparición y suspensión o revocación de alguno de sus miembros, pues entonces se viola el artículo 115 de la Constitución, no, yo pienso que aquí tenemos que hacer una interpretación derivada de la forma como el Constituyente originario y el Constituyente permanente utilizan la referencia a la ley, no se trata de una ley específica, puede ser cualquier acto legislativo en donde aparezcan conductas graves, el problema en el caso, y por eso estoy de acuerdo, en cuanto a la inconstitucionalidad del decreto, es que no se hizo ningún esfuerzo de carácter jurídico para fundar debidamente el Decreto, pero que hay elementos, pues no solamente en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, sino en la Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos del Estado de Michoacán, ahí, por ejemplo, cumplir con diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de actos u omisiones que causen la suspensión o deficiencia de dichos servicios, o que impliquen abuso, o abuso o ejercicio indebido en su empleo, cargo o comisión. Bueno, si ve uno la propia Constitución Federal, uno advierte que cuando se habla de la responsabilidad de los servidores públicos de la federación, pues hay estas causas graves que motivan, incluso, el que se destituya en su cargo a un funcionario. Entonces, yo advierto que el gran error del Congreso del Estado de Michoacán fue el no hacer este análisis jurídico para fundar y motivar que se daban causas graves que llevaran finalmente a su decisión. Y eso para mí es suficiente, para considerar que se violó el artículo 115 constitucional, fracción I, pero declarar inconstitucionales preceptos que fijan un procedimiento que aun está establecido en acatamiento al artículo transitorio que mencionó el ministro Cossío, precisamente se trata de garantizar que se defiendan estas personas, se les trata de dar audiencia, en fin, se trata de garantizar el que puedan desvirtuar que se dieron

esas conductas que podrían llevar a la conclusión de destituirlos de sus cargos. El efecto sería que dejamos sin procedimiento administrativo para estas situaciones de desconocimiento de ayuntamientos y de separación de su cargo de los miembros del Ayuntamiento. En cambio, de otro modo esto no se toca, que no hay ley, que no se puede justificar jurídicamente que hay estas conductas graves, bueno, pues no se va a poder hacer nada, porque vendrá un planteamiento, o se irá en el amparo a demostrarlo y ganará en el amparo, pero el otro efecto, yo creo que es completamente grave para el Municipio; el dejar sin procedimiento administrativo para poder llegar a establecer estas consecuencias que tienden a salvaguardar el que un pueblo sea servido, leal, genuina, honestamente por las personas que fueron electas para ello. Y a través, entiendo que a veces la mentalidad de quienes han hecho de su especialidad el derecho penal, los lleva a pensar en este rigor de que si se dice ley, debe ser la ley que diga exactamente que son las causas graves por las que se pueden tener esas consecuencias, y yo no coincido con ese criterio. Aquí estamos ante una situación donde hay dos valores que se enfrentan: el valor del debido proceso. Yo estimo que estos artículos cumplen con el debido proceso, aquí ni siquiera hay planteamiento sobre que se violente el debido proceso, no, ese valor hay que salvaguardarlo, pero si del otro lado está el valor de una comunidad que eligió a los miembros del Ayuntamiento para que cumplan con sus compromisos, pues también ese valor se tiene que tomar en cuenta. Y en el caso no hay que entrar a tanta problemática, porque simplemente si se declarara la inconstitucionalidad del Decreto, por los vicios que se han señalado, pues no hay por qué declarar inconstitucionales esos preceptos; se dice que el 174, pues el 174, no veo yo dónde pudiera tener un elemento de carácter sustantivo, por qué, porque operará cuando se den las situaciones sustantivas que permiten aplicar el artículo 174.

Para mí pues, en consecuencia, no veo los vicios de inconstitucionalidad del artículo 174 y a lo último que quiero referirme, es a lo que se menciona de los precedentes; primero, hay ocasiones en que el problema es que se redactan los precedentes de una manera genérica, yendo más allá de lo que permiten los casos, el precedente que se mencionó de la controversia de Tlaxcala, pues es muy claro, cuando la Constitución Federal esté señalando una obligación a plazo para las autoridades de los estados, pues indudablemente ahí estamos ante una hipótesis que justifica ampliamente, que se pueda examinar la omisión legislativa, porque es el mandado concreto que se está dando en un transitorio a unas autoridades, y si se está señalando un plazo y vencido el mismo no han actuado, pues están violentando la Constitución; pero sostener abiertamente, vamos examinar las omisiones legislativas, bueno, pues yo creo que hay una distancia muy grande entre una y otra cosa; en consecuencia, pienso que en el caso de ninguna manera, hay que plantear problemas de omisión legislativa, no hay porqué hacer chocar preceptos que de suyo son perfectamente constitucionales con el 115, fracción I.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor presidente, cuando llegue a esta sesión, vi en el proyecto de mi compañero Silva Meza, un robusto árbol con frutos bien prendidos, y en esa contemplación estaba, cuando el ministro Franco, -que bueno que así fue-, le dio un zarandazo , y lo que parecía muy sólido, muy fuerte, empezó a ya no parecernos tanto; yo pienso, que

efectivamente en el caso, el pecado de la Legislatura del Estado de Michoacán, es un pecado de omisión; efectivamente el segundo de tránsito de la reforma al 115 en su momento, lo obligaba a legislar en los términos del artículo 115 mismo, esto en la especie, qué quiere decir: que había que legislar acerca de los hechos, que motivarían los hechos graves, que podrían motivar la desaparición y suspensión de los ayuntamientos, y sobre la suspensión o revocación de alguno de sus miembros, y ¿qué fue lo que hizo la Legislatura?; bueno, la Legislatura de ese Estado, en su Constitución Política en el artículo 44, cuyo rubro es: “Son facultades del Congreso”, y en cuya fracción XIX, se lee: “por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, suspender ayuntamientos o consejos municipales, en su caso; declarar que estos han desaparecido, y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, de conformidad con la ley”; y vamos a ver que nos está diciendo el artículo 174: es facultad del Congreso por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, suspender ayuntamientos o consejos municipales en su caso, declarar que estos han desaparecido, y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, de conformidad con la ley, nos está repitiendo literalmente el 174 de esta Ley del Estado de Michoacán, que se llama de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo; nos está repitiendo la fracción XIX del artículo 44 constitucional, la norma si se quiere ver sustantiva que da atribuciones al Congreso del Estado, ya está en la Constitución y ésta no se combatió jamás; pero el artículo 174 bien que mal lo único que hace es repetirlo, o sea, recordar para fines de enlace esta norma que es atribución del Congreso según su Constitución.

Y luego, de los artículos 175 a 180 desarrolla el procedimiento correspondiente sumarisimamente, pues sí, en efecto, hay plazos de 3 días y es un procedimiento de gran expeditéz; pero sin un

estudio previo concienzudo, yo no me animaría a decir que es notoriamente inconstitucional, yo lo dejaría de ese tamaño; pero entonces me queda el problema, en dónde voy a albergar la omisión del Congreso para señalar estas causas graves, estos hechos graves que provocan la suspensión de Ayuntamientos o Consejos Municipales, su desaparición y las sanciones y defenestración de los funcionarios municipales correspondientes.

¿En dónde vienen señalados estos hechos graves?, hay que alojar esta omisión en el 174 mismo, pues a mí me parece que no; a mí me parece que, por qué no lo hacemos en la Constitución que dice lo mismo, es una norma de enlace el 174, utilizo esta calificación por no ocurrírseme una mejor, para señalar a qué se refiere el procedimiento.

Pero finalmente, los hechos graves no están señalados por la ley, ¿a que nos puede conducir esto?, primero a reconocer que hay una omisión legislativa que en su momento debe de purgar el Poder Legislativo del Estado de Michoacán, pero luego a concluir, todo procedimiento verificado en ausencia de norma sustantiva que debió existir es inconstitucional y por tanto, concluir como lo hace el ministro Azuela: "El acto de aplicación consistente en el desarrollo de todo el procedimiento es inconstitucional", y por tanto, el Decreto ochenta y algo, 82, el Decreto Legislativo 82, publicado el viernes 17 de noviembre de 2006 es inconstitucional, este acto de aplicación.

Y me quedo allí, porque el efecto quedamos de no tratarlo en esta etapa de la discusión. Gracias señor presidente.

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

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente.

He escuchado con mucha atención las participaciones de los señores ministros que me han precedido en el uso de la palabra y debo de mencionarles que yo sí traigo varias dudas respecto del asunto que estamos analizando; para esto, quisiera analizar primero qué es lo que se da, cómo se da el problema, para después llegar a determinar si existe o no omisión legislativa y si por otro lado, es correcta o no la definición que nos está dando el proyecto.

Por principio de cuentas, el 14 de noviembre de 2004, se llevan a cabo las elecciones en este Municipio; el 1° de enero de 2005, toman posesión los candidatos vencedores; el 13 de enero de 2005, se reforman los artículos del 174 al 188 de la Ley Orgánica Municipal que ahora se vienen combatiendo; el 13 de diciembre de 2005, un diputado presenta ante el Congreso del Estado una denuncia, diciendo que hay anomalías en el Ayuntamiento respectivo, y que por esa razón amerita que se forme una comisión para investigar, y en ese momento se forma una comisión investigadora y se dice, que se debe de dar vista al órgano de Auditoría del Estado; el 22 de diciembre de ese año, el Ayuntamiento ya ha sido emplazado a este procedimiento de investigación, rinde un informe de todos los hechos que se le están imputando ofrece pruebas, el 23 de diciembre de ese mismo año, hay una audiencia de desahogo de pruebas, se tiene por formulado los alegatos, incluso, todavía el 12 de enero del 2006, se reciben pruebas de otras autoridades que la propia Comisión Investigadora ha recabado, y se da vista con ellas al Ayuntamiento que está siendo investigado. Con base en todo este procedimiento, se lleva a cabo el 14 de noviembre de 2006, el dictado de una especie de resolución, que han determinado que se llama informe, que es con lo que concluye la Comisión Investigadora, y concluye diciendo precisamente que se debe de suspender a los miembros que están

integrando en este momento el Ayuntamiento, entre muchas otras cosas por diversos actos que ellos ya consideran están comprobados respecto a las anomalías que ya han sido denunciadas, incluso hay propuestas para el nombramiento de autoridades interinas, autoridades sustitutas de este Ayuntamiento, y el 17 de noviembre de ese año, se dicta el decreto número 82, que se viene combatiendo en esta controversia constitucional. Hago la aclaración, la resolución de 14 de noviembre de 2006, y el decreto 82, son dos cosas distintas, el decreto es el acto que se viene combatiendo en esta controversia constitucional, y la resolución de 14 de noviembre de 2006, es el resultado de la investigación que lleva a cabo la Comisión Investigadora, no obstante, debo mencionar que incluso en la propia demanda, o al menos así está transcrito en el proyecto, hay una confusión, se dice que se reclaman la inconstitucionalidad de los artículos 104 a 180 de la Ley Orgánica Municipal, y también que se reclama el Decreto Legislativo 82 de 14 de noviembre de 2006, no, el Decreto no es de 14 de noviembre, la resolución de 14 de noviembre es la resolución que se dicte por la Comisión Investigadora, el Decreto es de 17 de noviembre de 2006, pero bueno, eso es un error nada más en cuanto a fechas, pero el problema que se presenta en la especie es el siguiente: Se está reclamando en la controversia constitucional, la inconstitucionalidad de los artículos 174 a 180, que establecen prácticamente el procedimiento para llevar a cabo la suspensión o la remoción de los integrantes de los ayuntamientos cuando existan causas para ello. Es un procedimiento en el que se les da garantía de audiencia, y que se concluye con una decisión, en la que se va a determinar si hubo o no las anomalías que en un momento dado están determinadas; y, el otro acto, el acto concreto de aplicación, es el Decreto 82 de 17 de noviembre de 2006. Por principio de cuentas se ha dicho, que aquí hay el reclamo de una omisión legislativa, yo no lo veo así, para mí no hay una omisión legislativa,

se están reclamando concretamente los artículos 174 a 180. Ahora, la razón por la que se reclaman estos artículos es: que son violatorios del artículo 115, fracción I de la Constitución, en virtud de que de alguna manera no establecen las causas graves por las cuales pueda ser suspendido un Municipio. Entonces, yo creo, que omisión legislativa, es decir, no hay un artículo que diga tal cosa, no, aquí están combatiendo los artículos tales y tales, que de alguna manera, según ellos, resultan violatorios del artículo 115 de la Constitución. Entonces, desde mi punto de vista, no hay omisión legislativa, hay el reclamo específico de un artículo concreto, o de una serie de artículos concretos, por una parte. Por otra, bueno, en el caso de que este Pleno estimara que es omisión legislativa, pues yo sí votaría en contra, yo nunca he estado de acuerdo en que la omisión legislativa sea reclamable en controversia constitucional, pero no solo eso, creo que la primera premisa que tenemos que analizar para poder determinar si hay o no posibilidad de constitucionalidad o de inconstitucionalidad de los artículos, es su aplicación, y yo quiero decirles que coincido con el ministro Franco cuando dijo él: que únicamente deberíamos entrar en su análisis de constitucionalidad, por lo que hace al artículo 174. Porque del 175 en adelante, lo único que están determinando es cómo se lleva a cabo este procedimiento, cómo se les otorga garantía de audiencia, cómo se lleva a cabo el procedimiento. Yo ahí coincido plenamente con él, estos artículos en nada afectan; a nadie. Simplemente están determinando cómo se va a llevar a cabo el procedimiento de suspensión o remoción de integrantes de un Ayuntamiento, entonces nos queda, prácticamente vivo el problema de que si vamos a analizar o no la inconstitucionalidad del artículo 174, pero yo aquí tengo un problema muy serio. El artículo 74, no se aplica; no se aplica en ninguna parte. Tengo a la mano el DECRETO 82, y tengo a la mano la resolución de catorce de noviembre de dos mil seis, en la que la Comisión Investigadora, de alguna manera, dicta

la resolución correspondiente y llega a la conclusión de que debe de removerse a los miembros de este Ayuntamiento, pero en ninguna parte, el Decreto, si ustedes ven, lo único que nos dice es: DECRETO NÚMERO 82.- Se revoca el mandato de fulano, zutano; presidente, síndico, suplente, regidores.- Artículo 2º.- Se designa al presidente municipal de Lázaro Cárdenas, al C. Javier, fulano de tal.- Artículo 3º.- Se designa síndico, a fulano de tal.- Artículo 4º.- A partir de que rindan protesta ante los miembros, entrarán en funciones los regidores suplentes, CC. fulano, zutano y perengano.- Artículo 5º.- Dése vista a la Auditoría Superior de la Federación para que intervenga en la fiscalización de los recursos federales ejercidos por el Municipio de Lázaro Cárdenas, Michoacán, durante el ejercicio fiscal dos mil cinco, investigando los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales; determinando los daños o perjuicios que afecten a la hacienda municipal; fijando directamente las responsabilidades, las indemnizaciones pecuniarias correspondientes; promoviendo ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales, a que hubiere lugar.- Artículo 6º.- Se instruye a la Auditoría Superior de Michoacán, para que de inmediato revise, fiscalice, evalúe la cesión financiera de los recursos estatales y municipales del Municipio de Lázaro Cárdenas, Michoacán, durante el ejercicio fiscal dos mil cinco, investigando los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos o recursos federales, determinando daños, perjuicios; promoviendo ante los órganos o autoridades competentes, las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales, que hubiere lugar e informe su resultado al Congreso. TRANSITORIOS.- Artículo 1º.- El Decreto entrará en vigor, en tal fecha.- Artículo 2º.- Dése cuenta de esto al Auditor Superior, dado en el salón de sesiones. Es decir, en

el DECRETO 82, no hay aplicación del artículo 174, pero no solo eso. Si nosotros vemos la resolución de la que pudiéramos pensar, deriva este Decreto, que es la culminación de la investigación de esta Comisión, tampoco se aplica. Veamos, en el Resultando Primero, que está referido "Antecedentes", lo único que se señala es en el Primero, el artículo 176, de la Ley Orgánica de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, y en el Resultando Segundo, se dice: "Que la Comisión Especial de Investigación para el Municipio de Lázaro Cárdenas, Michoacán, en sesión del Congreso del Estado, de fecha dieciséis de diciembre de dos mil cinco, presenté informe que fue turnado al Pleno, iniciándose el procedimiento previsto en los artículos 177, 178, 179 y 180, de la Ley Orgánica de Procedimientos del Congreso del Estado"; se lleva a cabo todo el procedimiento, en toda esta parte no se menciona jamás el artículo 174.

Me voy a la parte considerativa, que es cuando ya la Comisión está evaluando prácticamente todas estas conductas, y en la parte considerativa se hace alusión a muchos artículos de la Constitución Política del Estado de Michoacán: el 159, el 32, inciso c), fracción I y IV; el 61, 63 y 143, todos estos de la Ley Orgánica Municipal, y así les puedo ir diciendo punto por punto; 32, inciso c), fracción I, IV; 103 y 114 y 143, de la Ley Orgánica Municipal. Punto por punto está fundado en estos artículos de la Ley Orgánica Municipal. En la Ley de Coordinación Fiscal, 33, 34 y 37, de la Ley de Coordinación Fiscal, y nuevamente artículos de la Ley Orgánica Municipal, pero en ninguna parte; en ninguna parte de esta otra resolución, que sería el fundamento del DECRETO 82, está señalado el artículo 174. Y concluye, ya en la parte, donde dice: "Una vez detectadas todas estas anomalías, que son violatorias de estos artículos, tanto de la Constitución del Estado, como de la Ley Orgánica Municipal, como de la Ley de Coordinación Fiscal, concluye diciendo que sí,

que se entiende que existen conductas que de alguna manera no son las deseables para este tipo de funcionarios y dice que con los acuerdos del Cabildo se evidencia el desconocimiento, la falta de probidad, la incapacidad, la mala fe y se citan artículos 321, 326 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Michoacán, el 42 de la Ley de Responsabilidades, además de los que ya les he dicho, en el décimo decisorio se cita incluso el 115 fracción I de la Constitución, el 44 fracción XXIX de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán, que es el que les da la facultad al Congreso para suspender a los Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido, suspender o revocar el mandato, pero no se cita el 174 y aquí vienen una serie de artículos, que son los que fundamentan toda la resolución, en donde no aparece el artículo 174 se los puedo leer, pero los voy a cansar porque es un párrafo bastante grande, está más que espulgado y no está el artículo 174, en ninguna parte de la resolución, que sirve como fundamento al Decreto 82, que de alguna manera es el Decreto reclamado, se cita el artículo 174; entonces, por principio de cuentas a mi me parece que estaríamos declarando inconstitucional un artículo que no se aplicó, que no se aplicó ni en el Decreto 82, ni en la resolución que de alguna manera le da sustento a este Decreto y por otro lado, pues creo yo que si analizamos el Decreto aislado, porque es el reclamado, pues yo diría, bueno, podría decirse que en un momento dado pues es un Decreto que sí carece de la motivación adecuada, no nada más nos está diciendo que deben suspenderse en sus funciones a los funcionarios del Ayuntamiento, está determinando quiénes van a entrar en funciones y está diciendo que se de vista al Auditor Superior de la Federación pero nada más; ahora, no hace referencia ni siquiera relacionándolo con fundamento en la investigación que hicieron los señores diputados, que por cierto como lo dijo el ministro Fernando Franco, una investigación que en lo personal me parece muy bien hecha,

muy documentada, en la que sí se les dio garantía de audiencia y razón por la cual coincido también, no podríamos en un momento dado declarar la inconstitucionalidad de los artículos 175 en adelante, puesto que cumplieron con un procedimiento bastante bien llevado, bastante bien llevado, que no se dejó inaudito a nadie, se les dio intervención a todos, se recibieron todas las pruebas que se presentaron, se desahogaron; entonces, no podría dejarse de ninguna manera inconstitucionales los artículos de este procedimiento, pero que estos sí se aplicaron, porque estos sí son motivo del fundamento de este procedimiento; sin embargo, el 174 nunca se aplica cuando se determinan las causas de responsabilidad ni se aplica en el momento en que se determina que deben de quedar prácticamente suspendidos del cargo los integrantes del Ayuntamiento, salvo que este Pleno considere que hay una aplicación implícita, pero explícita no la hay; entonces, yo creo que se debe de sobreseer por lo que hace al artículo 174 porque no se aplica ni en el Decreto 82, ni en la resolución que le da fundamento a este Decreto, y en todo caso, si lo combatido es el Decreto 82, pues declarar invalidez exclusivamente por falta de fundamentación y motivación, porque ni siquiera hace referencia alguna a la resolución que sí está muy bien fundada, muy bien motivada, y con un procedimiento muy bien llevado, que es el procedimiento de investigación, que da lugar a lo que hizo la Comisión correspondiente, gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Góngora Pimentel.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Gracias señor presidente, el artículo 115, tercer párrafo de la fracción I, al que ya nos hemos referido, dispone: “Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o

revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la Ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan” es decir, el 115 aquí establece una reserva de ley, sólo la ley puede regular cuáles son las causas graves y no podemos construirlas vía interpretación: ¡Ah! como en este artículo posiblemente se... vamos a aplicarlo, en este artículo de esta otra ley, eso no podemos hacerlo, esto es una reserva de ley que establece la Constitución y si no hay causas graves en la ley. Gracias señor ministro presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Cossío Díaz.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente. Para comentar varias cosas. Primero. Creo que ha quedado claro que sí se puede conocer de omisiones legislativas en controversias constitucionales, yo coincido con la última afirmación del ministro Azuela, en el sentido de que estas omisiones legislativas en lo que hasta ahora llevamos construido en la Suprema Corte, se refieren a la situación en la cual el Constituyente estableció en un artículo transitorio la posibilidad de establecer la obligación para la Legislatura de los Estados de establecer en determinado plazo una determinada legislación y esa legislación no se ha emitido, esto fue lo que resolvimos en el primer asunto que fue el Municipio del Centro en Tabasco y posteriormente se dio en otros casos como el de Tlaxcala que se referían por los señores ministros, yo creo que el Decreto de 3 de Febrero de 83, exactamente estableció esa condición como también creo que muy puntualmente lo planteó el ministro Aguirre. Si estamos en consecuencia ante la posibilidad o estamos en la aceptación de conocer la situación de omisiones

legislativas, creo que vale entonces la pena preguntarnos si este planteamiento se está dando. En la página 14 del proyecto donde se está transcribiendo los conceptos de invalidez dice así: “derivado de lo expuesto, hasta aquí se sigue, que el Órgano Revisor de la Constitución pretendió a través de la enmienda en comento, fortalecer el ámbito competencial del Municipio, recogiendo un viejo anhelo del Constitucionalismo mexicano, de ahí que las facultades establecidas en el artículo 115 constitucional entre ellas la de elección libre de sus gobernantes con la que se relaciona la presente controversia, corresponden en primera instancia al Municipio y sólo a través de la existencia de causas graves que las leyes locales hayan determinado cuando así fuere necesario, se podrá revocar o suspender a alguno de los miembros de los Ayuntamientos” luego hace una cita de tesis y sigue diciendo: “no nos queda la menor duda de que para poder iniciar un procedimiento como éste al cual fuimos sometidos, se requiere en primer lugar la existencia de una ley prevenida por la Legislatura local que determinen los hechos o conductas que puedan ser considerados de modo tal graves, en mérito de lo cual se pudiera determinar la desaparición o suspensión del Ayuntamiento o en su caso cuáles son los hechos o conductas que permitan la revocación o suspensión del mandato de alguno de los miembros de un Ayuntamiento”. A mi parecer esto sí califica con la condición de una omisión legislativa, se está evidentemente no señalando de una forma expresa el artículo transitorio y su derivación, pero a partir de los precedentes que tenemos establecidos me parece que lo que se está fraseando aquí y hemos sido en este sentido amplios en la suplencia de queja en otros casos, no veo porqué en éste no lo vamos a hacer, tendríamos que entender que lo que se está efectivamente planteando es que el Legislador no ha establecido en ley cuáles son esos supuestos graves que debieran haber sido establecidos en términos del párrafo tercero, la fracción I, del 115 y

como consecuencia de ello se constituye esta condición, entonces esto a mí me parece en lo personal que la situación y siguiendo los precedentes en el caso de Tabasco aprobado por unanimidad de 10 votos, ausente en ese momento la señora ministra Luna Ramos, establecimos esta posibilidad de la omisión, éste es una primera parte del argumento. El segundo problema es cuáles son los elementos o cuáles son las normas que están reclamadas para nosotros y desde las cuales podemos analizar la condición de la omisión, la señora ministra Luna Ramos al final de su exposición dijo que sí se daba una condición de aplicación o podría darse una condición de aplicación implícita del artículo 174, yo creo que en eso es muy prudente su afirmación, porque yo creo que sí se da una condición de aplicación implícita, en la página que está foliada del expediente en la 585, en el primer considerando, es en el único momento en que sí se menciona de manera expresa el artículo 174 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, pero alguien podría decir, bueno ésta es en la parte considerativa, no es en la parte resolutive y podría .. en fin, pero si hay una mención al artículo 174, pero lo que me interesa aquí destacar, es si se da o no se da esa condición de aplicación implícita. En la página setecientos del expediente, ciento diecinueve del documento que ustedes tienen, en el Resolutivo Décimo, se dice lo siguiente: "Que con estos elementos queda por demostrar si se aprobaron acuerdos y ejecutaron actos que actualicen causas graves de las que enuncian los artículos 115, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 44, fracción XIX de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, para suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido, o suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. Que los preceptos constitucionales señalados, solamente enuncian que las causas graves deben estar previstas en la ley local. La Comisión

de Gobierno considera que se encuentra plenamente demostrado que el Ayuntamiento de Lázaro Cárdenas, Michoacán, incurrió en actos u omisiones que implican algunas irregularidades o conductas ilícitas en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, estatales y municipales, contraviniendo lo previsto en los artículos...”, y ahí tiene una larga lista de preceptos. Yo creo que lo planteaba muy bien el ministro Aguirre, al haberse aplicado el artículo 44, fracción XIX, en relación al 115 y al estarse haciendo un planteamiento, justamente de omisión, es que en el caso concreto sí se da esta condición que muy bien llamó la ministra Luna Ramos, de fundamentación implícita; justamente se está diciendo: se dan casos de situación grave, y el problema es que la situación grave está construida en el 44 de la Constitución y en el 174, y si se está planteando por una omisión, que es justamente lo que vienen a reclamar en este sentido, en el sentido de que no hay en la ley, las condiciones necesarias para saber cuándo una situación de remoción de miembros del Ayuntamiento, nada más seis y un síndico suplente, que no es poca cosa, ahí me parece que es donde se está dando esta aplicación implícita. Luego, en el Resolutivo Décimo Cuarto dice: “Visto todo lo anterior, quedan acreditadas las causas graves -cuáles, quien sabe- previstas en la normatividad invocada y la ilegalidad reiterada en la toma de acuerdos...”. Pues justamente es ese problema, que no hay una determinación de qué es grave, qué va a citar el artículo 174 explícitamente, cuando el 174 justamente tiene la omisión de no detectar esas condiciones, yo creo que justamente aquí es donde se da la condición de aplicación implícita. Posteriormente, en ese mismo Décimo Cuarto, en la página ciento veintidós de la resolución, cito el último párrafo: “Que a fin de evitar que el problema continúe, que se produzcan actos violentos entre los habitantes de Lázaro Cárdenas, y que se frene el progreso y bienestar del Municipio, la Comisión de Gobernación que dictaminó

considera la pertinencia y conveniencia de revocar el mandato a ciertas personas que tienen los cargos de presidente, síndico suplente y regidores, respectivamente, del Ayuntamiento de Lázaro Cárdenas, Michoacán, designando presidente y síndico municipal, y entrando en funciones los suplentes de regidores que correspondan, conforme a lo dispuesto otra vez en los artículos 115 y 44 de la Constitución”. A mí me parece que esto sí tiene la característica de una aplicación implícita, adicionalmente de que en un considerando, sí se hace una aplicación explícita del 174. Si esto es así, sigo creyendo que el vicio de constitucionalidad del 174, lo decía muy bien el ministro Franco en su primera intervención, en su primera y única intervención hasta este momento, es que no se desarrollan estos supuestos; estos supuestos no están desarrollados en la Constitución, no están desarrollados en la Ley Orgánica, y tampoco están desarrollados en la Ley de Responsabilidades del Estado; la Ley de Responsabilidades prevé las condiciones de un juicio político, que no es lo mismo juicio político que procedimiento de remoción. En un juicio de procedencia que como todos sabemos, no es lo mismo un juicio de procedencia que un juicio de remoción, y está previsto también y regulado, además de la declaración patrimonial, que no viene al caso mencionar, el tema de las responsabilidades administrativas; pero el tema de las responsabilidades administrativas, por la mecánica que tienen los artículos 43 y siguientes de la Ley, no tienen ni pueden tener aplicación a este caso concreto, creo que son causas graves, creo que son causas específicas. Yo coincido plenamente con lo que dice el ministro Azuela, si los regidores, síndicos, lo que sea, se portan mal, pues que se les separe del cargo, pero tampoco le podemos dar, de entrada, un beneficio absoluto a la Legislatura, para que la Legislatura, sin un procedimiento y sin supuestos, sea la que determine la condición; tan legitimación democrática tiene la Legislatura como el

Ayuntamiento, y lo que se trata es que se desahoguen los procedimientos, unos se portan mal y otros bien, pues eso no nos corresponde a nosotros juzgar, que se desahoguen los procedimientos, que se establezcan las causas graves, que se les otorgue como dice la segunda parte de la fracción III, los procedimientos adecuados de debido proceso, y luego los que se tengan que ir, que se tenga que ir, pero yo no veo por qué nosotros tengamos que poner un peso mayor en el Congreso del Estado, que en el Ayuntamiento; aquí hemos visto situaciones de muy diverso tipo, en distintas controversias, yo lo único que puedo entender es que tengo que ver si los procedimientos están garantizados y no las condiciones fácticas, porque nos ha tocado ver, muy diversas experiencias en las propias controversias constitucionales. Consecuentemente, si no hay los supuestos materiales de gravedad, sí me parece que hay una omisión de las que ya hemos resuelto en otros casos, y consecuentemente, se produce el caso.

En cuanto a la parte procesal que es la última, los artículos 175 a 180, el ministro Aguirre hace una prudente advertencia, que si podemos así, rápidamente, considerar que estamos en una condición de inconstitucionalidad o no, yo creo que esto es un buen punto, yo simplemente lo que decía es: que así prima facie, me parece complicado tres días para una audiencia tan complicada, para una carga procesal tan fuerte como la que se está imponiendo, cuando el Congreso, sin plazo ha tenido todo el tiempo para instruir una averiguación, tres días hábiles, era esa mi condición, no es que me haya pronunciado directamente por la inconstitucionalidad, pero sí al menos, como un tema que me parece debía motivar una reflexión, porque ahí estaríamos a mi juicio, afectando la segunda parte, la parte final pues, del párrafo tercero de la fracción I, del 115, dice: "siempre que hayan tenido posibilidad de defenderse", ya sé que no dice así textualmente, pero lo estoy fraseando, bueno, lo que

establecen los artículos 175 a 180, les da la posibilidad de defenderse, con independencia de las causas materiales, ese es otro tema que ya traté de exponer mi punto de vista ante ustedes. Ahí es donde me genera el problema, la omisión, tan es por no haber especificado causas, como por no haber diseñado un procedimiento lo suficientemente claro, como para que, estas destituciones puedan, o generar una condición de defensa, tan grave es una, como otra cosa, porque ambas situaciones producen desapariciones de ayuntamientos, o como en el caso concreto, y me lo corregía ahí con toda razón el ministro Azuela, destituciones individualizadas en este caso, de siete integrantes del Ayuntamiento, creo entonces, que esa segunda parte, sigue también estando pendiente de analizar. Sintetizando, a mí me parece que sí se da una condición conforme a precedentes de omisión Legislativa, sí me parece que se da una aplicación, una vez explícita y muchas veces implícita del 174, se dan aplicaciones del resto de los preceptos, en tanto desahogan un procedimiento que se concluyó, creo que podemos declarar la invalidez, con claridad del 174, por existir, o por no existir mejor, el desahogo de las causas fundadas, y del 175 al 180 me parece que sí es prudente el llamado del ministro Aguirre, a considerar el tema de constitucionalidad, a partir de que existe un estándar constitucional específico que es, que puedan defenderse, que puedan presentar pruebas, que puedan presentar alegatos, para desde esa óptica revisar los artículos 175 a 180 de una manera integral; yo como sigo creyendo que el primer tema, por la envergadura del asunto es de constitucionalidad de ley, hasta el momento señor presidente, preferiría no pronunciarme sobre el dictamen que estamos analizando.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Fernando Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor presidente, señoras y señores ministros. Vuelvo a tomar la palabra porque me parece de singular importancia un tema que ha brotado en la discusión, y es derivado de que, pues parece ser que todos tenemos la convicción de que pudo haber irregularidades graves, y el ministro Azuela planteaba con todo tino, si la Legislatura con base en ello, no podía tomar una determinación de este tamaño. Yo señalaba en mi anterior intervención, dos cuestiones, dije: bueno, cuando la Constitución General de la República se refiere en el 115 a Ley, lo está haciendo como Ley Constitución o como Ley reglamentaria, y dije: hay que conceder el beneficio de que sea Ley reglamentaria y quedémonos ahí, primera cuestión. Segunda cuestión que mencioné en relación a las responsabilidades, y por ello mi petición de la introducción de un párrafo y aquí ha surgido, es que me parece que no podemos perder de vista, que estamos hablando de supuestos diferentes.

Las responsabilidades del Título Octavo y que deben reproducirse en las Legislaturas locales a través de sus Constituciones y sus Leyes adaptándolas se refiere a otro tipo de responsabilidad, aquí el Constituyente quiso precisar algo que es importantísimo, está hablando de revocación de mandato, es una figura que tiene una connotación diferente al otro tipo de responsabilidades.

Consecuentemente, efectivamente ni el juicio político ni la declaración de procedencia para que un funcionario pueda ser sujeto a un juicio penal, ni la responsabilidad administrativa, mucho menos la civil tienen estas características.

Ahora bien el argumento que esgrimió el ministro Azuela, tiene una respuesta, una respuesta clara en mi opinión y yo traigo aquí la

iniciativa pero se reproduce la parte correspondiente de la Exposición de Motivos de la reforma de 1983 que fue la que dio lugar a esto que estamos discutiendo en donde claramente se estableció cuando está hablando de esta fracción y de lo que representa y hablando de la importancia que tiene la defensa de los Ayuntamientos y de los Municipios y de sus integrantes, por una razón, porque se había vuelto muy frecuente la desaparición de ayuntamientos a nivel local y esto fue lo que produjo esta norma, no lo podemos perder de vista, y se dijo expresamente que es para mí lo fundamental, estoy leyendo la Exposición de Motivos: Así también se pretende inducir a las Entidades Federativas para que en sus Constituciones locales y leyes relativas señalen con toda precisión cuáles deben ser las causas graves que pueden ameritar el desconocimiento de los Poderes Municipales o de los miembros de los ayuntamientos.

Y después el Senado abundó y dijo, en la parte respectiva de su dictamen: La iniciativa sin embargo reconoce en esa fracción, --es la que estamos comentando--, una bandera de innegable procedencia como el derecho de defensa de los Ayuntamientos en su conjunto y de cada uno de sus miembros, cuando las Legislaturas locales suspenden y declaren que han desaparecido los Ayuntamientos o suspendan o revoquen el mandato a alguno de sus miembros de estos, siempre que medien causas graves contempladas, —fíjense como aquí el Senado dijo: “En las Constituciones locales”, tal como lo dice la Exposición de Motivos”—.

Consecuentemente no hay duda que el Constituyente lo que quiso en este caso, en mi opinión, fue que no se dejara al arbitrio por más graves que fueran las causas al arbitrio de las Legislaturas, determinar en qué caso se daban o no, sino que fuera el propio Legislador, --insisto--, yo concedo el beneficio de que en sus

propias Constituciones o en las leyes que emanan de ellas en la materia, en donde se establecieran estas causas graves, no quiso dejarle ese margen discrecional a las Legislaturas, como hay en otros casos la disposición expresa en las Constituciones.

Por eso yo me inclino a seguir manteniendo la posición de que en el caso que analizamos no se dio el cumplimiento del 115 en su fracción I, párrafo tercero, y este es el problema que enfrentamos y por eso vuelvo a insistir respetuosamente, creo que el ponente ya lo aceptó que establezcamos que esto es sin demérito de otras vías de responsabilidades que pueda haber por haber incurrido en otro tipo de faltas los miembros de ese Ayuntamiento.

En cuanto a la omisión legislativa, yo señalé que lo que se estaba impugnando era la omisión legislativa y así se señala según se transcribe en el propio proyecto, en la demanda, en donde se puede leer a fojas 12, en donde refiriéndose a los preceptos que se transcriben con lo que se acredita plenamente la omisión respecto al precepto constitucional del artículo 115.

Ahora yo establecía que más allá de este debate sobre la omisión legislativa, en mi opinión el 174 resulta inconstitucional, no nada más por ser omiso en determinar qué causas pueden ser graves, sino porque es ambiguo e impreciso e induce a un problema serio que bien señalaba también el ministro Azuela cuando yo dije que habíamos revisado las leyes, efectivamente se nos pudo haber ido alguna en donde el Legislador las hubiera establecido.

El punto es que el Legislador, si era así, debió haber establecido ahí claramente qué Ley las establece; la realidad es que no están establecidas; y consecuentemente, yo concluyo que este artículo es inconstitucional.

Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Azuela Güitrón, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** Ésta muy amplia discusión que viene a corroborar lo afirmado por el ministro Franco, de la importancia del asunto, a mí me lleva a un convencimiento claro que reitera lo que fue mi posición inicial.

Indudablemente el Decreto cuya inconstitucionalidad se está planteando, es violatorio del 115 de la Constitución; porque en la Constitución se establece que estas situaciones que pueden lugar a suspensión de ayuntamientos o a remoción de miembros de los ayuntamientos, suponen que se haya dado una causa grave; en el caso esto no sucede; y esto es suficiente para estimar que es inconstitucional el Decreto; pero asimismo, me convence que no veo ni cómo se puede llevar a declarar la inconstitucionalidad del 174.

Primero, mi reconocimiento a la ministra Luna Ramos, yo creo que es en razón de su juventud, que puede pedir expedientes, ver con toda minuciosidad todos los antecedentes que no aparecen en el proyecto y que eso naturalmente nos ilustra; más aún, a lo largo de su exposición, yo advertí una conducta peculiar en el Congreso, que desafortunadamente veo reiterada en la mayoría de los Congresos, que equivaldría a que los ministros recibiéramos el anteproyecto de nuestros secretarios, y luego presentáramos una “hojita” con los resolutivos; y eso no puede ser una resolución fundada y motivada; y parece que es lo que hacen los Congresos.

Esta resolución a la que se refirió la ministra Luna Ramos, hace un intento muy importante para justificar que se dan las conductas

graves y lo funda, no solamente en leyes del Estado, sino en la propia Constitución.

Sin embargo, lo que en principio me hacía ver: Primero, eso no está en el Decreto, sino está en la resolución y por lo mismo, no puede purificar el Decreto.

Segundo, lo que apuntó muy atinadamente el ministro Franco, de la exposición de motivos de la reforma del 115, se establece que estas causas graves deben estar señaladas de manera precisa, y eso no se da, sino se trata –a lo sumo, y en eso acepto también la observación del ministro Góngora-; no es posible llegar a base de interpretaciones; a mí me parece que en principio, pues cómo no va a ser grave algo que puede dar lugar a “juicio político”; y a manera de interpretación, podría llegarse a esta conclusión, las conductas que se van dando en la resolución y los fundamentos en Ley del Estado, hacen referencia a conductas graves; pero no superan lo que dijo el ministro Franco; esto debe estar en una Ley nítida, clara, precisa, en que se señale que esas causas pueden dar lugar a la aplicación de esta regla que establece la Constitución Federal y reproduce la Constitución local.

Entonces, todo ello, me reafirma en mi posición: es inconstitucional el Decreto.

Pero el 174, claro, parece ser que nos queremos llevar a nuestra posición al ministro Aguirre Anguiano, lo que revela que supo cubrir muchos flancos y a todos nos dio gusto.

Pero el 174, ¿lo vamos a declarar inconstitucional por violación al 115?; cuando lo único que hace es repetir el 115; es inconstitucional porque repite el 115; el 174, simplemente lo que está diciendo es lo

que dice el 115; porque usa las mismas expresiones: “en los términos que marque la Ley”; de manera tal que, todos los demás preceptos que siguen, sólo podrían haber dado lugar a ese Decreto, si hubieran cumplido con el 174; pero no cumplieron con él; y entonces decimos: y el 174, es inconstitucional ¡ah!, porque no hay causas graves; no, no hay causas graves porque no hay una Ley adecuada; pero eso no hace inconstitucional el 174.

El ministro Aguirre Anguiano lo leyó, es idéntico al artículo de la Constitución de Michoacán; y la Constitución de Michoacán, lo único que hace es repetir el artículo de la Constitución Federal; ¿y vamos a declararlo inconstitucional, dónde está su inconstitucionalidad? y los otros preceptos parece ser que como que en eso sí ha habido cierto consenso, de que pues señalan un procedimiento y de suyo, como que no debemos declararlos inconstitucionales; coincido que para mí sí se aplica implícitamente el precepto, pero desafortunadamente con el gran error de que no se pueden alcanzar a fundar y motivar las causas graves que conforme al 174, serían las únicas que podían haber dado lugar al pronunciamiento del Decreto.

En consecuencia, insisto, es inconstitucional el Decreto, coincido con todas las bondades que se han dicho, de que se buscó la defensa del Municipio, que había grandes abusos, naturalmente, y por eso vamos a declarar inconstitucional un Decreto que no cumplió con todos los propósitos de la reforma de mil novecientos ochenta y tres, pero declarar inconstitucionales preceptos que fijan un procedimiento y otro, que repite el artículo constitucional, eso es sí lo que me parecería verdaderamente asombroso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Están anotados los señores ministros Valls, Luna Ramos y don Sergio Aguirre, pero antes les propongo que hagamos nuestro acostumbrado receso.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Claro que sí.

**(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:05 HORAS)**

**(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:25 HRS.)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se reanuda la sesión, tiene la palabra el señor ministro Sergio Valls.

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

Un poco me dejó sin tema el señor ministro Franco, cuando dio lectura aparte a un párrafo de la exposición de motivos de esta reforma del 115.

Yo quiero hacer hincapié en el texto de este párrafo Tercero, de la fracción I, del 115 constitucional; que a la letra dice. Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido, y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la Ley local prevenga; siempre y cuando, sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos, que a su juicio convenga. Es decir, esta disposición constitucional, establece con claridad, que la facultad que se otorga a las Legislaturas locales para que la puedan ejercitar, requiere del cumplimiento de cuando menos de tres requisitos: Primero.- Votación calificada de las dos terceras partes de sus integrantes.

Segundo.- Que se actualice alguna de las causas graves establecidas en la Ley local; y tercero, que el Ayuntamiento tenga la oportunidad –sus miembros- de rendir pruebas y formular alegatos.

En este caso que analizamos, se dieron la votación calificada, y la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos, pero no se da, no se da, el segundo de los requisitos, la actualización de una causa grave.

No hay causa grave, ya lo decía hace un rato el señor ministro Góngora, de que en este asunto, no hay causa grave, no está establecida causa grave; y en la exposición de motivos, que parcialmente leyó el señor ministro Franco hace un momento, y que yo me voy a permitir con su autorización dar una lectura muy rápida al párrafo completo, que en lo conducente señala: En la fracción I, - dice la exposición de motivos- recogiendo los principios electorales que se consignan en el actual texto constitucional, se apoya y robustece la estructura política de los Ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables, para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación de mandato a los miembros de los Ayuntamientos, -nos alentó dicen los Legisladores- para esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las Constitucionales de los Estados, y al mismo tiempo, preservar las Instituciones Municipales de ingerencias o intervenciones en sus mandatos, otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo consagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica, que responda a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los Municipios, sin alterar por otra parte, la esencia de nuestro federalismo.

Cabe destacar –sigo con la exposición de motivos- como principal innovación de esta fracción, la obligada instauración de un previo procedimiento con derecho de defensa, para los afectados, ajustado a requisitos legales, antes de interferir sobre el mandato que los Ayuntamientos ejercen por decisión del pueblo; a través del sufragio directo, o dicho sea en otras palabras, el establecimiento de la garantía de audiencia para la observancia en el caso de los principios de seguridad jurídica y de legalidad; así también se pretende –esto fue lo que leyó el señor ministro Franco– inducir a las entidades federativas para que en sus Constituciones locales y leyes relativas señalen con toda precisión cuáles deban ser las causas graves que puedan ameritar el desconocimiento de los Poderes Municipales o de los miembros de los Ayuntamientos, y en otro aspecto, la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos que deban cubrirse para la toma de tan trascendente decisión.”

Es decir –termino con la lectura–, es decir, se trata de darle seguridad jurídica a la permanencia de los Ayuntamientos, se trata de darle seguridad jurídica a la decisión del pueblo que llevó a esos Ayuntamientos a gobernar los municipios de que se trate, de ninguna manera a dejarlo en manos de las Legislaturas estatales o de algún otro Poder del Estado, la decisión de remover a los integrantes de un Ayuntamiento por circunstancias que en un momento dado pudieran llegar a ser meramente subjetivas o de carácter político.

Aquí se ha dicho que las causas graves pueden estar en cualquiera de las leyes que se citan en el proyecto. Sí, en efecto, pero en este caso concreto que estamos estudiando no se invocó ninguna causa grave o no, prevista en alguna ley, no se hace remisión a ninguna ley local, no hay una causa sustantiva que posibilite la aplicación de

las normas adjetivas, de tal manera pues que yo ratifico que estoy con el proyecto, con la modificación que ha aceptado el señor ministro ponente. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente. Quisiera mencionar que como que ya estamos hablando del fondo del problema, y yo creo que antes tendríamos que precisar dos cosas: Una, con motivo de lo que se ha discutido han surgido diferentes cuestiones en las opiniones de si se aplicó o no el artículo; entonces yo creo que previamente a discutir si hay o no constitucionalidad primero que nada debiéramos definir: Punto número uno: ¿Hay o no omisión legislativa y si se va a enfocar por ese lado para que se someta a votación?, y punto número dos: ¿Hay o no aplicación del 174 o se tiene como aplicación implícita y en ese caso se analiza su inconstitucionalidad?, y por otro lado también mencionar: Hemos estado señalando que podríamos analizar la inconstitucionalidad del 174 como lo hace el proyecto, y que está enfocado directamente a la violación del artículo 115 fracción I, por no establecer las causas graves para la suspensión o remoción de los integrantes del Ayuntamiento, pero el ministro Cossío también hacía alusión al procedimiento, él decía: Del 175 al 180 están relacionados con el procedimiento.

Yo lo que mencionaba es: Bueno, por lo que hace a ese concepto que se refiere a la violación al 115, fracción I, por supuesto yo creo que ahí no estaría prácticamente impugnada la parte relacionada con el procedimiento, pero si nosotros vemos los conceptos de invalidez, sí hay conceptos de invalidez donde combaten también cuestiones relacionadas con esto, de ser así, habría que analizar si se viola o no algún precepto constitucional, pero de manera diferente, es decir, el argumento que de momento maneja el

proyecto para la inconstitucionalidad del 174 y siguientes sólo abarca al 174, no del 175 al 180.

En el caso de que hubiera que analizar esto, habrá que ver los conceptos de invalidez respectivos al procedimiento, y bueno, la última parte es lo del decreto pero finalmente yo creo que lo que hay que precisar es cuál va a ser el giro que se le va a dar, ¿hay omisión legislativa sí o no?, y por otra parte ¿hay aplicación del 174, sí o no?, ¿o hay aplicación realmente implícita del 174 y sobre esa base analizamos o no su constitucionalidad? Nada más eso, señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias presidente. Estoy consciente de que es la tercera vez que hago uso de la palabra. Quiero manifestarles a todos mis compañeros que quisiera congraciarme con todos, pero probablemente por razón de mis opiniones en este asunto, expresamente me voy a congraciar con el ministro Azuela y con el ministro Góngora; yo coincido en que una Constitución local que repite un párrafo de la Constitución Federal, no puede ser considerada inconstitucional; y tampoco una Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso de un Estado que repite la norma de su Constitución local, que como dije, repite del federal, puede ser considerado inconstitucional.

Por otra parte, en el caso presente, si la Constitución reserva a la ley, como nos decía el ministro Góngora Pimentel, la determinación de los casos graves para proceder a desenvolver estos procedimientos y esto no sucedió, pues es claro que existe una omisión legislativa que vicia todo el procedimiento, y por tanto lleva

a considerar la inconstitucionalidad del Decreto. Implícitamente a lo mejor estoy quedando bien con otros de mis compañeros, espero estar adscrito al sentido del voto de la mayoría.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Señor ministro Azuela.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN.-** Bueno, primero para interpretar al ministro Aguirre Anguiano, yo creo que él lo que pretendió decir no es que se pretendía congraciarse con los ministros Góngora y con el que habla, sino que había llegado a razonamientos jurídicos que lo convencían de una conclusión que probablemente vieran con simpatía alguno de los mencionados.

Yo, sin pretender congraciarme con ninguno, quiero, en primer lugar, por honestidad intelectual, manifestar que ante algún comentario que me hizo el ministro ponente, he procurado leer con cuidado el 174, y he llegado a la conclusión de que sí es inconstitucional, pero yo no diría que por omisión legislativa; es inconstitucional porque al no decir “por alguna causa grave”, da como conducta posible que tipifique esta situación que se contempla en el propio 174, pues prácticamente cualquier tipo de conducta.

Entonces no es omisión legislativa, sino que precisamente en su redacción está presuponiendo cualquier conducta que establezca la ley y ahí es donde está violando el 115, fracción I, que señala como una de sus características la conducta grave.

Entonces, en ese sentido yo modifico mi posición; pienso que el 174 sí es inconstitucional y por ello me sumaría a la proposición originaria del ministro Franco, de que nos limitáramos al 174, porque efectivamente, si subsiste el 174 pues en cualquier

momento, en cualquier ley se pueden establecer conductas que no sean graves como aquellas que pueden dar lugar a esta suspensión de Ayuntamientos o Consejos Municipales.

En consecuencia, pues rectifico mi posición en ese sentido.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Bien, creo que me toca posicionarme.

Tiene razón la señora ministra Margarita Luna Ramos en el orden que propone, no ya para la discusión, creo que todo se ha dicho, sino para la votación. Creo que el punto toral por ahora es si se sobresee o no por el artículo 174 reclamado. Esta es la concreta propuesta de la ministra Luna Ramos.

En mi opinión personal no se debe sobreseer, hay tesis de la Segunda Sala en las que se reconoce que el acto de aplicación de la norma impugnada se dé aun cuando ésta no se cita, si la actuación de la autoridad coincide con lo previsto en la norma.

En el caso, la coincidencia es puntual. Entonces votaré yo por el no sobreseimiento.

Si se pasara al estudio de fondo del artículo 174, el señor ministro Azuela ha plasmado ahora con toda claridad algo que ya tenía yo como criterio personal. No estamos en el caso de omisión legislativa, el Legislador del Estado de Michoacán dice, faculta al Congreso de ese Estado para suspender Ayuntamientos o Consejos Municipales o declarar que éstos hayan desaparecido, y suspender o revocar a alguno de sus miembros, dice, de conformidad con la ley. Esta expresión “de conformidad con la ley” es totalmente distinta de la que establece la Constitución Federal; la Constitución

Federal permite el ejercicio de esta potestad del Congreso por las causas graves que establezca la ley local, al modificarse esta exigencia constitucional a “de conformidad con la ley”, ha dado como resultado que el Congreso no se haya planteado la necesidad de que estuviera analizando una causa grave prevista en la ley, por qué, porque el artículo 174 lo faculta a actuar de conformidad con la ley, y si la ley no prevé causas graves el Congreso apegó su decisión a la ley y es la ley la que tiene un desfase con la Constitución, está en desacuerdo con el texto constitucional.

Aquí más que una reserva de ley es un deber de legislar, por dos razones: el texto claro del artículo 115, en este tercer párrafo de la fracción II, más el transitorio de la reforma del noventa y nueve, que obligó a los Congresos locales a ajustar las leyes en materia municipal en el plazo de un año, pero la cumplió esta obligación el Congreso, solamente que al cumplirla desvirtuó el contenido material de la Constitución y da como resultado este vicio en el artículo 174.

La siguiente pregunta, yo estaré por la inconstitucionalidad del artículo 174. La siguiente pregunta es la propuesta por el señor ministro Cossío y la propuso como interrogante ¿se debe hacer la revisión integral de los artículos 175 al 180 reclamados que regulan el procedimiento para ejercer esta potestad?

En principio, la ministra Luna Ramos dice: hay concepto de invalidez por vicios de estos artículos que no se tomó en cuenta.

El señor ministro Cossío dice: si hay la objeción y tenemos potestad de suplir la queja, yo les pido que pongamos atención en el brevísimo término de tres días para rendir un informe que puede

resultar insuficiente para un verdadero ejercicio de defensa como lo marca el artículo 115 de la Constitución.

Mi posicionamiento personal en este concreto tema de revisar integralmente los artículos 175 al 180 reclamados será en la medida en que existan conceptos de invalidez que se hayan dejado de atender y que debamos resolver.

Y, por último, parece que en esto no he oído, al menos opinión en contra es la pregunta: si el decreto 82 reclamado que ordenó la destitución de los integrantes del Ayuntamiento, del Municipio actor es inconstitucional; aquí he advertido una coincidencia del Pleno.

Debo hacer la advertencia de que si optamos por la necesidad de hacer una revisión integral de los artículos 175 al 180 nos va a llevar necesariamente a aplazar este asunto; y por otra parte, si alcanzamos la declaración de inconstitucionalidad del artículo 174 porque el Congreso local en vez de establecer las causas graves para la suspensión, desaparición o revocación del mandato de los miembros del Ayuntamiento, hizo una remisión a su vez a otra ley sin condicionar a que la causa sea grave y éste es el vicio de inconstitucionalidad podríamos emitir la decisión esta misma mañana; si ustedes estiman suficientemente discutido el asunto pondré a consulta del Pleno uno a uno los temas que he indicado. Señor ministro Azuela.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** Yo únicamente quería sumarme a esta última posición, pienso que ni siquiera habría que hacer pronunciamiento sobre los otros preceptos, sino decir: Dado el resultado al que se ha llegado, resulta innecesario examinar las cuestiones relativas, puesto que de ellas no se conduciría prácticamente a ningún fin distinto. Si hubiera un planteamiento

claro, nítido, hay violación al debido proceso, etcétera, etcétera, pero si esto se está queriendo forzar, porque hay ahí por ahí alguna mención, y si esto se hace referir al caso concreto, pues como que yo pienso que el proyecto fue atinado al sentar su estudio en esta problemática.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, pongo entonces a consideración del Pleno la primera consulta. Se debe sobreseer en relación con el artículo 174 impugnado, sí o no.

Tome votación señor secretario.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Perdón señor presidente ¿cuál fue la pregunta?

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se debe sobreseer en relación con el artículo 174 impugnado, sí o no. Tome votación.

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

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** No se debe sobreseer.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** No.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** No, porque hay aplicación implícita.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** No.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Igual.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** No.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** No se debe sobreseer.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** No.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Tampoco debe sobreseerse.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** No se debe sobreseer.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA:** No se debe sobreseer.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor ministro presidente, hay unanimidad de once votos en el sentido que no se debe sobreseer en relación con el artículo 174.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Artículo 174. Bien, esta es una decisión importante, porque nos toca ahora, habiéndose alcanzado la decisión de no sobreseer, determinar si este artículo es o no inconstitucional; también, sí es inconstitucional o no es inconstitucional.

Tome votación señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí cómo no señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Para mí el artículo es constitucional, lo que yo digo es que existe una omisión legislativa lo cual implica que había el deber de legislar, y por qué digo que el artículo es constitucional, porque lo único que hace es repetir lo que

dice el artículo 44, fracción XIX de la Constitución local. Si fuéramos a declarar la inconstitucionalidad de este artículo, por razón natural y por aplicación del 39 ó 40 de la Ley Reglamentaria del 105 constitucional, de la Ley Orgánica del 105 constitucional, tendríamos también que declarar la inconstitucionalidad del artículo mencionado de la Constitución local de Michoacán, lo cual yo creo que no debemos de hacer, porque si bien no son normas en alguna forma completas, tampoco son contrarias a la Constitución; por consecuencia, es constitucional.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Yo creo que es inconstitucional si atendemos a lo que resolvimos en la Controversia Constitucional 14/2005, estamos ante una omisión relativa, en virtud de que en la Legislatura del Estado de Michoacán, no acató lo dispuesto en el artículo Segundo Transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de tres de febrero de ochenta y tres.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** En mi opinión sí es inconstitucional el artículo 174, y es inconstitucional porque el artículo 115, fracción I, en el párrafo tercero, está determinando que son las leyes las que van a determinar la gravedad de los actos. La Constitución Michoacana, en el 44, fracción XXIX, está determinando esta misma situación, repitiendo literalmente lo que dice la Constitución Federal, y remitiendo esta posibilidad a la Ley correspondiente. Entonces, si la Ley correspondiente viene a ser precisamente la Ley Orgánica Municipal de donde deriva este 174 donde se establece el procedimiento para la suspensión de los integrantes del Municipio, es esta la que debe decir cuáles son los casos de gravedad, y si no lo dice expresamente, debe remitir a las leyes donde se contenga expresamente esa determinación de gravedad, y no lo menciona así, simplemente repite lo dicho por la

Constitución, tanto local como Federal. Por tanto, es inconstitucional.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Es inconstitucional.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** No hay omisión legislativa y el artículo es inconstitucional.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Es inconstitucional.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** En los términos del voto del ministro Góngora Pimentel.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Es inconstitucional.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Yo también sostengo la inconstitucionalidad del precepto, y que radica precisamente en que como era un deber del Legislador establecer cuáles eran las causas graves omitió hacerlo, y estamos ante, en mi opinión, una omisión relativa como lo señaló el ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Es inconstitucional.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE, ORTIZ MAYAGOITIA:** Es inconstitucional el artículo 174 por las razones que expresé.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor ministro presidente, hay mayoría de diez votos en el sentido de que es inconstitucional el artículo 174 impugnado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Si no hay inconveniente, quisiera anunciar que a este respecto haré voto particular.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, nos toca ahora decidir la propuesta del señor ministro Cossío, en el sentido de si se debe o no hacer la revisión integral de los artículos 175 al 180 reclamados, después de alcanzada la decisión de inconstitucionalidad del 174. Proceda señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí cómo no señor presidente, con mucho gusto.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** No hace falta pronunciarnos al respecto.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Yo creo que sí, porque si consideramos lo dispuesto en la parte final del párrafo tercero de la fracción I del artículo 115 y lo que sostuvimos como defensa adecuada al resolver la Controversia Constitucional 51/2002, sí me parece que hay mérito para analizar al menos la constitucionalidad; yo en principio encontraría serios problemas de constitucionalidad en los artículos 176, 177 y 178, y adicionalmente me parece que sí hay concepto de invalidez.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** También considero que deben analizarse, en la foja diecisiete del proyecto, donde se transcriben los conceptos de invalidez, hay concepto expreso de los artículos que dice: "iniciándose el procedimiento previsto en el 177, 178, 179 y 180 de la Ley Orgánica, en la misma con fecha dieciséis la Comisión inició", viene narrando todo el procedimiento, y luego viene diciendo que no tuvieron, que esa investigación especial nunca nos dio la más mínima posibilidad de tener acceso a la misma, es decir: de saber quiénes estaban siendo entrevistados, los nombres y de las identificaciones y pruebas que estaba presentando, respecto de causas graves, que ameriten la revocación de nuestro mandato; y en consecuencia, no se nos dio el

derecho de ser oídos y vencidos en juicio, mediante un juicio en el que se cumplieran las formalidades esenciales del procedimiento; entonces, yo creo que sí hay concepto de invalidez, y evidentemente el hecho de que se haya declarado la inconstitucionalidad del 174 que lo único que está determinando es: que no se establecen las causas graves, no puede dar lugar a que se amplíe esta concesión de amparo, artículos que están relacionados exclusivamente en cómo se va a llevar a cabo el procedimiento, y habiendo concepto de violación expreso, no digo que sea fundado, simplemente que hay que analizarlo.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** No.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Que se examinen.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** No, porque el concepto de invalidez es el acto de aplicación no de constitucionalidad.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** En el mismo sentido, habiendo incluso leído la ministra Luna Ramos el concepto, éste está referido exclusivamente al caso concreto; en consecuencia, no estimo que se deban examinar.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** No procede examinarlos.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Que se examinen

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** No procede examinarlos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE, ORTIZ MAYAGOITIA:** No es el caso hacer esta revisión de los artículos 175 al 180, porque habiéndose determinado la inconstitucionalidad del 174, y esto basta para destruir el acto impugnado en su totalidad, que es contrario al principio de economía procesal este análisis.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor ministro presidente, hay mayoría de siete votos en el sentido de que es innecesario en análisis de la constitucionalidad de los artículos del 175 al 180 impugnados.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: EN CONSECUENCIA, NO SE HARÁ ESE ANÁLISIS, Y LOS SEÑORES MINISTROS QUE INSISTAN EN QUE ES NECESARIO, RESERVARÁN SU VOTO.**

Nos queda el último punto de la discusión, –que ya parece caer por su propio peso–, ¿es inconstitucional el Decreto 82 reclamado?

¿Quiere decirnos algo señor ministro Aguirre Anguiano?

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Sí, que se tome votación nominal, porque yo quiero hacer reserva de razones, por favor.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí, todas serán nominales, sí señor ministro.

Entonces, ¿es inconstitucional el Decreto 82 reclamado, sí o no?, ¡tome votación nominal señor secretario!

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

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Para mí, sí es inconstitucional, pero por razones diferentes a las que han inclinado el voto de la mayoría, respecto al 174.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Es inconstitucional.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** También es inconstitucional.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Es inconstitucional.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** En el mismo sentido.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Es inconstitucional.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** Inconstitucional.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Es inconstitucional.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Por la inconstitucionalidad del Decreto.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Es inconstitucional.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE, ORTIZ MAYAGOITIA:** Es inconstitucional el Decreto 82.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor ministro presidente, hay unanimidad de 11 votos en el sentido de que es inconstitucional el Decreto 82 impugnado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Nos queda solamente un punto a tratar, el proyecto del señor ministro Silva Meza propone la inconstitucionalidad de los artículos 175 al 180 y esto es sólo por vía de consecuencia en cuanto rige la aplicación del 174; ¿sí sostenemos este criterio o qué hacemos respecto de estos artículos

¿Señor ministro ponente, creo que ya había usted manifestado una modificación?

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Exactamente la modificación en relación con mantener la constitucionalidad, en función de que per se, en cuanto al procedimiento, no hay algún problema.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, consulto al Pleno si todos estamos de acuerdo con esta conclusión: Hay 3 votos porque se estudien, pues deben persistir; los 7 ministros que votamos porque no es necesario este estudio estamos de acuerdo en la propuesta del señor ministro, ¿está clara la decisión para todos?

**(VOTACIÓN FAVORABLE)**

Se ha declarado la invalidez del artículo 174 y del Decreto 82 que es su acto de aplicación y se reconoce validez de los artículos 175 al 180 reclamado.

**EN ESOS TÉRMINOS Y POR LAS VOTACIONES QUE SE HAN DADO EN ESTE MOMENTO, DECLARO RESUELTO ESTE ASUNTO.**

Señora ministra Luna Ramos, tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente, nada más anunciaría voto particular, por lo que hace a los artículos 175 a 180, porque en mi opinión, pues creo que también podría declararse la invalidez, a reserva de estudiar bien el concepto; pero no por las razones que está dando el proyecto, que sería en consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad del 174, sino por el análisis que se haga del propio concepto de invalidez.

Señor ministro Cossío, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Igual señor presidente, para anunciar voto concurrente en una parte y particular en otra.

Señor ministro Fernando Franco, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Señor presidente, nada más está considerando que implícitamente estamos votando el Punto Resolutivo Tercero, que se refiere a los efectos de la resolución, en donde estaríamos de acuerdo verdad.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Nadie puso, pero es muy pertinente la aclaración.

Consulto al Pleno, si estamos todos de acuerdo con los efectos que se precisan en la resolución. **(VOTACIÓN FAVORABLE)**

Que quede claro que esto forma parte de lo decidido.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Sí, nada más quería aclarar, que persiste en este caso el último párrafo de la página 67 y principio de la 68.

Señora ministra Sánchez Cordero, tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Si para adherirme, si no tiene inconveniente, al voto de la ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Con mucho gusto señora ministra, será un honor.

Señor ministro Góngora Pimentel, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Si, también para adherirme, si no tiene inconveniente, a su voto señora ministra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Igualmente, señor ministro, sería un honor.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, habiendo concluido la vista y resolución de este asunto, levanto la sesión y convoco a los señores ministros para la que tendrá lugar el próximo jueves a la hora de costumbre.

**(CONCLUYÓ LA SESIÓN A LAS 14:05 HORAS)**