

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 8 DE JUNIO DE 2015

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
64/2013	<p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE AHOME, ESTADO DE SINALOA, EN CONTRA DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO)</p>	3 A 36
31/2014	<p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE COSOLAPA, DISTRITO DE TUXTEPEC, ESTADO DE OAXACA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL DECRETO 536 POR EL QUE SE DECLARA LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL AYUNTAMIENTO DEL CITADO MUNICIPIO.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ)</p>	37 A 60

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES
8 DE JUNIO DE 2015**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
JUAN N. SILVA MEZA
EDUARDO MEDINA MORA I.
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:45 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario denos cuenta por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 60 ordinaria, celebrada el jueves cuatro de junio del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A su consideración señoras Ministras, señores Ministros. Si no hay observaciones pregunto

¿en votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE). APROBADA EL ACTA.**

Señor secretario continúe.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
64/2013. PROMOVIDA POR EL
MUNICIPIO DE AHOME, ESTADO DE
SINALOA, EN CONTRA DE LOS
PODERES LEGISLATIVO Y
EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD.**

Bajo la ponencia de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE PERO INFUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE AHOME, DEL ESTADO DE SINALOA.

SEGUNDO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 105 BIS DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE SINALOA.

NOTIFÍQUESE; "..."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra la señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro Presidente. Señora y señores Ministros, en el proyecto de resolución que hoy se pone a su consideración, el Municipio de Ahome, Estado de Sinaloa, promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa, solicitando la declaratoria de invalidez del Decreto número 778 de fecha diecinueve de febrero del año

dos mil trece, mediante el cual se adicionó el artículo el 105 Bis de la Ley de Desarrollo Urbano Estatal.

En esencia, el municipio actor alega que el Congreso local invadió su facultad para expedir reglamentos en materia municipal, consagrada en el artículo 115 de la Constitución General de la República porque el referido decreto se contrapone a lo dispuesto por el Reglamento Municipal sobre Estaciones de Servicios de Ahome; asimismo, afirma que el ayuntamiento no fue emplazado ni notificado a través de su síndico procurador al procedimiento legislativo en el que se discutió la reforma impugnada; por lo cual no se cumplieron las formalidades esenciales del procedimiento; en este sentido alega que se violaron en su perjuicio las garantías de audiencia y de debido proceso que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales.

El proyecto que se somete a su consideración –como lo acaban de escuchar– propone declarar procedente pero infundada la presente controversia constitucional y, en consecuencia, reconocer la validez del artículo 105 Bis de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa.

Para la discusión del asunto señor Ministro Presidente, propondría que primero se sometieran a votación los considerandos relativos a la competencia, a la precisión y certeza de los actos reclamados, a la oportunidad, a la legitimación y, en su caso, a las causas de improcedencia, para después abordar los considerandos relativos al estudio de fondo y a la precisión de la litis.

También, desde este momento aprovecho para aclarar que en el considerando relativo a la legitimación del Poder Ejecutivo, por

virtud de la derogación del artículo 17 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Sinaloa se ajustará la redacción para especificar que el Director General de Asuntos Jurídicos de esa dependencia tiene facultades de representación de dicho Poder únicamente por virtud de su nombramiento en términos del artículo 50, fracción III, del propio ordenamiento; de ahí que se suprimirían el resto de las consideraciones que se contenían en este apartado.

En esos términos señor Ministro Presidente, es que someto a consideración estos considerandos procesales. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Como señala la señora Ministra Sánchez Cordero, pongo a su consideración los primeros cinco considerandos que son, respectivamente, la competencia, precisión y certeza de los actos reclamados, oportunidad de la controversia constitucional, legitimación activa y legitimación pasiva. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Señor Ministro Presidente, tengo algunas observaciones de forma y otras de fondo, que creo que valdría la pena que consideráramos, señora Ministra.

En oportunidad se señala que el Poder Ejecutivo del Estado señaló el plazo para presentar la demanda que feneció el once de abril; parece ser que el Ejecutivo no señala fecha, simplemente dice que feneció el plazo en su argumentación. Es una cuestión de forma nada más para que se verifique.

También en legitimación pasiva del Poder Legislativo, en las páginas veintisiete y cuarenta y nueve se habla de la Ley

Orgánica del Poder Legislativo y el nombre de la ley es Ley Orgánica del Congreso; también es una cuestión de forma.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Correcto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Ahora, en cuanto a la legitimación pasiva del Poder Ejecutivo, creo que aquí sí hay un tema que tendríamos que ver.

En este caso compareció un director jurídico con un poder notarial; hemos resuelto en los precedentes de este Pleno que no se puede comparecer de esta manera, sino que tienen que estar debidamente acreditados en ley quienes comparecen. Entonces, lo planteo porque este es un tema que en realidad si no modificamos totalmente sí estaríamos matizando de manera importante el criterio que hemos venido sosteniendo en relación a esto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro Franco. Precisamente en la presentación manifesté – desde este momento aprovecho para aclarar— que en el considerando relativo a la legitimación del Poder Ejecutivo, por virtud de la derogación del artículo 17 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado, se ajustará la redacción para especificar que el Director General de Asuntos Jurídicos de esa dependencia tiene facultades de representación de dicho

Poder únicamente por virtud de su nombramiento en términos del artículo 50, fracción III, del propio ordenamiento, y que se suprimirían, en su caso, el resto de las consideraciones que se contenían en este apartado. Esta es la precisión que estoy haciendo en relación a la legitimación pasiva del Poder Ejecutivo.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: De acuerdo. En todo caso, dado que se está introduciendo el cambio tendríamos que pronunciarnos al respecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Alguna otra consideración al respecto.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Creo que ya la señora Ministra está ofreciendo eliminarlo ¿verdad?

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Sí, eliminarlo.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: O a darle la contestación en el sentido de que el poder no es la forma de acreditar de acuerdo al segundo párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Así es.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Es el artículo 50, fracción III.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Ese es el que le da la representación.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Así es, nada más por ley.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: El segundo párrafo del 11 de la Ley Reglamentaria del 105 prohíbe expresamente que venga una representación por otro medio que no sea el que la ley que le otorga.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Sí.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A su consideración con la modificación que ya nos adelantaba la señora Ministra Sánchez Cordero. ¿Están de acuerdo en los cinco considerandos en votación económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE) APROBADOS.**

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Yo establecería una reserva al respecto señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien.

Continuamos por favor señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro Presidente. En su caso, entonces la presentación de los considerandos séptimo y octavo para precisar la litis y después las violaciones al procedimiento legislativo.

Señora Ministra, señores Ministros a partir del considerando séptimo se aloja propiamente el estudio de fondo del asunto y en

él se hace la precisión de la litis, la cual queda establecida en dos puntos muy concretos, a saber:

Primero. Si el municipio actor tenía que formar parte en el proceso legislativo que adicionó el artículo 105 Bis a la Ley de Desarrollo Urbano; y segundo, si dicho precepto invade la facultad reglamentaria municipal en relación con las facultades que en materia de desarrollo urbano establecen los incisos a), b), c), d) y f) de la fracción V del artículo 115 constitucional.

En este orden, se propone examinar primero las violaciones relativas al proceso legislativo, ya que es criterio de este Alto Tribunal que este tipo de violaciones se deben examinar previamente a las de fondo porque pueden tener un efecto de invalidación total sobre la norma impugnada.

Por este motivo, se considera que no es posible atender la solicitud del municipio actor para que se analicen primero las violaciones directas a la Constitución Federal y posteriormente las violaciones a los principios de seguridad jurídica, legalidad y defensa.

Ya en el considerando octavo, que corre a partir de la foja treinta y seis del proyecto, se analiza el primero de los puntos señalados y se estima que en el presente caso no se puede sostener que el Congreso local tuviera obligación de notificar al Ayuntamiento de Ahome del proceso legislativo en que se discutió la Ley de Desarrollo Urbano porque, interpretando las reglas que rigen el procedimiento legislativo en el Estado de Sinaloa contenidas en la Constitución Política Local y en la Ley Orgánica del Poder Legislativo de dicha entidad, se puede concluir que sólo en aquellos casos en los que la iniciativa fue presentada por los

propios ayuntamientos se les debe de dar participación en las discusiones respectivas.

Por consiguiente, en este considerando se declaran infundadas las violaciones a las garantías de audiencia y debido proceso que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales.

Creo que se podría someter a consideración, si usted estima conveniente, este tema y después los considerandos séptimo y octavo, para en el caso de obtener votación favorable presentar con posterioridad el último tema; es decir, estas son las violaciones que dice el municipio del proceso legislativo que fueron violadas. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Desde luego señora Ministra Sánchez Cordero, nada más que todavía falta que nos pronunciemos respecto del tratamiento de las causas de improcedencia en el considerando sexto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Correcto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces, estaría a su consideración esta parte del proyecto en donde se desestima las causas de improcedencia. ¿Alguna observación respecto de esta parte del proyecto? Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Muchas gracias señor Ministro Presidente. Tengo una observación –que entiendo puede no ser compartida por muchos de mis compañeros señores Ministros– en relación con si esta litis, que obviamente versa sobre la interpretación de una disposición de la Constitución Local es o no susceptible de ser materia de una

controversia constitucional; en casos anteriores, entiendo que se ha dado entrada a este tipo de consideraciones para no dejar en estado de indefensión a los municipios respecto del incumplimiento por parte de los congresos locales de las normas que los rigen.

Sin embargo, aquí no hay —a mi juicio— una violación o una disposición directa del artículo 115 que esté siendo afectada es, en todo caso, una disposición de la Constitución Local que para nuestro efecto sería una cuestión de mera legalidad y no de constitucionalidad; y sobre esa base, me parece que no es materia para estirar —digamos— el ámbito de eficacia o de acción de una controversia constitucional que tiene su base en la Constitución Federal a considerar una concesión que, en su caso, da la ley local, que es la Constitución Local.

Por lo demás estoy de acuerdo con el sentido del proyecto, me parece que el trabajo que ha hecho la señora Ministra Sánchez Cordero es espléndido; pero en esta parte quisiera simplemente plantear mi posición con respecto de ese tema.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Medina Mora. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. En el considerando sexto, las causales de improcedencia las desestimaron porque se decía que es improcedente por la ausencia de argumentos, era la única causal de improcedencia que se contestaba y se está diciendo que sí hay argumentos de constitucionalidad.

En cuanto a lo que ha señalado el señor Ministro Medina Mora, yo en el siguiente considerando lo que pretendía era nada más apartarme, porque al igual que él pienso que las violaciones indirectas a la Constitución no son susceptibles de impugnarse a través de la controversia constitucional; sin embargo, entiendo que el criterio mayoritario ha sido en el sentido de sí aceptar la procedencia y análisis de las controversias constitucionales en este sentido; en esa razón, en el considerando séptimo me apartaría como lo he hecho siempre, y ya vencida por la mayoría votaría en el fondo. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra Luna Ramos. Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Siempre he compartido el criterio mayoritario señor Ministro Presidente, en el sentido de que esas violaciones indirectas sí pueden ser susceptibles de impugnarse a través de la controversia constitucional; entonces, sostendría el proyecto en los términos en que lo estoy presentando, pero ya la Ministra dijo que al final ella se apartaría de este considerando y hasta donde también entendí el señor Ministro Medina Mora también se apartaría. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A su consideración señores Ministros. Tomemos entonces la votación señor secretario respecto de este considerando sexto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: También.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Estoy con el proyecto, nada más haciendo la aclaración respecto de las violaciones al procedimiento, que no entrarían en esta parte porque, en todo caso, como sí hay procedencia porque hay violación al artículo 115 sería violación de inoperancia de los conceptos correspondientes; entonces, en esta parte, de acuerdo.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: En los mismos términos que la Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: Con el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos a favor de la propuesta contenida en el considerando sexto del proyecto, con aclaraciones de los señores Ministros Luna Ramos y Medina Mora en cuanto al tema relativo a violaciones procesales.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continuamos entonces con el séptimo considerando que ya nos relató la señora Ministra Sánchez Cordero, y está a su consideración. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. En este considerando lo que está haciendo la señora Ministra es precisar cuál es la litis que vamos a tratar, y en esta primera parte es justo también donde se analiza y se dice que se van a analizar las violaciones indirectas a la Constitución realizadas a los artículos 14 y 16, precisamente porque no fue llamado al procedimiento legislativo, o sea, por violaciones formales en el procedimiento legislativo.

Entonces, en esta parte, por las razones que ya había expresado el señor Ministro Medina Mora, me apartaría de esta parte del proyecto, pero entiendo que siendo el criterio mayoritario se entrará a analizar, simplemente anunciar que me aparto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien señora Ministra. ¿Alguien más? ¿No tenemos ninguna otra consideración en los efectos?

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Esto es el séptimo señor Ministro Presidente, ya el octavo es el proceso legislativo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, exacto. En el séptimo no hay mayores consideraciones. Entonces, en votación económica podemos votarlo.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Con la salvedad que ya hice.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Con salvedades de la señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Y del señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, que habían anticipado ustedes. En ese sentido entonces tomamos la votación económica, con las salvedades anunciadas por los señores Ministros. ¿Están de acuerdo? **(VOTACIÓN FAVORABLE). APROBADO.** Continuamos entonces por favor señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: ¿Con el considerando octavo señor ministro Presidente o ya está votado?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: ¿El considerando octavo que es la participación de los municipios del Estado de Sinaloa en el proceso legislativo?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro Presidente. Se considera que en el presente asunto no se puede sostener que el Congreso local tuviera obligación de notificar al Ayuntamiento de Ahome del proceso legislativo en que se discutió la Ley de Desarrollo Urbano, por las siguientes razones:

De la revisión de las reglas que rigen el procedimiento legislativo del Estado de Sinaloa contenidas en la Constitución Política Local y en la Ley Orgánica del Poder Legislativo de dicha entidad, se aprecia que sólo la fracción I del artículo 46 de la Constitución Política de ese Estado y el artículo 163 de la Ley Orgánica del Congreso local señalan que se dará aviso al Ejecutivo del Estado, al Supremo Tribunal de Justicia del Estado y a los ayuntamientos en sus respectivos casos sin especificar de qué casos se trata. Por consiguiente, partiendo de una interpretación literal, cuando los referidos preceptos señalan que se les dará vista en sus respectivos casos a los otros Poderes y a los ayuntamientos para que participen en las discusiones del proceso legislativo, se puede advertir que el legislador condicionó su intervención a ciertos supuestos; sin embargo, no hay disposición expresa alguna que señale cuáles son estos.

A la misma conclusión se arriba haciendo una interpretación a *contrario sensu*, porque la precisión, en sus respectivos casos denota que no todas las veces en que se haya de discutir un proyecto de ley o decreto se les debe dar vista a los otros dos poderes y a los ayuntamientos; sin embargo, tampoco con ese método de interpretación es posible saber cuándo se les debe dar intervención y cuándo no, pero si se lee el artículo 46 de la Constitución Política local, cuyo contenido se reproduce en el artículo 163 de la Ley Orgánica del Congreso local en relación con el artículo 45 del mismo ordenamiento, se puede concluir que en aquellos casos en los que la iniciativa fue presentada por el Ejecutivo del Estado o por el Supremo Tribunal de Justicia del Estado o por los ayuntamientos, se les debe de dar participación en las discusiones respectivas, como señala el Poder demandado en su contestación. De esta manera cobra sentido

que la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Legislativo señalen que se les dará participación en sus respectivos casos.

La anterior interpretación se robustece si se considera que el Poder u órgano que presenta la iniciativa es el principal interesado en su aprobación, por lo cual es razonable que sean los mismos sujetos que presentaron la iniciativa a quienes corresponda promover y defender su propuesta en las discusiones respectivas; esto incluso se hace patente en el artículo 190 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo en relación con la participación del Ejecutivo que faculta a sus representantes para informar a la Cámara lo que estimen conveniente y exponer cuantos fundamentos quieran en apoyo a la opinión que se pretenda sostener.

Por estas razones, se declaran infundadas las violaciones a las garantías de audiencia y debido proceso que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales. Hasta aquí señor Ministro Presidente la presentación del considerando octavo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Sí señor Ministro Presidente. Estoy de acuerdo con el proyecto de la señora Ministra, me parece que es una interpretación correcta.

La semana pasada resolvimos la controversia 58/2013 del Municipio de Tijuana. Ahí me parece que la participación del municipio no estaba dada en razón de que hubiera o no presentado la iniciativa, sino en razón de las competencias del asunto que se estuviera discutiendo en el Congreso del Estado

de Baja California, que era el caso concreto, estaba dado en razón –insisto– de la afectación competencial que se pudiera dar o no en la ley al propio ayuntamiento en su esfera de competencias. Aquí el asunto es distinto, aquí no se está tratando un tema de competencias, sino se está tratando un tema de iniciativa.

En la página treinta y seis, segundo párrafo, parte final, el proyecto de la señora Ministra dice que esta iniciativa la presentaron varios diputados, no precisa cuántos ni de qué partido, pero tampoco hace falta, en términos del artículo 45, donde dice que los miembros del Congreso pueden presentar iniciativas.

Si los miembros del Congreso presentaron la iniciativa, la iniciativa entonces –es obvio– no fue presentada por el ayuntamiento, y el ayuntamiento –en términos de la interpretación que está haciendo el proyecto– no tiene por qué participar. Creo que la expresión en sus respectivos casos, que en la página cuarenta y ocho dice que no tiene un sentido, creo que sí tiene un sentido y es precisamente el que el propio proyecto recoge. Sus respectivos casos son: los casos en que los ayuntamientos hubieran presentado la iniciativa, no está concretándola a si es materia de su competencia o no, ese es un tema que no tendríamos por qué discutir en este momento, simplemente está diciendo: cuando los ayuntamientos hayan presentado una iniciativa se les tiene que llamar con la oportunidad debida ¿en qué casos? Pues en los casos en que hubieran presentado la propia iniciativa.

Creo que esta es la parte con la cual se podría complementar. Estoy de acuerdo en eso y, en principio, votaría a favor del

proyecto –insisto– diferenciando este caso del de la semana pasada, que por la cercanía que tiene creo que está en el recuerdo de todos nosotros. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. A su consideración señores Ministros. ¿No hay ninguna otra observación?

La violación procesal legislativa que se establece es por no darle la oportunidad al municipio de participar. La verdad es que tenemos precedentes variados en este sentido. En ocasiones se dice que no era necesario que participara para dar una opinión simplemente; en otras ocasiones hemos visto que se trata de una defensa de los intereses del municipio y que ahí debería entonces participar el municipio en el proceso legislativo, pero de alguna manera, coincido a pesar de que en otros asuntos, inclusive en la Segunda Sala no hemos coincidido exactamente con estos criterios, yo sí estaría de acuerdo en este asunto para que se pudiera resolver estableciendo a partir de ahora –para mí– este criterio de que no era necesaria esta cuestión. ¿Tiene algún comentario señora Ministra Sánchez Cordero?

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Sí, gracias señor Ministro Presidente. Efectivamente, se han ido construyendo precedentes diferenciados.

Nosotros lo que estamos haciendo es interpretando estrictamente la disposición legal cuando habla en los casos correspondientes, dice textualmente la fracción: “en sus respectivos casos”, y esto es lo que nosotros estamos interpretando, que cuando sea iniciativa de los municipios, y a eso le estamos dando un contenido, y en este caso decimos: como no fue presentada por

el municipio la iniciativa, “en sus respectivos casos” significa que en este caso no debe interpretarse de la forma que en otros casos hemos estado interpretando dándole la oportunidad al municipio que intervenga. Esta es la propuesta del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Y que finalmente tiene que ver con la competencia del municipio para regular esto que veremos en la siguiente etapa. Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Me apartaré de esta parte del proyecto y doy las razones. En lo personal, considero que el artículo 46 de la Constitución, lo que se dice es: “Todo proyecto de Ley o Decreto se discutirá con sujeción a las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso, observándose además las siguientes prevenciones generales: I. Tres días a lo menos antes de la discusión de las leyes o decretos, la Cámara dará aviso al Ejecutivo del Estado o al Supremo Tribunal de Justicia, o con la oportunidad necesaria, a los Ayuntamientos en sus respectivos casos a fin de que si lo estiman conveniente, envíen un Representante, que con voz, pero sin voto, tome parte en las discusiones”.

La interpretación que se le está dando “en sus respectivos casos” es en el sentido de cuando ellos tienen posibilidades de presentar una iniciativa, y yo “en los respectivos casos” entiendo que en otras ocasiones hemos resuelto que se refiere precisamente a aquéllos en los que el ayuntamiento tiene afectación, o bien, puede tener participación legislativa, como en el caso de la Ley de Asentamientos Humanos, que es a lo que se refiere el artículo que ahora se está modificando, que llega a tener incluso facultades concurrentes, aquí es respecto de la determinación de

cómo van a quedar ubicadas ciertas estaciones de gasolina, que bien puede tener alguna especificación respecto del municipio.

Por estas razones, –respetuosamente– me aparto de esta parte del proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Como aquí bien se ha expresado, son muchos los casos en los que este fenómeno se ha planteado por la vía de la controversia constitucional y, por lo mismo, también muchas soluciones a las que ha arribado este Tribunal Pleno y sus Salas, y es que cada una de ellas depende específicamente de la normatividad que rija.

Trajo a conocimiento el señor Ministro Cossío el caso recientemente resuelto del Municipio de Tijuana, en la que su argumento si bien partía de la misma razón se circunscribía a la discusión en comisiones, y es que en aquel caso lo que se argumentaba es que la urgencia en la aprobación de la normatividad por aquellos efectos que se producían en función de la contaminación, recuerdo a ustedes era una ley de carácter ambiental que exigía la existencia de verificentros para mitigar este fenómeno a través de verificaciones a los automóviles, es lo que aparentemente llevó al Congreso a que dispusiera la discusión directa sin la participación de comisiones, y es que de acuerdo con su normatividad es precisamente en comisiones en donde participan con voz pero sin voto los municipios que consideren tener algo que aportar.

Cierto, –como bien se apunta aquí– esto genera un precedente; este precedente se genera en función de la normatividad específica del Estado de Sinaloa, quien en este sentido previno de esta manera la participación de los ayuntamientos y yo concuerdo con la interpretación que se hace de la normatividad, en tanto sean ellos los que presentaron una iniciativa lo sea el Tribunal Superior de Justicia o el Ejecutivo, será en sus respectivos casos.

De ahí que estimo que, como en el caso la iniciativa proviene del propio Congreso, es que no se dio la oportunidad de participar con voz, pero sin voto, y es que entonces esto nos generará un precedente propio de la legislación del Estado de Sinaloa; me parece difícil pensar ahora que éste nos generará ya un criterio de aplicación amplia en la medida en que simple y sencillamente el ejercicio comparativo con Baja California nos lleve a entender una dinámica diferente; allá ni siquiera es un tema en que participen durante la discusión de la ley en el seno del Congreso, sino en Comisiones, parecería que ahí hay una variante muy importante, e incluso la propia Constitución estableció –si no mal recuerdo– que esta posibilidad podría quedar sin efectos si el propio Congreso, dada la urgencia de la iniciativa y la necesidad de legislar un determinado fenómeno, dispensa el paso por Comisiones.

De ahí que estoy plenamente de acuerdo con el precedente y, como bien sí lo apuntó señor Ministro Presidente genera, por lo menos el precedente, para el Estado de Sinaloa en cuanto a la interpretación que debe darse a esta disposición que obliga a dar voz a los ayuntamientos en todas aquellas circunstancias que la propia ley previene, concretamente iniciativas del Ejecutivo, del Tribunal Superior de Justicia o de los ayuntamientos. Estoy

entonces de acuerdo con el proyecto y convengo con lo que aquí se ha expresado. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Pérez Dayán. Señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. Estoy de acuerdo con el proyecto, desde mi punto de vista me parece que es consistente con mi voto minoritario en el asunto de Tijuana; sin embargo, agregaría, quizás se podría fortalecer el proyecto con un análisis histórico de la Constitución de Sinaloa.

Este texto data de mil novecientos veintidós, y en mil novecientos veintidós los municipios realmente no tenían una competencia material; entonces, haciendo un análisis histórico de lo que el legislador local quiso en ese momento, claramente se debe de entender que era cuando presentaban iniciativas en ese sentido. Quizá eso pudiera distinguir este asunto de los asuntos anteriores y generar una interpretación –digamos– partiendo de un análisis histórico de la génesis de este artículo. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Era un poco en este mismo sentido, como dice el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, la Constitución de Sinaloa data de mil novecientos veintidós, la última reforma a este artículo es de mil novecientos setenta y nueve, y las

competencias puntuales se establecieron en la Constitución hasta la reforma de mil novecientos noventa y nueve.

Consecuentemente, como él bien lo apunta, sería difícil que se hubiera pensado en mil novecientos veintidós por el legislador de Sinaloa, que lo que se estaba haciendo era dar facultad de iniciativa y para participar cuando se refiriera a competencias, creo que era una cuestión general.

Y por otro lado y creo que para aclarar esto no creo que sean erráticos los criterios, creo que sí parten de una distinción central, que está en las Legislaturas de los Estados, o los ayuntamientos participaban porque habían presentado la iniciativa, –lo decía muy bien ahora el señor Ministro Pérez Sayán– lo dicen algunas legislaciones locales o participan cuando se afectan sus competencias, esto claramente puede ser sólo después de mil novecientos noventa y nueve.

Entonces, creo que valdría la pena presentar simplemente el modelo; y lo que sí hay diferencia y usted se refería a ello señor Ministro Presidente es en cuanto a los efectos, porque en distintas integraciones a pesar de que se considerara que había una violación, muchos de los señores Ministros consideraban que no generaba una afectación lo suficientemente grande como para invalidar el proceso legislativo; entonces, creo que la diferencia más bien estaba en ese sentido, hubo una tesis muy vieja que era una tesis de convalidación, vieja de la Novena Época, pero muy a sus inicios, donde decía que no importaba cierto tipo de violaciones porque al final de cuentas las mayorías se manifestaban, etcétera, esa tesis fue desaplicándose hasta que se abandonó y, consecuentemente, creo que el efecto más bien

estaba en que si esa afectación generaba o no la invalidez de la norma, aceptándose que estaba.

Entonces, creo que podría hacer la señora Ministra, tanto la sugerencia que ahora decía el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena sobre esta génesis y el momento en que se genera en mil novecientos veintidós en Sinaloa esto, la reforma de mil novecientos setenta y nueve, la constitucionalización de las competencias municipales expresadas en mil novecientos noventa y nueve y, por otro lado, haciendo la diferenciación en que unas son por razón de competencia, otras son por razón de presentación de iniciativa, no tenemos que meternos ahorita en el problema de los efectos porque no está planteado ni vamos a llegar a ello, pero creo que con eso se redondearía muy bien el proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Cossío. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. También estoy de acuerdo con el proyecto y me parece que no hemos sido contradictorios o inconsistentes en esta materia, sino que lo que ha hecho el Pleno es tratarse de ajustar en su análisis a la legislación local que tenemos en un caso concreto y dependiendo de eso pueden variar las votaciones, pero no me parece que la argumentación, por eso creo que es correcto.

La señora Ministra ponente ya lo explicó en esos términos, aquí lo que se hace es un análisis de la legislación local y a partir de ahí derivar las consecuencias. Suscribo prácticamente mucho de lo que se ha dicho aquí y estoy de acuerdo con el proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea. Señor Ministro Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Muy brevemente, también para decir que estoy de acuerdo con el proyecto y reforzar la idea de por qué en estos casos el Pleno no incurre en contradicciones de criterio.

Hemos siempre señalado que cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no les establece una norma o un método o un sistema para que los Estados regulen sus procesos internos les dejen un amplio margen de configuración para que así lo determinen, y así hemos visto que los distintos Estados han regulado sus procesos legislativos con matices o con diferencias, inclusive importantes, y nos hemos pronunciado que eso no necesariamente los torna inconstitucionales; por supuesto este Pleno tendrá que entrar en los casos concretos a analizar si la forma en que está establecido un proceso legislativo se compadece con los principios, obviamente de un régimen democrático, en donde fundamentalmente se respetan a las minorías en el proceso, y este Pleno ha señalado diversos criterios.

Más allá de esto, los Estados quedan en libertad de configurar sus procedimientos para expedir sus leyes; en este caso también me sumo a quienes han participado del sentido del proyecto porque creo que la norma constitucional del Estado se puede interpretar claramente en el sentido en que lo señala el proyecto; por supuesto, entiendo que como toda norma puede tener visiones diferentes y pudiera ser que viéramos interpretaciones

diferenciadas; en este caso me sumo a la interpretación que hace el proyecto de las normas. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Franco González Salas. Creo que sí es importante recalcar que sí ha habido algunas diferencias en relación con la falta de participación de los municipios, y en ocasiones se ha dicho que eso amerita la reposición del procedimiento legislativo porque no se les dio; es cierto, a veces se trata de la iniciativa presentada por el propio municipio, a veces porque se afectan sus competencias, si se les debió dar la participación según la legislación local; de hecho aquí pudiera estar encaminado — como decía yo— a la cuestión de competencia. ¿Es o no competente el municipio? Lo cual sería además parte siguiente del proyecto, y en la que el efecto que se le diera pudiera convalidarse, como decía el señor Ministro Cossío en aquellos otros criterios o en otras ocasiones decir que no obstante ello, eso no invalida el proceso legislativo y que puede validarse.

A eso me refería y, precisamente con esta propuesta, concretamente de esta legislación se continuará con el análisis de esta cuestión y luego se vería la cuestión de la competencia, que ya veremos si tiene o no el municipio las facultades para regular esta materia en exclusión de alguna otra autoridad. Señor Ministro Pardo Rebolledo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. Me parece que lo que va definiendo el criterio de este Tribunal Pleno es desde luego la legislación local, en este caso la propia Constitución.

Yo traía serias dudas en relación con este tema, porque en realidad los artículos que se citan de la Constitución local, que en este caso son el 45 y el 46 parecieran estar desvinculados.

La interpretación que propone el proyecto es precisamente armonizarlos para llegar a la conclusión de que la posibilidad de presentar iniciativas de ley que se establece en el artículo 45, en su último párrafo, para diputados del Congreso, gobernador, Supremo Tribunal de Justicia y los ayuntamientos, según la interpretación del proyecto repercute en lo que establece el artículo 46, en donde se dispone que con tres días de anticipación se les debe dar aviso al Ejecutivo del Estado o al Supremo Tribunal o con la oportunidad necesaria a los ayuntamientos en sus respectivos casos.

Esta mención de los respectivos casos podría entenderse en una doble vertiente, ya se ha señalado, pudiera ser en aquellos casos en los que se encuentre afectada la competencia o el ámbito de atribuciones ya sea del Poder Ejecutivo, del Supremo Tribunal de Justicia o de los ayuntamientos.

Lo que me preocupa de la interpretación que se da en el proyecto es que tal vez estemos restringiendo de manera excesiva la posibilidad de intervenir de los ayuntamientos en el debate del Poder Legislativo, en este caso, del Estado de Sinaloa, me parece.

¿Por qué lo digo? Si solamente se le va a tener que dar oportunidad de intervenir con voz pero sin voto a quien presenta la iniciativa; esto quiere decir que solamente será escuchado el ayuntamiento que haya presentado esa iniciativa, y todos los demás, aunque pudiera ser una cuestión que afecte a la

competencia o al ámbito de atribuciones de los ayuntamientos, en general, no serían escuchados. Este es el único punto que me preocupa, porque si hablamos de competencias habría que escuchar a todos los ayuntamientos y eso también me parece que sería muy complicado que en cada ley que pudiera tocar algún aspecto que tiene que ver con las atribuciones de los ayuntamientos hubiera que darle vista a todos los ayuntamientos de los municipios del Estado para que intervinieran en la discusión o en el debate de la respectiva ley, pero –insisto– esto sólo lo expreso como una mera duda, con la interpretación que se propone en el proyecto, que –insisto– no necesariamente estoy en contra de ella, me parece que ahí solamente le daríamos oportunidad de participar al ayuntamiento –que podría ser uno– que presenta la iniciativa, y ya no a todos los ayuntamientos para poder expresar su opinión en relación con ese tema, en fin. Simplemente lo manifesto como una duda y si este es el sentido del proyecto –que creo que es así– pues explicitarlo también, exclusivamente debe escucharse al ayuntamiento que presentó la iniciativa respectiva, si fuera uno pues solamente a ese ayuntamiento, no al resto de los ayuntamientos del Estado, en este caso, que promueve. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Pardo Rebolledo. ¿Algún otro comentario señores Ministros? Tomemos la votación nominal señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Una pregunta y perdón. ¿La señora Ministra aceptó las modificaciones?

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Sí, las sugerencias, pero lo que iba a decir, pero ya se está tomando la votación.

Señor Ministro Presidente, desde luego se haría el análisis histórico, el génesis que están sugiriendo, también la modificación de mil novecientos setenta y nueve, los precedentes. Por qué no incurrimos en contradicción con los diversos criterios y, finalmente, las precisiones de que para esta Constitución y para este Estado. Gracias Presidente. Todas las precisiones se tomarán en cuenta.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Con el proyecto modificado, señor Presidente.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Yo aunque estoy de acuerdo con la otra parte de este mismo considerando relacionado con la impugnación del artículo 115, fracción II, que se declara infundado, sí me parece que debiera declararse fundado, según lo que externé en mi intervención, por lo que hace al llamamiento del ayuntamiento, por las razones que ya mencioné; por tanto, –respetuosamente– voto en contra.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: A favor del proyecto modificado.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Igual.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: Con el proyecto modificado, pero anuncio voto concurrente.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de diez votos a favor de la parte considerativa respectiva de la propuesta modificada; con anuncio de voto concurrente del señor Ministro Presidente Aguilar Morales y voto en contra de la señora Ministra Luna Ramos, por lo que se refiere a este aspecto preciso.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Y anuncio voto particular señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien. Tome nota señor secretario. Continuamos entonces señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro Presidente. El noveno considerando se refiere a la facultad reglamentaria municipal. En este considerando se propone declarar infundado que el Congreso local invadió la facultad reglamentaria del municipio actor en relación con las facultades contenidas en los incisos a), b), c), d) y f) de la fracción V del artículo 115 constitucional.

Con base en las consideraciones de la controversia constitucional 94/2009, en la cual se señaló, en lo que al caso interesa, que los municipios no cuentan con una facultad normativa exclusiva en esta materia, se considera que no resulta aplicable al caso el criterio del Tribunal Pleno que el municipio actor invoca, plasmado en la tesis jurisprudencial 128/2005; “toda vez que la materia desarrollo urbano no queda comprendida dentro de la

fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por este motivo, su regulación no se lleva a cabo mediante las leyes de bases generales de la administración pública municipal a que hace referencia esa fracción, y las cuales los congresos locales deben legislar y los municipios están facultados para reglamentar”.

Con base en las mismas consideraciones se determina que, en el presente caso, lo conducente es analizar lo que establece la Ley General de Asentamientos Humanos, donde se aprecia que las legislaturas de las entidades federativas tiene facultades para legislar sobre el ordenamiento territorial, mientras que los municipios tienen facultades para regular los usos y destinos de áreas y predios en los centros de población (artículos 8º y 9º).

Asimismo, se aprecia que en el ejercicio de su facultad para legislar sobre desarrollo urbano, las legislaturas de las entidades federativas deben establecer las disposiciones para la asignación de usos y destinos de áreas y predios compatibles con los centros de población, como indica la fracción I del artículo 32 del mismo ordenamiento.

A partir de estas premisas se analiza el artículo impugnado, donde se aprecia que el Congreso del Estado de Sinaloa legisló las condiciones a que se deben ajustar los predios que en el ordenamiento territorial se destinen para el establecimiento de gasolineras o estaciones de servicio.

Por lo anterior, se considera que el Congreso local se ciñó a las facultades que el artículo 8º de la Ley General de Asentamientos Humanos le atribuye para legislar en materia del ordenamiento territorial, y en concreto a las facultades que el artículo 32 le

otorga para establecer las disposiciones para la asignación de usos y destinos de áreas y predios compatibles con los centros de población.

En consecuencia, se propone declarar infundado que el Congreso del Estado de Sinaloa haya invadido la facultad reglamentaria municipal en la materia de desarrollo urbano; por consiguiente, la propuesta es reconocer la validez del artículo 105 Bis de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa que fue impugnada en esta controversia constitucional. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Está a su consideración. Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Esta es la otra parte del mismo considerando que ya habíamos empezado a analizar, –como lo mencioné hace rato– coincido con el tratamiento que le está dando la señora Ministra a esta parte del proyecto en la que está analizando el concepto de invalidez, decía yo: no violación al artículo 115, fracción II, coincido con ella, no se trata de una ley orgánica municipal, sino más bien de la Ley General de Asentamientos Humanos y, por esta razón, no existe violación al artículo 115, fracción II, coincido, pero aun coincidiendo con esta parte para mí sería suficiente la anterior para, en todo caso, decretar la invalidez. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra Luna. Yo también estoy en contra de esta parte del proyecto, porque considero que se invade la facultad del municipio, ha habido algún precedente –la contradicción de tesis 11/2010– en

la que sí se analizó –en ese caso del Municipio de Zapopan– a la luz de las disposiciones constitucionales del artículo 73 y del artículo 115 de la Constitución, así como de la Ley General de Asentamientos Humanos, que sí tiene facultades, aunque –como reconoce el propio proyecto– se trata de facultades concurrentes, no excluye a la regulación de las condiciones de seguridad, inclusive de distancia al municipio y, por lo tanto, sí se está invadiendo la facultad municipal.

Desde mi punto de vista, considero que esto sería motivo de declararlo fundado y, por lo tanto, –con todo respeto– en esta parte no estoy de acuerdo. ¿Alguna otra consideración? ¿Señora Ministra algún comentario antes de tomar la votación?

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: No señor Presidente, estaba tratando de recordar el precedente de Zapopan, en este caso, no lo recuerdo con precisión, no sé si era otro problema.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: También trataba de la distancia de gasolineras en relación con escuelas.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tomamos la votación señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Como mencioné, aun cuando estoy de acuerdo con la argumentación, para mí ya sería inoperante su estudio porque estaría a favor de la determinación de invalidez por el primer argumento analizado.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: A favor.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto y anuncio voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Igual.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: En contra.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de nueve votos a favor de la propuesta del proyecto, con voto en contra del señor Ministro Presidente Aguilar Morales, y la señora Ministra Luna Ramos se pronuncia en el sentido de que al estimar fundada la violación anterior resulta innecesario pronunciarse sobre ésta.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: QUEDA ENTONCES EN ESTE SENTIDO APROBADA LA PROPUESTA DE LA SEÑORA MINISTRA PONENTE.

¿Tenemos alguna otra consideración señora Ministra?

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Ninguna señor Ministro Presidente, nada más los puntos resolutivos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, nada más. Si quiere dar lectura por favor señor secretario a los puntos resolutivos.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

PRIMERO. ES PROCEDENTE PERO INFUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE AHOME, DEL ESTADO DE SINALOA.

SEGUNDO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 105 BIS DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE SINALOA.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Si no hay observaciones, les pregunto en votación económica, ¿también se aprueban los resolutivos? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA ENTONCES APROBADA ESTA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 64/2013 POR LAS VOTACIONES Y EN LOS TÉRMINOS APROBADOS CON EL SENTIDO DE LOS RESOLUTIVOS QUE NOS HAN SIDO LEÍDOS.

Continuamos con el asunto de la lista señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 31/2014. PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE COSOLAPA, DISTRITO DE TUXTEPEC, ESTADO DE OAXACA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL DECRETO 536 POR EL QUE SE DECLARA LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL AYUNTAMIENTO DEL CITADO MUNICIPIO.

Bajo la ponencia del señor Ministro Cossío Díaz y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 59 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA, ASÍ COMO DEL DECRETO 536, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD, EL VEINTICINCO DE MARZO DE DOS MIL CATORCE.

TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Y EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE OAXACA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Muchas gracias señor Ministro Presidente. Como lo acaba de mencionar el secretario, se trata de una controversia constitucional que fue promovida por el Municipio de Cosolapa, Distrito de Tuxtepec del Estado de Oaxaca, en contra del órgano Legislativo del Estado impugnando básicamente dos cosas: el Decreto 536 por el que se declara la suspensión provisional del ayuntamiento del citado municipio y se faculta a la Junta de Coordinación Política para designar a un encargado de la administración municipal, así como el artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado con motivo de su primer acto de aplicación.

Los puntos previos señor Ministro Presidente, van de las páginas dieciocho a la veinticuatro, ya sabemos, son los relacionados con la competencia, la oportunidad y la legitimación; quiero mencionar que en cuanto a la oportunidad y la legitimación pasiva, el señor Ministro Medina Mora me hizo una muy amable sugerencia en cuanto a la convicción de un fundamento de la oportunidad y en cuanto a la legitimación pasiva manifestar expresamente que estamos considerando al Poder Legislativo del Estado; entonces, si le pareciera a usted señor Ministro Presidente, podríamos votar conjuntamente los puntos hasta el de la oportunidad, que va de la página dieciocho a la veintiuno, que se refieren a los temas previos.

Ya después podríamos entrar al caso del fondo, que va — perdón— hasta la página veinticuatro señor Ministro Presidente, me equivoqué.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien, así es, en los puntos del primero al séptimo que nos menciona el señor Ministro Cossío están relacionados, respectivamente, con los

antecedentes, el trámite correspondiente, la competencia, la oportunidad, la legitimación activa en un caso y la pasiva en el otro, y las causas de improcedencia; estudio que culmina en efecto en la página veinticuatro. Están a su consideración señores Ministros. Si no hay observaciones, ¿en votación económica se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE) QUEDAN APROBADOS.**

Y continuaríamos con el apartado VIII señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Cómo no señor Ministro Presidente. Aquí están las consideraciones y los fundamentos, van de la página veinticuatro a la treinta y cinco y tienen los siguientes puntos: ya en el estudio de fondo, en primer lugar, se analiza la norma impugnada y, posteriormente el decreto al que acabo de hacer alusión.

En cuanto a la invalidez del artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, en el proyecto se utilizan los precedentes en los que este Tribunal ha precisado el tipo de afectación que se puede generar a los ayuntamientos, de conformidad con el artículo 115; esto es, actos que afectan al ayuntamiento en su integridad y actos que afectan la integración del ayuntamiento, para ello se toman como precedentes rectores las controversias constitucionales 49/2003 y 43/2004, resueltas en sesiones públicas de veinticuatro de agosto y nueve de noviembre de dos mil cuatro por unanimidad de diez y once votos, respectivamente.

Asimismo, el proyecto señala que el artículo 115 constitucional al referirse a la facultad de suspensión de ayuntamientos en ningún momento la contempla como una medida cautelar, sino que se

trata de un procedimiento definitivo que tiene como resultado la suspensión del ayuntamiento; suspensión que necesariamente debe referirse a un tiempo específico dentro del plazo para el cual haya sido designado el ayuntamiento para desempeñar sus funciones, pues de lo contrario se llegaría al extremo de tratarse de un diverso procedimiento, también previsto en el párrafo tercero de la fracción I del artículo 115 constitucional; esto es, el de desaparición de ayuntamiento.

El proyecto advierte que el artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca impugnado, faculta a la Legislatura del Estado para que ante una situación de violencia grave, vacío de autoridad o estado de ingobernabilidad, suspenda a un ayuntamiento, pero ello lo prevé como medida cautelar, ya que, además, de calificarla expresamente como tal, indica que la misma durará hasta que se emita una resolución definitiva del caso.

En consecuencia, en el proyecto se propone declarar la invalidez del citado artículo 59 impugnado, porque contraviene lo dispuesto por el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución, ya que faculta a la Legislatura local para que declare la suspensión de los ayuntamientos pero como una medida cautelar; facultad que sin duda va más allá de lo previsto por el artículo 115 constitucional.

En cuanto al Decreto número 536, en virtud de que se emitió con fundamento en el artículo 59, el proyecto propone declarar su invalidez, en virtud de que dicho decreto se emitió con fundamento en el citado precepto legal y con base en él se declaró como medida cautelar la suspensión provisional del Ayuntamiento de Cosolapa, Tuxtepec, Estado de Oaxaca, y se

autorizó a la Junta de Coordinación Política del Congreso del Estado para que designara a un encargado de la administración municipal hasta que se resuelva la situación definitiva del caso.

En el proyecto, y a mayor abundamiento, se evidencia la falta de agotamiento de la garantía de audiencia en relación a los hechos que fueron tomados en cuenta para decretar la suspensión provisional del ayuntamiento.

El proyecto señala que para la emisión del Decreto 536 impugnado, la Legislatura demandada, si bien emplazó al municipio actor y le indicó que tenía la oportunidad de manifestar lo que a su derecho conviniera y de ofrecer pruebas, lo cierto es que de autos no se advierte que se le haya dado vista para que manifestara lo que estimara pertinente en forma de alegatos, ya que en la contestación a la demanda el Congreso local tomó como causa motivadora la suspensión del ayuntamiento los diversos hechos graves de violencia suscitados el cinco de marzo de dos mil catorce.

De este modo, en el proyecto se considera que al no haberse agotado el procedimiento de audiencia previa, se contravino el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Federal; esto, desde luego, a mayor abundamiento.

Me detengo aquí señor Ministro Presidente para después, y si es el caso, considerar el tema de los efectos. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Está a su consideración señores Ministros. Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro Presidente. Muy brevemente, para pronunciar me en favor del sentido del proyecto; es decir, por la inconstitucionalidad total del artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, en tanto que siempre he considerado que la figura de la suspensión provisional del ayuntamiento en el procedimiento creado para su desaparición, que se contiene en dicho precepto, hace las veces de una desaparición de facto del ente de gobierno municipal, ya que la norma señalada no establece plazo para su duración ni tampoco plazo para que la Legislatura decida sobre ese procedimiento.

En ese sentido considero que la norma es arbitraria y, por ende, violatoria de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal; por ello, mi voto será en favor del proyecto, por declarar la invalidez del precepto legal impugnado y, por consecuencia, de su acto de aplicación. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra Sánchez Cordero. Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I: Gracias señor Ministro Presidente. Estoy a favor del proyecto, simplemente quisiera apuntar que, en principio, desde luego la suspensión como medida cautelar debe considerarse una sanción y, por consecuencia, sería contraria a lo establecido por el artículo 115.

No obstante en este caso, y simplemente no estando en desacuerdo con el planteamiento del proyecto, el artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, a la hora de esta suspensión provisional como medida cautelar sí la sujeta a los

extremos –digamos– procesales que se establecen en el artículo 115, o sea, no es una medida arbitraria; sin embargo, esto –me parece– no corrige su inconstitucionalidad, siendo una medida cautelar privar a una autoridad legítimamente electa de la capacidad de ejercer las funciones para las cuales fue designada por los ciudadanos en términos de la propia Constitución; como medida cautelar resultaría contraria al artículo 115, pero sí apuntar que, en este caso, los criterios del artículo 59 establecen voto aprobatorio de las dos terceras partes del Congreso, una circunstancia de violencia grave, un vacío de autoridad o estado de ingobernabilidad, y se da la oportunidad al ayuntamiento para que previo a la emisión de esta medida cautelar sea oído y exponga lo que a su derecho convenga; de hecho, se establece como un mecanismo paralelo o idéntico muy similar al de la desaparición, pero como medida cautelar me parece que, en efecto es inconstitucional como lo propone el proyecto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Medina Mora. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Es un caso muy importante, sobre todo porque en el Estado de Oaxaca, –como recordarán ustedes– como hay tantos municipios, ya en ocasiones anteriores hemos tenido algunos precedentes, sobre todo del anterior artículo 87 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, que ya habíamos declarado inconstitucional, justamente lo habíamos declarado inconstitucional por las razones que mencionaba ahorita el señor Ministro Medina Mora, se había declarado inconstitucional porque se establecía la posibilidad de desaparecer o de suspender sin otorgar una garantía de audiencia previa.

Ahora, este artículo fue modificado, bueno, hemos tenido diferentes cosas; primero, se impugnó el artículo 87 cuando estaba apenas presentándose la solicitud y entonces se decía: no es un acto definitivo; después se impugnó ya siendo una resolución emitida en el sentido de suspender o desaparecer, y ahí se dijo: se viola de alguna manera lo establecido en el artículo 115, último párrafo, de la fracción II, –si no mal recuerdo– porque de alguna forma no se está estableciendo la garantía de audiencia previa a esta decisión y lo declaramos inconstitucional.

Reformaron el artículo y ahora el artículo 59 –que es el que nos ocupa– como bien lo mencionó el Ministro Medina Mora, éste sí ya establece como medida cautelar, es curioso porque al final de cuentas cuando nosotros estamos hablando de una suspensión como medida cautelar, pues nos estamos refiriendo a una medida que no necesita darle garantía de audiencia previa, precisamente porque tiene esa característica de medida cautelar; sin embargo, el artículo 59, en la última parte de este párrafo dice: “Antes de emitir esta medida cautelar el Congreso dará oportunidad al Ayuntamiento o a su representante de ser oídos y exponer lo que a su derecho proceda”.

Entonces, esa causal o esa razón que nosotros habíamos determinado en la ocasión anterior está prácticamente salvada; sin embargo, el proyecto del señor Ministro Cossío, ahora lo que nos está dando es una razón diferente, nos está diciendo: la Constitución en el artículo 115 establece tres procedimientos: desaparición, suspensión y revocación de mandato, pero en esos tres procedimientos se están estableciendo estas posibilidades con causales específicamente determinadas en la ley orgánica respectiva, en donde, de alguna manera se establecen como sanciones; es decir, un procedimiento que se lleva a cabo con

base en la causal específica que la propia ley está determinando, se les escucha, se les da la oportunidad de que ofrezcan alegatos y entonces viene la resolución correspondiente, pero nunca darle el tratamiento de una medida cautelar que es lo que el artículo 59 está estableciendo, o sea, están los tres procedimientos y luego hay una forma de tramitar estos tres procedimientos, y lo que está determinando es que en la tramitación de estos tres procedimientos eventualmente puede haber una medida cautelar de suspensión provisional en lo que se resuelve lo definitivo.

Normalmente en todo procedimiento podríamos encontrar la posibilidad de una medida cautelar precisamente para evitar a veces mayores perjuicios; sin embargo, ¿qué es lo que creo que en este asunto da la razón para poder evitar que existe una medida cautelar de esta naturaleza? El tipo de mandato que representa el que las autoridades que forman parte del ayuntamiento lo tienen por elección popular; entonces, lo que se ha tratado en los precedentes anteriores, precisamente era de darle validez y eficacia al tiempo que dura esta elección del voto público y darle las mayores posibilidades de que perdure; entonces, hemos estado a la idea de que sí puede darse la suspensión, sí puede darse la revocación, incluso la desaparición de los ayuntamientos en las causas que se establecen en la ley respectiva pero como sanciones, como procedimiento llevado a su resolución final que sería la determinación respectiva de desaparición, de revocación de mandato, o bien, de suspensión.

En este caso no sabemos específicamente a qué procedimientos están siguiendo; nosotros revisando la solicitud, lo único que piden en esa solicitud es la solicitud de suspensión provisional; suspensión provisional no sabemos si en procedimiento de

desaparición, si en procedimiento de revocación de mandato, o bien, de una simple suspensión, porque cada uno tiene sus causales específicas, eso tampoco se especifica; entonces, creo que la idea que está dando el proyecto es en ninguno de estos procedimientos podemos hablar de una suspensión provisional dado el tipo de nombramiento que estas autoridades tienen; sí podemos establecerlas en los términos del 115, pero cuando se tienen éstos como sanción final y después de haber seguido el procedimiento específico, en el cual se les ha escuchado y se les ha dado la oportunidad de alegar; de lo contrario, si lo que el artículo 59 reclamado está determinando es que se lleve a cabo como una medida cautelar, es lo que por la naturaleza de los nombramientos no debiera permitirse. Por esas razones, coincido con el proyecto elaborado por el señor Ministro Cossío. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra Luna Ramos. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. Señoras y señores Ministros, la verdad es que este es un tema que hemos enfrentado en diferentes ocasiones y de nueva cuenta nos encontramos con la forma en que los Estados entienden las figuras.

Me pregunté al ver el proyecto del señor Ministro Cossío, —que entiendo que tiene argumentos muy plausibles— ¿cuál es la diferencia en términos del artículo 115 entre suspensión y desaparición del ayuntamiento? Si lo vemos, ambas figuras requieren exactamente las mismas condiciones constitucionales, no hay diferencia; por supuesto ahorita no estoy hablando de suspender o revocar el mandato de sus integrantes porque creo

que aquí sí hay una diferencia medular, pero si lo vemos y lo voy a leer sin esa parte, dice: “Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido 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 hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan”.

Consecuentemente, ambas figuras requieren de las mismas condiciones constitucionales desde el punto de vista de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, ¿cuál es la diferencia entre la suspensión y la desaparición? Aquí implica que se le deja un amplio margen de nueva cuenta a las Legislaturas locales para definir cuáles son esas causas graves que puedan existir en las dos figuras; consecuentemente, –y estoy simplemente problematizando esto porque me parece que es un criterio muy importante el que vamos a adoptar– ¿qué pasaría si simplemente le quitáramos la palabra “provisional” al artículo 59? Y leyéramos: “En el caso de desaparición de un ayuntamiento, se podrá decretar la suspensión –provisional– de éste ante una situación de violencia grave, un vacío de autoridad o estado de ingobernabilidad. La suspensión –provisional– se acordará por el Congreso con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de sus integrantes, durará hasta en tanto no se emita la resolución definitiva del caso; podrá nombrarse por el propio Congreso un encargado del Municipio, que ejercerá sus funciones”, etcétera.

Realmente para mí ha sido muy problemático identificar en dónde está la división tajante, si lo vemos en la ley del Estado – digamos– de alguna manera sin explicitarlo, y esto me parece

que es un problema serio del sistema que tiene el Estado, se encuentra inmerso este procedimiento dentro del de desaparición de un ayuntamiento. En realidad así lo concibieron –y ahorita no me estoy pronunciando– porque obviamente no hay ninguna otra figura de suspensión; consecuentemente, si lo vemos, algunas de las causas que están en el artículo 58 que son las que se refieren a la desaparición del ayuntamiento, podrían caber también en las genéricas en las que se establecen en la suspensión.

Consecuentemente, me parece que el argumento toral que se da en el proyecto, en la hoja treinta al final, en donde dice: “el artículo 115 constitucional en ningún momento la contempla como una medida cautelar, sino que se trata de un procedimiento definitivo que tiene como resultado la suspensión del ayuntamiento, suspensión que necesariamente debe referirse a un tiempo específico dentro del plazo para el cual haya sido designado el ayuntamiento para desempeñar sus funciones, pues de lo contrario, se llegaría al extremo del diverso procedimiento también previsto en el párrafo tercero de la fracción I del artículo 115 constitucional, el de desaparición de ayuntamiento”. Me parece que esto no puede ser un concepto absoluto.

¿Qué pasaría si se presenta una situación de verdadera urgencia grave en un ayuntamiento en la parte final del mandato que tiene ese ayuntamiento? Es evidente, por lógica, que esto es para hacerle frente, como dice la Constitución expresamente: a casusas graves que generan esta situación; luego, en principio, me separaría de esta afirmación tajante, creo que no puede ser así porque precisamente está concebida para hacerle frente a situaciones verdaderamente graves y urgentes en que se requiere tomar decisiones para restablecer –déjenme ponerlo así– el orden constitucional –y ésta no es una expresión vacía– en un momento dado, en un municipio en donde se están

enfrentando esas situaciones de manera –digamos– que no hay otra posibilidad de resolver la situación más que mediante la suspensión o la desaparición del ayuntamiento para en ese caso nombrar un consejo.

Ahora, hemos aceptado que son dos figuras diferentes, así las hemos manejado en precedentes; entonces, mi problema es ¿cómo poder realmente establecer cuál es el ámbito de la suspensión y cuál es el ámbito de la desaparición de un ayuntamiento?

El proyecto se hace cargo también de lo que se dijo en la iniciativa al crear y recrear esta figura y se subrayó, y voy a leer el párrafo en donde se subraya una parte en sí para –digamos– reforzar la intención del Constituyente, que es indudable de fortalecer a los municipios y su autonomía, pero también hay otra muy importante, dice: “En sí, esta tarea exigió un punto de equilibrio político y constitucional, al cual llegamos –estoy en la página veintiocho del proyecto– después de numerosos análisis y estudios, pues siendo nuestra estructura política de naturaleza federal, debemos respetar la esencia –esto es lo que está subrayado en el proyecto– de nuestras instituciones plasmadas en los principios de libertad y autodeterminación de las entidades federativas, –y luego sigue– sin invadir o lesionar aquellas facultades que por virtud del pacto federal y de acuerdo con nuestra forma republicana se encuentran conferidas a los Estados en los artículos 40, 41 y 124 de la Carta Magna.”

Si el artículo 115 establece una facultad expresa a las Legislaturas de los Estados para suspender o declarar desaparecido un ayuntamiento, está reconociendo que tienen esta facultad. ¿En qué casos? En los que señala el propio párrafo de la fracción I del artículo 115, exactamente por alguna de las

causas graves que la ley local prevenga; es decir, también aquí se le está dejando un amplio margen de configuración a la Legislatura estatal.

Consecuentemente, –respetando el proyecto– me separaría, porque creo que las razones que se dan –a mi juicio y respetándolo– no son suficientes, no estamos definiendo en qué casos puede haber suspensión y en qué casos necesariamente hay desaparición; no nos estamos haciendo cargo del argumento de si la suspensión puede caber precisamente dentro de un procedimiento de desaparición –que es el caso– y el tema de la provisionalidad podría tener también interpretaciones –insisto– conforme a las situaciones que se presentan en cada caso.

Por estas razones, con el mayor respeto al proyecto que ha presentado el señor Ministro Cossío, y que entiendo que responde a una lógica de interpretación que se ha venido haciendo de reforzar la protección a la autonomía de los ayuntamientos y a su estabilidad gubernamental interna me separo, porque honestamente no comparto del todo las razones por las cuales se está definiendo esta situación. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Franco. Quisiera comentar que estoy de acuerdo con el proyecto y considero que –como ya lo decía la Ministra Luna– aquí no se trata de una medida cautelar, ya hemos resuelto algunas otras controversias en este sentido de que cuando la Constitución establece la figura de la suspensión no lo hace en el sentido de una medida dentro de un procedimiento posterior en el que se va a dictar otra resolución, sino que, en este caso, se establece la suspensión del ayuntamiento como una medida única –digamos–

definitiva, no algo provisional o condicionado a una resolución posterior.

Desde luego, la diferencia entre la desaparición del municipio y la suspensión atañen a la temporalidad; por eso es importante que se reforzara también en el proyecto el hecho de que se debió señalar, en caso de que existiera la suspensión, un plazo determinado, porque si no queda así como está esta figura en el artículo 59; una suspensión provisional a la espera de alguna otra resolución definitiva, lo cual no es de la naturaleza de la suspensión que considero se establece en el artículo 115 de la Constitución y, si ya estamos considerando que esto es indebido, que el artículo 59 no coincide con la naturaleza de la figura del artículo 115 constitucional, en el sentido de que no es una medida cautelar ni una suspensión provisional ni mucho menos, creo que la segunda parte, con la que de todos modos podría estar de acuerdo, hay dos precedentes de Oaxaca del 77/2009 y el 90/2009, que hablan de la garantía de audiencia, pero si ya estamos considerando que esta medida no se puede dictar, pues resulta inútil u ocioso exigir que para dictarse se le dé garantía de audiencia; la garantía de audiencia sería si la suspensión fuera en sí misma la resolución que toma el Congreso. Respetuosamente sería mi observación, pero estoy de acuerdo con el proyecto. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Sí señor Ministro Presidente. La parte a reforzar, desde luego me parece muy bien, como lo presenté al momento de dar cuenta de este asunto, lo hicimos a mayor abundamiento pero tampoco pasa nada y estaba así, a mayor abundamiento lo señalaría.

No estaría de acuerdo con lo que dice el Ministro Franco, creo que la suspensión no puede ser medida cautelar de la desaparición. La desaparición tiene un sentido técnico, está en la fracción V del artículo 76, es cuando desaparecen poderes, cuando desaparecen ayuntamientos, ésta es una condición particular —está señalada en la ley reglamentaria— me parece que hay doctrina constitucional importante sobre el concepto del artículo 76, y también me parece que en el tema del artículo 115; y en ese sentido la desaparición son causas físicas, son causas jurídicas, son causas políticas, con todo la apertura que estos temas tienen.

Y me parece que la suspensión es el acto, mediante el cual se enfrenta el propio Congreso ante el ayuntamiento, sí creo que son dos cosas distintas, pero suponer que la suspensión puede ser —insisto— medida cautelar de la desaparición, yo eso sí no lo podría aceptar, lo dijo muy bien la señora Ministra Luna Ramos, ahora el señor Ministro Presidente; consecuentemente, sostendría, entiendo el sentido de lo que plantea el señor Ministro Franco, no lo comparto; entonces, dejaría el proyecto en sus términos, reforzando la parte que se me señaló y eliminando, porque sí, lo señalé como un “a mayor abundamiento”, tampoco veo que haga ninguna falta. Y ése sería el proyecto que presentaría señor Ministro Presidente. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Cossío. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. Dos precisiones que me parecen importantes, porque también pensé en la parte del artículo 76; el 76 en primer lugar no establece la figura de la suspensión;

establece la desaparición de poderes directamente y bajo un procedimiento muy diferente al que se establece en el artículo 115.

Y la segunda cuestión que quiero precisar. Efectivamente, este Pleno ha abordado y se han manifestado algunos de los señores Ministros, a lo mejor todos están o estamos en el mismo sentido pero nunca se ha votado específicamente el problema de la suspensión, –insisto– creo que como lo hemos hecho muchas veces puede haber interpretaciones conforme. Ya no voy a insistir, entiendo que prácticamente la totalidad, menos su servidor está en esta posición y, consecuentemente, votaré con pleno respeto a la posición mayoritaria en contra del proyecto en este punto, porque inclusive yo sí podría estar de acuerdo en que el segundo aspecto que se trata, que es la aplicación del precepto y no haberles dado esa garantía específica, que además esa sí fue motivo de análisis de este Pleno y de declaración de inconstitucionalidad del precepto porque no contenía precisamente la obligación de la figura de los alegatos en el caso.

Yo estaría de acuerdo en que ahí sí podría haber una invalidez por esa razón. Consecuentemente, con pleno respeto a lo que va a decir este Pleno yo votaré en contra.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. Comparto las inquietudes del señor Ministro Franco. Me parece que, evidentemente las figuras de desaparición y suspensión son diferentes; y la suspensión por sí

misma debe ser una medida temporal, no puede ser definitiva. Es decir, la construcción del proyecto en el sentido de que no pueden coincidir las dos dentro de un mismo procedimiento, pues yo tendría mis dudas; entiendo que no solamente para el caso de la desaparición debe hacerse uso de la suspensión, puede haber suspensión para muchos otros casos.

Pero mi pregunta sería: En estas circunstancias excepcionales que marca, en este caso la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, que se trata de violencia grave, vacío de autoridad o estado de ingobernabilidad. ¿Con qué medidas podría hacerse frente a esta situación si no hay la posibilidad de suspender mientras se resuelve el tema de la desaparición? Me parece que son figuras que no necesariamente se excluyen, son distintas, evidentemente y la suspensión *per se* es una medida temporal, no puede prolongarse indefinidamente en el tiempo, pero no veo que sea contrario a lo que se establece en la Constitución Federal, que en un procedimiento de desaparición como una medida para enfrentar de inmediato la gravedad de las causas que dan lugar a estas decisiones se pueda decretar –claro– con la debida audiencia, como ya lo estableció la Corte, como lo establece el propio artículo 115 constitucional y como lo señala el artículo 59 impugnado, se le dé vista al ayuntamiento para que exprese las razones o pueda aportar las pruebas que estime necesarias.

Yo también, en esta parte del proyecto me apartaría, porque –insisto– creo que las dos medidas pudieran coexistir, cada una con sus propias particularidades y, desde luego, siempre respetando el tema de la audiencia previa antes de la determinación. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Desde luego que las reflexiones que aquí se han generado llevan a plantear diversas soluciones al caso concreto que encierra esta controversia constitucional.

La construcción del proyecto parte de una misma lógica y si desaparece la posibilidad de decretar una suspensión, todo lo demás –como bien se apunta a mayor abundamiento– resultaría ocioso, y es que esta decisión tomaría como eje para sustentar su validez la imposibilidad de llegar a una determinación de esta naturaleza, los planteamientos que aquí se han hecho permiten reflexionar una alternativa, si la propia normatividad permite una suspensión provisional es conveniente que diera causas para que esto procediera, el artículo cuestionado las establece: situación de violencia grave, un vacío de autoridad o estado de ingobernabilidad; quien pensara que la suspensión provisional en este sentido es una medida auténtica, necesaria, dado el estado de cosas que guarda un determinado municipio, tendría que pensar inmediatamente; si la premura de la medida le llevaría a dar una garantía de audiencia, parecería difícil compaginar una con otra, si es urgente, de nada nos interesaría un tema de garantía de audiencia, pues hay razones que lo justifican; desde luego el criterio que prevalecería en este sentido es una responsabilidad política de un Congreso en tanto advirtiendo hechos que generaran la necesaria intervención y considerando que los procedimientos implican tiempo darle una herramienta para poder pallear esta circunstancia y luego ya con el procedimiento debido tomar una decisión.

La siguiente pregunta es ¿hay algún tiempo para decidirlo?, dice: durará hasta en tanto no se emita la resolución definitiva del caso, quien sostuviera esta alternativa también iría por atender el artículo 65 de la propia codificación, que establece los tiempos en que se deberá desahogar una solicitud de esta naturaleza; esta disposición establece el tiempo que durará el procedimiento, pues da exactamente los períodos en que se comunicará al interesado el período de pruebas, las reflexiones que en función de ellos se hagan y, finalmente, el tiempo que también tiene el Congreso para resolverla.

De suerte que aquí hay dos posiciones, creo que perfectamente atendibles, la que construye el propio proyecto, descartando de inicio la posibilidad de una suspensión provisional, dado que no es compatible con la naturaleza de las figuras, y la otra, que llevaría a entender que de considerar que esta es una medida necesaria y por su propia urgencia, característica de determinadas condiciones, pues no habría necesidad de audiencia y el tema del tiempo en que habrá de durar para dictar la resolución definitiva se satisface con el artículo 65; evidentemente esto me ha generado dudas importantes sobre tomar una u otra determinación. Es cuanto señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Pérez Dayán. Yo nada más quisiera insistir en lo que señalaba. Para mí la Constitución establece dos medidas que puede tomar, distintas entre sí, la suspensión que desde luego tiene que ser por tiempo determinado y la desaparición.

No es la suspensión, al menos no lo entiendo en la intención de la redacción del artículo 115 constitucional una medida previa o

provisional o cautelar para dictarse otra resolución, es una medida en sí misma, a la cual, como dice la parte final del párrafo: deberá también darse garantía de audiencia.

En este caso, el artículo 59 sí lo maneja como una parte de un procedimiento una medida cautelar y que se va a dictar una resolución posterior, para mí eso no es compatible con el artículo 115 constitucional.

Por eso considero que siendo una medida específica y determinada no es simplemente una medida cautelar es una resolución que se toma ante medidas graves que deberá determinar la ley y que, por tanto, no tiene la naturaleza de una medida cautelar dentro de un procedimiento.

Con todo respeto, estoy de acuerdo en esa parte, sólo con la observación que le hice al señor Ministro ponente. Si no hay más observaciones, sometemos a votación entonces el proyecto en los términos en los que está.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Con la modificación que acepté señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Con las modificaciones que aceptó el señor Ministro Cossío. Tome la votación señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Con el proyecto modificado.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En contra.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En contra.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Con el proyecto modificado.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Estoy en contra.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: Con el proyecto modificado.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de ocho votos a favor de la propuesta modificada del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien, nos lee los puntos resolutivos señor secretario. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Los efectos son sumamente simples, se declara la invalidez de una norma general y también va contra el Decreto 536; entonces, no tiene mayor problema.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Pero sólo para el municipio.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Sólo para el Municipio que está actuando, toda vez que la norma, por la relación que tenemos de inferior a superior, nada más.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Están de acuerdo con los efectos, señores Ministros? **(VOTACIÓN FAVORABLE)** En el entendido, desde luego, de la mayoría en que ya se aprobó. Y los resolutivos por favor señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL.

SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 59 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA, ASÍ COMO DEL DECRETO 536, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD, EL VEINTICINCO DE MARZO DE DOS MIL CATORCE.

TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Y EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE OAXACA.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Y a partir de cuándo surte esos efectos? ¿No está previsto?

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: De la notificación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿De la notificación de los resolutivos?

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Sí.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Sí? Está bien.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: De la notificación de resolutivos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien.

EN ESAS CONDICIONES, QUEDA ENTONCES APROBADA LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 31/2014, CON LA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN ACEPTADA POR EL SEÑOR MINISTRO COSSÍO Y LA VOTACIÓN CONSECUENTE.

No habiendo otro asunto para la lista de hoy levanto la sesión, los convoco para el día de mañana a la misma hora en este recinto para la sesión ordinaria.

Y por el momento los convoco a una sesión privada para asuntos de administración interna de la Suprema Corte, sesión que tendrá lugar después de unos diez minutos que se desaloje el salón. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN PÚBLICA A LAS 13:20 HORAS)