

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 29 DE ABRIL DE 2013

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
89/2009	<p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Municipio de Arroyo Seco Estado de Querétaro en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la misma entidad.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS)</p>	3A69 ENLISTA

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
29 DE ABRIL DE 2013.**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

JUAN N. SILVA MEZA

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

SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO

ALBERTO PÉREZ DAYÁN

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 10:40 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión pública ordinaria correspondiente al día de hoy. Sírvase dar cuenta señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 41 ordinaria, celebrada el jueves veinticinco de abril del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señoras y señores Ministros está a su consideración el acta con la que se ha dado cuenta. Si no hay alguna observación consulto si se aprueba en forma

económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADA
SEÑOR SECRETARIO.**

Continuamos.

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

**CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL
89/2009. PROMOVIDA POR EL
MUNICIPIO DE ARROYO SECO,
ESTADO DE QUERÉTARO, EN
CONTRA DE LOS PODERES
LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE LA
MISMA ENTIDAD.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Franco González Salas y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en sesión anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Señoras y señores Ministros, recordamos que iniciada la vista de este asunto en la última sesión de este Pleno, tomamos algunas votaciones a los temas formales, fueron dilucidados, y en la presencia de una nueva circunstancia respecto a la publicación de una modificación constitucional en relación con el precepto que venimos analizando quedó ya resuelto el tema de si se trataba de un acto nuevo o no, y finalmente se determinó por este Tribunal Pleno la posibilidad de continuar con el análisis de los vicios atribuidos al acto legislativo impugnado. Igual, después de haber sido debatido este tema se tomó una votación y por mayoría de votos se determinó que sí es posible continuar con el análisis de estos vicios.

Bien, dilucidados estos temas que fueron surgiendo como cuestiones anteriores a este debate, correspondería el día de hoy, me corregirá el señor Ministro ponente, el análisis conforme a la guía del proyecto, al desarrollo del proyecto, de las causas de improcedencia. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Presidente. En el proyecto se consignan las causas de improcedencia que se hicieron valer, salvo una que la Ministra Luna Ramos me hizo notar, que efectivamente no estaba contestada y que hizo valer la Procuradora. Todas se desestiman por las razones, primero, que se establecen en el proyecto y la específica que planteó la Procuraduría General de la República por conducto de su titular en aquél entonces; se circuló un documento para efectos de facilitar la discusión aquí, en donde se está proponiendo –y entiendo que esto puede ser un motivo de debate por los criterios del Pleno– que se desestime también por considerar, y lo simplifico, que involucra una cuestión de estudio de fondo. Consecuentemente, entiendo que todos recibieron el documento señor Presidente, y creo que están enterados de cuál sería el planteamiento que sucintamente he referido. Entonces, se está proponiendo desestimar todas las demás causas de improcedencia hechas valer por estas razones, tanto del proyecto como el documento que se les repartió, Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro ponente. Está a consideración de las señoras y señores Ministros este Considerando relativo a las causas de improcedencia. En principio en lo general, si hay alguno en lo particular se irán señalando. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente. Yo analicé con mucho cuidado el documento que me hizo favor de circular la señora Ministra, así como la respuesta que da el Ministro Franco. Creo que en términos generales es correcto lo que dice la señora Ministra de que antes que determinar, o mejor dicho, para poder determinar la situación que se presenta en este caso habría que ver si se afectan o no las esferas competenciales del Municipio

actor respecto a la reforma constitucional que está impugnando; sin embargo, creo que aquí no se trata de un tema de afectación competencial. ¿Por qué? Porque lo que el Municipio viene a reclamar es precisamente el hecho de que no fue escuchado en un proceso de reforma constitucional y creo que un proceso de reforma constitucional, o en general cualquier proceso, sí le genera una afectación directa en los términos que más adelante entraremos a analizar. Yo por estas razones, e insistiendo en que me parece muy razonable lo que la señora Ministra dice, cuando se esté impugnando una condición de competencia, de invasión de esferas, como solemos decir, en este caso concreto creo que ésta es una violación que inclusive se podría considerar autónoma a la estrictamente sustantiva por las condiciones en las que se desarrolló el procedimiento de reforma constitucional que en un momento seguramente entraremos a analizar.

Por estas razones estoy de acuerdo con el proyecto en cuanto a que no opera esta causal y desde mi punto de vista, sí podemos entrar a analizar los aspectos relacionados con las violaciones formales en tanto éstas son, en este caso concreto, también, los temas de fondo del asunto. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Cossío. Continúa a su consideración. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente, por principio de cuentas agradezco muchísimo al señor Ministro ponente que nos haya repartido el documento que nos hizo favor de mandar, en virtud de que –en mi opinión– cuando se analizaban las causales de improcedencia en el proyecto respectivo, no se hacía mención a las aducidas por el Procurador General de la República, en ese entonces la Procuradora que es la que las hace valer, y no se hacía cargo expresamente de esa fracción.

Lo que dice el señor Ministro Cossío es muy cierto, de alguna manera el proyecto que se está presentando a la consideración está referido de manera específica al análisis de una cuestión meramente formal, como es una violación al procedimiento legislativo, que quizá de esta manera pudiera en un momento dado resultar ocioso, podría ser, pero recuerden que vienen otras acciones de inconstitucionalidad también promovidas por Municipios donde se va a volver a presentar exactamente la misma situación, a mí lo que no me gustaría es que se determinara como que en este asunto se ha aceptado la legitimación del Municipio en situaciones como ésta para poder impugnar su legislación estatal que en cierta forma se contrapone con alguna legislación de carácter federal.

Entonces, por esa razón creo yo que es una causa de improcedencia que quizás si se debiera analizar porque de alguna manera va a ser el motivo también de análisis en las otras controversias constitucionales que tengamos, porque de lo contrario no quisiera que se estimara como que ya se estimó que era desestimable, por decir algo, esta causal y la verdad es que no, son situaciones que sí se deben de tomar en consideración.

En la controversia constitucional, en la foja seis de la demanda el Municipio actor hacer valer una argumentación que dice: "Esfera de competencia del Municipio afectado" que de alguna manera esto implica como el argumento para aducir que sí hay una afectación a su esfera de competencia y que por esta razón están teniendo interés legítimo para poder acudir a esta controversia constitucional.

Las razones que se dan de por qué considera que hay vulneración a su interés legítimo, está el artículo 4º de la Constitución porque dice que la materia de salud es materia concurrente, porque dice que en el artículo 13 de la Ley General de Salud hay una

distribución de competencias y dentro de esa distribución de competencias hay una que le corresponde al Municipio y luego señala el artículo 115 de la Constitución Federal donde en el inciso i), fracción III hace un reenvío de competencia a las Constituciones locales para determinar la competencia de los Municipios en materia de salud.

Y luego también nos dice que la cuestión de salud se encuentra determinada en términos del artículo 2º de los derechos fundamentales contemplados en la Constitución Política.

Y, por último que a los Municipios les corresponde la aplicación de todo lo referente a la sustanciación de competencia de salud de los artículos 7, fracción I, y 169 para la organización política y administrativa del Municipio.

Entonces, en estos argumentos basa fundamentalmente su interés legítimo para acudir a esta controversia constitucional, yo quisiera mencionarles que hemos tenido varios asuntos en los que han venido Municipios a la impugnación de diversas leyes de carácter general en la que nosotros les hemos dicho, incluso hubo uno del norte de la República, en el que nos impugnaban un tratado internacional, en estos casos lo que nosotros les hemos dicho es que no hay una afectación directa ni una invasión específica a su esfera de competencia, y que sobre esta base si la idea es que las controversias constitucionales lo que tienen para analizar es la invasión de esfera competencial entre Estados y Municipios y entre Estados o la Federación o Municipios y la Federación, en este caso no se justifica el interés legítimo del Municipio respectivo, tengo aquí algunos precedentes que si quieren brevemente podemos hacer alguna referencia.

Pero de alguna manera lo importante aquí creo yo, es determinar qué es lo que se está combatiendo, lo importante es decir qué se combate. Lo que se combate dice: Yo tengo, conforme a mi esfera de competencia la obligación de aplicar leyes federales, entre ellas está la Ley Federal de Salud y además tengo la obligación de aplicar normas oficiales mexicanas, entre las que están precisamente aquellas normas referidas a la salud reproductiva.

Si yo tomo en consideración que tengo esta obligación, no puedo de alguna manera dejar de respetar la reforma constitucional que en estos momentos se está analizando en esta controversia realizada por el Congreso estatal, en el sentido de respetar la vida desde el momento de la fecundación, creo dice; y entonces, por estas razones se está violando mi competencia.

Yo lo único que digo es: Hay dos situaciones que creo que son muy importantes de señalar. Si nosotros vemos el artículo 115 constitucional que es el que nos determina de alguna manera las facultades constitucionales que tienen como competencia específica determinadas los Municipios, y si nosotros vamos precisamente a la fracción III del artículo 115, veremos muchos incisos, en donde se están determinando cuáles son las competencias que en este sentido se le otorga al Municipio, pero en ninguna de ellas se está estableciendo que se esté violando una competencia específica; se dice que es el artículo 115, fracción III, inciso i), dice: “Las demás que las Legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera”. Entonces, la verdad es que yo ahí no encuentro que existe una competencia específica del Municipio que se le estuviera violando con motivo de la aplicación de estas normas.

Por otro lado, si existe un conflicto entre la aplicación de normas federales y la Constitución estatal, pues estamos hablando de un conflicto de aplicación de leyes secundarias en tiempo y espacio, pero no estamos hablando de una contravención a la Constitución Federal, y aquí tenemos que tomar en cuenta: Primero, el tipo de leyes en conflicto, y el tipo de leyes en conflicto aquí están, en mi opinión, entre leyes secundarias, y si está en juego o no la competencia del Municipio; yo creo que no lo está, la única razón que podría pensarse que obliga al respeto de las leyes federales respecto de las competencias que el artículo 115 otorga a los Municipios, es el segundo párrafo del propio artículo 115, fracción III, que nos dice: “Sin perjuicio de su competencia constitucional en el desempeño de las funciones o la prestación de servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales”.

Pero esto no quiere decir que el Municipio pueda tener la posibilidad de impugnar cualquier ley federal, no, si eso fuera, hubiéramos aceptado muchas otras controversias que en un momento dado, lo del maíz transgénico, lo del reparto de agua en el norte de la República, las hubiéramos aceptado si estimáramos que los Municipios tienen interés legítimo para impugnar cualquier determinación de esta naturaleza.

Por otro lado, en el presente caso lo que se está determinando es, bueno, solamente se está analizando en el proyecto del señor Ministro Fernando Franco las violaciones formales que se dieron durante el proceso legislativo. Yo quisiera decirles que esas violaciones al proceso legislativo, si analizamos la demanda, están únicamente determinadas en cuanto a violación a la Constitución Federal por vía indirecta, violación a los artículos 14 y 16 constitucionales, no se está violando un artículo específico de competencia del propio Municipio y bueno, en ese caso concreto yo

sé que existen criterios divergentes en este Pleno de los cuales yo me he apartado, porque considero que cuando se viene aduciendo una violación a la Constitución, tiene que ser de forma directa, no una violación indirecta, porque si no, a través de los artículos 14 y el 16 constitucionales se puede hacer valer cualquier violación. Yo en ese sentido me he apartado de estos criterios, y además, tomando en consideración que si nosotros analizamos el concepto de invalidez, solamente hay violación al 14 y el 16 de la Constitución vía indirecta, y las violaciones están dadas a la Constitución local y a la Ley Orgánica del Congreso del Estado locales; además, tomando en consideración que en el Estado de Querétaro existe una Sala constitucional donde todo este tipo de violaciones a su Constitución local y a sus leyes locales pueden hacerse valer.

Ustedes me dirán: Es que aquí se está impugnando la reforma de la Constitución del Estado de Querétaro, sí, pero este Pleno también - no lo comparto-, pero mayoritariamente tiene el criterio de que cuando se trata incluso de reformas a la Constitución Federal, si se trata de violaciones al procedimiento legislativo sí es susceptible de impugnarse en materia de acción de inconstitucionalidad o de amparo.

Estaría prácticamente dándose la misma situación en materia de controversia local, entonces, –en mi opinión– también estaría en posibilidad de determinarse que no es la controversia constitucional la razón para poder impugnar este tipo de violaciones –que en mi opinión- no afectan de ninguna manera la esfera competencial del Municipio.

Y tenemos los precedentes de Tepoztlán, del Estado de Morelos, en el que el Municipio de Tepoztlán pretendió impugnar una ley general en la Controversia Constitucional 60/2008, y tenemos desde luego la otra controversia en donde discutimos muchísimo este problema

del interés jurídico del Municipio de “Arroyo Seco”, de Querétaro; en la Controversia Constitucional 89/2009, perdón, ésa es la de acá, perdón.

No, me quiero referir a la del norte de la República, en la que se vio el problema del agua, en la que se promovió por el Municipio del Estado de Tamaulipas, en la que se impugnaba una determinación de un tratado internacional; entonces, y podría decirles algunos otros más pero en este momento les señalo éstas, y por esta razón yo estaría por la determinación de sobreseimiento en la controversia constitucional por las razones que habíamos expresado en la sesión anterior relacionadas con el acto legislativo nuevo, y además, por éstas otras que se hicieron valer en el informe de la Procuraduría General de la República –que en mi opinión– tomando en consideración los criterios sostenidos por este Pleno sí me parece que son fundadas. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señora Ministra. Señor Ministro Zaldívar, luego el Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente. El Ministro ponente nos plantea en este proyecto como en el siguiente, que esta afectación o no al interés legítimo del Municipio es una cuestión de fondo que tendrá que verse al final, cuando se analice el fondo del asunto.

Y esto por lo que hace al asunto que vamos a ver después de éste, me parece que es muy claro; sin embargo, aquí el asunto tiene una peculiaridad, lo que se está analizando en el proyecto son las violaciones al procedimiento; de tal suerte, que en principio podía darse el caso, no es en este asunto en particular por las razones que voy ahora a invocar, que tuviéramos un interés legítimo que vamos a dejar para estudiar al fondo y que después anuláramos

una determinada norma de carácter general por vicios en el procedimiento sin haber establecido si quien impugna el procedimiento tiene interés legítimo o no; de tal suerte, que se abriría la puerta al peligro de que alguien que no esté legitimado bastaría con que impugnara el procedimiento para obtener de esa manera legitimación, en este sentido yo he votado recientemente en un asunto estableciendo que antes de analizar si tiene interés legítimo en el fondo hay que ver si tiene interés legítimo previamente para poder impugnar el procedimiento.

Sin embargo, en este asunto, en especial, lo cierto es que las violaciones al procedimiento son de las que deriva en primera instancia su interés legítimo, porque lo que alega el Municipio es que no fue escuchado y que no fueron respetadas las garantías institucionales que como Municipio tiene en el procedimiento de reforma constitucional.

De tal manera, que a mí me parece sensato lo que establece el ponente, de que con independencia de que yo estimo que sí tiene interés legítimo en el fondo, que la cuestión de fondo, sustantiva digamos, se deja al estudio de fondo, pero como no hemos llegado en este asunto a eso, ni llegaremos, si es que la votación es en favor del proyecto porque hay violaciones al procedimiento de reformas, me parece que este procedimiento de reformas es de donde se desprende también su interés legítimo, porque lo que alega el Municipio es precisamente que no fue respetado esto: de tal suerte que el ponente podía haberlo hecho previamente, argumentándolo de esta forma o similar, o puede esperarse a hacerlo en el capítulo correspondiente donde analiza las violaciones procesales. Así que yo estimo que claramente estamos en presencia del interés legítimo del Municipio para impugnar estas reformas, en donde –reitero–, basta que él afirme que hay un principio de afectación, porque cuestiona que no se respetaron las

garantías institucionales a que tiene derecho en el proceso de reforma, para que se actualice la necesidad de estudiar estos planteamientos; y por lo demás, creo que debemos de tener claro que no se está impugnando por parte del Municipio un conflicto de Ley Federal con local, lo que está impugnando son las reformas a la Constitución del Estado; de tal suerte, que sin prejuzgar en este momento si le asiste la razón o no, lo cierto es que sí hay este principio de afectación, y me parece que técnicamente la salida que da el ponente es correcta; yo lo único que le sugeriría en su caso, es que se fortaleciera con uno o dos párrafos esta cuestión de que para efectos del procedimiento en este caso en particular, el interés legítimo se analiza precisamente el estudiar ésta falta de garantías institucionales que perjudican al Municipio. En este sentido, yo estoy con la propuesta que presenta el ponente. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Zaldívar. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente.

Cuando inició su exposición la Ministra Luna Ramos, yo creo que señaló un tema que aquí es central, que es la preocupación que a ella le causa que en este momento, y particularmente respecto de este asunto, pudiéramos hacer un planteamiento general sobre interés y yo creo que esto se puede resolver si nosotros y usted lo pone a consideración dividiéramos la votación en el caso concreto. Creo que lo que en este caso tenemos que analizar como primera parte, es si el concepto de invalidez sexto que está en la página cuarenta y siete del proyecto con el título “violación por indebido procedimiento legislativo” constituye o no un concepto de invalidez autónomo que tiene su propia afectación al Municipio y por ende genera su propio interés; si esta fuera la respuesta, y para mí la

respuesta es afirmativa en ambos casos, entonces no hay ningún problema en entrar a su análisis. ¿Por qué? imaginemos simplemente que esta demanda hubiera tenido como único concepto de invalidez el que es el sexto, y que dijera: Yo Municipio actor, vengo a plantear una controversia constitucional en contra del órgano reformador de la Constitución del Estado de Querétaro porque en ningún caso me escuchó y porque en ningún caso se me dieron las posibilidades de participación dentro del procedimiento legislativo a que se refiere tanto la Constitución del Estado, como la Ley Orgánica del propio Estado; si este fuera el único concepto de invalidez, me parece que no habría ninguna discusión en principio; ahorita voy a entrar al segundo tema que señalaba la señora Ministra, en cuanto que hay un interés por parte del Municipio de venirnos a preguntar si el procedimiento legislativo es o no constitucional en términos de los artículos 14 y 16, que es un segundo punto muy importante que plantea la señora Ministra; consecuentemente, a mí me parece que este concepto de invalidez tiene su propia autonomía, se puede analizar separadamente y como lo hemos hecho en los casos en los que está así planteado, llevarlo como primer considerando de fondo, por la sencilla razón de que cayéndose el procedimiento legislativo por un vicio importante, pues se cae la totalidad de la reforma; entonces, creo que en este sentido, no habría ningún problema en considerarlo así. La preocupación de la señora Ministra me parece que puede quedar subsanada para efectos simplemente de la discusión, no de su posición personal que es muy clara y conocida de todos nosotros, en el sentido de que lo que digamos en este momento sobre legitimación, tiene que ver con la legitimación respecto a las violaciones del procedimiento constitucional, no respecto a las afectaciones sustantivas, que esas las entraremos a discutir a lo mejor en este caso si se logra una mayoría, o lo mejor en el siguiente caso, si no se logra esa mayoría, pero tarde o temprano, en los tres asuntos que tenemos listados sobre esta materia, nos

tendremos que enfrentar a ese mismo tema; entonces creo que para no mezclar los diversos temas, podríamos entonces tomar esta consideración por separado.

En segundo lugar, y si esto es así, la señora Ministra tiene razón en cuanto dice que aquí las violaciones efectivamente son respecto del artículo 36 de la Constitución del Estado de Querétaro, y diversos preceptos de la Ley Orgánica del mismo Estado, en relación con los artículos 14 y 16 constitucionales; efectivamente aquí no hay una violación, digamos directa, como se suele llamar, a la Constitución, pero sí una violación indirecta al 14 y 16, como sucedió desde el caso de Temixco, para muchos de nosotros una solución que permitió entonces a la Suprema Corte, analizar si la actuación del Congreso de Morelos había sido correcta en el conflicto de límites entre ambos Estados, creo que esa situación también ha sido muy discutida, y me parece a mí, al menos, que tiene una posición mayoritaria en cuanto a la posibilidad de conocer estas violaciones procedimentales que afecten a los mismos Municipios.

En ese sentido señor Presidente, insisto, creo que para efectos de la discusión de esta mañana, yo me atrevería a proponer a usted, al señor Ministro ponente, a los compañeros que integran este Tribunal Pleno, el que pudiéramos considerar el concepto de invalidez sexto, como un concepto autónomo, en cuanto a la afectación que se le genera al Municipio, y por ende, en cuanto al interés que requiere satisfacer ese Municipio para venir a la controversia constitucional; creo, en buena medida, que esto es lo que hace el proyecto, pero me parece que con las opiniones que se viertan esta mañana, el Ministro ponente, el Ministro Franco podía fortalecer esta misma parte del proyecto, y entonces sí entrar a ver los dos problemas de violaciones procedimentales que sea: la falta de los cinco días en las notificaciones y la confusión entre dictámenes y votaciones finales que se presentó por el órgano

reformador del Estado de Querétaro, para poder entrar; pero a mi parecer, esta forma puede ser si separamos, como creo que técnicamente lo hace el proyecto, esta violación específica y también creo que eso deja a salvo la posición de los compañeros que no quieren ver reflejado este concepto de interés como si ya se hubieren satisfecho todas las posibilidades de interés en el resto de los procesos; creo que con esto podríamos seguir avanzando. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Cossío. Señor Ministro ponente para una aclaración.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Señor Presidente, con el ánimo de facilitar el trámite y discusión del asunto, yo aceptaría las posiciones que han mencionado tanto el Ministro Cossío originalmente como el Ministro Zaldívar, que creo que son en su esencia iguales, y también creo que facilitaría, además crearía un criterio importante de este Pleno, para estos casos que no han sido únicos, sino que hoy podemos entender que ha habido varios con este problema, se podría fijar un criterio importante del Pleno, para resolver esto, si es que logra la mayoría adecuada, y que sea el criterio que se siga; es decir, me parece que el argumento es correcto, es inteligente para resolver el problema; en el caso de que un Municipio participante, lógicamente del proceso constitucional, argumenta que le fueron violados, no sólo los derechos en general del proceso, sino sus derechos directamente, pues evidentemente genera una causa, como la llamó el Ministro Cossío, autónoma, yo diría una causa específica, que da lugar a que se le reconozca su legitimación en el asunto, se estudie la parte procesal, y en su caso, posteriormente, que digamos, eso era lo que pretendía el planteamiento que se hizo al Pleno, en su momento, si fuese el caso, se entrara al estudio de fondo y ahí se analizara si realmente hay una afectación a su esfera de

competencia, ya con las cuestiones de fondo. Consecuentemente, esta sería mi posición como ponente, recogiendo este planteamiento que me parece muy puesto en razón, de los señores Ministros. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Franco. Si me permite un segundo el señor Ministro Valls, que ha pedido el uso de la palabra, en tanto que esto implica una variación a la estructura del proyecto que hace ahora el señor Ministro ponente.

Al recibir las observaciones o los comentarios del señor Ministro Cossío y del Ministro Zaldívar, vamos, los señalamientos de la señora Ministra Luna, en función de esa vinculación, es hacer o estructurar un Considerando destacado en relación con el tema “interés legítimo”, respecto de las violaciones procesales, en el caso concreto, en el caso del Municipio que alega, así es como lo estamos entendiendo, y la estructura ha variado para efectos de determinar esto, con las consideraciones que hay aquí, que son las que se han manifestado, enriquecidas por los dos Ministros que han coincidido con la propuesta original del proyecto o inclusive el documento de alcance del señor Ministro Franco, reconstruyendo cuál sería la estructura de este Considerando, que sería votado de manera destacada en función de sí tiene interés o no tiene interés, hay un principio de afectación que se ha dicho aquí, vinculado con la cuestión de competencia que ha señalado la Ministra Luna y después entrar al Considerando Séptimo, en su momento, ya se correrían los números, no habría problema, en función ya del análisis del tema de fondo en sí mismo, invasión o no de competencias, que son las alegadas precisamente en el tema esencial, por las razones que ahí se dan, unas que se han calificado como invalidantes, otras que no, y la propuesta de conclusión del proyecto. Están de acuerdo las señoras y señores Ministros con la propuesta, es la propuesta que habrán de votar. La señora Ministra

Luna Ramos, señor Ministro Valls, para efecto de concatenar, entiendo que estamos en el mismo tema. Sí, señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente. Me parece primero que nada muy puesta en razón esta división que propone el señor Ministro Cossío, porque si queda, por principio de cuentas, lo que va a ser interés jurídico general, podríamos decir, y lo que este Pleno está considerando interés jurídico, en relación con las violaciones al procedimiento. Creo que sí es importante, porque involucra dos argumentaciones distintas, yo quisiera también aquí señalar que me apartaría también de esta última, como lo he hecho en otras controversias constitucionales, donde se analizan este tipo de violaciones y nada más quisiera dar mis razones señor Presidente.

En el concepto de invalidez sexto de la demanda, justamente está señalando la violación a la legalidad por indebido procedimiento legislativo, y si nosotros vemos las razones por las cuáles vuelven a ser 14 y 16 constitucionales, en realidad lo que está impugnando es la violación a los artículos 81, y algunos otros artículos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, que son los que de alguna manera están rigiendo el procedimiento para efectos de la reforma constitucional, como se tiene que llevar a cabo, entonces, en mi opinión, volvemos otra vez a una violación indirecta a la Constitución, a través de los artículos 14 y 16, y recordarán que también hace poquito tiempo resolvimos el asunto de Yucatán, en el que se planteaba el cambio de una cabecera municipal, y llegamos a la conclusión exactamente igual, en el sentido de determinar que aquí lo que se estaba impugnando era una violación a la Constitución local y a diversas legislaciones de carácter ordinario, pero estatales, y que lo único que se estaba impugnando en controversia constitucional, como violación a la Constitución, era a través de violaciones indirectas, como eran los artículos 14 y 16

constitucionales. Yo sé que en materia de violaciones al procedimiento, el criterio mayoritario ha sido sí aceptar la procedencia, que en mi opinión, refleja un caso exactamente igual al que hace poquito tiempo sobreseímos por esta misma razón, y por estas consideraciones, señor Presidente, señora y señores Ministros, yo me reitero en el criterio de determinar que la controversia constitucional no es para aducir violaciones indirectas a la Constitución, sino, en todo caso, invasión de esferas constitucionales, esferas de competencia en materia constitucional. Por estas razones, yo me reiteraría en el sobreseimiento. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señora Ministra Luna Ramos. Señor Ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Nada más para hacer una acotación señor Presidente. Para mí el problema del interés legítimo no es tan evidente en este momento en el que estamos, de la revisión del proyecto, como para determinar el sobreseimiento, definitivamente no, eso tendríamos que verlo al estudiar el fondo del asunto, no de entrada, en este momento para mí, y esa es mi posición, no es notorio, no es evidente, que nos llevara al sobreseimiento en el asunto, habría que analizarlo cuando lleguemos al fondo, que todavía no hemos llegado, estamos en causas de improcedencia. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Valls. Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Presidente. Pues aquí simplemente para expresar algunas dudas que me surgen, porque yo fui de la minoría que sostuvo que se trataba de un acto legislativo nuevo y por ese motivo habría que

sobreseer en la Controversia. A mí me parece que ese razonamiento, ya no tendría necesidad de pronunciarme respecto de los demás temas que se van presentando, incluso de improcedencia o de fondo; entonces, si esa fuera la situación yo me quedaría con mi argumentación inicial, mi postura por el sobreseimiento porque se trata de un nuevo acto legislativo y no tendría necesidad de pronunciarme en relación con la propuesta que se acaba de hacer, de dividir el interés legítimo respecto de actos del procedimiento de reforma o ya la reforma en sí misma considerada; entonces, simplemente quería exponer esta postura que asumiré en este asunto si el Pleno lo estima adecuado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: De acuerdo, se toma nota. Continúa a discusión. Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro Presidente, bueno yo por el contrario, sí fui de la mayoría que sostuvo que efectivamente era un acto legislativo nuevo, y por esa razón, al contrario de lo que acaba de decir el Ministro Pardo, yo sí me siento constreñida a votar en este asunto de la manera inclusive que está proponiendo el señor Ministro Cossío Díaz; es decir, legitimación para impugnar el proceso legislativo, pues yo creo que sí lo tiene, por supuesto. Es una afectación al mismo Municipio, el que no le hayan concedido la oportunidad de manifestarse respecto de esta reforma.

Entonces, pienso que dividiendo la legitimación en legitimación en el proceso legislativo y posteriormente ya analizar el fondo, me parece lo más puesto en razón, así que yo estaría de acuerdo con la votación que está proponiendo el señor Ministro Cossío en esta división de legitimación. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señora Ministra Sánchez Cordero. Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: En breves palabras estoy de acuerdo con la propuesta básica del señor Ministro Franco. Creo que este planteamiento, si bien es cierto pareciera que sólo se refiere a la cuestión procesal y a los requisitos que se deben cubrir, creo que involucra también un problema de competencias, en las que se alega que en ese proceso, así es como está planteado el proyecto en relación con el procedimiento que no se siguió adecuadamente, no es sólo porque no se siguieron las reglas, sino porque no se respetaron las competencias del Municipio y en ese sentido, yo estoy de acuerdo con la propuesta respecto de este punto, para continuar adelante al estudio.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Luis María Aguilar. ¿Alguno de los señores Ministros quiere hacer uso de la palabra? Señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias Presidente. Coincido con la postura de la Ministra Luna Ramos, en el sentido de no poder atender violaciones indirectas a la Constitución mediante una Controversia Constitucional. ¿Por qué estamos ante esta situación en este caso? Creo yo que la razón es porque la ley general y no la Constitución es la que distribuye las competencias y por eso estamos ante violaciones indirectas. No coincido con la opinión a la que llegó este Tribunal en el asunto de Temixco y por congruencia con mi interpretación sobre las Controversias Constitucionales tendré que votar en ese sentido. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Vamos a tomar votación señor secretario, en el entendido que estamos hablando de un Considerando destacado, una parte destacada del proyecto, que se ha separado del Considerando Quinto, en el sentido que viene proponiéndose por el señor Ministro Franco, enriquecida como él lo ha aceptado, con las posiciones de los señores Ministros Zaldívar y Cossío Díaz.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: En contra del proyecto en este punto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Con el proyecto modificado.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: En contra.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En contra del proyecto y por el sobreseimiento en la Controversia.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: A favor del proyecto modificado.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: En los mismos términos.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: En contra del proyecto y por su sobreseimiento.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: Con el proyecto modificado.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente me permito informarle que existe una mayoría de siete votos a favor del proyecto modificado en el sentido de que el Municipio actor sí tiene interés legítimo para hacer valer el concepto de invalidez relativo a los vicios del procedimiento legislativo impugnado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien. Vamos a continuar para entrar al Considerando relativo al fondo. El Considerando va a variar a su número original don Fernando Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Cómo no señor Presidente. El Considerando original era el Sexto, con la votación que acabamos de adoptar sería el Séptimo; aparece en el proyecto a partir de la página treinta y ocho.

En este tema —y como se ha venido señalando— se hace el análisis de los argumentos respecto de violaciones al procedimiento legislativo de reforma constitucional. En este caso se sigue el criterio sentado por la jurisprudencia, hasta ahora de este Pleno, en que debe hacerse de esa manera puesto que su invalidación tendría efectos sobre la reforma en su integridad; ya veremos los efectos específicos en el Considerando correspondiente.

El Ayuntamiento plantea los siguientes conceptos de invalidez: Manifiesta que conforme al artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, se les otorga participación a los Ayuntamientos en el proceso de reformas a la Constitución local, específicamente el precepto señala que una vez que la Comisión respectiva del Congreso local dictamina una iniciativa de reforma constitucional, debe notificarse el Dictamen a los Ayuntamientos, quienes tienen un plazo de cinco días para hacer llegar sus consideraciones; éstas serán analizadas por la Comisión para que en su caso replantee el contenido del Dictamen.

El Municipio actor aduce que se violó en su perjuicio este plazo de cinco días para rendir observaciones al Dictamen; considera que antes de votarse el proyecto de reforma constitucional, la Legislatura debió declararse en Constituyente Permanente ¡ojo! en

el marco jurídico del Estado de Querétaro, el concepto se utiliza en la Constitución; se utiliza el concepto de Constituyente Permanente de manera solemne, lo cual dice que no aconteció. El Ayuntamiento señala que al inicio de la sesión del Congreso —donde se aprobó la reforma constitucional— el quórum fue de quince diputados, de un total de veinticinco; dado que la reforma constitucional requiere de las dos terceras partes de los legisladores, es decir, por lo menos dieciséis diputados, no se contaba con el quórum necesario para reformar la Constitución.

El Municipio actor considera que el hecho de que durante el transcurso de la sesión se incorporaron varios diputados más, no convalida la violación procesal porque el órgano legislativo no cumplió con el requisito de quórum; se alega también por el Municipio que una vez aprobada la reforma constitucional por el Congreso estatal, solo podía procederse a su publicación hasta que dos terceras partes de los Municipios la aprobaran; sin embargo, el dieciocho de septiembre de dos mil nueve, día en que se publicó la reforma al artículo 2 de la Constitución de Querétaro, todavía no habían votado los Municipios necesarios para considerar aprobada la reforma.

Finalmente, —alega el Municipio— que una vez aprobado el Decreto de Reforma Constitucional por la Legislatura, debió remitirse a la Comisión de Redacción y Estilo antes de ser enviada a los Ayuntamientos, conforme al artículo 82 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

En el proyecto —en primer lugar— se describe cuál es el procedimiento para reformar la Constitución de Querétaro, conforme a las normas constitucionales y legales de la propia entidad federativa; es importante señalar que conforme al artículo 39 de la Constitución Política del Estado de Querétaro para reformar o

adicionar su texto, se requiere efectivamente de la aprobación del Constituyente Permanente, y que éste se conforma por el voto mínimo de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, más el voto favorable de las dos terceras partes de los Ayuntamientos.

Según este precepto, el voto de los Ayuntamientos puede ser a favor o en contra, y debe fundarse y motivarse su sentido. Además, la Legislatura debe convocarlos a participar en sus trabajos de estudio y dictamen; también se precisa que si pasan más de treinta días naturales después de que los Ayuntamientos reciban la propuesta de reforma aprobada por la Legislatura del Estado sin que se pronuncien al respecto, se entenderá que aquéllas han sido aprobadas. Finalmente, si se reciben los votos necesarios para la aprobación, se puede proceder a la declaración correspondiente.

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, reglamenta el proceso legislativo y específicamente se refiere al de reforma constitucional, resultan de especial relevancia el contenido de los artículos 51 y 82, pues se refieren a la participación de los Ayuntamientos en el proceso de reforma constitucional como órganos integrantes del Constituyente Permanente; se da cuenta con todo el proceso, y una vez descrito este proceso legislativo, el proyecto a partir de la página setenta y uno, describe la forma en que se desarrolló el proceso de reforma al artículo 2º de la Constitución queretana, que culmina precisamente con la publicación en el Periódico Oficial del dieciocho de septiembre de dos mil nueve, que contiene el precepto impugnado.

Posteriormente, a partir de la página ochenta y dos, se da respuesta a los conceptos de invalidez planteados por el Ayuntamiento de Arroyo Seco, en relación con las violaciones procesales. En este aspecto, primero se estudia el argumento consistente en la violación

al proceso, previsto en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, el cual se propone declarar fundado. Esto obedece a que conforme a las constancias de autos, efectivamente se advierte que se violó el plazo establecido en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Congreso local, para que los Ayuntamientos hicieran observaciones sobre el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, relativo a la iniciativa de reforma al artículo 2 constitucional.

Lo anterior se acredita con el oficio mediante el cual se hizo del conocimiento del Ayuntamiento de Arroyo Seco, el Dictamen referido, puesto que se recibió el veinticinco de agosto de dos mil nueve, por tanto, el plazo de cinco días para hacer observaciones corrió del martes veinticinco al lunes treinta y uno de agosto de ese año. Sin embargo, la Comisión de Puntos Constitucionales sesionó el mismo treinta y uno de agosto y acordó que no había lugar a replantear el contenido del dictamen porque en el plazo legal ningún Ayuntamiento allegó consideración alguna, esto significa que la Comisión referida sesionó un día en que todavía estaba transcurriendo el plazo para la formulación de consideraciones por parte del Municipio de Arroyo Seco.

Por lo anterior, se concluye en el proyecto que el proceder de la Comisión es violatorio del proceso de reforma constitucional previsto en los artículos 39 de la Constitución y 51, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

A partir de la página ochenta y seis del proyecto, se analiza el reclamo relativo a la falta de declaración del Congreso para instalarse como Constituyente Permanente local. En este aspecto, en el proyecto se propone declarar infundado el concepto de invalidez, esencialmente porque la legislación estatal, no establece

como requisito que se haga alguna declaración específica en ese sentido.

No obstante, el proyecto propone que se haga en el engrose. Perdón, quiero proponer que se haga en el engrose una corrección en la página ochenta y siete pues en el segundo párrafo se dice que se celebró una sesión solemne el siete de septiembre de dos mil nueve, siendo lo correcto que esta sesión se celebró el día diecisiete; es un error de dedo, que se corregiría en el engrose.

De la página ochenta y ocho en adelante se analiza el concepto de invalidez relativo a la falta de quórum en el Congreso para la aprobación de la reforma constitucional combatida. También se propone en este punto, en el proyecto, que se declare infundado este concepto, ya que la reforma constitucional fue aprobada por la mayoría calificada requerida por la norma constitucional; es decir, veintiún diputados votaron a favor de la nueva redacción del artículo 2º constitucional, de un total de veinticinco; no se considera obstáculo para esta determinación el hecho de que cuando empezó la sesión sólo estuvieran presentes quince diputados, ya que durante el transcurso de ésta se incorporaron los demás integrantes que la votaron.

En la página noventa, también se considera infundado el reclamo relativo a que no se dio la participación de ley a la Comisión de Redacción y Estilo del Órgano Legislativo, ya que a partir de las constancias de autos, principalmente de la foja quinientos once de los mismos, se advierte que se le turnó el proyecto de reforma constitucional y que la revisó en sesión celebrada el primero de septiembre de dos mil nueve.

A partir de la página noventa y uno del proyecto, se aborda el concepto de invalidez donde el Municipio actor señala que no se

recibieron de los Ayuntamientos del Estado de Querétaro, los votos necesarios para la aprobación de la reforma constitucional impugnada, ésta parece ser la violación más importante.

A partir de la revisión de las constancias que obran en autos, se llega a la conclusión de que al momento en que la ley impugnada se publicó, todavía no habían votado las dos terceras partes de los Ayuntamientos, y consecuentemente, no se alcanzó el requisito que establece la Constitución local para la reforma constitucional.

En el proyecto se sostiene que para la aprobación de la reforma constitucional se requiere de la anuencia al menos de doce Ayuntamientos, pero consta en autos que sólo cuatro aprobaron el proyecto de reforma constitucional, aprobado por el Pleno del Congreso del Estado. Aquí es importante destacar que hay dos momentos en que participan los Ayuntamientos en el proceso de reforma constitucional.

En un primer momento, se les notifica el dictamen elaborado por la Comisión del Congreso que dictaminó la iniciativa de reformas, esto es para el efecto de que formulen observaciones, mismas que pueden o no ser tomadas en cuenta para el dictamen definitivo que se somete a aprobación del Congreso estatal; luego, una vez que la Legislatura aprueba por mayoría calificada la iniciativa de reforma constitucional, ésta debe remitirse a los Ayuntamientos como órganos que integran el Constituyente Permanente de Querétaro, para que por lo menos una mayoría calificada de las dos terceras partes de éstos –es decir– doce Municipios conforme al número total que tiene Querétaro, apruebe la reforma para que ella se considere válida.

En el presente caso, la principal violación consiste en que el órgano legislativo consideró que el número suficiente de Ayuntamientos

había aprobado el proyecto de reforma constitucional, cuando en realidad, varios de ellos se manifestaron respecto del Dictamen emitido por la Comisión de Puntos Constitucionales y no sobre la reforma finalmente aprobada por el Congreso, esta situación por sí misma se estima suficiente para considerar que hubo una violación grave al proceso legislativo que debe considerarse suficiente para declarar la invalidez del proceso, habida cuenta que no hubo aprobación del número de Ayuntamientos requeridos por la Constitución local, a esta circunstancia se le suma el hecho de que hay una discrepancia entre el supuesto número de Ayuntamientos que aprobaron el proyecto de ley si se consulta la declaración de aprobación, que consta en el Acta de diecisiete de septiembre de dos mil nueve, visible a fojas trescientos ochenta y ocho de autos.

Se advierte que supuestamente fue aprobada por catorce Ayuntamientos, mientras que conforme al oficio visible en la foja quinientos cuarenta y seis de autos, supuestamente se aprobó por trece Municipios; en este aspecto, a raíz de unas observaciones recibidas del señor Ministro Luis María Aguilar Morales –mismas que agradezco– realizamos una nueva revisión de todas las constancias de autos, particularmente aquellas donde obran todas las votaciones de los Municipios en las diversas fases del proceso legislativo.

En las páginas noventa y nueve y cien del proyecto, se indica que sólo cinco Municipios se pronunciaron en relación con el proyecto de reforma constitucional; sin embargo, a partir de las observaciones del señor Ministro Aguilar Morales y de la nueva revisión de las constancias, se llega a la conclusión de que sólo fueron tres los Ayuntamientos que se pronunciaron sobre la reforma constitucional aprobada por el Congreso estatal, el primero de septiembre de dos mil nueve, se trata de los Municipios de Arroyo Seco: el cual votó en contra de la reforma; el Municipio de

Corregidora: el cual votó a favor y San Juan del Río, que también aprobó la reforma constitucional.

En cambio, habría que excluir a los Municipios de la lista que hay en el proyecto de El Marqués y Tequisquiapan del cuadro que aparece en las páginas noventa y nueve y cien que tiene el proyecto, ya que lo que evidencian las constancias de autos es que se pronunciaron en relación con el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y no sobre la reforma constitucional aprobada por el Congreso local, esta modificación que surge a raíz del comentario que formuló el Ministro Aguilar Morales, reforzaría el sentido del proyecto.

Esto se acredita –es decir– la revisión acredita, que en cuanto al Municipio El Marqués, que se puede verificar a partir de las fojas quinientos sesenta a quinientos setenta y uno de autos, se advierte que el Cabildo de este Ayuntamiento sesionó el dos de septiembre de dos mil nueve, aunque en el documento respectivo se señala que lo que se aprobó fue la iniciativa de ley de reformas al artículo 2° de la Constitución Política del Estado de Querétaro, lo cierto que esta aprobación, en realidad se refiere al dictamen que remitió la Comisión de Puntos Constitucionales y no a la reforma aprobada por el Congreso, esto obedece a que conforme a los antecedentes por el documento emitido por el propio Ayuntamiento, sólo se menciona que el diecisiete de julio de dos mil nueve, el presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales remite –cito textualmente–: “remite a este Ayuntamiento para efectos de lo dispuesto en el artículo 39 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, proyecto de iniciativa de ley que reforma el artículos 2° de la Constitución Política del Estado de Querétaro”; es decir, en la sesión de Cabildo de dos de septiembre de dos mil nueve, lo que se discutió fue el Dictamen de la Comisión, esto además es congruente con el hecho, que en sesión de dos de septiembre de dos mil nueve el propio Municipio no pudo discutir y aprobar el proyecto de

reforma constitucional aprobado por el Congreso local, lo anterior es así debido a que la Legislatura aprobó la iniciativa de reforma en sesión celebrada el primero de septiembre de dos mil nueve; sin embargo, este hecho fue notificado al Municipio de El Marqués hasta el cuatro de septiembre del mismo año, como se desprende del oficio visible a fojas quinientos treinta de autos, por lo tanto, fácticamente no es posible que el dos de septiembre el Ayuntamiento hubiera aprobado la reforma constitucional referida.

Consecuentemente, es que se propone la exclusión del Municipio de El Marqués entre los Ayuntamientos que votaron favorablemente la reforma constitucional.

En cuanto al Municipio de Tequisquiapan, de la nueva revisión de las constancias, se llega a la conclusión de que tampoco puede incluirse a este Ayuntamiento entre los que votaron la reforma constitucional, en la página cien del proyecto se consigna que la sesión del Cabildo donde se trató lo relativo al artículo 2º, de la Constitución de Querétaro, se celebró el primero de septiembre de dos mil nueve, de las 11:01 horas hasta las 12:24 horas, por lo que del propio contenido del acta de la sesión se desprende que el Congreso del Estado, aún no había aprobado el proyecto respectivo cuando se pronunció el Municipio de Tequisquiapan; es decir, no es posible que ese Ayuntamiento haya aprobado la reforma que todavía no había sido votada por el Congreso local, por tanto, no puede clasificarse al Municipio, como uno de aquellos que votaron favorablemente la reforma aprobada por el Congreso.

Esto se acredita con la copia del acta del Cabildo que obra de las fojas ochocientos siete a ochocientos diecisiete de autos, de ella se advierte precisamente que el Ayuntamiento de Tequisquiapan, sesionó el primero de septiembre de dos mil nueve, comenzando la sesión a las 11:01 horas, cabe señalar que el Congreso local

sesionó el mismo día desde las 9:06 hasta las 11:00 de la mañana, como se desprende del acta de la respectiva sesión que obra a fojas de la trescientos ochenta a trescientos ochenta y siete de autos. Uno de los puntos abordados en la sesión del Congreso, ese mismo día y a la misma hora, fue la aprobación de la iniciativa de reforma al artículo 2° de la Constitución; por lo tanto, tampoco es factible que el Municipio se haya pronunciado en esa misma hora a favor de una reforma que se estaba aprobando en el Congreso, y que además, le fue notificada hasta el cuatro de septiembre de dos mil nueve.

También en cuanto al Municipio de Jalpan de Querétaro, de la revisión que se hizo, se arriba a la conclusión de que este Municipio está adecuadamente clasificado en el proyecto, se nos había señalado que este Municipio también podría considerarse no parte de los que aprobaron. Esto es, puesto que de dichas constancias se puede colegir a pesar de su redacción confusa, sumamente confusa, que el Ayuntamiento sólo se pronunció sobre el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, esto parecería.

Sin embargo, hay elementos suficientes para considerar que en este caso el Ayuntamiento sí se pronunció respecto de la reforma constitucional aprobada por el Congreso local, y por lo tanto, no se está proponiendo que se le excluya como Municipio que sí votó la reforma constitucional.

También se nos hizo notar que en el último renglón de la página noventa y ocho del proyecto se hace referencia al Municipio de Pedro de Escobedo, y es un error, debe decir: Tequisquiapan, por lo tanto, se corregirá en el engrose, agradeciendo la precisión que se formula.

Por todo lo anterior, conforme a las determinaciones que tome este Pleno en el engrose, se ajustaría el proyecto, en cualquier caso, con los argumentos esgrimidos como ponente en este asunto, sostengo la conclusión del proyecto en el sentido de que hubo violaciones graves al proceso legislativo, por lo que se debe declarar la invalidez del procedimiento por el cual se aprobó dicha reforma constitucional.

Por supuesto, señor Presidente, estaré muy atento a la discusión y a las consideraciones de este Pleno, y en su caso, haría los ajustes necesarios, resultado de las votaciones, y propondría señor Presidente, que dejáramos el resolutivo de los efectos una vez que pudiéramos haber discutido esto para precisarlos. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro ponente. Está a la consideración de las señoras y señores Ministros. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente. Dos cuestiones, una es realmente muy simple, en la página cuarenta y seis, que es el estudio previo, se invoca como precedente la Controversia Constitucional 33/2002, fallada el veintinueve de junio de dos mil cuatro, esto como una manera de sustentar la procedencia en controversias constitucionales que hacen entre una Constitución local y una federal; yo creo que hay que corregir este precedente por el hecho de que se refiere al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, uno, y dos, los precedentes que tenemos en estos casos derivan de acciones de inconstitucionalidad, y me parece que siendo esta una controversia constitucional y con la votación que se tomó anteriormente se podría construir un precedente propio.

Ahora, en cuanto a la parte de fondo, yo desde luego coincido con el proyecto en sus términos, creo que por la manera en la que el señor Ministro Franco lo presentó, y habiendo dicho que quedaba reservado el que es hoy el Considerando Séptimo, al final, para los efectos, a lo que nos está invitando, entiendo –si no, me corrige y yo ajusto mi intervención– es a un pronunciamiento general sobre todo este Considerando, que era el Sexto en el proyecto anterior, no ir en lo particular a cada uno de los cinco temas a los que se está refiriendo en el proyecto.

Si esto es así yo debo decir que en lo personal la violación que me pareció de mayor entidad, desde luego es la que justamente se acaba de referir por las correcciones que propuso el Ministro Aguilar en cuanto a la formación del quórum, o mejor, en cuanto a la formación del quórum para efectos de la declaratoria de reforma constitucional.

Creo que la que plantea el señor Ministro Franco en cuanto a los términos de los cinco días, en anteriores ocasiones que se han votado violaciones, tipo de violaciones, trascendencia o gravedad de las votaciones pues ha tenido ese tipo de violaciones y votaciones diferenciadas, no todo el mundo comparte aquí que esas tengan la entidad o la trascendencia suficiente como para invalidar un proceso de reforma constitucional; sin embargo, creo que la que está en las páginas ochenta y ocho a noventa, en cuanto a la cantidad –y lo digo con mucho respeto– enorme de irregularidades que se presentaron en términos del procedimiento de reforma constitucional, sí tiene, al menos para mí, la entidad suficiente como para invalidar el procedimiento de reforma constitucional, ya luego a petición del señor Ministro Franco veremos el tema de los efectos, porque el mismo así lo ha dicho, que también desde luego es un tema complejo y eso dependerá de las votaciones que logremos.

¿Por qué lo digo? Y simplemente para externar mi posición, creo que el artículo 39 de la Constitución del Estado hace una consideración relativamente parecida a la que tienen otras Constituciones en tanto que se tienen que manifestar los integrantes de la Legislatura por dos terceras partes del número total de sus miembros y además se tiene que enviar ese proyecto de ley que haya sido aprobado, y así utiliza la expresión textualmente la Ley Orgánica, a los Ayuntamientos para que se logre una votación de dos terceras partes en ese mismo caso; sin embargo, como también se plantea en el proyecto, en la Ley Orgánica se hace en el artículo 51 una consideración muy puntual en el sentido de que una vez que la Comisión haya elaborado su dictamen le va a dar vista a los Ayuntamientos para que en un término, precisamente de cinco días, hagan sus manifestaciones respecto del mismo, uno entendería que estas manifestaciones tienen como propósito –no señala una condición vinculante u obligatoria para los miembros de las Comisiones– escuchar el parecer de los Ayuntamientos en esa etapa específica del procedimiento legislativo.

En el artículo 82 dice que una vez que se haya aprobado con las mayorías que mencioné, etcétera, la reforma constitucional, quiero insistir en que el artículo 82, en su primer párrafo, dice: “Proyecto de Ley aprobado será enviado a los Ayuntamientos.” Aquí ya no es el dictamen el que se está poniendo a consideración sino se está poniendo a consideración un proyecto de ley aprobado. La función normativa de uno y otro me parece que son radicalmente distintas y por ende no hay posibilidad de confusión.

Si al final del día, en lo que se hace una vez que regresan de los Ayuntamientos las supuestas aprobaciones o inclusive las negativas, porque en el sistema de Querétaro como también en casi todo el país, se puede expresar sólo un sí o un no en este caso, se

hace el cómputo específico para ver si efectivamente se cumplen las dos terceras partes de esta mayoría.

Con los datos que tenía el proyecto originalmente y con las correcciones que ahora se nos acaba de proponer lo único que entiendo es que lo que se ha dado es una corrección a la baja, es decir, la situación es peor de lo que estaba descrito en el proyecto en cuanto a la manera en que se confundieron las contabilizaciones de comentarios al dictamen respecto a la contabilización de manifestaciones al proyecto de ley, como dice la Ley Orgánica del Estado respecto de esta reforma.

Yo al final del día, no tengo exactamente, perfectamente clara con estas adecuaciones que se hicieron, cuáles son las modificaciones que quedaron, cuántos Ayuntamientos votaron a favor del dictamen o expresaron consideraciones como en el lenguaje de la Ley Orgánica a favor del dictamen, tampoco tengo exactamente claro cuáles son los Ayuntamientos que dieron su sí, cuáles dieron su no, pero lo que sí me queda claro: Primero, es que no es posible sumar unos y otros, creo que éste es el argumento radical del proyecto. Segundo, que con independencia de la suma no hay de ninguna manera el número suficiente de manifestaciones respecto del proyecto de ley que no del dictamen, como para considerar que se dio una mayoría válida para el efecto de que la propia Legislatura del Estado hiciera la declaratoria de esa mayoría de dos terceras partes, y procediera después a considerar que se hizo esta reforma constitucional.

Por estas razones que —insisto— sin tener completamente claros estos elementos que tal vez ya nos los podrían explicar más puntualmente, lo que me queda claro es que es una corrección a la baja y que de ninguna manera, de ninguna manera, la votación que se emitió respecto del proyecto de ley por los Ayuntamientos una

vez que la iniciativa fue aprobada por la Asamblea de la Legislatura de Querétaro, tiene la mayoría de dos terceras partes a que alude el artículo 39 de la Constitución.

Ésta sí me parece una violación muy grave, me parece una confusión muy seria entre contar dictámenes o consideraciones y contar manifestaciones a favor de la ley de la reforma, considero que tiene una entidad suficiente como para producir la invalidez del procedimiento legislativo, sin manifestar hasta este momento cuáles son para mí al menos las consecuencias que el mismo debe tener.

En este sentido —insisto— tal vez, valdría hasta la pena no analizar las violaciones en el orden mismo que las plantearon en la demanda, como viene en los uno a quinto del proyecto, sino llevar esta violación tercera a la parte inicial —insisto— porque al menos para mí es de una gravedad tal que sí invalida el procedimiento de reformas que se siguió en el Estado de Querétaro. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Cossío. Señor Ministro Valls, luego los Ministros Zaldívar y Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Muchas gracias señor Presidente, por lo que hace al estudio de fondo en esta controversia, yo no comparto la consulta en cuanto determina la existencia de una violación invalidante en el procedimiento de reforma a la Constitución Política de Querétaro relacionada con la inobservancia del plazo otorgado a los Ayuntamientos del Estado para formular observaciones al proyecto de Dictamen aprobado por la Comisión de Puntos Constitucionales del Congreso respecto de la iniciativa presentada.

Me explico, de las constancias que obran a fojas cuatrocientos setenta y siete a cuatrocientos noventa y cuatro del expediente, advierto que todos los Municipios del Estado con excepción de San Juan del Río que fue notificado el día anterior, fueron notificados el veinticinco de agosto de dos mil nueve, notificados del plazo de cinco días con el que contaban para formular observaciones al proyecto de Dictamen aprobado por la Comisión de Puntos Constitucionales del Congreso respecto de la iniciativa de reforma al artículo 2º de la Constitución local en términos de los artículos 39 de la misma Constitución y 51, fracción V de la Ley Orgánica del Poder Legislativo estatal.

El plazo referido, como señala en el proyecto, vencía el treinta y uno de agosto siguiente para todos los Municipios, excepto para San Juan del Río para el que vencía, lógicamente, un día antes, a las 16:00 horas de conformidad con el artículo 34, párrafo segundo de la citada Ley Orgánica.

No obstante, la Comisión de Puntos Constitucionales sesionó el treinta y uno de agosto, y antes de las 15:00 horas determinó que en virtud de que dentro del plazo legal los Ayuntamientos no habían hecho llegar observaciones, no había lugar a replantear el contenido del dictamen, sometiéndolo a consideración del Pleno del Congreso, en los términos que había sido aprobado.

En este sentido, si bien es cierto que lo anterior constituye una violación al procedimiento establecido en la ley, también lo es que no tiene para mí un efecto invalidante sobre la reforma al artículo 2º de la Constitución local, dado que hasta el primero de septiembre; es decir, ya fuera del plazo legal, se recibió el primer oficio del Municipio de Querétaro en sentido favorable al dictamen –obra a fojas quinientos cuarenta y tres y quinientos cuarenta y cuatro del expediente– y posteriormente se recibieron oficios de otros Municipios del Estado también a favor del dictamen.

Distinto hubiera sido que dentro del plazo legal se hubiese recibido un oficio de alguno de los Municipios del Estado, en particular del Municipio actor, formulando observaciones al dictamen, y que al no haberse respetado el plazo, la Comisión no lo hubiera tenido en cuenta. Sin embargo, dado que en la especie los oficios recibidos fueron presentados fuera de tiempo, debe considerarse que la violación procesal en cuestión no trasciende de forma fundamental a la norma que se impugna.

En cambio, sí estoy de acuerdo con la consulta en cuanto determina la existencia de una violación invalidante en el procedimiento de reforma a la Constitución Política de Querétaro, relacionada con la falta de votación de las dos terceras partes de los Ayuntamientos, respecto del proyecto de reforma aprobado previamente, así por esas dos terceras partes de los integrantes del Congreso local.

El artículo 11 de la Constitución local, establece que el Estado se encuentra conformado por dieciocho Municipios, por lo que para la aprobación de una reforma constitucional, en términos del artículo 39, se requiere el voto aprobatorio de al menos las dos terceras partes; o sea, doce Municipios.

De acuerdo con el oficio número DALJ/2932/9 que obra a fojas quinientos cuarenta y seis del expediente, entre el siete y el diez de septiembre de dos mil nueve, se recibió el voto aprobatorio de trece Ayuntamientos en relación con el proyecto de reforma al artículo 2° de la Constitución local, aprobado previamente por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso estatal; asimismo, de acuerdo con lo señalado en la declaratoria de aprobación de la reforma, emitida el diecisiete de septiembre siguiente, este día se recibió un voto aprobatorio más al referido proyecto de reforma.

Sin embargo, de las constancias que obran en el expediente, advierto que los oficios con los que se da cuenta en los documentos mencionados, con excepción de los remitidos por los Municipios de

Corregidora y San Juan del Río, constituyen en realidad la opinión de los Ayuntamientos en relación con el dictamen aprobado por la Comisión de Puntos Constitucionales, y no constituyen su voto en relación con el proyecto de reforma aprobado por el Pleno del Congreso, pues aunque se reciben con posterioridad al primero de septiembre de dos mil nueve, fecha de la sesión del Pleno de la Legislatura, se refieren a Acuerdos adoptados en sesiones de Cabildo, de fechas anteriores; esto es, entre el veinticinco de agosto y el dos de septiembre anteriores a que les fuera remitida la minuta con el proyecto de reforma, y esto ocurrió entre el tres y el cuatro de septiembre.

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

En este sentido, considero debe concluirse que al haberse recibido solamente dos votos aprobatorios del proyecto de reforma, en sesiones de Cabildo de nueve y catorce de septiembre de dos mil nueve, y éstos son de los Municipios de San Juan del Río y Corregidora, respectivamente, no se cumplió el requisito de mayoría calificada en la votación de los Ayuntamientos exigido por el 39 constitucional local, debiendo declararse en consecuencia, la invalidez de la reforma al artículo 2º de la propia Constitución, impugnada en ese asunto. En ese sentido manifiesto mi posición sobre el particular. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Valls. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente. Yo estoy de acuerdo con el proyecto en los términos presentados, y que ahora con las modificaciones que ha aceptado también el señor Ministro ponente. No voy a referirme a todos los aspectos porque creo que ya se han mencionado aquí con mucha amplitud y por razones de economía procesal simplemente digo que estoy de acuerdo.

Sí me parece que a la identidad de la violación procesal de no haber tenido los votos suficientes de los Ayuntamientos para la aprobación de la reforma por sí misma es invalidante, y que lo del plazo de cinco días para que los Ayuntamientos pudieran hacer llegar consideraciones pudiera ser una violación que vista de manera aislada, quizás no tendría esta jerarquía, pero lo que hace el proyecto es que las analiza de manera conjunta, y yo creo que es bueno que se haga así porque lo que queda claro al final del día una vez que uno revisa el proyecto y el proceso legislativo, es que efectivamente un proceso legislativo en el que se cometieron un cúmulo de irregularidades de manera grave que afectan las garantías institucionales de los Municipios, en particular del Municipio actor; por ello, yo estimo que el análisis en conjunto de las violaciones es adecuado con independencia de que una sola de ellas fuera suficiente.

Por otro lado, yo quisiera simplemente señalar algo que ya no fue posible en el bloque anterior, –en mi opinión– en este caso no estamos analizando violaciones indirectas a la Constitución, estamos analizando violaciones directas al artículo 115 constitucional. El artículo 115 de la Constitución dice: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes”.

Consecuentemente, si el Municipio alega que no se respetó su derecho a participar en el proceso de reformas constitucionales alterándose con ello su ámbito competencial se está afectando la institución del Municipio Libre conforme a las bases del 115, que por lo demás en distintas fracciones establece las facultades de los Municipios derivadas de leyes federales o locales, por ejemplo, el párrafo siguiente al inciso i), de la fracción III, dice: “Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales”.

Consecuentemente, cuando se vulnera en cualquiera de sus partes el 115, o se alega que se está vulnerando el 115 no es una violación indirecta por más que en la demanda se alegue 14 y 16, porque recuerden que en esta materia tenemos suplencia de la queja.

De tal manera, y simplemente para dejar a salvo mi voto, estimo que en este caso en concreto, no en todos los casos de Municipios, en este caso concreto, creo que hay violación directa al 115, que no estamos en presencia de una violación indirecta, adicionalmente podrá haber violaciones indirectas, pero si lleváramos esto al extremo resultaría que solamente procedería la controversia cuando de manera directa viene una resolución o una ley que vulnera o desconoce inmediatamente el 115, también se puede hacer a través de impedirle al Municipio su participación en la construcción de la voluntad estatal o al limitarle las competencias que de acuerdo al 115 tiene, por ejemplo, en cumplimiento de leyes federales.

Por tanto, yo estimo que son fundadas las violaciones procesales a la reforma constitucional como lo dice el ponente en su proyecto modificado, pero de ningún modo creo, que en este caso, al menos desde mi perspectiva, se trate de violaciones indirectas, sino hay violaciones directas y graves al artículo 115 constitucional. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Zaldívar. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Presidente. Ya en su intervención el señor Ministro Valls, dio cuenta muy acuciosa respecto de todas las etapas que siguió este proceso de reforma constitucional de carácter local, y en él vino expresando como consta en el expediente, la participación que tuvieron todos los Ayuntamientos en la conformación de la voluntad estatal. Ciertamente es, como él mismo lo reconoció, que existen algunas irregularidades en cuanto al procedimiento mismo, en ocasiones no se sabía si se estaba hablando del dictamen o de la reforma misma, o si era simplemente la opinión, pero a mí sí me queda algo claro, ¡de verdad claro! y también así lo expresó el señor Ministro Valls al inicio de su intervención, creo que estas irregularidades no resultan invalidantes y lo sostengo así porque lo que se discutió en el seno de todos y cada uno de esos Ayuntamientos que expresaron su voto a favor, fue precisamente el contenido de la reforma y ese contenido es exactamente el mismo con el que concluyó el procedimiento, con esto yo podría asegurar que los Ayuntamientos se sentaron a discutir un tema perfectamente conocido, que fue precisamente con el que culminó todo este procedimiento de reforma constitucional local, entre el dictamen y el resultado final, no hay un solo cambio. Por tanto, yo creo que en este expediente, muchos podemos concluir el hecho de que los Ayuntamientos se sentaron a discutir un tema específico, y su conclusión terminó siendo la misma; es decir, yo entiendo que aquí la voluntad estatal para reformar la Constitución y establecer esta disposición, ha quedado suficientemente clara para todos los Ayuntamientos y en un resultado final, es también suficientemente claro como para entender que ellos votaron precisamente ello, expresando su aceptación a la reforma; prueba de ello, es que no obstante el

resultado, si alguno de ellos creyera que su capacidad de opinión fue burlada, estarían aquí en una controversia constitucional, no lo es así, pues expresaron su aceptación, su voto a favor respecto de la reforma que terminó exactamente en el mismo sentido, en los mismos términos como fue planteada en lo original. Es así, que a pesar de reconocer estas irregularidades propiciadas por el propio lenguaje que contiene el procedimiento de reforma constitucional, entre dictamen, proyecto, ley, creo yo que la voluntad estatal, considerando a los Ayuntamientos que la aceptaron, es clara, definitiva y no da sombra de duda. En esa medida, consideraría que no hay un efecto invalidante tal, que nos hiciera suponer que estamos frente a algo en lo que terminó siendo burlada la voluntad de los Ayuntamientos. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Pérez Dayán. Señor Ministro Franco, ponente en este asunto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Sí señor Ministro Presidente, gracias. He escuchado con mucha atención los argumentos por supuesto a favor y en contra, y trataré de reforzar el proyecto con lo que es mi convicción que es: En realidad que sí procede declarar la invalidez.

Estimo que ha habido algún debate, para el ponente no lo era así, sobre si la falta en relación a los cinco días podría resultar invalidante o no, yo propondría señor Presidente, señoras y señores Ministros, que en este punto, lo separaré del punto fundamental que es el de las violaciones procesales en las votaciones ya de la reforma, y simplemente diré: Que si bien está acreditada la violación, la anterior es suficiente para declarar la invalidez; esto con el ánimo de no generar una polémica sobre el punto, yo por supuesto haría un voto concurrente respecto de mi propio proyecto en este punto, para razonar por qué me parece que sí es importante dentro del proceso de Querétaro, no es frecuente en nuestro

sistema constitucional estatal, que a los Municipios se les de oportunidad de opinar y fundar y motivar sus opiniones respecto de un dictamen, y precisamente por el argumento que se daba, de que es la forma en que ellos pueden hacerle ver al Congreso local visiones municipales que puedan o enriquecer o modificar la visión del Congreso, y por eso tampoco coincido en que pueda ser igual esa opinión al dictamen, que respecto de la reforma constitucional, puesto que al margen de la situación fáctica que se generó en Querétaro, de que fue el mismo texto, precisamente los Municipios podrían haber planteado observaciones, críticas, comentarios a la reforma pretendida en el dictamen, y al no ser tomadas en cuenta, ser un elemento para expresar su voto, o a la inversa. Consecuentemente, por estas razones, yo ofrecería que en el engrose separaría esta cuestión, dejaría como el elemento fundamental de invalidez las violaciones procedimentales en cuanto a la participación en el voto final de los Ayuntamientos en la reforma constitucional, y simplemente haría mención, como lo dije, a que existiendo esa violación ya es innecesario el análisis, dado que con la anterior es suficiente.

Si esto satisface a quienes se han manifestado por el proyecto, yo lo haría con mucho gusto. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien. Hay una variación para hacer el comentario de la propuesta que hace el señor Ministro Franco, en relación con la estructura del proyecto donde ahora coloca como un motivo invalidante o con la fuerza invalidante, precisamente el que acaba de señalar, y se desdibuja, vamos a decir, la inobservancia del plazo de cinco días, destacando, como dice, con los argumentos, para decir: Esto es más que suficiente para la invalidación. Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias señor Presidente. En principio agradezco que se hayan tomado en consideración las observaciones que le hice al señor Ministro, en relación con la participación o no de los Municipios que ya se han mencionado. Creo que es importante, inclusive, como señalaba el Ministro Cossío, van a la baja de la calidad de participación, en este asunto.

Por otro lado, yo estoy de acuerdo, el Ministro Zaldívar –y no lo voy a repetir– señala claramente cuáles son, desde este punto de vista, las violaciones que se dan también a las competencias del Municipio, que para mí sostienen perfectamente el estudio en cuanto a su forma y su fondo, especialmente, porque se trata de hacer un análisis competencial, y en especial, como ya lo mencionó él, en relación con el artículo 115 de la Constitución, no resulta extraño, inclusive, en la Segunda Sala, no hace mucho, resolvimos la Controversia Constitucional 65/2009, en donde también, en relación con una disposición de Nuevo León, en donde se declaró la invalidez de esta norma, precisamente porque no se siguió el procedimiento correspondiente y no se dio la participación que correspondía a la autoridad que debía haber participado; de tal manera, que este tipo de violaciones procesales o procedimentales, a las reformas y a la emisión de disposiciones, también ha sido motivo de invalidez, y pongo de ejemplo esta Controversia Constitucional 65/2009, que se resolvió en la Segunda Sala, a la cual estoy adscrito.

De tal manera que yo estoy conforme con la propuesta de invalidez, y ahora, con el ajuste que el señor Ministro Franco sugiere, y que yo estoy de acuerdo. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Luis María Aguilar. Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Sí, gracias señor Ministro Presidente. Yo también estoy en general de acuerdo con la propuesta del proyecto. También coincido con los que han manifestado que las violaciones al procedimiento legislativo son de tal gravedad que son suficientes para invalidar la norma general impugnada, y desde luego, son invalidantes, lo que para efectos prácticos, lleva a considerar la inexistencia normativa de esta reforma al artículo 2º de la Constitución Política del Estado de Querétaro, incluido su párrafo cuarto, que se publicó el dieciocho de septiembre del dos mil nueve, yo quisiera también decir que el proyecto da puntualmente cuenta de todas las violaciones formales y de las irregularidades que se realizaron en este proceso de reformas, como ya lo han dicho algunos otros de mis compañeros, la inobservancia del plazo de cinco días hábiles para hacer llegar las consideraciones acerca del dictamen, la insuficiencia de los votos por los Ayuntamientos para la aprobación de la reforma constitucional, y da cuenta muy pormenorizadamente de todas las violaciones, que ya en conjunto, el proyecto concluye que es invalidante esta reforma constitucional.

Yo estimo que como todas las resoluciones de este Tribunal Pleno, se van construyendo con la intervención de todas las señoras y los señores Ministros y que desde luego, muchos o algunos pueden o no estar de acuerdo, y pueden o no estar con las consideraciones de un determinado proyecto, pero bueno, al final del día, se construye una sentencia mayoritaria. Gracias Presidente. Yo estoy, en términos generales, con el proyecto del señor Ministro Franco González Salas, y para mí, las violaciones o irregularidades que se dieron en el procedimiento legislativo, son suficientes para invalidar la reforma. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señora Ministra. Señor Ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor Presidente. Primeramente quiero agradecerle al señor Ministro Pérez Dayán, sus conceptos respecto de mi intervención anterior, al mismo tiempo quiero hacer una precisión, yo manifesté que no comparto la consulta en cuanto determina la existencia de una violación invalidante en el proceso de reforma de procedimiento, relacionada con la inobservancia del plazo otorgado a los Ayuntamientos, pero sí lo estoy, sí estoy de acuerdo con la consulta, en cuanto a la falta de votación de las dos terceras partes de los Ayuntamientos, respecto a la reforma aprobada, es decir, mi voto será conforme al proyecto, votaré de acuerdo con el proyecto, con la precisión que acabo de hacer. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Valls. Señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Presidente. No quiero hacer polémica del tema en este momento, solamente anuncio que haré voto particular en cuanto a si son violaciones directas o indirectas a la Constitución.

Ahora, toda vez que la votación anterior me obliga, yo sí me pronunciaré sobre el fondo, yo creo que en cuanto al fondo, estoy de acuerdo con el proyecto. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente. Yo me he manifestado por el sobreseimiento del juicio, tanto porque se

trata de un acto legislativo nuevo, como porque entratándose de violaciones al procedimiento, en las que no se hace ninguna violación directa a la Constitución, no sólo en éste, sino en muchos otros me he apartado de esta decisión. Nada más quisiera hacer alguna aclaración, recordar que cuando se estaba analizando esta parte del proyecto, la idea fundamental fue que se reestructuraría el proyecto en un nuevo Considerando, en el que ni siquiera se iba a tocar si había o no una cuestión de carácter competencial ¿Por qué razón? Por la naturaleza misma del proyecto, que iba en función exclusivamente del análisis de violaciones al procedimiento, si no mal recuerdo, la propuesta del señor Ministro José Ramón Cossío, fue en el sentido de dividir lo que era realmente el análisis de interés legítimo para el fondo del asunto y lo que podía entenderse como interés legítimo, en función exclusivamente de las violaciones al procedimiento, entendida esta propuesta, y que fue –lo que según entendí– aceptó el señor Ministro ponente, exclusivamente a la naturaleza misma del proyecto por violaciones procesales, yo nuevamente me aparté, porque analizando la página cuarenta y siete del escrito inicial de demanda, en el sexto concepto de violación que se aduce en relación con las violaciones al debido procedimiento legislativo, no se hace valer ninguna violación al artículo 115 de la Constitución, las violaciones que se hacen valer son exclusivamente al 14 y al 16 constitucionales, en función de violaciones a los artículos 81 y 82 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo. Quiero mencionar que en la Controversia Constitucional 65/2009, a la que también se ha hecho referencia, que se voto en la Segunda Sala, quiero señalar que aquí no era promovida por un Municipio, sino que era promovida por el Ejecutivo local de ese Estado, no era promovida por un Municipio; entonces, no teníamos por qué analizar si había o no un problema de legitimación en relación con el Municipio, sino que era el Ejecutivo local el que la promovía y como tal, sí se le consideró legitimado, de tal manera que existe congruencia en las votaciones emitidas en estas

diferentes Controversias Constitucionales y de alguna forma señalar, que bueno, he tratado de seguir esta congruencia de votación, incluso con el asunto que ya había mencionado del problema de Yucatán, que fue returnado a mi ponencia, hace cosa de dos semanas, en donde analizamos exactamente lo mismo: Si había violaciones directas o indirectas a la Constitución y que llegamos a la conclusión de que sólo había violaciones indirectas, por eso se desechó el proyecto y se returnó precisamente para la elaboración de un nuevo proyecto. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señora Ministra Luna Ramos. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente. Estimo que para los efectos de lo que estamos analizando, el tipo de violaciones, es hasta cierto punto irrelevante si estamos hablando del procedimiento o estamos hablando ya propiamente del fondo, por llamarlo de alguna manera ¿Por qué? Porque no todo actor está legitimado para alegar violaciones al procedimiento. Lo está en este caso, en atención a que el Municipio fue afectado en su intervención en el procedimiento de reformas y a mi entender, esto por sí mismo, conlleva una vulneración directa al artículo 115; sin embargo, en el supuesto de las cuestiones propiamente de fondo, que ya si se hubiera pasado esta barrera del procedimiento, también expresé por qué en este caso concreto, también en mi opinión, son violaciones directas a la Constitución.

Estimo que no se trata de dos tipos de interés, sino se trata del mismo interés legítimo, pero dependiendo de la forma como está argumentado se tiene el interés o no. Me explico: No necesariamente el que el Municipio tuviera interés legítimo para impugnar la reforma, le atribuye en automático —el procedimiento— le atribuye en automático interés legítimo para el fondo, porque puede haber un caso, en que por ejemplo se considere que sí tuvo

la intervención debida y no obstante, no le afecta sus atribuciones una vez que ya la reforma es aprobada.

Aquí, creo que tiene interés legítimo en cuanto al procedimiento, por cómo se dio y en cuanto al fondo también, como ya traté de explicarlo —pero en mi opinión— respectando por supuesto los enfoques distintos, difícilmente podemos encontrar una violación directa al artículo 115 más grave, que el desaparecer la posibilidad de intervención en la voluntad de la formación —de la voluntad del Estado— a través de una reforma constitucional a los Ayuntamientos.

De tal suerte que yo, simplemente para aclarar este punto, que no hay ninguna contradicción, me quedó claro que estábamos viendo nada más el procedimiento y precisamente el procedimiento, creo que es todavía mucho más clara la afectación directa. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, sólo para señalar que en efecto, la Ministra Luna tiene razón, en ese asunto fue el gobernador del Estado el que lo impugnó, pero no es en relación con la legitimación a lo que yo hacía referencia al precedente, sino al sentido de que las violaciones del procedimiento, sí daban lugar —y del procedimiento del Estado, de la Constitución del Estado— a la invalidez de la norma, en efecto, no me refería a la cuestión de la legitimación y de quién era el que lo promovía, pero sí a que las causas de invalidez, son semejantes en cuanto se refieren al procedimiento.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Aguilar Morales. Si no hay alguna otra participación de las señoras y señores Ministros. Señora Ministra ¿Alguna respuesta?

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Nada más una aclaración: Tengo a la mano la Controversia Constitucional que dice el señor Ministro. Aquí había un problema de veto, había un problema de veto y por eso el Ejecutivo local impugnó esta decisión, junto con otro tipo de impugnaciones que se hicieron de carácter, bueno, directas a la Constitución, y sí efectivamente no se estaba refiriendo a él, se estaba refiriendo a las cuestiones formales, pero a mí sí me dio duda de que pudiéramos haber tenido una controversia en la que yo hubiera votado donde el Municipio pudiera haber sido el que alegó, pero no, por eso me quise cerciorar, sí hay congruencia en esta votación, y por lo otro, también respetando profundamente el criterio de quienes opinan que puede traerse a colación el artículo 115, para efectos de violaciones al procedimiento legislativo no lo comparto, porque el artículo 115 no hace ninguna referencia al proceso legislativo, y menos tratándose de los Municipios; entonces, por esa razón, respetando el criterio de quienes determinan esto, no lo comparto y establezco que la Constitución no lo dice, y nada más para manifestar que yo no me pronuncio en el fondo, al igual que lo señaló el señor Ministro Pardo Rebolledo, porque —en mi opinión— son dos las razones por las que debe de sobreseerse; una, porque es acto legislativo nuevo, y la otra, porque justamente considero que lo que está siendo motivo de análisis en el fondo, para mí es algo que amerita el sobreseimiento en la controversia. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señora Ministra. Bien, creo que están manifestadas todas las posiciones, e inclusive haciendo las salvedades en función de la precisión que tenemos cada uno de nosotros, en función de la naturaleza de los motivos que sustentan, inclusive nuestra participación, y lo que nos lleva a corroborar —que hemos dicho siempre— para analizar el potencial invalidatorio, sobre todo en ese tipo de asuntos hay que ver

precisamente, integralmente el caso concreto, que esto es lo que sucede aquí, donde se pudiera dar esa suerte de imbricación de las posiciones formales y sustantivas o las de fondo, en tanto que aquí se transformaron algunas formales en tema de fondo en esta controversia que nos hace hablar de 14 y 16 constitucionales definitivamente, donde puede haber un referente con el artículo 115, desde luego, pero si aquí estamos manifestando que es procedente en función de que se afecta, no hay un principio de afectación de las garantías institucionales para participar en la confección de una disposición normativa, pues eso es suficiente para entrar, y luego sí analizar con los artículos 14 y 16, como lo hace el proyecto, esa fuerza invalidante de las irregularidades que se están determinando.

Yo comparto la nueva propuesta del proyecto en el sentido de declarar como causa invalidante la que aquí se ha referido finalmente el señor Ministro, en tanto que creo que ésa es la que es determinante, más allá de que en el precedente que teníamos aquí o una votación que hicimos en un asunto en el dos mil once, donde referimos precisamente este término de los cinco días para estos efectos, salió por una mayoría de siete votos, yo estuve con esa mayoría respecto de que no era invalidante en ese caso, y en este caso tampoco desde mi perspectiva lo fuera, ha sido, vamos a decir, variado en el lugar de las causas invalidantes la destacada y la que sustentaría el proyecto —según entiendo— sería la que se ha propuesto que estaba colocada en un segundo lugar, vamos a decirlo o en el número dos, la dos pasa a ser el uno y la otra queda con otra caracterización; de esta suerte, yo, para efecto de dar la intención de mi voto, sería o habrá de ser en ese sentido.

Vamos a tomar votación señor secretario a favor o en contra de la propuesta que ahora nos hace modificar el señor Ministro Franco González Salas.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor de la propuesta modificada.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: A favor de la propuesta y por la invalidez del procedimiento legislativo.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Yo, por el sobreseimiento en el juicio.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con la propuesta.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto modificado y en consecuencia, por la invalidez.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En contra del proyecto y por el sobreseimiento en la controversia.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A favor de la propuesta modificada y por la invalidez.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: En los mismos términos.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: A favor del proyecto modificado y por la invalidez de la reforma.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: En contra del proyecto, por el sobreseimiento en la causa.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: A favor del proyecto modificado, por la invalidez.

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 y por la invalidez del proceso legislativo impugnado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien. **CON ESE RESULTADO, ES SUFICIENTE PARA TENER PRECISAMENTE ESA DETERMINACIÓN.**

Ahora, los efectos señor Ministro ponente, había usted reservado esa petición para hacer alguna consideración.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Sí señor Presidente. Entiendo que éste puede ser un tema también de mucho debate, en virtud, por un lado, de los criterios que hemos sostenido en el Pleno, y en segundo lugar, por las características del asunto.

En el Considerando original Séptimo, que se transformaría en Octavo, conforme a las determinaciones ya votadas por este Tribunal Pleno, se está proponiendo que con base en la argumentación del proyecto, con fundamento en los artículos 105, fracción I, penúltimo y último párrafos de la Constitución Federal; 41, fracciones III, IV, V, y VI y 42, último párrafo de la Ley Reglamentaria de la materia, y toda vez que en la presente controversia constitucional se ha decidido que es procedente y fundada en los términos aprobados, debe declararse la invalidez general de la ley que reforma el artículo 2º, que se publicó en el Periódico del Gobierno del Estado en la fecha señalada; es decir, el dieciocho de septiembre de dos mil nueve, únicamente por lo que respecta a la esfera competencial del Municipio de Arroyo Seco, en virtud de que fue quien impugnó la constitucionalidad de la norma general y en función de los fundamentos que se citan.

Esto sería, obviamente se cita una tesis que apoya esta determinación, y consecuentemente esto, en principio es la propuesta del proyecto, pero en este punto en particular, señor Presidente, yo estaré muy atento. Estimo que la invalidez, en su caso, y conforme lo determine este Pleno y también lo propongo así como ponente, tendría que abarcar la determinación de que dado que se invalida el procedimiento anterior, como consecuencia, por

supuesto debe considerarse también en el ámbito en que se está proponiendo, que el párrafo, hoy cuarto del artículo 2º que apareció en el Decreto, también queda expulsado, por lo que se refiere al Municipio, pero insisto, que esto será motivo de un debate importante. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente. Quería plantear esto mismo que está planteando el Ministro Franco, desde luego el proyecto es muy correcto en el sentido de hacer una interpretación del último y el penúltimo párrafos del artículo 105 de la Constitución y también del 44 de la Ley Orgánica; cita además el señor Ministro Franco un precedente que está correctamente aplicado.

Lo que pasa es que el asunto a mí sí me genera la siguiente preocupación. El artículo 6º que está todavía en vigor, todavía no se resuelve el final de la controversia y dice: “El Estado de Querétaro reconoce, protege y garantiza el derecho a la vida de todo ser humano desde el momento de la fecundación como un bien jurídico tutelado y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes hasta la muerte. Esta disposición no deroga las excusas absolutorias ya contempladas en la legislación penal”.

Si nosotros mantuviéramos el efecto ordinario, la lectura tendría que ser: “En el Estado de Querétaro, salvo en el ámbito espacial de validez del territorio del Municipio de Arroyo Seco,” y lo demás seguiría igual.

Creo que esto genera una situación disfuncional, y que se me podría decir, bueno, pero una situación disfuncional que el propio

Constituyente quiso crear al hacer la acotación de los efectos de la invalidez; sin embargo, el Ministro Franco decía en su intervención que aquí hay una condición particular, y creo que esta condición particular, podríamos hacer una analogía con una situación prácticamente de inexistencia, lo que en realidad sucedió en el Estado de Querétaro, por la manera en la que su propia Legislatura quiso proceder y que la mayoría de ocho votos necesaria para considerarlo como una violación constitucional grave ha determinado, es precisamente que omitió o confundió, lo que sea, unas etapas muy importantes del procedimiento legislativo.

Al final del día y de acuerdo con la rectificación de los datos que se planteó o que planteó el señor Ministro Aguilar, y manteniendo la duda respecto de si el pronunciamiento de uno de los Municipios es a favor o no, en el mejor de los casos lo que tendríamos es, que de doce, sólo tres Municipios se expresaron a favor de la reforma; consecuentemente, sí creo que hay un vicio de extraordinaria importancia en este caso.

Ahora, el vicio, y prácticamente deja inexistente el procedimiento legislativo por la gravedad de la confusión de si se quiere, en este caso concreto. Creo entonces que debiéramos pensar -y es una propuesta que va en el mismo sentido que los que nos hacía el Ministro ponente- en la posibilidad de extender los efectos generales, ¿por qué razón? Porque no se casó aquí la reforma constitucional al artículo 2º del Estado por una violación de carácter material, no por una violación que afectara a la esfera competencial del Municipio actor sino afectó la violación integral del procedimiento mediante el cual se llevó a cabo esta reforma constitucional; creo que en la mayoría de los casos donde hemos determinado la invalidez, lo hicimos por el contraste competencial; es decir, porque la Legislatura del Estado -por ejemplo- establecía una condición competencial tal que afectaba la esfera de atribuciones -como

seguimos diciendo– del Municipio; en este caso, creo que la condición es distinta, no viene a decir el Municipio que se le afectó su esfera competencial en el sentido material o sustantivo –cosa que vamos a ver en los siguientes dos asuntos– sino que se afectó de tal forma el procedimiento legislativo mismo, que esto prácticamente deja en una condición de inexistencia jurídica a la norma.

Yo en este sentido me parece interesante la propuesta que nos hace el señor Ministro Franco y creo que por las condiciones de la violación sí podríamos explorar, y en su caso, declarar o ampliar los efectos invalidatorios que respecto de la norma impugnada de la Constitución del Estado. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, a usted señor Ministro Cossío Díaz. Está a su consideración. Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Quiero manifestarme con la posición que acaba ahorita de exponer el señor Ministro Cossío; es cierto, y la misma Constitución lo establece así la Ley Reglamentaria del 105 constitucional, que en estos casos, tratándose del Municipio, sólo tendría en una controversia constitucional, efectos respecto de ese Municipio concretamente, pero yo pienso –y como lo hice en mi intervención anterior– que esto en sentido práctico nos lleva precisamente a lo que dijo: a la inexistencia normativa de la reforma a este artículo 2° de la Constitución Política del Estado de Querétaro, no podríamos nosotros hablar –se me puede objetar que ya se había acordado que los efectos eran entre las partes– pero no se puede avalar o convalidar para otros Municipios o para la existencia misma normativa, cuando las violaciones al proceso legislativo son sustanciales.

Yo estaría –en este sentido– de acuerdo con el Ministro Cossío Díaz, en que ésta, esta controversia en particular, con esta serie de violaciones e irregularidades sustantivas no podría tener más efecto que efectivamente la inexistencia misma de la norma. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Luis María Aguilar Morales y luego el señor Ministro Alberto Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Sí, gracias señor Presidente. La propuesta que hace el proyecto en el Séptimo ahora Octavo –como decía el señor Ministro ponente– es muy curiosa, en una parte inclusive dice: “debe declararse la invalidez general de la ley que reforma el artículo 2° de la Constitución”, termina el párrafo diciendo: “así se decreta la invalidez con efectos relativos”, tenemos que definir realmente cuál es la circunstancia.

La Constitución parece ser muy clara en esta parte porque señala que se trata de un efecto únicamente respecto de las partes en la controversia, porque no se trata de los incisos c), h) y k), a que se refiere el propio artículo 105 constitucional en su fracción I, que daría lugar a una invalidez o efecto general, aquí lo preocupante en la práctica, es que no se está haciendo o declarando la invalidez de una norma que sólo afecte al Municipio, en relación con su ámbito –digamos– competencial, en cualquiera de sus aspectos: territorial, competencial, jurídico, en fin cómo sea, aquí de lo que se trata es de determinar que si se está señalando que esta reforma a la Constitución del Estado es inválida, la dificultad que yo veo es como una disposición que no fue aprobada correctamente, eso es lo que se está diciendo en pocas palabras, cómo puede tener entonces validez respecto del resto de los Municipios que no lo combatieron, pareciera aquí que estuviéramos haciendo una invalidez aparentemente parcial pero con un efecto inevitablemente general, por que cómo no se puede aplicar o reconocer la validez de una disposición constitucional, que en cambio pudiera sí ser válida y aplicable para los demás Municipios, no por su contenido o su texto,

sino por su proceso de elaboración misma, estamos señalando que el proceso es indebido, y que se anula por ello. Ese efecto, para mí tendría que ser un efecto general, porque lo que se está diciendo es que la reforma constitucional estatal no tiene realmente existencia porque se hizo en contra de las normas procesales correspondientes.

Sin embargo, la aparente invalidez relativa a la que lleva el texto de esta disposición constitucional, pareciera que nos impidiera eso. Sin embargo, creo que debemos por lo menos reflexionar respecto del efecto general que pudiera darse en esta circunstancia, tratándose de normas constitucionales, tanto locales, y en su momento, pudieran ser hasta federales, en el sentido de que no puede subsistir, porque se reconoce que fue indebidamente elaborada, y que como tal, no tiene subsistencia jurídica.

Creo que esto es un problema que debe enfrentar este Tribunal Pleno, y que debemos pronunciarnos al respecto con estas dudas que a mí me genera la naturaleza de la norma involucrada en la invalidez. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Una aclaración del Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Creo que es importante señor Presidente, porque probablemente la expresión generó la confusión. La primera parte a la que me referí con los efectos, que tendría efectos generales Ministro Aguilar, es en el sentido de que se debe invalidar todo el Decreto –déjenme llamarle así– respectivo. Sin embargo, la segunda parte –como bien lo decía el Ministro Cossío– está fundada en el criterio que hemos sostenido. No obstante, a mí me parece –y así lo sostuve al principio– sabía que iba a haber debate por la naturaleza de la resolución que

acabamos de tomar, creo que hay un principio que hemos esgrimido a nivel federal. La Constitución no puede ser invalidada para unos, y para otros no.

Si estamos hablando del régimen interior del Estado, quizás el principio pudiera ser el mismo, y a mí realmente me ha hecho mucho efecto el pensar y reflexionar en esta propuesta que se nos acaba de formular, y eventualmente cuando acabaran las participaciones señor Presidente, creo que si hay coincidencia, podríamos establecer un criterio muy relevante en este sentido, porque también es conservar desde el punto de vista que planteó el señor Ministro Cossío, la integralidad del orden constitucional estatal, y consecuentemente, creo que esto es digno de valoración. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Franco. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Presidente, me valgo de la expresión formulada por el señor Ministro Aguilar, respecto del texto del artículo 105, de la Constitución, me parece que no tiene ninguna otra posibilidad de diferenciación, queda absolutamente claro, por lo menos para mí, que en los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia, tendrán efectos únicamente respecto de las partes en las controversias, y es que no pienso que el Constituyente en este sentido hubiera sido descuidado.

El párrafo anterior es perfectamente claro respecto de la voluntad constitucional, de en qué casos y circunstancias, tendrían las declaraciones de invalidez de la Suprema Corte un efecto general, y en el caso no lo es así, tal cual lo reconoció el propio señor Ministro Aguilar Morales.

Cuando el señor Ministro ponente refirió la dificultad que generarían los efectos que se debieren imprimir en esta sentencia al aludir a lo que ya aquí se había discutido, pues precisamente esto me llevó a recordar que uno de los puntos sometidos a la consideración de este Tribunal Pleno lo fue sí la existencia de una publicación posterior, generaría el sobreseimiento de esta controversia, y es precisamente a lo que yo entendí, él habríase referido cuando dijo que generaría esta discusión, no en tanto al efecto general que pudiera darse, y lo digo porque en el momento en que se hizo este planteamiento se dijo con toda claridad que sería motivo de la discusión de los efectos saber si esta determinación alcanzaría la reforma posterior que sufrió este artículo de la Constitución, y si es que el alcance mismo también la llevaría de por medio.

Simplemente tendría yo que insistir en que por más que si hoy argumentara que la Constitución es válida para todos o inválida para todos, lo mismo sucedería en algunos otros casos en donde la Constitución imaginara el establecimiento de contribuciones propias de la Federación que hubieren de cubrir todos los Municipios integrantes de ese Estado; bajo esa particularidad entonces también tendríamos que decir que si uno de los Municipios de la entidad logró demostrar un reproche directo y claro contra la Constitución Federal, ello entonces nos llevaría a lo impensable de que los demás Municipios contribuyeran contra algo que está declarado inconstitucional.

Bajo esa perspectiva entonces, casi todos los asuntos romperían la regla –para mí determinante– del Constituyente de que en cualquiera de los demás casos que no sean los que contiene el párrafo anterior, la declaración únicamente tendrá efectos respecto de las partes en controversia, como bien lo apunta el proyecto del señor Ministro Franco al declarar la invalidez de la disposición

teniendo como efectos únicamente al Ayuntamiento que aquí vino a combatir. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro. Señoras y señores Ministros quiero hacer una consideración: Bien decía el señor Ministro ponente, lo anunció desde antes de la discusión de esta mañana, sino de la presentación de su asunto en la ocasión anterior respecto de que el apartado de los efectos, esto si su proyecto transitara, vamos, como venía propuesto, iba a tener una consideración como la que viene teniendo.

Hago el anuncio de que estamos a unos minutos de levantar la sesión para tener la sesión privada y que me han pedido el uso de la palabra el señor Ministro Zaldívar, la Ministra Luna Ramos, el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, la Ministra Sánchez Cordero y nuevamente el señor Ministro Cossío con una cuestión de aclaración, y el tema creo que no es una situación que en este momento fuera hasta conveniente votarlo; hay algunas situaciones que hay que analizar totalmente en sus efectos y las aristas que tiene, en tanto que no son los efectos como se dijeron de ordinario de una controversia constitucional en el tema de dirimir invasión o no de competencias, que sería otra cuestión; aquí en el caso concreto también las violaciones fueron muy particulares, donde no había esta situación, donde se analizará en el fondo en los otros dos porque en ésta no estaba la situación procesal para hacerse, sino simplemente dirimir estos aspectos, pero que sí nos han llevado, precisamente por lo mismo, a una situación de otro orden en donde amerita cuando menos una mínima reflexión y citar algunos precedentes en relación con estos temas para estos efectos; de esta suerte, tengo dos aclaraciones de quienes ya han intervenido, dos tarjetas blancas, una de la señora Ministra Sánchez Cordero y otra del Ministro Cossío. Conforme a nuestra regla tenemos ahora Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente. Lo que yo quisiera plantear es esta cuestión: Yo cuando digo que se debe generar el efecto no estoy saliéndome del contexto. ¿Por qué razón? Lo que estamos casando es un vicio procedimental, lo que estamos diciendo es que no se señalaron o no se llevaron a cabo los actos procesales que específicamente prevé la Constitución y la Ley Reglamentaria; a mí me parece que esto da lugar a una reposición de procedimiento, no a la inconstitucionalidad misma del artículo 2º, porque no nos hemos pronunciado sobre la validez constitucional del artículo 2º, si hubiéramos analizado esto como serán los asuntos de mañana y pasado mañana, competenciales, de salud, de planificación familiar otra cuestión sería, pero aquí es un vicio procedimental ¿Qué es entonces lo que podría acontecer? Y ahí es donde me parece que tiene la generalidad del vicio, la norma que se ha producido, el artículo 2º, párrafo, me parece que cuarto, no es una norma jurídica ¿Por qué? porque no se dieron el conjunto de pasos necesarios para llegar a ello. Si la Legislatura del Estado lo tiene a bien, porque esa sí es una decisión política de la Legislatura del Estado, y quiere reiniciar el procedimiento mediante el cual se genera esta condición, lo puede hacer.

Aquí tiene importancia entonces dos tipos de violaciones, si una violación fue la del artículo 5º pues entonces tendrá que reponer desde el dictamen y las notificaciones a los Ayuntamientos para que los Ayuntamientos les manden a ellos sus consideraciones que así es la expresión que usa la Ley Orgánica, si no tiene esto una mayoría pero sí la tiene como la tuvo, con claridad está establecido, la emisión de los proyectos de ley, entonces que se reponga a partir de ahí el procedimiento si así lo desea la Legislatura, digámoslo así, si la Legislatura quiere insistir en esta condición, pues que vuelva a consultarlo, si no lo quiere insistir por la razón que sea, que para eso son órganos políticos y tienen una discrecionalidad mayor en

este sentido, que lo hagan, nosotros me parece que no lo podemos hacer, lo que sí me parece que está invalidado es este párrafo y nada más.

Yo recuerdo como un caso que se presentó aquí hace tiempo cuando se dio reforma al artículo 2º constitucional y vinieron varias Legislaturas sobre todos Municipios estatales ¿Qué hubiera pasado simplemente si en ese momento se hubiera dicho que algunas de las Legislaturas que estaban impugnadas que era la XVI conforme a lo que establece el 135 no hubiere tenido mayoría? Pues me parece que se hubiera dicho: Repóngase el procedimiento. Y mientras tanto no hay norma constitucional porque la norma constitucional ya fue declara inválida, yo creo que éste es el efecto general no otro, porque insisto, no hicimos consideraciones de carácter material creo que con esto aclaro un poco más mi posición, señor Presidente, simplemente para que si se estima adecuada considerarla o no. Muchísimas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Cossío. Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro, pues ya creo que la intervención del Ministro Cossío me dejó sin materia mi intervención. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Señor Presidente, dado lo avanzado de la hora, tenía quince minutos y ahora sólo nueve, yo preferiría, si usted no tiene inconveniente, reservarme para la sesión de mañana.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí, no tardo más de cinco minutos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Adelante.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente, nada más para mencionar es cierto lo que dice el artículo 105 en función de cuál es el efecto invalidante de una norma dependiendo quién sea el promovente de la acción, bueno en este caso de la controversia, es cierto que dice: Cuando es Federación, cuando es Estado contra una determinación del Municipio tiene efectos generales, no así cuando es al revés cuando es el Municipio el que está combatiendo una decisión del Estado o una decisión federal o sea una norma general estatal o una norma general.

Sin embargo, yo creo que el problema aquí no es ese, aquí el problema es qué efectos invalidantes tiene una violación al procedimiento, lo que comentaba el señor Ministro Cossío, los efectos invalidantes de una violación al procedimiento involucran a toda la disposición, no a una parte de ella, involucran a toda, ¿Por qué razón? Pues porque se les está diciendo que no se satisfizo algún requisito formal para que la ley se hubiera emitido con todas las formalidades que establece el procedimiento legislativo.

Lo que sí es importante tomar en consideración es otra de las situaciones que mencionó el señor Ministro Cossío ¿Cuándo y dónde y en qué momento se da la violación? Una cosa es que la violación se hubiera dado durante el procedimiento legislativo antes de que se diera la resolución por parte del Congreso del Estado, la resolución que marca que debe de ser por las dos terceras partes

antes de la discusión y de la resolución correspondiente para aprobación o no de los dictámenes que se someten a la consideración y otra es que esta violación se da con posterioridad a esta discusión y exclusivamente entraña el problema de votación de una parte muy importante de la reforma constitucional pero referida exclusivamente a la votación de los Municipios.

Entonces, la violación procesal involucra a todo el artículo, ¿Por qué involucra a todo el artículo? Porque todas las violaciones procesales no puede decirse que involucren exclusivamente a una parte, involucran a todo, esta reforma no existe, y no solamente está referida al Municipio que lo impugnó, no, para decir que la reforma es válida necesita tener las formalidades que se requieren para su emisión.

Ahora, los efectos, los efectos son de invalidación, y perdón que me meta porque yo no voté en esta parte del fondo del asunto, pero nada más para situación de los efectos; los efectos son invalidación.

Ahora, ¿cómo puede cumplir el Congreso del Estado esta resolución? La puede cumplir muy fácilmente, o bien, los deja invalidados, por qué, porque considera que ya no debe de tener efecto alguno, y en todo caso el criterio mayoritario fue en el sentido de que la reforma que se hizo al otro párrafo del artículo 2º, en consecuencia cae por lo que se está declarando inválido en este Decreto que tuvo este problema en el proceso legislativo, pero también puede estimarse cumplida con la violación que en un momento dado se estimó, si el Congreso del Estado dice: Bueno, el procedimiento legislativo se llevó a cabo de manera correcta hasta la discusión, la resolución y nosotros reponemos el procedimiento, dónde, a partir de la violación que determinó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y mandamos a pedir a los Municipios nuevamente su votación para determinar si se aprueba o no, pero

eso será decisión del Congreso del Estado, no tenemos nosotros por qué decirle repón el procedimiento, no tenemos por qué decirle, simple y sencillamente si fue una violación al procedimiento, es una violación que invalida toda la disposición de carácter general, y si se invalida toda la disposición de carácter general en este caso concreto, pues no podemos decir que afecta nada más un Municipio, afecta a todos, afecta a todos, por qué razón, porque esta violación por su propia naturaleza involucra a todos. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señora Ministra Luna Ramos. Señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias Presidente, seré muy breve. Al margen de que a mí, mi lectura a la Constitución, únicamente nos permite efectos relativos no generales en este caso, considero que la Legislatura bien podría hacer lo mismo si le damos efectos relativos; es decir, si no le gusta el resultado de la sentencia con efectos relativos, pues está en su libertad para legislar de nuevo y volverlo a someter y volver a hacer un cambio legislativo, no creo que el hecho de que el Legislador pueda en cualquiera de los cambios incida en si los efectos son relativos o no.

Ahora, repito, creo que el texto es claro, el texto constitucional, en cuanto que los efectos deben ser relativos, por lo menos en mi lectura del mismo.

Y por otro lado, me parece difícil aceptar con todo respeto, que precisamente la razón por la cual le estamos declarando la invalidez a este Municipio, a mi entender, de manera relativa, es por no haber sido oído y vencido durante el procedimiento de creación de la norma, simplemente hago notar que en este procedimiento de controversia constitucional, todos los demás Municipios no fueron oídos y vencidos, no fueron tratados como terceros.

Por eso creo que los efectos deben de ser relativos, precisamente sería la misma cuestión por la cual se vino a controversia constitucional el Municipio, no haber sido oído ni vencido en el proceso de creación de la norma. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro.

Bien, voy a levantar la sesión, convocándolos para el día de mañana a las diez treinta horas, para continuar con el debate de este asunto y los que tengamos en lista.

Si no hay alguna otra consideración o comentario, se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:00 HORAS)