

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 25 DE MARZO DE DOS MIL OCHO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
146/2006	<p data-bbox="418 774 1219 819">LISTA OFICIAL ORDINARIA DOS DE 2008.</p> <p data-bbox="386 956 1252 1736">CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Municipio de Reynosa, Estado de Tamaulipas en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, demandando la invalidez del Decreto LIX-639 por el que se reformaron las fracciones VIII, XI y XIV, del artículo 60; se adicionaron las fracciones XV, XVI, XVII y XVIII al citado artículo 60; se reformaron el artículo 61 y la fracción X del artículo 72, del “Código Municipal para el Estado de Tamaulipas”, publicado en el Periódico Oficial estatal el 26 de octubre de 2006; así como la invalidez de los artículos 4 Bis, Ter y Quáter del Reglamento Interior del Ayuntamiento del Municipio actor, demandada por el Ejecutivo estatal mediante la reconvención relativa.</p> <p data-bbox="386 1784 1252 1876">(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ)</p>	<p data-bbox="1317 956 1435 1002">3 A 49</p> <p data-bbox="1279 1051 1474 1091">EN LISTA.</p>

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA, CELEBRADA EL MARTES
VEINTICINCO DE MARZO DE DOS MIL OCHO.**

A S I S T E N C I A:

**PRESIDENTE SEÑOR MINISTRO:
EN
FUNCIONES: MARIANO AZUELA GÜITRÓN**

SEÑORES MINISTROS:

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.
JOSÉ FERNANDO GONZÁLEZ SALAS.
GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.
JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.
OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO.
JUAN N. SILVA MEZA.**

AUSENTES: SEÑORES MINISTROS:

MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.

**GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.
(SE INTEGRÓ EN EL TRANCURSO DE LA
SESIÓN)**

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

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, MARIANO
AZUELA GÜITRÓN: Se abre la sesión.**

Señor secretario, sírvase dar cuenta con los asuntos listados para esta fecha.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS, LIC. JOSÉ JAVIER
AGUILAR DOMÍNGUEZ: Sí señor presidente, con mucho gusto.**

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

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA GÜITRÓN: A consideración del Pleno el acta que con la que da cuenta el señor secretario.

Consulto si en votación económica se aprueba.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

(APROBADA)

Continúe dando cuenta señor secretario.

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

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
NÚMERO 146/2006. PROMOVIDA POR EL
MUNICIPIO DE REYNOSA, ESTADO DE
TAMAULIPAS EN CONTRA DE LOS
PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE
ESA ENTIDAD FEDERATIVA,
DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL
DECRETO LIX-639 POR EL QUE SE
REFORMARON LAS FRACCIONES VIII, XI y
XIV, DEL ARTÍCULO 60; SE ADICIONARON
LAS FRACCIONES XV, XVI, XVII y XVIII AL
CITADO ARTÍCULO 60; SE REFORMARON
EL ARTÍCULO 61 Y LA FRACCIÓN X DEL
ARTÍCULO 72, DEL “CÓDIGO MUNICIPAL
PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS”,
PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL
ESTATAL EL 26 DE OCTUBRE DE 2006;
ASÍ COMO LA INVALIDEZ DE LOS
ARTÍCULOS 4 BIS, TER Y QUÁTER DEL
REGLAMENTO INTERIOR DEL
AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO ACTOR,
DEMANDADA POR EL EJECUTIVO
ESTATAL MEDIANTE LA RECONVENCIÓN
RELATIVA.**

La ponencia es del señor ministro José Ramón Cossío Díaz, y en ella se propone:

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

SEGUNDO.- SE DECLARA LA INVALIDEZ RELATIVA DEL ARTÍCULO 61 DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS.

TERCERO.- SE DECLARA QUE LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 72 DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS ES VÁLIDA, SIEMPRE Y CUANDO SE INTERPRETE EN EL SENTIDO PRECISADO EN EL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE ESTA RESOLUCIÓN.

CUARTO.- SE DECLARA LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4 BIS, 4 TER Y 4 QUÁTER DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL AYUNTAMIENTO DE REYNOSA TAMAULIPAS.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA GÜITRÓN: Señor ministro José Ramón Cossío Díaz, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Muchas gracias señor presidente.

Como lo acaba de identificar el señor secretario general, se trata de una Controversia Constitucional, promovida por el Municipio de Reynosa del Estado de Tamaulipas en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado; en principio planteando la inconstitucionalidad de diversos preceptos del Decreto LIX-639, mediante el cual, se modificaron algunas disposiciones del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas.

Adicionalmente cuando contesta la demanda el Ejecutivo del Estado, formula una reconvención impugnando la constitucionalidad de algunas disposiciones reglamentarias del Reglamento Interior del Ayuntamiento de Reynosa, para formular la litis.

El proyecto pensamos, es un desarrollo de lo que se sostuvo en dos importantes resoluciones de este Tribunal Pleno en el año dos mil cinco, en las Controversias 14/2001 de Pachuca de Soto; y en la Controversia de Tulancingo, en donde se desarrolló por este Tribunal Pleno, la doctrina general de la Reforma Constitucional de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 constitucional.

Como ustedes recordarán, ahí establecimos que los Ayuntamientos tenían una atribución para desarrollar con cierta amplitud las

disposiciones internas de carácter municipal; y en este caso concreto, lo que se ha de determinar, estoy siendo sintético por supuesto es: si las disposiciones emitidas por la Legislatura en el Código Municipal afectan o no esa autonomía, esa libertad de configuración que tiene el propio Ayuntamiento, en temas de su organización administrativa, básicamente a partir de las atribuciones que tienen los síndicos y del tesorero; entonces, este es, me parece, el tema central que nos corresponderá discutir en este caso.

En el proyecto se están haciendo algunas consideraciones que vale la pena mencionar; en primer lugar, una determinación de lo que es la cuestión efectivamente planteada en nuestro juicio en razón de los conceptos de invalidez; posteriormente, el análisis de las disposiciones ejecutivas del Código Municipal; posteriormente, el análisis de la reconvención y de la impugnación que se hace al Reglamento Interior del Municipio de Reynosa. Y adicionalmente una propuesta, eso es, una propuesta, en relación a cómo debemos considerar el artículo 72, si debemos hacer una declaración de invalidez pura y dura, de determinadas porciones normativas; o en su caso, si debiéramos hacer una interpretación conforme. Este es el caso; y en caso de que llegáramos a aceptar la interpretación conforme, estamos proponiendo en el proyecto, algo que nos parece importante, y es que las interpretaciones conformes queden comprendidas en un punto resolutivo, porque en muchas ocasiones hemos hecho este tipo de ejercicio propio de los tribunales constitucionales, pero simplemente lo dejamos asentado en la parte considerativa, y después resulta complicado saber si era parte de la argumentación general de la motivación del proyecto, o por el contrario tenía un valor normativo específico. Estas son me parece señor presidente, las características generales del asunto, creo que podríamos como tradicionalmente lo hacemos, seguir el orden del problemario, porque al haber demanda y reconvención, pues hay que diferenciar entre los aspectos que están ahí planteados, es una sugerencia simplemente para el Tribunal Pleno. Gracias señor.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA GÜITRÓN: Antes de someter el asunto a consideración del Pleno, recuerdo al señor secretario que en el acta debe aparecer que la ministra Luna Ramos cumple con una comisión oficial, y en algún momento el señor ministro presidente Ortiz Mayagoitia, también está cumpliendo con una labor propia de su encargo, y se incorporará a la sesión.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA GÜITRÓN: Por lo que toca al asunto presentado bajo la ponencia del señor ministro José Ramón Cossío, hay tres primeros temas relativo a la competencia del Pleno, el de la presentación de la demanda con oportunidad, y finalmente en estas cuestiones previas, el de la legitimación de los promoventes, tanto de la controversia como de la reconvención, en estas cuestiones, alguna intervención, señor ministro Valls, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor ministro presidente. Yo creo que en el proyecto hace falta pronunciarse sobre la legitimación pasiva de quien resulta demandado en la reconvención, que en mi opinión, pues sí la tiene, y basta con ver el artículo 26 de la Ley Reglamentaria para establecerla, yo le sugeriría respetuosamente al señor ministro ponente que se adicione en el engrose esta consideración. Eso es todo, gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA GÜITRÓN: Ministro Cossío, en torno a esta pregunta.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Tiene toda la razón el señor ministro Valls, y por supuesto lo hacemos en el engrose. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA GÜITRÓN: Señora ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor ministro presidente, en el mismo sentido, sobre la legitimación también sugerimos que se hiciera en el proyecto este análisis de la legitimación pasiva del director del Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, pues de la lectura del proyecto, no se aprecia tal estudio, y aun cuando sí se refiere en el problemario. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA GÜITRÓN: También está de acuerdo señor ministro.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Sí señor.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA GÜITRÓN: Bien, señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Yo tengo alguna duda respecto a la oportunidad de la reclamación, en la página 37 del proyecto se dice: este Tribunal Pleno considera que dado que uno de los puntos planteados en la reconvención consiste en determinar si las zonas municipales deben publicarse en el Periódico Oficial del Estado, o deben publicarse en la Gaceta Municipal, para determinar si la misma es oportuna, debe estimarse que la fecha indicada por el Ejecutivo local es aquella en que tuvo conocimiento de la norma impugnada, sobre todo, y se aplica por analogía una tesis que dice: **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TÉRMINO PARA PRESENTAR LA RECONVENCIÓN.** Esta tesis se refiere a los actos, dice en su parte relativa: En ese sentido, si en la reconvención no se hace señalamiento expreso de la fecha de conocimiento del acto impugnado, debe tenerse como tal aquella en que se practicó la notificación de la demanda, y por ende, conforme al artículo 21, fracción I de la Ley citada, la reconvención debe presentarse dentro de los treinta días siguientes al en que surta

efectos dicha notificación. Aquí no estamos frente a actos, estamos frente a una norma general, y el primer caso creo que debe abundarse más el porqué resulta aplicable por analogía esa tesis. Pero en segundo lugar, dice en la página 38: El término debe empezar a contarse desde el día hábil siguiente al que haya surtido efecto la notificación. Si le aplicamos esta regla, —que no veo que se desprenda de la tesis— queda en tiempo pero si es a partir de la notificación por ese día, es extemporánea, creo que es importante discutir esto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA

GÜITRÓN: Bien, a consideración del Pleno el planteamiento del señor ministro Gudiño, en torno a la oportunidad de la presentación de la demanda, la reconvención a la demanda.

Señor ministro Cossío tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente, efectivamente el argumento empieza en la página treinta y seis como lo señala el señor ministro Gudiño, el problema es que aquí el Gobernador del Estado de Tamaulipas, cuando contesta a la demanda, o sea es el momento en el que él nos dice que se hace sabedor del momento, o mejor dicho de la existencia de este Reglamento, lo que hicimos efectivamente lo dice bien el ministro Gudiño, es en la página treinta y siete, utilizamos y en la forma analógica la presentación de la propia demanda, como acto en el cual él se entera de esta publicación; como está dicho en el segundo párrafo de la página treinta y siete, el argumento es el siguiente: “Estas disposiciones del acta de cabildo, debieron haberse publicado en el Periódico Oficial o debieron haberse publicado en la Gaceta Municipal” es un tema que pretendemos resolver al final del asunto, por lo pronto, lo que estamos haciendo es reconocer que simplemente se debieron haber publicado en la Gaceta Municipal y no estamos considerando para estos efectos, simplemente de procedencia, que eso hiciera las veces de una

notificación en forma como para que a partir de ese momento empezara a correrle el plazo al Gobernador del Estado para el conocimiento, simplemente lo que dijimos es: si él se entera de la existencia de esa disposición hasta el momento, se hace sabedor mejor, hasta el momento de la presentación de la demanda, este primer aspecto al que se refiere el señor ministro Gudiño, nosotros lo dimos por bueno en la forma en la que él mismo la está presentando.

El segundo problema que él plantea es el relacionado a cómo deben computarse los términos, aquí seguimos la regla que está prevista en el artículo 3º de la Ley Reglamentaria, cuando dice que comenzarán a correr... los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes: comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyendo en ellos, el día del vencimiento. El señor ministro Gudiño por lo que entiendo está utilizando o planteando como duda al menos la regla que está en el artículo 6º, dice: las notificaciones surtirán sus efectos a partir del día siguiente al que hubieren quedado legalmente hechas, pero nosotros estamos considerando creo que es lo adecuado cómo se empiezan a computar los plazos en términos del artículo 3º fracción I y es por ello que nos pareció como él muy bien lo precisó, que sí se satisfacía ese elemento adicional, no sé si el señor ministro Gudiño, lo está planteando como una duda, entiendo que está haciendo la petición de que expliquemos en la página treinta y siete, por qué estamos haciendo esta consideración analógica, que demos mayores razones en ese sentido, sobre todo en su distinción entre actos y normas generales y por otro lado, también creo que valdría la pena si no lo entendí mal, en que estableciéramos esta idea del artículo 3, de la fracción I de la Ley Reglamentaria en la página treinta y ocho, por supuesto haciéndonos cargo de la otra posibilidad interpretativa, del artículo 6º no sé si con eso quede claro o hay algo más.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA GÜITRÓN: Señor ministro Gudiño tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Agradezco mucho al ministro Cossío su aclaración, yo creo que es muy importante establecer el criterio de cuando tratándose de normas de carácter general, no obstante que sean publicadas en alguna gaceta o que no sean debidamente publicadas, se va a aplicar la misma tesis que para actos; entonces, yo creo que sí ameritaría esto un desarrollo, incluso la publicación de una tesis, la elaboración de una tesis, porque este problema creo que va a ser recurrente, se va a seguir presentando, yo lo expuse como duda, pero a la vez como una petición de que en caso de que el Pleno estuviera de acuerdo con el sentido, se hiciera un desarrollo ya aplicado directamente a normas de carácter general.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA GÜITRÓN: Como lo decía el señor ministro Cossío, en realidad hacer un cómputo en razón de la fecha en que fue publicada la norma que se impugna en la reconvención, implicaría el análisis de ese problema que se estudia posteriormente, que finalmente se decide que estuvo bien publicada en la Gaceta Municipal, pero como que, como una cuestión preliminar, determinar la oportunidad haciendo esta definición, no resultaría propio; entonces, yo coincido con el proyecto en cuanto a que, para efectos de la oportunidad, pues debe estarse a lo más favorable para la autoridad que hace valer la reconvención, señalando un poquito, como lo decimos en la cuestión de improcedencia, no podemos sobreseer, cuando para resolver la improcedencia se entra al estudio del fondo, entonces aquí se da una situación parecida, aquí es un problema de oportunidad en la demanda, que podría llevar a sobreseer; sin embargo, está implícito un problema de fondo que va a ser examinado posteriormente. Entonces, en principio pues yo coincido en que se está considerando debidamente la fecha de la

notificación de la demanda, como aquella en la que en principio tuvo conocimiento, sin que entremos a ver lo que en forma general podrá dar lugar al problema planteado por el ministro Gudiño. Yo, por ello no coincido con él, porque establecer en este momento cuál sería la fecha que debe tomarse como punto de partida para impugnar una ley, en el caso hay una situación muy peculiar, que es un planteamiento de fondo sobre si fue correcto que este Reglamento Municipal se publicara exclusivamente en la Gaceta. Como ustedes recordarán, por el estudio del asunto, el gobierno del Estado lo que pretende, es que esta Ley, ni siquiera tiene vida jurídica, porque no se cumplió con lo establecido en una ley estatal que señala que todo reglamento municipal debe publicarse en el Periódico Oficial del Estado; entonces este es un problema de fondo que después se analiza, de ahí que yo reitero que estoy de acuerdo con la ponencia en este aspecto.

Señor ministro Gudiño tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: A reserva de... yo advierto una cierta contradicción, aquí en la página treinta y siete ya se está suponiendo, de alguna manera implícitamente, que la publicación en la Gaceta Municipal no es suficiente, por eso se recurre a una tesis que se aplica de manera analógica. Vamos suponiendo que se dijera: sí es suficiente la publicación en la Gaceta Municipal, entonces resultaría extemporánea; pero vamos suponiendo que se dijera que no es suficiente, entonces sí habría que aplicar analógicamente esta tesis, y quizás elaborar otra, diciendo: cuando la publicación no sea suficiente para hacer reconocer, se tendrá como fecha la misma que para los actos. Yo no sé si traer el asunto de fondo aquí a la oportunidad, o llevar éste cuando se estudie el fondo, pero creo que los dos pueden resultar, en principio incompatibles. Por eso planteo mi inquietud.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA GÜITRÓN: Dice en la página treinta y siete: "Este Tribunal Pleno considera que, dado que uno de los puntos planteados en la reconvención, consiste en determinar si las normas municipales deben publicarse en el Periódico Oficial del Estado, o deben, o pueden publicarse en la Gaceta Municipal, para determinar si la misma es oportuna", qué es lo que está pretendiendo decir, como este es un problema que vamos a estudiar ya en la reconvención, no podemos ahorita definir si es a partir de la publicación en el Periódico Oficial del Estado, o de la Gaceta Municipal, porque esto va a ser el fondo del asunto en la reconvención y entonces dice: "Vamos a aplicar el principio analógico que deriva de esta tesis", que es atender a la fecha en que tuvo conocimiento; pero en fin, yo no insistiría, pienso que también lo que apunta el ministro Gudiño podría ser valedero y podría decirse, sobre todo que ya sabemos cuál va a ser la decisión.

Y entonces, podría decirse: "Como esto depende de una cuestión que aunque pertenece al fondo, sin embargo, resulta importante para determinar el cómputo relacionado con la reconvención"; pues se adelanta el estudio, lo presento como una alternativa, pero para mí está bien salvado en el proyecto.

¡Bueno!, pues habiendo debate sobre este punto, señor secretario, tome votación, que será preliminar, pero votación en torno a si están de acuerdo con el proyecto, o piensan que debe darse otro tratamiento.

Señor ministro Gudiño, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Señor presidente, yo estoy de acuerdo con el proyecto, lo que me parece que es que debe ser cuestión de orden; por lo tanto yo no insistiré.

Porque, ¡miré!, en la página 38 se concluye: "Es claro que la misma es oportuna". ¡Bueno!, pues unificar el estudio, bien sea aquí, o reservar esto para el fondo; pero no es cuestión de votación, ¡vamos!, es cuestión de orden.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA GÜITRÓN: Señor ministro Cossío, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Sí, sí, lo que podríamos hacer; me pareció muy interesante lo que usted decía, en el sentido de explicitar un poco más en la página 37, lo que usted decía: "No es que en este momento estemos haciendo un pronunciamiento definitivo"; utilizar la tesis que usted decía justamente, sobre cuestiones de procedencia en general; ahora, será sobre oportunidad, reservemos este tema con posterioridad, toda vez que esta involucrado.

Creo que con eso se podría dar congruencia y simplemente explicitando en la página 37, en su caso, en el engrose este aspecto, tratando de dar respuesta a lo que está planteando el señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA GÜITRÓN: Señor ministro, creo que de esa manera se respondía a su inquietud.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: De esa manera está bien.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA GÜITRÓN: ¡Bien!, entonces, no existiendo ninguna otra cuestión previa, podemos pasar al tema 4.- El Decreto que reforma los preceptos 60, 61 y 72, fracción X, del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas quebrantan la facultad de auto-organización y el principio de libre administración de la hacienda municipal que

contemplan las fracciones II y IV del artículo 115, y en vía de consecuencia los preceptos 14 y 16 constitucionales.

Se trata indiscutiblemente de un tema central de fondo, relacionado con esta controversia.

A consideración del Pleno este tema 4.

Señor ministro Góngora Pimentel, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Señor presidente, estaba yo viendo que del tema 1, pasa usted hasta el tema 4.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA GÜITRÓN: Porque el 1, era la competencia; el 2...

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: ¡No, no!, aquí lo tengo. Los artículos 61 y 72, fracción X, del Código Municipal de Tamaulipas, reformados por el Decreto impugnado, indican cuáles de las facultades de los síndicos, en los Municipios donde hay más de uno, deben ser ejercidas por ellos en lo individual y cuáles pueden ser ejercidas conjunta o indistintamente. Violan estos preceptos la autonomía municipal consagrada en el artículo 115 de la Constitución Federal, y en particular, su potestad de auto-organización y su facultad de auto-organización prevista en la fracción II del citado precepto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA GÜITRÓN: Yo creo, que nada más para cuestión de aclaración.

Es el mismo tema que propuse yo como tema 4, más presentado en otros términos, más simplificados, pero es exactamente el problema de la auto-organización y principio de libre administración de la

hacienda, que es donde se da este conflicto de los preceptos que usted señaló.

En relación con ello, señor ministro Góngora continúa en el uso de la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor presidente.

Veo que sí ha planteado usted en una forma más clara el tema, y yo me confundí con esto; yo estoy de acuerdo con esta parte del proyecto, pues me parece muy importante todo el desarrollo que se hace en el proyecto, respecto de los Reglamentos de fuente constitucional son conceptos doctrinales muy interesantes; muy bien tratados en una forma académica. Sobre todo comparto la importante conclusión de que entre las leyes estatales en materia municipal y los reglamentos de fuente constitucional derivados de la fracción II, del artículo 115, constitucional están organizados con base en una relación de competencia y no de jerarquía; eso está también muy hecho.

Al respecto, se realiza en el proyecto un interesante análisis del precedente de la Controversia Constitucional 14/2001, de Pachuca, y a partir del contenido de la ejecutoria se induce la conclusión que contenían los proyectos originalmente presentados por la Comisión de Municipios, dirigida a la Comisión por la señora ministra Doña Olga María Sánchez Cordero de García Villegas, que finalmente fue eliminada en aquellas discusiones; donde se sostenía por la señora ministra: “que la reforma constitucional transformó la relación de jerarquía que existía con anterioridad entre la Ley y el Reglamento expedido por los ayuntamientos; que debían sujetarse al contenido de las bases normativas establecidas por las legislaturas en una relación de competencias, en donde ahora los órganos legislativos”, decía la señora ministra; “los órganos legislativos estatales tienen límites expresos en su función y el Ayuntamiento un ámbito libre de

creación normativa; garantizado constitucionalmente, a través del cual puede decidir su autoorganización y la regulación de las materias de su competencia exclusiva, sin la ingerencia de la legislatura respectiva”. Hasta ahí lo que decía la señora ministra.

Me congratulo que lo que en ese entonces se eliminó, hoy quede manifestado expresamente, pues éste es efectivamente el sentido de la reforma constitucional realizada al artículo 115, constitucional en mil novecientos noventa y nueve; lo que se confirma indudablemente con el contenido del inciso e), de la fracción II, del artículo 115, constitucional, ya que las leyes que la Legislatura local establece: establezca para que operen ante la ausencia de reglamentos municipales, cesan en su vinculación al Municipio cuando éstos son emitidos, lo que solo se explica con base en una relación de competencia. Asimismo, también comparto el proyecto en cuanto a la delimitación competencial que realiza en el sentido de que si bien: administración, la determinación de cuántos síndicos deben existir en un municipio o bien una enumeración de sus funciones básicas, son bases generales de la determinación de qué funciones corresponde ejercer a cada síndico cuando existe más de uno, es una cuestión que pasa ya al ámbito de la organización municipal y a las posibilidades de innovación del ordenamiento jurídico por parte del Reglamento de fuente constitucional que debe desarrollarse conforme a las propias realidades municipales.

Por tanto, considero que el contenido de los artículos 61, del Código Municipal Estatal y la fracción X, del artículo 72, son violatorios del 115, fracción II, constitucional si se les considera una base general de la administración pública municipal.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA GÜITRÓN.- Yo únicamente recordaría que el asunto de la ministra Sánchez Cordero trató de ser una especie de tratado general de las

prerrogativas constitucionales de los municipios, pero que cuando llevábamos ya muchas sesiones debatiéndolo, se vio que, una de dos, o nos pasábamos meses estudiando estos problemas o buscábamos solamente resolver lo que en el caso era necesario resolver, de ahí que como muy atinadamente dice el ministro Góngora, no sólo en este caso sino en otros muchos casos se va a estar aprovechando ese estudio realizado por la Comisión dirigida por la ministra Sánchez Cordero, que ya trabajó para ahorrar el trabajo a los ministros ponentes en otros asuntos relacionados con la competencia municipal y con las prerrogativas de los Municipios, pero en este aspecto yo coincido con todo lo expresado por el ministro Góngora, en cuanto a la muy adecuada fundamentación del proyecto, y no entiendo que él quiera se dé autoría a la ministra Sánchez Cordero, porque en última instancia esto no se llegó a reflejar finalmente en un proyecto bajo su ponencia.

Señor ministro Cossío, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: No, totalmente de acuerdo señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA GÜITRÓN: Señora ministra Sánchez Cordero, tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Sí, ¿ya estamos en el fondo, señor ministro presidente?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA GÜITRÓN: Claro, son varios temas.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Muchas gracias. Bueno, señores ministros quiero en la misma línea de argumentación que el ministro Góngora, no solamente manifestar que estoy de acuerdo con el proyecto, básicamente en lo esencial, sino que también me parece un ejercicio magnífico de aplicación de

lo que fue sostenido en estas controversias constitucionales a las que se ha referido el ministro Góngora Pimentel, la 12/2001 y la 14/2001, en las que este Alto Tribunal se pronunció por la existencia, en primer lugar, de un orden jurídico municipal, y así también desarrolló la facultad reglamentaria otorgada por el Constituyente o por el Poder Reformador de la Constitución a favor de los Municipios, esto a este caso concreto y específico en el que tanto la Legislatura estatal como el Municipio actor están tratando de definir su esfera de competencias con base a lo definido por este Pleno en cuanto a las Bases Generales de la Administración Municipal y de la Facultad Reglamentaria del Municipio.

En aquél entonces, como bien lo señalaba el señor ministro Góngora, dado que las leyes municipales que se analizaban habían sido emitidas algunas con anterioridad a la interpretación que sobre el artículo 115, fracción II constitucional emitió el Pleno, no fue posible definir si las normas estatales se adecuaban a la concepción de bases generales de administración pública o no; sin embargo, en el presente caso nos encontramos precisamente frente a unos preceptos emitidos con posterioridad a lo establecido entonces, por lo que me parece que es en este tipo de casos en los que de forma concreta, podemos definir si estamos frente a una base general de administración o bien ante la facultad reglamentaria ampliada otorgada a los Municipios desde 1999.

Considero que es en éste tipo de casos en los que podemos ir definiendo los límites competenciales de las Legislaturas en cuanto a la emisión de Leyes Municipales, dada la amplitud del término “Bases Generales de la Administración Pública Municipal”, y a través de los cuales se podrán establecer claramente hasta dónde pueden llegar los Municipios en la emisión de sus reglamentos a fin de ejercitar su facultad de autoorganización, tomando en cuenta sus características sociales, económicas, bio-geográficas, poblacionales, culturales, etcétera.

Ayer precisamente en mi intervención sostuve que en los precedentes aludidos este Alto Tribunal dejó sentado que los Ayuntamientos pueden expedir los reglamentos derivados de la fracción II, del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, y en donde los Municipios pueden regular más ampliamente aquellos aspectos específicos de su vida municipal en el ámbito de sus respectivas competencias; sin embargo, también se estableció que las Legislaturas estatales podrían emitir las bases generales de la administración pública, las cuales fueron consideradas por este Alto Tribunal como aquéllas normas indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública, las normas relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos incluidos en la Reforma, así como en la regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado.

Atento a lo anterior, estimo de suma importancia lo sostenido en el presente asunto, pues si bien es cierto que en aquél entonces se estableció que la regulación de las funciones esenciales de los órganos municipales establecidos por la Constitución Federal, de los síndicos y de los regidores, debían ser consideradas como bases generales de la administración pública municipal, también lo es que se dijo que esto era en la medida en que no interfieren con las cuestiones específicas de cada Municipio; es decir, nosotros mismos establecimos un límite, y yo me pregunto ¿el hecho de que la Legislatura estatal divida las facultades para cada uno de los síndicos de forma arbitraria y si tomara en cuenta la realidad de los Municipios que componen su Estado, no es interferir en la facultad de autoorganización del propio Ayuntamiento?; en mi opinión sí lo es, pues una cosa es que se establezcan normas de

homogeneización para todos los Municipios de un Estado, y otra, es impedir que el propio Municipio con base a esas normas establezca las formas que le impriman su carácter particular y que le permita realizar sus funciones determinando cómo y cuántas personas las realizarán.

De todo lo anterior y desde mi óptica, considero que éste es uno de los casos en que la Legislatura estatal so pretexto de dar seguridad jurídica a los gobernados de una forma clara está, en nuestra opinión, yendo más allá de lo que le corresponde a través de las bases generales de la administración pública municipal en detrimento de la facultad reglamentaria otorgada en el artículo 115, fracción II constitucional a favor de los Municipios, y por ello, yo me manifiesto a favor de la propuesta; incluso, las tesis que nos propone el señor ministro Cossío Díaz, en su magnífico proyecto que nos somete a la consideración de este Alto Tribunal, es interesante ver cómo aquí ya se desarrolla en el caso concreto, por ejemplo la tesis: **“REGLAMENTOS MUNICIPALES DERIVADOS DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SU RELACIÓN CON LAS LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL SE RIGE POR EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA Y NO POR EL PRINCIPIO DE JERARQUÍA”**, como lo ha señalado atinadamente el señor ministro Góngora Pimentel en su intervención. **“BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.** Una norma estatal que distribuye las funciones de los síndicos municipales entre los dos existentes y establece si son de ejercicio separado o indistinto rebasa el ámbito constitucional de las mismas e invade el reservado a los reglamentos municipales”.

Por todo ello, yo considero que el proyecto es un magnífico estudio, ya está aterrizando, en este caso concreto, todo lo que en un

momento dado se había hecho como lineamientos generales en estas dos controversias constitucionales. Gracias presidente.

(EN ESTE MOMENTO SE INCORPORA A LA SESIÓN EL SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA).

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señores ministros he reasumido la Presidencia a partir de este momento, tiene la palabra el señor ministro Aguirre Anguiano

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor ministro presidente. Yo también tendría muchos objetivos para hablar bien de este proyecto, pero esencialmente estoy de acuerdo con él, tanto por lo que atañe a la interpretación del 72, que por lo que me doy cuenta acepta el ponente la disyuntiva que plantea el ministro Azuela de declararlo inconstitucional, para mí no tiene mayor trascendencia esto, o bien, si acepta la interpretación conforme del 72, o bien, se declara inconstitucional y yo pienso que es igual el efecto.

Cuál es la litis si recordamos bien esto, facultades de los síndicos conjuntas o separadas, según las reglamentaciones municipales y necesariamente conjuntas, según las leyes estatales, estoy de acuerdo con el proyecto, quiero decirlo en todo lo esencial.

Pero me situó en la página 90, y estoy en el último párrafo, dice “En las relatadas condiciones se impone declarar, en primer lugar, la invalidez relativa -y pongo énfasis en esto- del artículo 61 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas”; y luego da una explicación, esta clasificación “invalidez relativa no absoluta” deriva de lo establecido en el Apartado e, del tercer párrafo, de la fracción II, del artículo 115, según el cual las leyes estatales en materia municipal que deben expedir las legislaturas de los Estados, contendrán: e) las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Aquí quiero marcar en este momento una alarma, cuáles van a ser los efectos de las declaratorias que se hacen en la página 100, eso creo que es una ausencia del proyecto que yo pienso que hay que precisar, pero para mí el declarar la invalidez relativa es algo que carece totalmente de sustento material, yo diría lo siguiente: esa invalidez relativa, según el proyecto, en qué se traduce, aquí no se nos dice y para mí digo, hay falta, hay ausencia de una base material para declararlo en forma relativa inválida; yo creo y después de ser el caso fundamentaré mayormente esto, que basta con declarar la invalidez en este momento y olvidarnos de lo relativo. Esto me parece entonces que valdría la pena maquillarlo.

Y luego voy al estudio que se hace de las páginas 96 a 98 en donde se declara la inconstitucionalidad de la fracción III del artículo 49 del Código Municipal, pero finalmente como no fue un artículo impugnado no se declara su invalidez pues yo creo que hay que suprimirlo, no hace falta.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente, como ya se ha destacado acá por el señor ministro ponente cuando hizo la presentación, aquí estamos en presencia de una controversia constitucional en contra de los artículos 60, 61 y 72 fracción X del Código Municipal de Tamaulipas y al mismo tiempo de una controversia derivada de la reconvención que hizo el gobernador de la misma entidad federativa con motivo del Acta de Cabildo del Ayuntamiento de Reynosa, mediante la cual se adicionaron los artículos 4 bis, Ter y Quáter al Reglamento Interior de ese Municipio; me referiré primero a la controversia constitucional a la principal.

Ahí se delimita en la consulta que la cuestión efectivamente planteada es la inconstitucionalidad de los artículos 61 y 72 fracción X no así del 60, por lo que mi examen se limitará sólo a los dos artículos citados en primer término.

En el proyecto se concluye que la controversia principal es fundada en contra de tales preceptos esencialmente porque en términos del 115, fracción II la determinación y regulación de qué funciones en particular debe desarrollar cada síndico, o ambos, corresponde sólo a los Municipios como parte de su capacidad, de su facultad de auto-organización.

Comparto esta conclusión porque efectivamente este Pleno al resolver la Controversia Constitucional 14/2001 realizó la interpretación del artículo 115 de la Constitución federal señalando que a partir de la reforma de este precepto constitucional de 1999, existe un orden jurídico municipal independiente de los órdenes jurídicos estatales y federal que entre otras atribuciones tiene la de auto-organizarse, sin embargo, tal auto-organización no es ilimitada sino que debe equilibrarse con las facultades legislativas de los Congresos estatales, en la materia, en materia municipal pero a su vez dichas leyes están acotadas a proporcionar las normas esenciales orientadas a proporcionar un marco normativo homogéneo que asegure el funcionamiento regular de los Ayuntamientos, correspondiendo entonces a los Municipios, la definición de cuestiones que le son propias y específicas.

Así, en este precedente que he citado, el Pleno sostuvo que las leyes estatales en materia municipal derivadas del 115, fracción II, inciso A) de la Constitución, esto es, las bases generales de la administración pública municipal, sustancialmente comprenden normas que regulan, entre otros aspectos generales, las funciones esenciales de los órganos municipales, previstos en la Ley fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al

presidente municipal, a los regidores, a los síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento, como su órgano de gobierno, y de su administración pública, y las relativas al procedimiento administrativo.

Al efecto, destaca que el Pleno precisó que por lo que se refiere a la regulación de las funciones esenciales de los órganos municipales establecidos en la Constitución Federal, es decir, del Ayuntamiento, del presidente municipal, de los síndicos y de los regidores, en la medida en que no interfieran en las cuestiones específicas propias de cada Municipio y sin perjuicio de que cada Ayuntamiento pueda, a través de su facultad reglamentaria, establecer nuevas facultades y funciones a estos órganos que le impriman un carácter individual.

Asimismo, es relevante considerar que el Pleno determinó que los reglamentos municipales a que se refiere el artículo 115, fracción II, de la Constitución, no son reglamentos de detalle de normas, subordinados jerárquicamente a la ley, sino que si bien deben respetar las bases generales establecidas por la Legislatura, son de mayor extensión normativa, pudiendo regular con autonomía, y más ampliamente, aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de su competencia, lo que les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto referente a su organización administrativa, y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados.

Conforme a esta interpretación del 115 constitucional, coincido con el proyecto en cuanto a que el artículo 61 del Código Municipal del Estado de Tamaulipas, al regular qué funciones corresponden al primer síndico y cuáles al segundo síndico, o bien, a ambos en forma conjunta o separada, es violatorio del artículo 115, fracción II,

porque si bien dentro de las bases generales de las Legislaturas estatales pueden normar entre otros aspectos, la organización y las funciones del Ayuntamiento y de sus integrantes, entre ellos los síndicos, como lo hace en el diverso artículo 60, en el que enuncia las facultades y obligaciones del síndico municipal, y que, como se ha dicho ya por el Pleno, los Municipios pueden, vía reglamento, ampliar otras nuevas; también es cierto que la forma en que se llevarán a cabo tales funciones y obligaciones, esto es, su distribución entre los dos síndicos en aquellos Municipios en que así los tengan, sí corresponde al propio Municipio, máxime si advertimos que cuando sólo hay un síndico, a él competen todas las facultades que se prevean de acuerdo a la función que le toca desempeñar dentro del Ayuntamiento.

Por tanto, no existe razón alguna para que el Legislador sea, el Legislador local, sea quien determine qué funciones u obligaciones corresponde realizar al primer síndico o al segundo, o bien a ambos en forma conjunta o separada, pues ello se ubica precisamente dentro de la autoorganización de cada Municipio, según sus particularidades que puede regular a través de su facultad reglamentaria.

Luego, efectivamente debe declararse la invalidez, la invalidez del artículo 61 impugnado, pues discrepo de lo que decía el señor ministro Aguirre Anguiano, él decía que no se hable de invalidez relativa, sino absoluta. Yo pienso que, yo coincido con el proyecto, aquí hay una invalidez relativa, como ya se señaló en la Controversia 14/2001, sí puede constituir esta norma una disposición aplicable para aquellos Municipios que no cuenten aún con sus bandos o con sus reglamentos municipales.

Asimismo, respecto del 72, fracción X, también impugnado, igualmente coincido con la consulta del ministro Cossío, en el sentido de que no es en sí mismo inconstitucional que dicho

numeral disponga que el tesorero y el síndico deberán actuar conjuntamente en determinadas cuestiones que se vinculen con la Hacienda municipal; pero ello, tratándose del Municipio actor, debe entenderse referido a cualquiera de los dos síndicos municipales; o bien, a aquél que señale expresamente el Municipio en su Reglamento.

Por lo que, como propone la consulta, procede reconocer la validez de este 72, fracción X, siempre y cuando se dé la lectura apuntada; esto es, una interpretación conforme.

Ése es mi punto de vista por lo que hace a la primera parte; la segunda, me reservaría yo al momento oportuno para la reconvención, señor presidente.

Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora Pimentel, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias, señor presidente.

Qué bueno que la señora ministra, Doña Olga Sánchez Cordero, no reivindicó la autoría de la Doctrina Judicial de la Comisión de Estudios de los Problemas Municipales, porque no hace falta que la reivindicue; tampoco Napoleón reivindicó la autoría del Código Napoleón; y sin embargo, todo el mundo está de acuerdo en llamarle así; y así se le va a conocer a esta Doctrina Judicial de la Comisión de Estudios de los Problemas Municipales: la “Doctrina Sánchez Cordero”.

En cuanto a la determinación de las funciones de cuántos síndicos deben existir en un Municipio; o bien, una enumeración de sus

funciones básicas, que son las bases generales de administración, ya había yo también estado de acuerdo con lo dicho por el proyecto. Ahora, ¿qué tipo de invalidez afecta a las normas impugnadas?; ya lo trató el señor ministro, Don Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Yo no coincido con la propuesta del proyecto, que propone declarar la invalidez relativa del artículo 61; en el entendido de que dicho precepto debe aplicarse como norma “por ausencia”; y no como “base general de administración”; puesto que en realidad no se está realizando una declaración de invalidez parcial, sino una interpretación conforme con la Constitución, cuyo resultado debe ser el reconocimiento de validez de dicha norma.

En efecto, no se está expulsando la norma jurídica con efectos derogatorios que es el efecto natural de la invalidez, sino que se está declarando inconstitucional una posibilidad de interpretación de dicho precepto; el cual, interpretado de manera distinta resulta constitucional, por lo que considero que lo procedente sería reconocer la validez de dicho precepto, con base en una interpretación conforme con los incisos a) y e), de la fracción II, del artículo 115 constitucional, en los innumerables precedentes donde hemos realizado interpretaciones conforme con la Constitución, nunca hemos declarado la invalidez, por lo que en mi opinión, debe modificarse el Resolutivo Segundo y reconocerse la validez de este precepto.

Por cuanto se refiere a la fracción X, del artículo 72, del Código Municipal citado, que dice: “72, fracción X, hacer conjuntamente con el síndico primero, en los ayuntamientos integrados con dos síndicos, las gestiones oportunas en los asuntos de interés para la Hacienda municipal”; por lo que se refiere a esta fracción X, tampoco coincido con la propuesta del proyecto, en el sentido de reconocer su validez a la luz de una interpretación en el sentido de que cuando dicha norma refiere al síndico primero, debe de

entenderse referida a los dos síndicos, como se dice en la página noventa y uno; puesto que en mi opinión, sería más sencillo proceder en sentido contrario; es decir, declarando la invalidez de la porción normativa, que dice:

Primero. En los ayuntamientos integrados con dos síndicos, con lo cual la norma se habría de leer de la siguiente manera: “Artículo 72. Son obligaciones, facultades y obligaciones del tesorero municipal, fracción X, hacer conjuntamente con el síndico las gestiones oportunas, en los asuntos de interés para la hacienda municipal”.

La invalidez de la porción normativa que propongo, me parece más apegada a la forma de operar tradicional de este Alto Tribunal, y deja al Reglamento Municipal, la determinación de cuál de los síndicos debe ejercer esa función, o bien, si la misma debe ser ejercida por ambos síndicos.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguien más de los señores ministros en este primer tema?

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Sí señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señora y señores ministros, yo, pues no estuve ni en la Comisión ni en la formulación de la doctrina Sánchez Cordero, y no he opinado sobre algunos de los temas aquí abordados previamente. Sin embargo, yo comparto en lo general el proyecto. Sin embargo, tengo algunas diferencias respecto de los criterios que se han sostenido anteriormente y los que se sostienen en el proyecto, por las siguientes razones: Me parece que efectivamente, con las reformas sucesivas en los años noventa, al régimen de los municipios, la

intención sin duda fue, fortalecer su capacidad de gestión y dentro de ésta su capacidad de autorregulación, pero no obstante ello, el Constituyente mantuvo la línea de que serían los Estados los que marcarían a través de las leyes, el marco jurídico sobre el cual los municipios pueden actuar, me parece que esto está reconocido en todos los precedentes; el punto aquí, concreto, es: si la decisión del Estado al legislar sobre los síndicos, cuando existen dos, vulnera esa capacidad que se le otorgó a los municipios o no, me parece que ese es el tema fundamental.

Yo quiero hacer una diferencia, yo en algunos asuntos anteriores, me he manifestado, porque efectivamente hay un régimen de autonomía constitucional limitado de los municipios, yo no acepto la tesis de que hay una facultad libre de cuasi legislación o facultad reglamentaria, esto está sujeto a todo el marco constitucional, desde la Constitución Política, pasando por las Constituciones estatales y las leyes que expiden los Estados. Me parece que aquí hay una definición importantísima que se está tomando en el asunto concreto, si es lo mismo la administración pública en general, a si es, el Ayuntamiento y consecuentemente los síndicos, lo mismo que administración pública general. A mí me parece que en el Municipio enfrentamos una situación sui géneris, trascendente porque es el órgano de gobierno de los municipios, y consecuentemente, quien define cómo se integra el órgano de gobierno, es la Legislatura estatal. El Municipio no puede alterar eso conforme al 115, la fracción I: "Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la Ley determina". Son funcionarios electos popularmente, definidos en las leyes. Entonces, hasta dónde está el límite de los Estados por un lado, para legislar en esta materia, y hasta dónde está la facultad de los municipios para regular esta materia. Esto es, insisto, para mí el quid del asunto. Y yo creo, que en el caso concreto, el Estado no se está extralimitando, cuando señala que habrá, en el caso de que

haya dos síndicos, cada uno tendrá una competencia determinada, porque está prefijando las competencias de los funcionarios de gobierno del Municipio que serán electos, me parece que esto está reconocido en el propio proyecto, cuando acepta, en páginas 85 y 86, que el problema no es cuando hay un síndico, es cuando hay dos síndicos; cuando hay un síndico sí se le determinan sus competencias fundamentales y cuando hay dos síndicos, entonces se dice que no se pueden definir las competencias que a cada uno le corresponden.

En mi muy modesta opinión, esto no tendría lógica. Si aquel punto es: el Estado puede, en un momento dado, en la ley que expida, señalar las facultades que le corresponden a los funcionarios del Ayuntamiento que, en mi opinión, no son administración pública municipal en sentido estricto. Insisto, el problema es que el Ayuntamiento tiene características y una integración muy diferente al resto de los órganos de gobierno que tenemos en nuestro país, por ser colegiado y tener esta diferenciación que constitucionalmente se hace.

Pero más allá de eso, aquí se ha hecho alusión en los precedentes, a cómo se conformó la reforma de 99; y yo recuerdo que hubo cinco iniciativas -yo sé que ustedes han estudiado mucho esto previamente, pero yo no había tenido oportunidad de comentarlo- hubo cinco iniciativas, y una de ellas que fue la que precisamente se refirió a esto, que fue de diputados del PAN, presentada, les señalo la fecha: "Iniciativa de reformas de 31 de marzo de 1998 a los artículos 31, 115 y 116 de la Constitución", que es de las iniciativas que se presentaron -aquí las tengo todas- la única que se refirió a este aspecto concreto y planteó el punto fundamental de la reforma que nos ocupa en esta discusión; y en relación a ello, en la iniciativa se estableció: "B) Con el objeto de garantizar los alcances cuasilegislativos de la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos, se amplía y se hace explícita la potestad que éstos tendrán para

expedir bandos de policía y buen gobierno y reglamentos, particularmente los que regulen la organización de la administración pública municipal respecto de sus órganos administrativos, desconcentrados y descentralizados, la distribución de competencias y facultades entre sus dependencias y el nombramiento de sus titulares que no sean miembros del Ayuntamiento, como órgano colegiado, así como para normar directa y espontáneamente las materias de su competencia así como procedimientos y servicios, introduciendo para ello un inciso a) de la fracción II del artículo 115.”

Esto en todos, aquí tengo todas las discusiones y demás, nunca se contradijo; se estableció como un presupuesto de la reforma. Consecuentemente, a mí me parece que, en el caso concreto, lo que el Estado legisló se apega estrictamente a lo que la Constitución General señala. ¿Hasta dónde se considera una función esencial? Bueno, a mí me parece que si estamos hablando del órgano de gobierno y de los funcionarios electos popularmente, es una función esencial que se defina qué es lo que van a hacer como órganos de gobierno.

Y estas son las razones, muy sucintamente, por las que yo discrepo respetuosamente del proyecto en este punto, y creo que los Estados, cuando se refiere a los miembros del Ayuntamiento, sí tienen atribuciones para fijar sus competencias específicas, por las razones que he esgrimido.

Hasta aquí, me reservo para los siguientes temas. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- ¿Alguien más de los señores ministros, en este tema? Señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA.- Gracias señor ministro, nada más brevemente.

Yo me adhiero totalmente a las consideraciones expresadas por el señor ministro Franco en relación con, específicamente, el caso concreto; independientemente de que el sustento normativo y el desarrollo que tiene el proyecto yo no lo comparto. Recordarán ustedes, respetuosamente que yo no compartí la “doctrina Sánchez Cordero”; no la compartí y yo creo que esta posibilidad normativa de los Municipios sigue siendo a partir de la Constitución, solamente para la emisión de reglamentos heterónomos, no autónomos de fuente constitucional.

Sobre eso ya debatimos mucho en estos temas, pero ahora, en esta situación del caso concreto, yo creo que, como decía el ministro Franco, el Estado, con apego a la Constitución, legisló en una cuestión fundamental en la organización de los Municipios.

Yo disiento también respetuosamente, sí es un proyecto bien elaborado conforme a una concepción en relación con este tema, misma que yo no comparto.

Gracias presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Temía ser yo solamente una voz aislada disidente al contenido del proyecto; tampoco lo comparto, me convence la argumentación del señor ministro Fernando Franco, en el sentido de que debemos distinguir entre la configuración del órgano de gobierno y el concepto distinto de administración pública municipal.

La configuración del órgano de gobierno que prevé el artículo 115 de la Constitución en su fracción I, es un Ayuntamiento integrado por un presidente municipal, y el número de síndicos y regidores que determine la ley. Hay pues aquí expresa reserva de ley en el acto de determinación, de creación de sindicaturas y de regidurías.

Para qué se crea una autoridad, si no es para que desarrolle una específica competencia, no podría decir el Legislador simplemente, puede haber dos o más Síndicos sin justificar esto con una función específica; generalmente el número de síndicos se determina por el número de habitantes del Municipio, y dejar sin especificar las funciones de cada uno de los síndicos, es dejar un vacío muy delicado.

Comparto en principio la expresión de que el tema de configuración del órgano de gobierno, no es inherente a la administración pública municipal, que son los actos de gestión y de gobierno que debe llevar a cabo este órgano, pero de acuerdo con las facultades potestadas directamente por el Legislador.

Ahora bien, aun en el supuesto de que estemos en el tema de administración pública municipal, para mí estas disposiciones tienen el rango de base general.

Yo sí participo de la doctrina municipalista que encabezó la ministra Sánchez Cordero, y en la definición de base general, dijimos que son aquellas disposiciones que tienden a homogeneizar, a ser parecidos hasta donde sea posible a los Municipios, dejando necesariamente un espacio para la libre reglamentación municipal. Esto para mí es una base general, cuando el Legislador da las atribuciones de los síndicos, no podemos pensar que sea el Municipio el que determine qué va a hacer cada uno de sus funcionarios, porque lo mismo nos pueden decir del presidente municipal, por qué se mete el Legislador a precisar todas y cada una de las funciones del presidente municipal, yo no quiero que el presidente municipal haga esto.

Pero comento al Pleno este hecho adicional que para mí es muy importante. Cuando hay dos o más síndicos, el segundo y tercero y ulteriores, generalmente acceden al poder no por representación de

mayoría relativa en la votación, sino por representación proporcional; son funcionarios que llegan a conformar el cuerpo edilicio pero que pertenecen a un partido distinto al gobernante; y si nosotros decimos el Municipio puede generar su propio reglamento, podría darse el caso de que el Municipio llegara a decir por ejemplo, que el síndico segundo, su función será la de chofer de la Presidencia, para exagerar y llevar las cosas al extremo, podría llegarlo a decir válidamente, porque el Municipio tiene absoluta libertad en su administración, pero no es así, la voz síndico es indicativa de una función municipal específica, que debe ser homogeneizada, uniformada, a través de un acto legislativo, de lo contrario lo que en un Municipio hace un síndico, en otro lo podrá hacer un regidor y viceversa y en vez de generarse esta unificación en los órganos de gobierno municipal, estaríamos sustentando una serie de diferencias de administración de los órganos de gobierno en uno y cada Municipio, consideraciones parecidas hicimos respecto de los reglamentos de tránsito municipales, el Municipio presta el servicio de tránsito, pero no puede reglamentar el tránsito a su libre arbitrio sino sometido a la Ley estatal de tránsito que sería caótico que en un Municipio alguna conducta de un conductor se infraccione y el vecino no lo sea, que se sancionen de manera distinta todas estas situaciones, entonces sin contrariar la tesis que hemos alcanzado sobre el concepto de bases generales, aun, ubicándome en el concepto de administración municipal, yo veo esta determinación de potestades, este acto de dotar de atribuciones a los síndicos por parte del órgano Legislativo como una base general para los municipios ¿y dónde queda su facultad reglamentaria? Más allá de lo previsto por el Legislador, si además de estas funciones esenciales que identifican a un síndico como tal, el Municipio lo quiere dotar de nuevas atribuciones sin contrariar a las que ha dado el Legislador, ese es su ámbito de reglamentación municipal, por tanto en esta parte del proyecto yo también me manifiesto en contra. Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente. Primero quisiera hacer alusión a los comentarios en contra del proyecto y después ver la parte de lo que se ha mencionado sobre los efectos, estoy en la página 65 del proyecto donde se transcribe la Tesis Plenaria 129/2005, justamente sustentada en el asunto de Pachuca de Soto, aprobada por unanimidad de 10 votos, como ustedes ven hay una parte en la propia tesis que está subrayada y que dice así, empiezo a leer un poquito antes: “en consecuencia las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115 fracción II inciso a) de la Constitución Federal, esto es, las bases generales de la administración pública municipal, sustancialmente comprenden las normas que regulan entre otros aspectos generales, las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley fundamental, como la que corresponde al Ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores, síndicos en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y su administración pública las relativas al procedimiento administrativo, etcétera, me parece que desde que se sostuvieron estos dos criterios en los casos de Pachuca y Tulancingo, entendimos que no había la distinción que ahora y no estaba él y no integraba el Pleno en su momento, el ministro Franco, entendimos que estas bases generales comprendían tanto a órganos de gobierno, como a administración pública, no sostuvimos esta idea y consecuentemente me parece que en ese sentido tiene un carácter inclusivo. Por otro lado, estoy ahora en la página 87 del proyecto, yo creo que en el proyecto no estamos nosotros cuestionando la capacidad del Congreso del Estado, para llevar a cabo una enumeración de facultades de síndico y llegar al punto de llegar a una desnaturalización del carácter de síndico, me parece que lo único que estamos cuestionando es que sea el Ayuntamiento el que haga el reparto de las atribuciones entre los síndicos, ese es un tema a mi parecer bien diferente si nosotros dijéramos

efectivamente que no puede la Legislatura del Estado enumerar las atribuciones, sino que el Ayuntamiento puede decir, pues los síndicos aquí van a barrer o los síndicos aquí van a bolear o los síndicos aquí van a poner clips o lo que fuera, sí me parece que andaríamos nosotros allí un poco excedidos, pero no estamos haciendo eso, estamos diciendo, el síndico primero hace "A" el síndico segundo hace "B" ¿por qué "A" y porque "B", esto está realmente en la libre configuración o está esto asignado, yo creo que esa es la parte importante insisto está relacionado en las páginas 87 y 88, donde el acto y además es de lo que se queja justamente el Ayuntamiento, es insisto, no de la enumeración, decía el ministro Aguirre, aquí me decía: "El monje es monje, independientemente de si trae su hábito o no." El síndico es, síndico, existe una, ¡perdón! por la expresión, una esencialidad de lo que hace un síndico y ese es un tema distinto, aquí el problema es, por qué así el síndico 1 hace A, y el síndico 2 hace B; ese creo que es el problema en este sentido, decía el ministro Franco y con razón, él no estuvo en las discusiones de ese momento; el ministro Silva Meza en su momento también expresó una disidencia sobre este caso. Pero a mí me parece que justamente por lo que acabo de citar de la página sesenta y cinco, sí estamos comprendiendo órgano de gobierno y administración pública, y la distinción a la que aludía el ministro Franco, pues hasta nos hicimos cargo de ella, que está planteada en una tesis.

Ahora, en cuanto al resto de los temas, creo que queda un tema que me comentó el señor ministro Gudiño antes de la sesión, que lo reservaría yo, que tiene que ver con los resolutivos en caso de que el proyecto se aprobara, sobre por qué no expresamos el artículo 60, en uno de los puntos resolutivos, pero lo reservo para su momento.

Y dos temas adicionales, que son, la forma en la cual vamos a construir los efectos de la página noventa. La estructura del

proyecto como ustedes ven es dar cuenta; primero, del problema relacionada con la Ley Orgánica Municipal, hasta la página noventa y uno; y de la página noventa y uno hasta los resolutiveos dar cuenta sobre el problema de reconvención, que por el momento no hemos comenzado a analizar.

Yo entiendo lo que dice el ministro Aguirre, y creo que es claro lo que plantea, en el sentido del contenido de lo que estamos haciendo como expresión de invalidez. Creo que la expresión de invalidez, aquí puede tener varios sentidos que dan lugar a una dificultad, nos estamos refiriendo a invalidez, al alcance de los efectos que tienen los últimos dos párrafos de la fracción I, del 105, en cuanto esta regla que decíamos del “chico mata a grande” etcétera, que la hemos utilizado colegialmente en otros asuntos; creo que no se refiere a eso, y ahí me parece que tiene razón el ministro Aguirre, cuando dice: la expresión es ambigua. Creo que la expresión de relatividad la señalaba bien el ministro Valls, en su dictamen, cuando dice: se está refiriendo al artículo 115, fracción II, inciso e) cuando dice, y cito: Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con bandos o reglamentos correspondientes. Creo que hace falta frasearlo mejor, en eso coincido, y dar tal vez la expresión relatividad, y simplemente decir: lo que estamos queriendo aludir aquí es al tema de que si algún Ayuntamiento no ha expedido las normas correspondientes, pues sí tendrían aplicación las disposiciones del Código Municipal, adicionalmente a que no tuviera una sentencia favorable, que es lo que también sostuvimos en Pachuca y Tulancingo, creo que con esto se puede frasear y quedaría mejor.

En este caso también está el planteamiento que nos hace el señor ministro Góngora, en cuanto a la invalidez o interpretación conforme. Yo creo que en este caso, es mejor la declaración de una invalidez, porque qué es lo que vamos a interpretar en un sentido conforme, lo que estamos diciendo es, para este Ayuntamiento que

vino y que combatió, esta disposición sí es inválida, no se le puede aplicar y para todo el resto, y quedaría en ese caso concreto. Creo que podría en este asunto ser así.

Y en cuanto a la parte del artículo 72, que lo plantea el ministro Góngora, fracción X, yo la verdad, no tengo una posición así, puedo aceptar y realmente no haría de esto un asunto central, si lo que conviene respecto a la fracción X, del 72, es una declaración de invalidez pura y dura; o si, hacemos una interpretación conforme, creo que aquí valdría la pena que discutiéramos cómo logramos un mayor alcance y mejor efecto, etcétera, es muy atinado lo que dice el ministro Góngora, si declaramos simplemente una cuestión de invalidez, pues entonces queda subsidiariamente toda la parte del Reglamento Municipal, que no estamos por el momento declarando inválido por la vía de consecuencia, a partir de la página noventa y uno, yo no tendría en ese sentido ninguna dificultad, si los demás señores ministros estuvieran de acuerdo y simplemente modificaría el resolutivo tercero o lo eliminaría para componerlo en el segundo. Creo que con esto es todo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Empezó su intervención el señor ministro Cossío, diciendo: si los puntos resolutivos llegan a subsistir; creo que están en riesgo de no subsistir, porque hay tres manifestaciones en contra del proyecto, que propone la inconstitucionalidad de la Ley, lo cual quiere decir que si no se alcanzan ocho votos, habría que desestimar la acción respecto de la Ley. Por eso les propongo que primero diéramos intención de voto en torno a la inconstitucionalidad de la Ley. Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Bueno, a mí me parece que se ha abordado un tema que habría que precisarlo, porque de otro modo, pienso que vamos a correr el riesgo de estar dando bandazos según los casos concretos que se nos vayan planteando. Es muy fácil decir: es que lo esencial corresponde a la Legislatura

del Estado, y lo accidental, al Reglamento que puede expedir el Municipio, y cuáles son los criterios para determinar qué es lo esencial, o qué es lo accidental, y yo pienso que ahí debemos establecer criterios realmente para que no solamente estemos pensando en este asunto, sino en asuntos posteriores municipales que pueden ser muchísimos, y que nos van a llevar de pronto a entrar en contradicciones. El tema no es nada sencillo, pienso que del artículo 115, fracción II, puede derivarse alguna línea de definición; los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados; ahí hay muy claro un principio: las Legislaturas de los Estados son competentes para emitir leyes en materia municipal, cuáles, siento que esto se resuelve cuando se dice: el objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior, será establecer, inciso a) “Las bases generales de la administración pública municipal”. Aquí estamos en este tema, es problema de administración pública municipal, hasta dónde llegan esas bases, porque más haya de esas bases, eso pertenece al Municipio, según la lectura de este segundo párrafo, sigue diciendo: “de acuerdo con las leyes en materia municipal, que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones”. Esto es del Municipio, todo de acuerdo con las bases generales, y dentro de lo que es propio del Municipio, hay una parte que dice: que organicen la administración pública municipal”. Bueno, que lo que estamos viendo no es organización de la administración pública municipal, y por lo mismo, materia de un reglamento municipal, porque de otro modo qué le queda al Municipio. Si yo entiendo la posición del señor ministro presidente, en cuanto habla de que dentro de la Ley Municipal, se puede establecer los municipios que tengan tal población, tendrán un síndico, los que tengan tal población tendrán dos, pero les toca llegar a decidir qué es lo que va a hacer uno y qué va a hacer el otro, y entonces que queda para el Reglamento

Municipal, el Reglamento Municipal cuando dice: organicen la administración pública municipal, bueno qué puede decir el Reglamento si ya todo lo dice las bases generales. Entonces, el tema, no digo que lo esté yo decidiendo, que lo esté decidiendo para mi reflexión, sino más bien lo que estoy planteando es que el tema no es nada sencillo, y que por lo mismo, si no ahondamos, pues nos vamos a quedar ante el problema que ya debatimos cuando se discutió lo que empezó como proyecto napoleónico, o más bien proyecto Sánchez Cordero, y lo que ahora está haciendo el análisis de este caso. Entonces, como que al menos tendríamos que definir, tratándose de atribuciones de las autoridades que se señalen en las bases generales. Esto corresponde, una de dos: a las propias bases generales establecidas por la Legislatura del Estado, o al Reglamento Municipal, y determinar si en este caso, en relación a las facultades de los síndicos, esto toca al Municipio, o toca a la Legislatura estatal, considerándolo como bases generales, y así es como iremos construyendo gradualmente lo que nos vaya dando cierta precisión, pero tenemos que decir qué es lo que entendemos como esencial y qué entendemos por accidental, porque de otra manera, pues me parece a mí que no avanzamos nada; aquí cuál es la posición del proyecto, esto ya no es base general, sino es algo reglamentario que pertenece al Municipio, de otra manera, pues dónde está la autonomía municipal, si finalmente todo va a estar en las bases generales, las cuestiones de detalle ¿cuáles serían las cuestiones de detalle? ¿cuáles serían las cuestiones de detalle? En fin, yo simplemente diría: como que debiera enriquecerse esta posición, porque dice el señor presidente, muy atinadamente, pues por lo pronto ya tenemos tres que vamos a impedir que esto se invalide, bueno, pero no hay criterio de la Corte porque se desestima la acción, y entonces de qué nos sirvió el enfocar este tema; yo incluso manifiesto que preferiría que hubiera la mayoría relacionada con la validez a que estemos pues desestimando acciones, por el triunfo de una minoría cuando se exige una mayoría especial y que esto pues cuando falta un

integrante del Pleno, pues resulta mucho más sencillo, porque lograr una mayoría de ocho es más difícil cuando falta alguien; entonces, no es tanto sacar el asunto, sino es ya fijar criterios que nos ayuden a determinar qué es lo esencial y qué es lo que corresponde a Reglamento Municipal, por ser meramente accesorio y utilizar el caso para que esto nos sirva de alguna manera de pista.

Por ello me permití intervenir porque creo que para resolver el asunto, pues ya aquí está muy claro, se desestima la acción en relación con esta disposición; pero qué hemos avanzado en esta Doctrina Municipal.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo no quise plantear el tema de bases generales, porque sé que nos vamos a enzarzar nuevamente en la misma discusión, que hubo con los casos anteriores, en los que simplemente llegamos a la configuración de un concepto genérico, pero que en cada caso concreto, nos va a llevar a una impresión personal, de que es base general o no lo es, a la pregunta del señor ministro Azuela ¿qué queda para el Municipio? Pues queda mucho, lo que está diseñando el Legislador es lo esencial, qué hace el presidente municipal, qué hace cada uno de los síndicos, qué hace cada uno de los regidores, pero hay una serie de funcionarios municipales que son los que decide el Ayuntamiento en su propio Reglamento, hay Director del Deporte, hay cosas del IFE, perdón del DIF, hay una serie de direcciones y de órganos de administración que los Ayuntamientos crean, cuando en un caso el Legislador creó una Dirección para “x” función se le dijo tú no puedes hacer eso, eso lo debe hacer el Municipio; en concreto, tratándose del órgano de gobierno, para mí lo esencial la base general es la determinación del número de componentes del Ayuntamiento y de las atribuciones de cada uno de ellos, pero entrar a esto de qué es base general, pienso que nos va a complicar mucho, han pedido la palabra los señores ministros Aguirre Anguiano, Cossío y Góngora y en ése orden se las concederé.

Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor presidente, yo tampoco como el ministro Azuela, creo que esto sea crónica de una muerte anunciada yo pienso que bases generales no es la tajada del león, yo creo que bases generales contra bases particulares, con el telón de fondo de la autonomía, más bien viene siendo un papel celofán, una película delgada y transparente que a veces es difícil de detectar pero que no podemos dejar de enfrascarnos en la discusión de qué es la base general y qué no es la base general, cuando nos aproximamos a una definición absoluta, polivalente e inequívoca, estamos pisando terrenos muy complicados, que si quisiéramos de golpe y porrazo en un asunto llegar a la definición, estaríamos siendo una Corte ineficiente, y sí, en cada caso debemos de encontrarle perfiles, ángulos o características que vayan delimitando lo que en el futuro pudiera ser una definición, pero no nos podemos ahorrar el ejercicio de ver qué son las bases generales, y en este caso, con ciertos perfiles, se determinó en la página ochenta y siete lo que era la base general. Último párrafo: “Sí es cierto en otras palabras que las leyes estatales en materia municipal, no pueden tener una extensión ilimitada, y que debe existir -con letra izquierdilla- algún espacio para los reglamentos municipales en materia de auto-organización -algo entre paréntesis, y luego- sí es cierto que las citadas normas generales deben limitarse a regular lo imprescindible para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal”. Aquí hay un perfil que dice: base general será lo imprescindible, y yo digo: a mí me satisfizo esto, y por qué me satisfizo, porque lo imprescindible en toda construcción es el basamento, la Constitución utiliza la palabra “base”, el basamento es el cimiento, es el pilar, es lo indispensable, y lo imprescindible es sinonimia; entonces, debemos de ver como base general lo que abunda, rebusca y particulariza, lo que sería la tajada del león, y vamos a ver qué resto se deja para las autonomías municipales. No, a mí me satisfizo esto. Continúa diciendo que los Municipios deben de tener

capacidad de innovación normativa, bueno, muy bien, que sean todo lo creativos que quieran; que pueden optar de algún modo entre varias opciones, y no funcionar como meras instancias de concreción, detalle o reglamentación de las decisiones tomadas por otros, no quiso... que por el legislador correspondiente. En fin, a mí me satisface el perfil que se le da en abundancia de lo que ya hemos establecido en este proyecto a lo que es base general, que yo francamente estoy con él.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente. Yo quisiera recordar un asunto, en relación con lo que se ha mencionado aquí. En algunos casos en donde se nos presentaba una legislación general reguladora del Municipio como otra vez es el caso del Estado de Hidalgo, lo que dijimos es: que debíamos remitir -recordarán ustedes- a los Estados, para que los Estados determinaran cuál era la calificación de lo que era fundamental y no fundamental; entonces, hasta ese momento estuvimos otorgando un efecto, valga la redundancia, para efectos de que fueran las propias legislaturas las que dijeran: pues esto yo lo considero y esto no lo considero, y sobre la calificación que ellas hicieran, pudiéramos nosotros pronunciarnos y decir: pues para nosotros eso sí es o eso no es, etc. Este es un caso en el cual, y lo señalaron varios de los señores ministros, por primera vez, y hay una consideración expresa en el sentido de, dado que es una legislación del dos mil seis; dado que en el momento en que se expresó la Legislatura del Estado, ya tenían tiempo resueltas las controversias de Pachuca, Tulancingo, etc., entonces asume el proyecto que se tiene que hacer por parte de la Corte la propia definición, a falta de una determinación expresa en ese sentido. Entonces, tiene toda la razón el ministro Azuela cuando dice, y el ministro Aguirre ahora, que no podemos evitar entrar a hacer una calificación del tema, porque si no, pues decir: en virtud de que tú no la calificaste

Legislatura de Tamaulipas, pues te la regreso y tú vuélvela a calificar y dentro de cuatro años estamos definiendo, dos años, en fin, lo que se esté considerando. Entonces, sí me parece que tiene que darse una condición de análisis de si estos elementos, insisto, no de determinación de atribuciones, sino de reparto entre dos o más síndicos por la Legislatura, eso no es constitucional.

¿Cómo trata este tema el proyecto? Estoy en la página 79. Primero.- Se hace alusión a lo dispuesto otra vez en la controversia 14/2001, que es la de Pachuca de Soto; y después, se viene haciendo una consideración, digamos de tipo político, ¿qué es lo propio?, ¿qué es lo ajeno?, ¿dónde se pueden dar estos elementos de legislación básica, que decía el ministro Aguirre?, etcétera. Entonces, en la página 80, se dice: "Existe una definitiva, una relación estructural y constitucionalmente entre las atribuciones que se otorgan a un órgano, al otro, etcétera, etcétera".

En la página 81, se dice: "Que el ámbito material de esta autonomía municipal, justamente, –porque no lo digo en términos ideológicos, sino en términos normativos– se adoptó una posición municipalista, tenemos que entender, que la posición que tiene el Ayuntamiento frente a la Legislatura, es una posición de enorme desventaja; la Legislatura tiene, –a nadie le cabe duda de eso– la posibilidad de legislar de manera muy general; y al Municipio, pues actuar, no en esta situación de residualidad, porque no estamos en una condición de jerarquía, sino en una situación de complementariedad, puesto que estamos en una condición de competencia.

¡Ahora bien!, dicho todo esto, ¿qué es la forma, o cómo es la forma?, el proyecto se enfrenta con el problema de si esto es una base o no es una base; estoy ahora en la página 82, a la parte final del segundo párrafo, y es donde dice: "Voy a analizar las razones que la Legislatura dio para definir esta distribución competencial entre los dos Síndicos"; y en la página 82, dice el tercer párrafo:

"Veamos en primer lugar, por qué los criterios que las autoridades demandadas proveen para justificar la inclusión del 61 del Código Municipal dentro de un sistema de bases y su consiguiente inclusión en el ámbito competencial no son de recibo".

El primer criterio que su argumentación proporciona es que, todo el que el Legislativo estatal haga, de manera general y abstracta, debe ser considerado base general. Entonces, nos enfrentamos primero con un argumento que da el propio Legislador y decimos, pues es un argumento que no tiene sentido jurídico.

En la página 83, tercer párrafo dice: "Un segundo argumento señala que las normas impugnadas deben considerarse integradas en la noción de leyes estatales en materia municipal". Y en la página 84, dice: "Finalmente existe un tercer argumento, avanzado también por las demandas, etcétera". En la página 82, dice: "A juicio de esta Corte, el argumento anterior es muy relevante; pero apunta precisamente en la dirección contraria a la sugerida y pone sobre la mesa consideraciones que nos parecen finalmente determinadas para la solución del problema jurídico planteado, la distribución normativa de las funciones de los síndicos, como muy bien señala una de las autoridades demandadas, debe tener como objetivo la atención eficaz y responsable de las variables necesarias del Municipio y parece claro, que las decisiones al respecto no son por tanto, decisiones básicas, sino decisiones de detalle, de ajuste, de atención a lo particular, etcétera".

Entonces, sí hay una técnica en el sentido de decir, ¡no, no!, está la idea de basamento, que reitera el ministro Aguirre; la idea que avanza el ministro Azuela y algunos otros señores ministros, en el sentido de decir: "Hay una condición, básica"; pero tampoco es que nosotros estemos así generando un criterio de absoluto y total, está la idea general de lo sustentado en Pachuca y después está un diálogo, –si vale esta expresión–, con el propio Legislador del

Estado diciendo: "Cuáles son las razones que tú consideras suficientes para poder, no distribuir sino repartir", parece una cuestión, no enumerar, esa nadie la discutiría, sino de repartir entre dos o más síndicos y considerar que eso se afecta o no".

A mi juicio, lo que se hace en el proyecto, que estamos sometiendo a su consideración, es justamente darle la oportunidad, déjenme decirlo en un término coloquial, a la Legislatura, para que la Legislatura se defienda y veamos si sus razones son suficientemente válidas para tener ese nivel intromisivo en estas consideraciones.

Se van refutando, una a una estas razones, estas razones no parecen sólidas en este sentido y consecuentemente con ello, pues se estima que fue mucho más allá de una condición de base. Por eso me hago cargo de estos elementos, sé que todos ustedes lo tienen claro, simplemente lo quería reflexionar con ustedes, a partir de la sugerencia que hacía el ministro Azuela, de podernos enfrentar con el proyecto, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora Pimentel, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL.- Gracias señor ministro presidente.

El mismo proyecto ya está haciendo una interpretación conforme, relativo al artículo 61, del Código Municipal. Dice en las páginas noventa y noventa y uno: "Se impone declarar la invalidez relativa del 61; invalidez relativa no absoluta que deriva de lo establecido en el Apartado A, del tercer párrafo, de la fracción II, del 115, según el cual las leyes estatales en materia municipal que deben expedir las legislaturas estatales contendrán: E.- Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o

reglamentos correspondientes”. Y en cuanto a la fracción X, del 72, que también es impugnada, dice el proyecto: “Que establece que entre las facultades y obligaciones del tesorero está hacer conjuntamente con el síndico primero en los ayuntamientos integrados por dos síndicos, las gestiones oportunas en los asuntos de interés para la hacienda municipal”. Esto, yo creo que es en interpretación conforme “deberá interpretarse”, dice el proyecto “que su contenido es que el tesorero puede y debe hacer las gestiones oportunas en los asuntos de interés para la hacienda municipal con el síndico o síndicos, en los ayuntamientos donde exista más de uno. Una interpretación de este tipo o una interpretación conforme, se impone en consideración al principio de conservación del ordenamiento y como único modo de limitar la declaración de inconstitucionalidad relativa de un precepto que: salvo por la porción en la que se refiere al síndico primero y no a cualquiera de ellos, no es reprochable; no es, en otras palabras, inconstitucional que la Ley estatal examinada, disponga que el tesorero y el síndico deban hacer conjuntamente las gestiones de interés para la hacienda municipal, pero debe entenderse que en el Municipio de Reynosa, las gestiones se verán con cualquiera de ellos o con aquél designado para ello en el Reglamento Interior del Municipio de Reynosa, en desarrollo de la competencia de autoorganización de la que este Municipio goza”. Esta interpretación a mí me lleva a retirar mi objeción respecto del 72, fracción X, para estar de acuerdo con el proyecto en estas interpretaciones conformes.

Autoorganización no es poner a manejar un automóvil a un síndico: ahora te vas de chofer, ni como se dijo después, llevando todo; tú vas a vender chicles en las esquinas fulanas. No, ningún municipio serio haría eso. Por eso yo estoy con el proyecto y retiro mis objeciones, creo que es de enorme trascendencia lo que estamos haciendo.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Dije que llevaba al absurdo mi argumento para ver la posibilidad que abrimos, nada más.

Señor ministro Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.- Gracias señor presidente.

Señora y señores ministros, voy a procurar ser muy breve y tratar de contestar el planteamiento que hizo el ministro Azuela, que me parece fundamental. Primero, lo que señala o el argumento que yo di sobre funciones esenciales es lo que refiere la tesis aprobada por el Pleno, dice: “Las bases generales de la administración pública municipal sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales, las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores y síndicos.” Sigue la tesis, consecuentemente aquí se está aceptando que esto es una base general en esta tesis.

Yo comentaba, que el problema es lo que dijo el ministro Cossío hace perfecto sentido, el problema es que partimos de bases diferentes para interpretar esto. Lo que yo dije, y lo repito ahora, es que nadie está cuestionando, ni quien se querelló en contra de las disposiciones ni nosotros, que en la Ley de Bases Generales puedan estar establecidas las funciones esenciales de los síndicos como funcionarios del Ayuntamiento, el problema es si el Legislador estatal puede dividir esas funciones.

Bueno, el Legislador estatal parte, y yo doy mi opinión respetuosamente y considerando la opinión que hasta ahora es mayoritaria, de por qué me parece que sí lo puede hacer, el Legislador estatal partió de la base de que puede haber un síndico, y en consecuencia ese síndico realiza todas las tareas que

establece la Ley, puede haber dos síndicos, no puede haber más, de acuerdo con la Ley no importa, más de treinta mil habitantes en el Municipio son dos síndicos, independientemente del número de habitantes.

¿Y qué es lo que hace el Legislador? Distribuye las competencias entre esos dos síndicos. Me parece que no violenta absolutamente ninguna norma constitucional el que el Legislador diga: Bueno, habiendo dos síndicos uno se va a ocupar de esto y otro de otro; otra cosa sería que estuviéramos cuestionando la naturaleza de las funciones, pero la distribución en sí misma, y esto es lo que yo sostengo tratando de dar una respuesta del planteamiento que se hacía es que son funciones esenciales que establece el Legislador cuando son dos síndicos.

Consecuentemente, honestamente yo no alcanzo a comprender por qué si es uno lo puede hacer, y si son dos no lo puede hacer, por eso sostengo mi opinión en ese sentido. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Les propongo que levantemos la sesión pública de este día porque tenemos una sesión privada muy intensa con asuntos prolongados, y que continuemos el jueves la discusión de este asunto.

¿De acuerdo?

(VOTACIÓN FAVORABLE)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias. Se levanta la sesión.

(CONCLUYÓ LA SESIÓN A LAS 13:05 HORAS)