

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 9
O R D I N A R I A
JUEVES 21 DE ENERO DE 2010

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con quince minutos del jueves veintiuno de enero de dos mil diez, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar Sesión Pública Ordinaria, los señores Ministros Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José de Jesús Gudiño Pelayo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la Sesión Pública número Ocho, Ordinaria, celebrada el martes diecinueve de enero de dos mil diez.

Una vez precisada la observación señalada por el señor Ministro Franco González Salas, por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Ordinaria para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el jueves veintiuno de enero de dos mil diez:

V. 5/2009

Acción de inconstitucionalidad número 5/2009, promovida por Diputados de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Durango, en contra de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como del Secretario General de Gobierno de la propia entidad federativa. En el proyecto formulado por la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas se propuso: *“PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se reconoce la validez del Decreto 241, por el que se reforma el artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, publicado en el Periódico Oficial del Estado, número cuarenta y ocho, tomo CCXIX, de catorce de diciembre de dos mil ocho. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”*.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas expuso una síntesis de las consideraciones de su proyecto que sustentan las propuestas contenidas en los puntos resolutivos.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno los considerandos

Primero, competencia; Segundo, oportunidad de la presentación de la demanda y Tercero, legitimación activa, respecto de los cuales los señores Ministros manifestaron su unánime conformidad.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia propuso que el estudio realizado en el considerando sexto se desarrolle en el cuarto, toda vez que aborda una posible causa de improcedencia, lo que se aceptó por la señora Ministra Ponente Sánchez Cordero de García Villegas y se aprobó por unanimidad de votos.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno el considerando Sexto, “Cuestión previa”, en el que se determina que la adición del artículo 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, de veintiuno de junio de dos mil nueve, no genera la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, ya que no han cesado los efectos de la norma impugnada, porque el contenido del precepto impugnado, se encuentra intocado, esto es, se mantiene en sus términos el acto legislativo correspondiente al Decreto 241, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Durango, el catorce de diciembre de dos mil ocho, por el que se reformó el artículo 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, cuya validez se reclama.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó la necesidad de responder el planteamiento realizado por el Gobernador del Estado consistente en que resulta improcedente la acción de inconstitucionalidad promovida por la minoría integrante de la LXVI Legislatura, en atención a que los actos imputados al Poder Legislativo están apegados a la Constitución, el cual podría responderse tomando en cuenta lo sostenido al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 27/2009.

El señor Ministro Gudiño Pelayo solicitó que en el asunto se agregue que no será materia de análisis en esta acción de inconstitucionalidad el agregado párrafo tercero del artículo 52 impugnado, mediante decreto posterior al que fue controvertido en esta acción de inconstitucionalidad, lo que deberá precisarse en el segundo punto resolutivo, para que no exista duda sobre los párrafos del referido numeral cuya validez se propone reconocer, lo que se aprobó por unanimidad de votos.

En votación económica, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia se aprobó la propuesta modificada desarrollada en el considerando Cuarto en el

sentido de que no existen causas de improcedencia respecto de esta acción de inconstitucionalidad.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno el considerando Séptimo (Violación al procedimiento legislativo), en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Segundo, consistente en reconocer la validez del Decreto 241, por el que se reforma el artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, publicado en el Periódico Oficial del Estado, número cuarenta y ocho, tomo CCXIX, de catorce de diciembre de dos mil ocho, toda vez que, no se contravino el proceso legislativo previsto en las normas estatales, ni el contenido de los artículos 14, 16 y 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que como puede apreciarse de la narración del proceso legislativo, éste no careció de un trabajo previo; el mismo fue apegado a lo establecido tanto en la Constitución Política del Estado libre y Soberano de Durango, como en la Ley Orgánica del Congreso del mismo Estado; fue estudiada, analizada, discutida y dictaminada, la propuesta de reforma al artículo 52, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, por la Comisión de Gobierno de la Legislatura del Estado.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó interrogantes sobre que en el respectivo proceso legislativo se haya cumplido con las reglas que lo rigen, ya que conforme al

acta del once de diciembre de dos mil ocho, después de abordar lo relativo a la Ley de Seguridad Privada de la entidad, la Presidenta de la Legislatura de la entidad señaló que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 136 y 137 de la Ley Orgánica del Congreso, el diputado Secretario debía dar segunda lectura al dictamen presentado por la Comisión de Estudios Constitucionales y se debía abrir el registro de oradores, sin que ello permita concluir si se dio la segunda lectura aunque la propia acta es reveladora de que no se dio la primera lectura.

Agregó que conforme al artículo 134 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la Entidad la dispensa de trámite es la omisión de alguno de los elementos que integran el proceso legislativo; en tanto que el diverso 135 prevé que cuando se trate de asuntos de urgente o de obvia resolución, el Pleno Legislativo podrá acordar la dispensa de trámite de un dictamen, para lo que se debían cumplir dos supuestos consistentes en presentar una propuesta formal, escrita y firmada por cualquiera de los integrantes de la Legislatura y que en ésta se expresen con claridad los trámites cuya dispensa se solicita, para que ésta se pudiera someter a discusión del Pleno antes de su votación.

Agregó que bajo ninguna circunstancia podría dispensarse el estudio, discusión y dictamen en el seno de la Comisión a la cual haya sido turnada la iniciativa respectiva y que el artículo 136 del referido ordenamiento señala que

antes de ponerse a discusión, los dictámenes debían recibir las citadas primera y segunda lecturas con los intervalos que señala esta Ley, en la inteligencia de que las Comisiones podrán solicitar en su dictamen la dispensa a la segunda lectura y el Congreso determinará lo conducente.

Además, señaló que el artículo 138 prevé que los dictámenes de las Comisiones recibirán primera lectura al ser presentados y segunda lectura en la sesión siguiente, tomando en consideración que su discusión debía realizarse en la sesión inmediata salvo acuerdo en contrario del Congreso.

En ese tenor, estimó que existe una clara normativa en relación con el proceso legislativo prevista en los artículos 134 a 138 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango y de lo que se desprende que, en el caso concreto, no hubo la referida solicitud, ni se fundó, ni se motivó, así como tampoco se dio una primera ni segunda lectura, toda vez que esta última se llevó a cabo autónomamente sin tomar en cuenta los intervalos previstos en la ley.

Por tanto, el criterio relativo a la convalidación absoluta que se abandonó, implicaría que se debe analizar si tales circunstancias implican una violación que pudiera generar una invalidación del proceso legislativo.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó compartir la interrogante planteada por el señor Ministro Cossío Díaz en tanto que debe analizarse si realmente se respetó el derecho de participación de las fuerzas políticas con representación parlamentaria y se dio cumplimiento a los tiempos procesales.

Por otro lado, manifestó su inquietud en cuanto a los términos en que se estudia la violación al artículo 16 constitucional ya que no basta con señalar que se trata de atribuciones del Congreso del Estado, siendo necesario contestar puntualmente que con independencia de las consideraciones expresadas en el dictamen legislativo, lo cierto es que se leyeron el proyecto y los artículos respectivos y, además se votaron.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó clara la existencia de una violación al procedimiento y, por ende, consideró necesario determinar si con ello se afecta la validez de la norma impugnada, recordando que existen diversos precedentes y si bien en el proyecto no se estima relevante la violación ello no obsta para que se analice su trascendencia y se arribe a una conclusión sobre su gravedad.

La señora Ministra Luna Ramos precisó los antecedentes del respectivo proceso legislativo, a saber: en la sesión del ocho de diciembre se presentó la iniciativa por

parte de diversos diputados; el nueve de diciembre se turnó para su estudio a la Comisión de Gobernación para realizar el dictamen correspondiente.

Con posterioridad, la Comisión realizó discusiones sobre el dictamen que emitiría y el once de diciembre de dos mil ocho presenta a las diez horas el dictamen respectivo aprobado por tres contra dos votos. Más adelante, el mismo día a las once treinta y cinco horas el Pleno recibe el dictamen, se somete a discusión y se presenta una lista de oradores.

Estimó que efectivamente no se hace alusión a lo previsto en los artículos 136 y 137 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado; sin embargo, la discusión fue amplia, transcrita en más de treinta fojas, donde los diputados se posicionaron sobre la propuesta.

Al terminar dicha sesión se aprueba el dictamen por diecinueve votos contra diez, publicándose el catorce de diciembre de dos mil ocho.

Por ende consideró que si bien no se cumplió con lo previsto en los artículos 136 y 137, lo cierto es que sí hubo amplia discusión tanto en la Comisión respectiva como en el Pleno, por lo que la falta de dispensa a la lectura respectiva no constituye una violación trascendente.

Además, precisó que este Alto Tribunal ha determinado, en cuanto a los trámites que tienen que llevarse a cabo por parte de los Congresos de los Estados, que estas violaciones son trascendentales y conducen a determinar que el proceso no cumplió con las formalidades requeridas y se invalide la norma respectiva, siempre que no se tenga conocimiento de la iniciativa de mérito y, no se dé suficiente tiempo al Congreso para el cumplimiento de su función legislativa.

Agregó, que en el caso concreto, las discusiones se llevaron a cabo de manera amplia, por lo que consideró que la violación advertida se convalidó con una votación mayoritaria y con una discusión para la elaboración del dictamen y del proyecto definitivo aprobado en el Decreto combatido.

Por ende, estimó que en el caso concreto, sí se cumplen en el aspecto material, las funciones legislativas y que la votación obtenida de diecinueve votos a favor, deja ver que se han convalidado las violaciones de carácter formal porque de alguna manera sí se llevó a cabo la discusión del asunto, por lo que se manifestó a favor del proyecto.

El señor Ministro Aguirre Anguiano indicó la existencia de temas de mayor o menor complejidad, en la inteligencia

de que en este alto Tribunal se tienen múltiples mecanismos para dejar constancia de lo sucedido en una sesión.

En el caso concreto precisó que lo cierto es que no se dio la dispensa de la segunda lectura sin embargo, consideró que la exigencia de dos lecturas obedece a una cuestión histórica por lo que actualmente al haberse superado las circunstancias que lo justificaban debe valorarse si dicha falta trasciende a la esencia del proceso legislativo. Al respecto consideró que la esencia de éste consiste en que los legisladores tengan pleno conocimiento de lo que se someterá a su consideración para que tuvieran plena convicción y estuvieran en condiciones de discutir y votar el asunto, por lo que se manifestó a favor del proyecto dado que se trata de una irregularidad intrascendente.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó necesario modificar las consideraciones del proyecto. Además, mencionó que su interrogante no es sobre si se llevó a cabo la primera o la segunda lectura, estimando que se pasó a la segunda lectura sin dispensa alguna, lo que implica una violación a lo previsto en el artículo 135, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad.

En ese tenor, si el día once de diciembre se presentó el dictamen, se le dio lectura y se aprobó, con ello no permitió que las minorías quedaran protegidas de los embates de las mayorías, por lo que la convalidación por la

votación mayoritaria no es suficiente, considerando que se conforma por diputados del mismo partido político, por lo que sí se presentaron las violaciones aducidas y constituyen un vicio grave que afecta la validez del Decreto respectivo.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que conforme a los precedentes citados en el proyecto, consistentes en las acciones de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006 se han sostenido dos principios, el de economía procesal consistente en no reponer el procedimiento cuando ello no implicaría un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, la necesidad de no invalidar las irregularidades procedimentales en un caso concreto y el de equidad en la deliberación parlamentaria que implica no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.

Por ende, consideró relevante si se discutió o no el dictamen respectivo así como la amplitud en que se dio el debate. Por otra parte, el que exista un partido mayoritario no necesariamente es relevante pues puede existir una autonomía en el voto de cada diputado. Además, si se dio un proceso deliberativo en el que se escuchó a la minoría

Sesión Pública Núm. 9

Jueves 21 de enero de 2010

ello permite concluir que no se trata de una violación trascendente.

En ese tenor, propuso fortalecer las consideraciones plasmadas en la foja ciento seis del proyecto para señalar cuáles son las violaciones advertidas y una vez analizadas arribar a la conclusión de que no afectaron la validez del procedimiento, lo que observó inicialmente.

El señor Ministro Aguirre Anguiano coincidió con el señor Ministro Aguilar Morales, y estimó que en cuanto a lo indicado por el señor Ministro Cossío Díaz, en el sentido de que no se respetaron las reglas del procedimiento y en cuanto a que la celeridad del proceso puede revelar una violación grave, el primer punto ya fue materia de análisis y del expediente no se advierte queja alguna sobre la celeridad en que se aprobó el proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó compartir lo señalado por el señor Ministro Cossío Díaz, en cuanto a que la justicia constitucional trata de proteger a las minorías y en cuanto a que la convalidación de una mayoría legislativa no borra de tajo cualquier irregularidad procesal. A pesar de lo anterior, consideró que en el caso concreto si bien la violación existió lo cierto es que la gravedad de la violación no trasciende a la validez de la norma. Recordó que desde su óptica los procesos legislativos son parte de la autonomía del legislador y solamente cuando exista una

violación grave a éstos puede invalidarse el acto legislativo derivado de un proceso irregular.

En ese tenor, señaló que coincide con el sentido del proyecto pero no con las consideraciones pues es necesario agregar cuál es la violación advertida y por qué no genera la invalidez del proceso.

Además, estimó que deben fijarse los parámetros objetivos para determinar cuándo una violación al proceso es grave, considerando que en el caso concreto no se da la gravedad porque pudieron participar todas las fuerzas políticas y porque fueron respetados los cauces que permitieron una deliberación pública, siguiendo las reglas previstas en la ley para tal fin. Así, la irregularidad advertida no afectó la calidad democrática de la decisión final. Incluso, el que no se hubiera llevado a cabo la lectura respectiva tampoco hubiera cambiado el resultado del proceso legislativo.

En ese orden, propuso fijar con claridad cuáles son las reglas procesales cuya violación puede afectar la validez de un proceso legislativo para dejar claro que los órganos legislativos no pueden actuar libremente sin apegarse al marco jurídico aplicable.

El señor Ministro Valls Hernández manifestó que del análisis de los antecedentes no advierte la existencia de

violación procesal grave que amerite la invalidez del decreto impugnado. Además, se adhirió a lo señalado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea para plasmar en el engrose las consideraciones en las que se ponderen las reglas del proceso legislativo cuya violación puede afectar su validez.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas aceptó las modificaciones propuestas por los señores Ministros Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea y Valls Hernández, por lo que desarrollará la ponderación solicitada en el engrose.

Además, precisó que en el proyecto se cita la tesis que lleva por texto: “De la evaluación global del procedimiento legislativo que condujo a la aprobación de la reforma al artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, publicada en el Periódico Oficial de la entidad, no se evidencian violaciones procedimentales con un impacto que puede estimarse invalidante de aquélla. Lo anterior es así, porque la Cámara Estatal planteó explícita y públicamente la modulación de ciertos requisitos procedimentales en aras de la urgencia en la tramitación de la reforma; incluso, adoptó la decisión de dispensar el seguimiento de ciertos trámites y actuó en definitiva impulsada por la necesidad de entrar cuanto antes a la discusión de fondo a nivel Plenario de la reforma propuesta, discusión en la que las minorías parlamentarias tuvieron plena oportunidad de expresar sus puntos de vista,

incidiendo de este modo en la conformación de la voluntad parlamentaria”.

Al respecto estimó que en el precedente respectivo se realizó una ponderación que también se desarrollará en el engrose de este asunto.

La señora Ministra Luna Ramos solicitó a la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas incorporar al proyecto la tesis a la que dio lectura, derivada de la acción de inconstitucionalidad 9/2005 resuelta bajo la ponencia del señor Ministro Cossío Díaz, así como la derivada de la invalidez de un proceso legislativo seguido por el Congreso del Estado de Colima, la cual debe dejarse sin efectos. Además, incorporar la que lleva por rubro: “VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO, SON IRRELEVANTES Y NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA”.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó que en el caso concreto, atendiendo a los precedentes de Aguascalientes y de Colima al no darse el trámite para solicitar la dispensa de una lectura sí se da la violación grave, por lo que votará en contra del proyecto.

El señor Ministro Aguirre Anguiano mencionó que este asunto es diverso al de Colima, ya que en este precedente se disfrazó de urgencia un recorte al proceso legislativo, en

tanto que en este asunto la violación no se disfrazó ni trascendió al resultado afectando el proceso legislativo.

El señor Ministro Aguilar Morales solicitó que las razones de la gravedad de las violaciones al procedimiento, que se dan en el párrafo central de la foja ciento seis del proyecto, se fortalezcan para señalar que no se presentan aquéllas cuando se garantiza que todos los integrantes del órgano legislativo puedan participar, expresar su punto de vista y tengan la oportunidad de votar, tomando en cuenta que las violaciones procesales pueden ser calificadas de distinta manera.

El señor Ministro Franco González Salas indicó compartir las opiniones que se han vertido para considerar que sí existió una violación al proceso, que este Alto Tribunal debe verificar que se respeten los derechos de las minorías y que dichas violaciones son invalidantes cuando se está en presencia de un atropello al orden jurídico o a las minorías, respetando el ámbito que le concede la naturaleza de la función y los ordenamientos constitucionales y legales al órgano legislativo.

Agregó que está de acuerdo con el proyecto, ya que aun cuando exista la violación que se ha mencionado, lo cierto es que en el proceso legislativo se cumplieron sus elementos esenciales, máxime que ninguno de los integrantes del órgano se opuso a la celeridad que se le dio,

sino que los diputados se sumaron a la discusión y argumentaron en términos de la propuesta, por lo que votaría a favor del proyecto con las modificaciones aceptadas por la señora Ministra ponente.

El señor Ministro Silva Meza manifestó estar de acuerdo con el proyecto enriquecido y convino con lo señalado por el señor Ministro Franco González Salas, reiterando que únicamente se han invalidado actos legislativos cuando se han advertido vicios que afecten el principio democrático al impedir la participación de los integrantes del órgano legislativo.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia señaló compartir el argumento relativo a que si la violación respectiva no trasciende al proceso democrático afectando la función material del Congreso respectivo no hay causa invalidante del acto legislativo.

Por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia se aprobó la propuesta modificada del proyecto consistente en reconocer la validez del proceso legislativo del que derivó el Decreto 241 impugnado, en virtud de que la violación advertida es

intrascendente. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció que formulará voto particular.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno el considerando Octavo, en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Segundo de reconocer la validez del Decreto 241, por el que se reforma el artículo 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, publicado en el Periódico Oficial del Estado, número cuarenta y ocho, toda vez que el Congreso de esa entidad al emitir la norma cuya invalidez se reclama, fundamentó su actuar en los artículos 115, fracción I, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, párrafo primero, fracción XIX, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, aunado a que en la iniciativa de la reforma estableció que en la referida ley no existía la claridad suficiente respecto las ausencias y suplencias del Presidente Municipal, por lo que se propuso la iniciativa, en virtud, de la necesidad de especificar claramente los supuestos en que serán cubiertas las ausencias de ese integrante del ayuntamiento.

El señor Ministro Gudiño Pelayo manifestó interrogantes sobre el tratamiento que se da en el proyecto ya que conforme al párrafo quinto de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal, el Congreso Local tiene la atribución para establecer un régimen de suplencias en caso

de ausencia del Presidente Municipal y estimó que en su configuración se deben evitar injerencias que afecten la libertad municipal, lo que podría no estar siendo atendido respecto del numeral impugnado.

Agregó que el precepto impugnado prevé que ante la falta temporal del Presidente Municipal por ausencia o licencia no mayor a quince días será cubierto por el primer regidor o el que siga en número y que en caso de que exceda de quince días pero no sea definitiva, el Congreso designará un presidente municipal que cubra la vacante sin mencionar que la designación deberá recaer en el suplente en primer término.

Además, la Ley del Municipio de Durango en sus artículos 53 y 54 establece que las faltas definitivas o temporales por licencia de más de dos meses de los regidores y síndicos propietarios se cubrirá por los suplentes y que en caso de impedimento legal o físico de éstos será cubierta por el regidor designado por el Ayuntamiento para el síndico, y por los candidatos que quedaran en lugar preferente en la lista respectiva, para el caso de los regidores.

Estimó que la Legislatura del Estado de Durango en este precepto ejerció la atribución que le confiere el artículo 115 constitucional respetando la autonomía municipal, lo que no sucede con la norma impugnada.

Señaló que en el primer párrafo del artículo impugnado se prevé que se designará un presidente Municipal Provisional, en cambio ante la falta definitiva del Presidente Municipal será cubierta por un Presidente Municipal suplente. En caso de impedimento legal o físico de éste, será cubierto por su suplente, lo que estimó incongruente.

Por ende, cuando se trata de ausencias temporales mayores de quince días sí se permite la intromisión directa del Congreso del Estado sin tomar en cuenta que ya existe un presidente municipal suplente, en cambio cuando se trata de ausencias definitivas sí entra el presidente suplente.

Por otra parte, estimó discutible que la ley impugnada señale que la persona designada por el legislativo no tenga que cumplir el requisito consistente en no ser secretario o subsecretario de despacho del Poder Ejecutivo del Estado, Procurador o Subprocurador General de Justicia del Estado, Diputado en ejercicio ante el Congreso del Estado, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado o del Tribunal Estatal Electoral, miembro del Consejero de la Judicatura del Poder Judicial, funcionario municipal, servidor público de mando superior de la Federación, ni militar en servicio activo, salvo que hubiere sido separado de su cargo noventa días antes de la elección.

Manifestó no compartir lo señalado en el proyecto en el sentido de que la designación de un Presidente Municipal sustituto no implica una elección sino un acto de carácter legislativo, ya que acorde a lo resuelto en la controversia constitucional 114/2006, sí se está en presencia de una elección.

Además, señaló que si se sostiene tal como lo hace la consulta para declarar la validez de esta porción normativa, que la finalidad de la fracción IV del artículo 108 de la Constitución local radica en evitar que quienes ocupan los cargos aludidos se valgan de ellos para contender en elecciones por los diversos puestos del ayuntamiento, consideró que dicha razón también podría comprender un proceso de elección indirecto, como la designación de Presidente Municipal por parte del Congreso, pues los referidos servidores públicos podrían ejercer influencia en la estructura de gobierno para ser electos como Presidentes Municipales, por lo que propuso analizar con mayor detenimiento si es correcta la razón que se da para reconocer la validez de la porción normativa impugnada o si ello podría derivar de la confrontación entre el numeral combatido con el texto de la Constitución Federal.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló la necesidad de fijar el alcance de la letra “o” que se prevé en el párrafo cuarto de la fracción I del artículo 115 constitucional, en el sentido de si solo ante la falta de suplentes puede el

legislador establecer otro sistema o si necesariamente debe atenderse al suplente, máxime que podrían quedar sin sentido la existencia de los sistemas de suplencias previstos en las normas locales.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que implícitamente resolvió su duda, en el sentido de que los Estados no deben intervenir en el gobierno municipal, con el objeto de que los propios Ayuntamientos puedan regenerar sus propios órganos, siempre y cuando conserven más de la mitad de sus miembros, es decir que la democracia interna sea suficiente para resolver sus problemas. Aun cuando fuera una postura radical, estimó que la “o” no es un camino disyuntivo para el legislador pues solamente que no pueda operar la suplencia podrá el legislador intervenir.

El señor Ministro Gudiño Pelayo indicó que desde la propia Constitución General existe un límite al contenido de las leyes que emita el Congreso, ya que éstas deben respetar la autonomía municipal y los diversos principios que derivan de aquélla, pues de aceptarse lo contrario podría llegarse al extremo de que la ley facultara al gobernador para nombrar presidente municipal a quien estimara conveniente. Por ende estimó que no se respeta la autonomía municipal cuando el Congreso local tiene atribuciones para designar ante faltas temporales al Presidente Municipal suplente.

El señor Ministro Aguilar Morales propuso abordar el tema de fundamentación y motivación del acto legislativo, estimando conveniente ajustar las consideraciones del proyecto.

Por otro lado, estimó necesario pronunciarse sobre tres aspectos, a saber: primero: atendiendo a la disposición constitucional, la porción normativa “o” con o sin coma, lleva a determinar que siempre debe haber suplencia o el legislador estatal puede determinar una forma de suplencia; segundo, si se disminuye la autonomía municipal cuando el Congreso nombra al Presidente Municipal ante faltas temporales y tercero si complementando el segundo aspecto, el Congreso estatal carece de facultades, toda vez que solo puede legislar en materia municipal con la obligación de que sea en el sentido de fortalecer al Municipio, o sólo se puede no afectar a éste, lo que debe entenderse como una prohibición de no afectar su autonomía.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló de relevancia determinar si la “o” es una disyuntiva o bien otro supuesto, estimando que la interpretación acorde a la autonomía municipal es la que permite concluir que si alguno de los miembros dejara de desempeñar su cargo será sustituido por un suplente, sin que sea lógico el que ante una ausencia menor intervenga el Congreso y en la ausencia

definitiva se incorpore el suplente pues ello implica que el Congreso puede lo menos y no puede lo mas.

Por otra parte, estimó que al establecerse que en el caso del Presidente Municipal con faltas temporales será el Congreso el que nombre al suplente y, en cambio, ante faltas definitivas entrará en funciones el suplente de aquél, se trata de una forma burda de intervención en el ámbito municipal.

A las doce horas con cincuenta y cinco minutos el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia decretó un receso y la sesión se reanudó a las trece horas con quince minutos.

El señor Ministro Silva Meza se manifestó en contra del proyecto, compartiendo lo señalado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea respecto a que se está frente a una clara intromisión del Congreso en relación con las atribuciones y al fortalecimiento municipal.

Estimó que la disposición constitucional del artículo 115 establece una prelación u orden con una lógica constitucional vinculada con el Ayuntamiento y con el Presidente Municipal, lo que sugiere un orden, de tal forma que, primero sería el suplente y posteriormente el nombramiento recaería en manos del Congreso.

Agregó que analizó la normativa municipal de todos los Estados de la República señalando algunos ejemplos como la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, en su artículo 46 respecto de las faltas temporales del Presidente Municipal que cubrirá el primer regidor y en ausencia de éste, el que le sigue en número; la Ley Municipal para el Estado de Baja California en su artículo 42 respecto a la solicitud de licencia para separarse provisional o temporalmente del cargo de un munícipe, que será resuelta en definitiva por el ayuntamiento de conformidad con su Reglamento Interno; la Ley Orgánica de Baja California Sur y la relativa al Estado de Campeche, en relación con que la falta temporal del Presidente Municipal se cubrirá por el primer regidor y en ausencia de éste, la que siga en número, indicando que éstas tienen la lógica constitucional de respetar la autonomía municipal pues cuando la suplencia ante las faltas temporales no recae en el suplente, está determinada por el Ayuntamiento y no por el Congreso en primera instancia. En ese orden, convino que el Congreso puede ser una última instancia para nombrar suplente pero solamente cuando no sea posible nombrar al que corresponda de origen. Por ende, estimó que sí hay una intromisión en las atribuciones constitucionales por la norma impugnada, toda vez que violenta lo previsto en el artículo 115 constitucional.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia se manifestó a favor del proyecto salvo por lo que se refiere al

Presidente Municipal provisional. Precisó que conforme a la norma impugnada la falta temporal del Presidente Municipal propietario no mayor a quince días, será cubierta por el primer regidor o el que le siga en número, lo que debía entenderse que si hay impedimento para el primero, ocupará el cargo aquél que le siga en número, y en el caso de ausencias que exceden de quince pero no de cien días, aquí es donde se nombra al Presidente Municipal provisional lo que supone la licencia respectiva; en caso de una falta mayor a cien días no habría licencia y se estaría frente a una falta definitiva, por lo que el Presidente Municipal suplente será el que toma el lugar ante ausencias definitivas.

Estimó que el primer punto a definir es qué interpretación se da al párrafo penúltimo de la fracción I del artículo 115 constitucional, surgiendo la interrogante sobre el alcance de la expresión “si un miembro dejare de desempeñar el cargo”, por lo que ante una licencia hasta por quince días es necesario determinar si éste supuesto implica dejar de desempeñar el cargo. Consideró que el legislador local estima que el suplente solamente entra en funciones ante la falta definitiva del propietario, lo que no se da cuando se da una licencia, por lo que si la falta temporal es menor a quince días entrará en funciones el primer regidor. Sólo cuando la falta es mayor a quince días será el Congreso el que nombre al presidente provisional, lo que estimó falto de racionalidad constitucional pues no está justificado que ante

una licencia mayor a quince días que no implique falta definitiva sea el Congreso el que nombre al suplente.

Por otra parte, consideró necesario pronunciarse sobre si es tan fuerte la disposición constitucional que en el caso de que a falta de Presidente Municipal, por un periodo de uno, diez, quince o más días sea sustituido por un suplente. Estimó que sería más práctico que asumiera el cargo el regidor que está pagado por el Ayuntamiento y que cuenta con el conocimiento directo de la administración del Municipio, en lugar de que se ocupe por un suplente que fue elegido pero que al no ocupar el cargo, no cuenta con la experiencia necesaria.

Consideró que existe una interpretación funcional respecto a la previsión constitucional de que en caso de que el Presidente Municipal dejare el cargo, se debía entender que se alejaba de su función de manera definitiva, por lo que las faltas menores a cien días, no implicarían que entre en funciones el suplente.

En el caso de la falta definitiva surge la interrogante sobre si ante ésta existe un Presidente Municipal suplente por lo que puede surgir la disyuntiva que da la Constitución, y si existe suplente debe entrar éste en funciones, pero si no existe se deberá proceder como lo establezca la ley, por lo que no es inconstitucional que sea el Congreso el que se arroge la función de designarlo.

También indicó que si el suplente no está disponible será la legislatura la que realice la designación, lo que estimó también contravendría al 115 constitucional, aunque se trata de una hipótesis más lejana.

Por ende, sometió a consideración definir cómo se interpreta el párrafo cuarto de la fracción I del artículo 115 constitucional.

En ese tenor, propuso como primer punto a discusión elucidar cómo se debía interpretar el primer renglón del párrafo penúltimo del artículo 115 constitucional cuando prevé que si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, se estará en presencia de que se aleja definitivamente del mismo o si se trata también de faltas temporales.

El señor Ministro Franco González Salas recordó la relevancia de lo que resuelva el Pleno, siendo necesario tomar en cuenta que la Constitución establece un sistema de suplencias siendo necesario determinar si es absoluto o si queda a nivel de configuración estatal, máxime que el Presidente Municipal es un equivalente, con sus modalidades, al Ejecutivo Federal y a los Gobernadores, destacando que en algunos Estados, no existe un Presidente Municipal suplente.

En cuanto al alcance del citado párrafo cuarto, estimó que dejar el cargo implica la imposibilidad del ejercicio de éste, por lo que un día de ausencia no entraría en ese supuesto, siendo conveniente reflexionar sobre qué sucede si ese día se requiere adoptar una decisión relevante.

Estimó que la primera discusión se puede dejar pendiente, ya que la normativa impugnada se refiere a la existencia de un suplente.

Por ende, al haber suplente puede suceder, ante una ausencia temporal o definitiva, que aquél no pueda ocupar el cargo, supuesto en el cual operara el sistema derivado de lo que disponga la ley.

Señaló que en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 115 constitucional se indica “las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de sus cargos, se entiende también el Presidente Municipal, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato”, por lo que si se obliga a un suplente a acudir por un día a tomar el cargo ya no podrá participar en la siguiente elección, recordando que en algunos casos el síndico es el que debe ocupar el cargo ante las faltas menores.

Estimó que en este caso, si se obligara a un suplente a ocupar el cargo por un día, se le impediría que se postulara para la siguiente elección, conforme a lo previsto en el artículo 115 constitucional.

En el caso de que la ausencia temporal sea mayor a quince días estimó que no existe causa razonable para que el Congreso designe al suplente, en la inteligencia de que ante la ausencia de éste sí sería razonable que interviniera el Congreso local.

Por ende, señaló que estaría por la invalidez de la segunda parte del párrafo primero del artículo 52 impugnado.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que podría descartarse la invalidez del primer supuesto, siendo necesario concluir sobre la invalidez del segundo supuesto, es decir, cuando las faltas temporales exceden de quince días, respecto del cual estimó que es inválido tomando en cuenta lo expresado en esta sesión.

Además, precisó que existen otros dos supuestos previstos en el párrafo segundo consistentes en las faltas temporales que excedan de quince días por ausencia o licencia del Presidente Municipal que no excedan de quince días, serán suplidos por el primer regidor o por el que les sigue en número; y, las faltas temporales que exceden de quinde días, que implica la intervención directa del Congreso

del Estado. Agregó que quedaría pendiente la excepción del artículo 108 respecto a los requisitos.

Además, manifestó que existía una tercera hipótesis respecto a que la falta definitiva del Presidente Municipal será cubierta por el Presidente Municipal suplente.

Sometida a votación económica la propuesta modificada consistente en que es constitucional la primera parte del párrafo primero del artículo 52 de la de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas manifestó que a fojas ciento quince de proyecto se señala que la norma impugnada prevé los dos supuestos mencionados; tomando en cuenta que no se trata de ausencias definitivas, por lo que el Presidente Municipal propietario no ha dejado de desempeñar su cargo, sino que se encuentra ausente por un determinado tiempo.

Agregó que se prevé una situación diversa cuando tanto el Presidente Municipal propietario y el suplente se

encuentran con alguna incapacidad médica o legal para el desempeño de su cargo, momento en el que entraría el Presidente Municipal sustituto.

Sometida a votación la propuesta consistente en declarar la invalidez de la porción normativa del párrafo primero del artículo 52 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, en la porción normativa que señala: “Cuando las faltas temporales sean de más de quince días consecuentitos, el Congreso del Estado designará un presidente provisional que cubra la vacante, la persona sobre la que recaiga ese nombramiento deberá cubrir los requisitos previstos en el artículo 108 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango”, se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó que la votación anterior no afectará la decisión tomada respecto de acciones de inconstitucionalidad, toda vez que lo importante es la regularidad de la norma en forma abstracta con la Constitución. Agregó que se presentó una prueba superveniente consistente en los alegatos de la diputada Claudia Ernestina Hernández Espino, de la que se

desprende que los Presidentes Municipales de Durango y de Gómez Palacio presentaron solicitud de licencia definitiva a sus cargos, las que se otorgaron, por lo que se nombró a dos Presidentes Municipales sustitutos.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas recordó que la norma vigente lo es, hasta en tanto se declara su invalidez, por lo que no podría tener efectos retroactivos ni afectar actos consumados la sentencia que dicte este Alto Tribunal.

La señora Ministra Luna Ramos mencionó que el análisis de constitucionalidad del presente asunto es abstracto, por lo que aunque en el mundo fáctico se haya dado la aplicación de la norma, no tiene relación con la acción de inconstitucionalidad.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó necesario valorar las consecuencias de la respectiva declaración de invalidez pues si se declara ésta es necesario analizar qué sucede respecto de los actos en los que se aplicó, pues surgiría la interrogante sobre si son actos consumados o de tracto sucesivo, lo que podría analizarse en su momento.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia recordó que no puede ser acto reclamado en una acción de inconstitucionalidad los nombramientos de Presidentes

Municipales, en la inteligencia de que lo informado por el señor Ministro Aguirre Anguiano revela que no se aplicó en el caso concreto la porción normativa declarada inválida que se refiere a Presidentes Municipales provisionales, no sustitutos.

El señor Ministro Aguirre Anguiano mencionó que efectivamente esa porción no se aplicó en los nombramientos referidos, en la inteligencia de que con independencia de que se haya llamado a los suplentes previamente lo cierto es que el párrafo segundo del artículo 52 impugnado es inconstitucional al permitir que sea el Congreso del Estado el que nombre al Presidente Municipal ante falta definitiva del titular y del suplente.

Al respecto estimó que si en el caso de la desaparición de Ayuntamientos debe intervenir subsidiariamente el Congreso, por ende, las leyes que emanen de la fracción I del artículo 115 constitucional, para cumplir con este dispositivo deben respetar la autonomía municipal y, por ende, no debe ser el Congreso local el que nombre al Presidente sustituto.

Agregó que los temas faltantes por analizar son de gran entidad por lo que solicitó que el asunto quedara en lista para que desahogados los urgentes se continúe con el estudio de esta acción de inconstitucionalidad.

Sesión Pública Núm. 9

Jueves 21 de enero de 2010

El señor Ministro Gudiño Pelayo señaló que cuando se suspende la discusión de un asunto se afecta el análisis respectivo, por lo que ante lo manifestado por el señor Ministro Aguirre Anguiano es conveniente continuar el próximo lunes con este asunto, y al concluirlo, abordar los amparos en revisión relacionados con la Ley del Impuesto Empresarial de Tasa Única, lo que se aprobó por unanimidad de votos.

El señor Ministro Presidente declaró que el asunto y los demás continuarán en lista, concluyó la sesión a las catorce horas y convocó al Tribunal Pleno para la sesión pública que se celebrará el lunes veinticinco de enero del año en curso a las diez horas con treinta minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.