

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 61
O R D I N A R I A
LUNES 8 DE JUNIO DE 2015

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cuarenta y cinco minutos del lunes ocho de junio de dos mil quince, 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 Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I., Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán.

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

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número sesenta ordinaria, celebrada el jueves cuatro de junio del año en curso.

Por unanimidad de once votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el lunes ocho de junio de dos mil quince:

I. 64/2013

Controversia constitucional 64/2013, promovida por el Municipio de Ahome, Estado de Sinaloa, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad, demandando la invalidez del Decreto número 778 por el cual se adicionó un artículo 105 Bis a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa, publicada en el Periódico Oficial del Estado de veintisiete de febrero de dos mil trece. En el proyecto formulado por la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas se propuso: *“PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Ahome del Estado de Sinaloa. SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 105 Bis de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa.”*

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas realizó la presentación del asunto. Señaló que, esencialmente, el municipio actor alegó que el Congreso local invadió su facultad para expedir reglamentos municipales, consagrada en el artículo 115 constitucional, ya que el decreto combatido contraviene el Reglamento Municipal sobre Estaciones de Servicios Ahome, además de que el ayuntamiento no fue emplazado ni notificado, a través de su síndico procurador, al procedimiento legislativo respectivo, por lo que no se cumplieron las formalidades esenciales, violándose en su perjuicio las garantías de audiencia y debido proceso contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales. El proyecto propone declarar procedente pero infundada la controversia constitucional para reconocer la validez del artículo 105 Bis de la Ley de Desarrollo Urbano

del Estado de Sinaloa. Propuso someter a la valoración del Tribunal Pleno los considerandos procesales del proyecto.

Modificó el considerando quinto, relativo a la legitimación pasiva, en su inciso b), para especificar que el Director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Sinaloa tiene facultades de representación únicamente por virtud de su nombramiento, en términos del artículo 50, fracción III, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Sinaloa, suprimiéndose el resto de las consideraciones de este apartado.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la discusión en torno a los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión y certeza de los actos reclamados, a la oportunidad de la controversia constitucional, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

El señor Ministro Franco González Salas advirtió que, en el considerando de oportunidad, se dice que el Poder Ejecutivo señaló que el plazo para presentar la demanda feneció el once de abril, siendo que al parecer no precisó fecha alguna, lo que es conveniente verificar. Asimismo, en el considerando de la legitimación pasiva del Poder Legislativo apuntó que se habla de la “Ley Orgánica del Poder Legislativo”, debiendo ser “Ley Orgánica del Congreso”. En cuanto al considerando de legitimación pasiva

del Poder Ejecutivo, indicó que compareció un director jurídico con poder notarial, recordando que en los precedentes de este Tribunal Pleno se ha establecido que los comparecientes deben estar acreditados en ley; adelantó que, de mantenerse el proyecto en esos términos, significaría un matiz en el criterio.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas recordó haber modificado el proyecto para reconocer el carácter del Director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Sinaloa en virtud del artículo 50, fracción III, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Sinaloa, y que se suprimiría el resto de las consideraciones de este apartado.

El señor Ministro Franco González Salas insistió que se introduciría un cambio.

La señora Ministra Luna Ramos sugirió dar contestación en el sentido de que el artículo 11, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe una representación por otro medio que no sea la ley.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas modificó el proyecto con la sugerencia realizada.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto (modificado) relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión y certeza de los actos reclamados, a la oportunidad de la controversia constitucional, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas en el inciso b) del considerando quinto, Zaldívar Lelo de Larrea con reservas en el inciso b) del considerando quinto, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas realizó la presentación de los considerandos séptimo y octavo relativos, respectivamente, a la precisión de la litis y a la participación de los municipios del Estado de Sinaloa en el proceso legislativo. El proyecto, en el primero de estos considerandos, propone examinar las violaciones relativas al proceso legislativo, en respuesta al criterio de prioridad en el estudio de dichas violaciones por parte de este Alto Tribunal, por lo que se considera que no es posible atender la solicitud del municipio actor consistente en analizar primero las violaciones directas a la Constitución Federal. Luego, en el segundo de estos considerandos, se estima que, en el caso, no se puede sostener que el Congreso local tuviera la obligación de notificar al

ayuntamiento actor del proceso legislativo en que se discutió la Ley de Desarrollo Urbano, dado que ello es obligatorio sólo cuando la iniciativa sea presentada por los ayuntamientos respectivos, interpretando las reglas correspondientes de la Constitución Local y la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sinaloa, por lo que se declaran infundadas las violaciones aducidas y relativas a los artículos 14 y 16 constitucionales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la discusión en torno al considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia.

El señor Ministro Medina Mora I. consideró que no debería ser la materia de una controversia constitucional la interpretación de una disposición de la Constitución Local, como en el caso, es decir, una cuestión de mera legalidad, sino una violación directa del artículo 115 de la Constitución Federal. Se manifestó de acuerdo con el resto del proyecto.

La señora Ministra Luna Ramos compartió lo dicho por el señor Ministro Medina Mora I., por lo que se apartará de este considerando, en razón de que las violaciones indirectas a la Constitución Federal no son susceptibles de impugnarse vía controversia constitucional; sin embargo, dado el criterio mayoritario, votaría en el fondo.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas sostuvo el proyecto en sus términos.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia, la cual se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con aclaraciones en cuanto al tema de las violaciones procesales, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. con aclaraciones en cuanto al tema de las violaciones procesales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la discusión en torno al considerando séptimo, relativo a la precisión de la litis.

La señora Ministra Luna Ramos anunció que se apartaría de este considerando, por las razones expresadas por el señor Ministro Medina Mora I.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando séptimo, relativo a la precisión de la litis, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. con salvedades, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas agregó a la presentación del considerando octavo que, de la lectura del artículo 46 de la Constitución Local, cuyo contenido se reproduce en el artículo 163 de la Ley Orgánica del Congreso Local en relación con sus diversos artículos 45 y 190, se infiere que sólo en los casos en que la iniciativa se presente por el Poder Ejecutivo del Estado, por el Supremo Tribunal de Justicia o por los ayuntamientos, se les debe dar la participación respectiva, en razón de que el órgano que la presenta es el principal interesado en su aprobación. Por estas razones, recordó que el proyecto propone declarar infundadas las violaciones a las garantías de audiencia y debido proceso previstas por los artículos 14 y 16 constitucionales.

El señor Ministro Cossío Díaz se pronunció de acuerdo con el proyecto y su interpretación pues, a diferencia de la controversia constitucional 58/2013, el caso concreto trata del tema de la iniciativa, no de afectación de competencias; por lo que si la iniciativa fue presentada por diversos miembros del Congreso, no tiene por qué participar el ayuntamiento.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales estimó que, aun cuando existen precedentes que se resolvieron en el sentido de darle oportunidad al municipio de participar, sólo debe participar el municipio en el proceso legislativo cuando se trata de una defensa de sus propios intereses, por

lo que votaría en favor del proyecto para establecer, a partir de ahora, este criterio.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas recalcó que el proyecto interpreta estrictamente las disposiciones legales, en específico la porción que indica “en sus respectivos casos”, en el sentido de que se debe dar oportunidad de intervención al municipio siempre y cuando la iniciativa sea presentada por éste.

La señora Ministra Luna Ramos se apartó de este considerando porque el artículo 46, fracción I, de la Constitución Local indica que todo proyecto de ley o decreto se discutirá observándose que “tres días a lo menos, antes de la discusión de las leyes o decretos, la Cámara dará aviso al Ejecutivo del Estado o al Supremo Tribunal de Justicia, o con la oportunidad necesaria, a los Ayuntamientos en sus respectivos casos, a fin de que si lo estiman conveniente, envíen un Representante, que con voz, pero sin voto, tome parte en las discusiones”, en la inteligencia de que “en sus respectivos casos” debe entenderse cuando los municipios tendrán una afectación o pueda tener facultades concurrentes, como se ha resuelto en precedentes, siendo que en el caso concreto concierne al ayuntamiento lo relativo a la ubicación de ciertas estaciones de gasolina.

El señor Ministro Pérez Dayán, respecto del precedente referido por el señor Ministro Cossío Díaz, indicó que se trataba de una ley ambiental que fue discutida sin la participación de las comisiones dada la urgencia de la

existencia de verificentros; sin embargo, se manifestó plenamente en favor del proyecto porque, en el caso, la iniciativa provino del propio Congreso local, por lo que no se debe generar un criterio de aplicación amplia.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se expresó conforme con el proyecto, pues es consistente con su voto minoritario en el precedente en cita. Sugirió fortalecer el proyecto con un análisis histórico del artículo respectivo de la Constitución de Sinaloa, consistente en que en mil novecientos veintidós los municipios no tenían una competencia material, por lo que la intención del legislador local era que intervinieran en el procedimiento cuando presentaran iniciativas.

El señor Ministro Cossío Díaz coincidió con el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, agregando que la última reforma a ese artículo de la Constitución Local se dio en mil novecientos setenta y nueve y las competencias puntuales se establecieron hasta mil novecientos noventa y nueve. Sugirió que se aclarara que la diferencia central con los criterios anteriores era que en algunas legislaciones locales se preveía la participación de los municipios cuando afectaran sus competencias, siendo que la razón actual es por la presentación de la iniciativa. Adelantó que no debería abordarse en este momento el tema de los efectos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó de acuerdo con el proyecto, precisando que el Tribunal Pleno no ha sido contradictorio ni inconsistente en esta

materia, puesto que ajusta el análisis de la legislación local de acuerdo al caso concreto, no así la argumentación.

El señor Ministro Franco González Salas se pronunció en favor del proyecto. Recordó que el Tribunal Pleno no incurre en contradicción de criterio, puesto que ha establecido que cuando la Constitución Federal no establece norma, método o sistema para que los Estados regulen sus procesos internos, se deja un amplio margen de configuración, lo que no los torna inconstitucionales; pero se tiene que analizar el caso concreto para valorar si se compadece de los principios democráticos de respeto a las minorías en el proceso, fundamentalmente. En el caso, se sumó a quienes concuerdan con la interpretación del proyecto.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales recalcó que ha habido diferencias en cuanto a la falta de participación de los municipios, ya que en algunas ocasiones ha ameritado la reposición del procedimiento legislativo, puesto que a veces concierne a las competencias de los municipios o a veces a una iniciativa presentada de su parte. Adelantó que, en esta propuesta, se continuará con el análisis de la competencia, para determinar si el municipio tenía o no las facultades para regular la materia de mérito.

El señor Ministro Pardo Rebolledo indicó que lo que está definiendo el criterio de este Tribunal Pleno es la Constitución y legislación locales. Externó la duda concerniente a que los artículos 45 y 46 de la Constitución

Local que se citan parecieran estar desvinculados, proponiendo el proyecto armonizarlos para concluir que la posibilidad de los municipios de presentar iniciativas (artículo 45, párrafo último) repercute en la oportunidad de darles aviso (artículo 46), por lo que manifestó preocupación de que la interpretación propuesta sea en exceso restrictiva respecto de la posibilidad de los ayuntamientos de intervenir en el debate legislativo. Expresó otra duda en el sentido de si, con la interpretación propuesta, sólo deberá intervenir con voz, pero sin voto, el ayuntamiento que haya presentado la iniciativa o si habría que dar vista a todos los ayuntamientos del Estado para que intervinieran en el debate de la ley, puesto que pudiera afectarse una competencia o el ámbito de atribuciones de los ayuntamientos en general.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas modificó el proyecto para realizar un análisis histórico de la Constitución Local y de su reforma en mil novecientos setenta y nueve, así como para aclarar por qué no se incurre en contradicción con los diversos precedentes.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del considerando octavo, relativo a la participación de los municipios del Estado de Sinaloa en el proceso legislativo, la cual se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y

Presidente Aguilar Morales. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Presidente Aguilar Morales anunció voto concurrente.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas realizó la presentación del considerando noveno, relativo a la invasión a la facultad reglamentaria municipal. El proyecto propone declarar infundado el argumento consistente en que el Congreso local invadió la facultad reglamentaria del municipio, en relación con las contenidas en el artículo 115, fracción V, incisos a), b), c), d) y f), constitucional, con base en lo resuelto en la controversia constitucional 94/2009, esto es, que los municipios no cuentan con una facultad exclusiva en esta materia, por lo que no resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 128/2005 invocada por el municipio actor, ya que la materia “desarrollo urbano” no se comprende en el artículo 115, fracción II, constitucional y, por ese motivo, su regulación no se lleva a cabo mediante las leyes de bases generales de la administración pública municipal. En ese tenor de ideas, se analiza la Ley General de Asentamientos Humanos, de la cual se apreció que las legislaturas de las entidades federativas tienen facultades para legislar sobre el ordenamiento territorial, mientras que los municipios pueden regular los usos y destinos de áreas y predios en los centros de población; así, las legislaturas estatales deben establecer las disposiciones para la asignación de usos y destinos de áreas y predios compatibles con los centros de población, como lo indica el artículo 32, fracción I, de esa Ley General.

A partir de ello, se analizó el artículo impugnado, del cual se aprecia que el Congreso del Estado legisló las condiciones a que se deben ajustar los predios que, en el ordenamiento territorial, se destinen para establecer gasolineras o estaciones de servicio, lo que se ciñe al artículo 8 de la Ley General, en relación con las facultades del citado artículo 32. En esas circunstancias, el proyecto propone reconocer la validez del artículo 105 Bis de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa.

La señora Ministra Luna Ramos coincidió con el tratamiento del proyecto, pues no se trata de una ley orgánica municipal, sino de la Ley General de Asentamientos Humanos, por lo que no se viola el artículo 115, fracción II, constitucional. A pesar de coincidir con este considerando, estimó que el anterior resultaba suficiente para decretar la invalidez del artículo en cuestión.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales se expresó en contra del proyecto porque se invade la facultad del municipio, recordando el precedente de la contradicción de tesis 11/2010, en el que se analizó el artículo 115 constitucional y la Ley General de Asentamientos Humanos, determinando que existían facultades concurrentes, entre otras, la regulación de las condiciones de seguridad. Por esa razón, consideró que debería declararse fundado el argumento. Recordó que trataba de la distancia de las gasolineras en relación con las escuelas.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando noveno, relativo a la invasión a la facultad reglamentaria municipal, la cual se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán. El señor Ministro Presidente Aguilar Morales votó en contra. La señora Ministra Luna Ramos estimó innecesario pronunciarse sobre este tema al considerar fundado el considerando planteado previamente. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Aguilar Morales, el secretario general de acuerdos dio lectura a los puntos resolutivos que regirán el presente asunto, de la siguiente forma:

“PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Ahome del Estado de Sinaloa. SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 105 Bis de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa.”

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutivos, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora

I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

El secretario general de acuerdos dio cuenta con el siguiente asunto de la lista:

II. 31/2014

Controversia constitucional 31/2014, promovida por el Municipio de Cosolapa, Distrito de Tuxtepec, Estado de Oaxaca, demandando la invalidez del Decreto 536 por el que se declara la suspensión provisional del Ayuntamiento del citado Municipio y se faculta a la Junta de Coordinación Política para designar a un encargado de la administración municipal, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinticinco de marzo de dos mil catorce, así como el artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado, con motivo de su primer acto de aplicación en el decreto mencionado. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, así como del decreto 536, publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el veinticinco de marzo de dos mil catorce. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca.”*

El señor Ministro ponente Cossío Díaz realizó la presentación del asunto. Propuso someter a la valoración del Tribunal Pleno los apartados procesales del proyecto.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta de los apartados I, II, III, IV, V, VI y VII relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite de la controversia constitucional, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz realizó la presentación del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos. El proyecto propone declarar la invalidez del artículo impugnado porque contraviene lo dispuesto por el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución, ya que faculta a la legislatura local para que, ante una situación de violencia grave, vacío de autoridad o estado de ingobernabilidad, declare la suspensión de un ayuntamiento como una medida cautelar, lo que va más allá de lo previsto en el citado artículo 115, pues éste se refiere a la facultad de suspensión de ayuntamiento como un procedimiento definitivo, tomando en cuenta los precedentes de las

controversias constitucionales 49/2003 y 43/2004. Asimismo, se propone declarar la invalidez del Decreto número 536 que declaró como medida cautelar la suspensión provisional del Ayuntamiento de Cosolapa y autorizó a la Junta de Coordinación Política del Congreso del Estado para designar un encargado de la administración municipal hasta resolver la situación definitivamente, pues se emitió con fundamento en el artículo 59 de referencia, además de que se evidenció la falta de audiencia en relación con los hechos tomados en cuenta para decretar esa suspensión.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se pronunció en favor del proyecto, en tanto que la figura de la suspensión provisional del ayuntamiento en el procedimiento creado para su desaparición resulta una desaparición de facto del gobierno municipal, pues no se establece plazo para su duración, por lo que al ser arbitraria la norma, es violatoria del artículo 115, fracción I, constitucional y, por consecuencia, debe declararse la invalidez tanto del precepto impugnado como su acto de aplicación.

El señor Ministro Medina Mora I. se expresó a favor del proyecto, precisando que tanto la suspensión como la medida cautelar deben considerarse como una sanción y, por tanto, son contrarias a lo establecido por el artículo 115 constitucional. Estimó que la suspensión como medida provisional del artículo 59 en combate, si bien no es arbitraria por estar sujeta a los extremos del artículo 115

constitucional, no corrige su inconstitucionalidad, pues priva a una autoridad legítimamente electa de su capacidad de ejercer las funciones para las cuales fue designada por los ciudadanos en términos constitucionales.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que en algunos precedentes se había declarado la inconstitucionalidad del artículo 87 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca porque establecía la posibilidad de desaparecer o suspender a un municipio sin otorgar garantía de audiencia previa, es decir, por las razones expresadas por el señor Ministro Medina Mora I. en torno al artículo 115, fracción II, constitucional. Indicó que el artículo 59 materia de estudio, a pesar de que salva la garantía de audiencia previa para la suspensión como medida cautelar, contraviene el artículo 115 constitucional porque éste no determina que ninguno de los procedimientos que prevé (desaparición, suspensión y revocación de mandato) se trate de una medida cautelar, sino que los procedimientos respectivos conducen a una resolución final. En el caso, señaló que la solicitud de suspensión provisional no especifica si es relativo a una desaparición, una revocación de mandato o de una simple suspensión, además de que no sería dable una suspensión provisional dado el nombramiento por elección popular que esas autoridades municipales tienen, por lo que coincidió con el sentido del proyecto.

El señor Ministro Franco González Salas indicó que, en términos del artículo 115 constitucional, la suspensión y la desaparición del ayuntamiento requieren exactamente las mismas condiciones constitucionales, y que la diferencia entre estas figuras radica en la definición por parte de la legislatura local de las causas graves. Reflexionó acerca de qué es lo que pasaría si al artículo impugnado se le eliminara las menciones de “provisional”. Retomó que ha sido problemático identificar la división tajante entre las dos figuras citadas, pues ambos procedimientos se encuentran inmersos recíprocamente, sin que esto implique un pronunciamiento de su parte porque no existe otra figura de suspensión. Consecuentemente, estimó que el argumento del último párrafo de la página treinta del proyecto no debería redactarse en términos absolutos, a saber, que el artículo 115 constitucional en ningún momento contempla la suspensión del ayuntamiento como una medida cautelar pues, de presentarse una situación de verdadera urgencia, cabría la posibilidad de aplicar la figura, por lo que se separaría de esa afirmación tajante.

Refirió que en el estudio del proyecto concerniente a la iniciativa de creación de la figura por parte del Constituyente, se resaltó que se debe *“respetar la esencia de nuestras instituciones plasmadas en los principios de libertad y autodeterminación de las entidades federativas, sin invadir o lesionar aquellas facultades que por virtud del pacto federal y de acuerdo con nuestra forma republicana se encuentran conferidas a los Estados en los artículos 40, 41 y 124 de*

nuestra Carta Magna”, es decir, se deja un amplio margen de configuración al Congreso estatal, razón por la cual se separaría del proyecto, ya que las razones dadas no son suficientes para definir en qué casos puede haber suspensión y en qué otros la desaparición.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales se manifestó de acuerdo con el proyecto porque no se trata de una medida cautelar, como se ha resuelto en otras controversias constitucionales, en el sentido de que, cuando la Constitución establece la suspensión, la prevé como una medida única o definitiva, no provisional ni condicionada a una resolución posterior. Indicó que la diferencia entre la desaparición del municipio y la suspensión atañe a la temporalidad, es decir, la suspensión es por tiempo determinado. En estos términos, refirió que el artículo 59 impugnado no atiende a la naturaleza de la suspensión prevista en el artículo 115 constitucional. Estimó que podrían citarse los precedentes 77/2009 y 90/2009 que tratan de la garantía de audiencia, pero resultaría inútil ya que, en el caso, no se trata de una resolución definitiva.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz modificó el proyecto para eliminar el estudio con el carácter de a mayor abundamiento, relativo a la garantía de audiencia.

Respecto de lo expresado por el señor Ministro Franco González Salas, estimó que la suspensión no puede ser medida cautelar de la desaparición, puesto que ésta tiene un sentido técnico en términos del artículo 76, fracción V,

constitucional, existiendo además doctrina constitucional importante sobre ese concepto, cuyas causas son físicas, jurídicas o políticas; mientras que la suspensión es el acto mediante el cual el Congreso se enfrenta al ayuntamiento.

El señor Ministro Franco González Salas precisó que el artículo 76 constitucional no establece la figura de la suspensión, sino la desaparición de poderes con un procedimiento diferente al del artículo 115 constitucional. También precisó que en este Tribunal Pleno nunca se había votado específicamente el problema de la suspensión, siendo que en el caso votaría en contra, en razón de que la inconstitucionalidad del precepto podría devenir de no haberse dado la garantía específica de los alegatos, lo cual sí fue motivo de análisis de este Alto Tribunal en precedentes.

El señor Ministro Pardo Rebolledo compartió las preocupaciones del señor Ministro Franco González Salas porque la desaparición y la suspensión son diferentes, esto es, la suspensión debe ser una medida temporal, por lo que adelantó dudas respecto de la afirmación del proyecto consistente en que las dos no pueden coincidir dentro de un mismo procedimiento. En ese sentido, también externó la duda consistente en qué medidas podrían hacer frente a las circunstancias excepcionales de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca (violencia grave, vacío de autoridad o estado de ingobernabilidad), a partir de lo cual consideró que ambas figuras no necesariamente se excluyen, sino que son

distintas temporalmente, por lo que no serían contrarios a la interpretación de esta Suprema Corte ni al artículo 115 constitucional de otorgarse la debida audiencia, por lo que también se apartaría de esta parte del proyecto.

El señor Ministro Pérez Dayán recapituló que existen dos posiciones: la del proyecto, que descarta la posibilidad de una suspensión temporal al no ser compatible con la naturaleza de las dos figuras, y la otra, que da a entender que la suspensión es una medida necesaria que, por la urgencia de las circunstancias que la motivan, no habría necesidad de audiencia y que el tiempo para dictar resolución definitiva se satisface con el artículo 65 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, que establece el plazo para desahogar una solicitud de esa naturaleza. Ante esa disyuntiva, expresó importantes dudas para tomar una u otra determinación.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales recalcó que la Constitución establece dos medidas: la suspensión, por tiempo determinado, y la desaparición, siendo que la redacción del artículo 115 constitucional no permite entender a la suspensión como una medida provisional o cautelar para dictarse otra resolución, sino que es una medida en sí misma sobre la cual debe darse también garantía de audiencia. En el caso, reiteró que si el artículo 59 combatido la prevé como medida cautelar, ello no es compatible con el artículo 115 constitucional.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, la cual se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz precisó la propuesta de efectos y, a sugerencia del señor Ministro Presidente Aguilar Morales, aceptó modificar el apartado IX, relativo a los efectos, para precisar que éstos se surtirán cuando se notifiquen los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de Oaxaca.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del apartado IX, relativo a los efectos, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, quienes votaron por la invalidez propuesta.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Aguilar Morales, el secretario general de acuerdos dio lectura a los puntos resolutivos que regirán la presente acción, de la siguiente forma:

“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, así como del decreto 536, publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el veinticinco de marzo de dos mil catorce; declaración de invalidez que surtirá sus efectos cuando se notifiquen los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de esa entidad. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca.”

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con veinte minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la sesión privada tras un receso, así como a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el martes nueve de junio de dos mil quince, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

"En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos".