

**ÍNDICE**

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 6 DE JUNIO DE DOS MIL CINCO.**

**SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS**

**1**

<b>NÚMERO</b>	<b>ASUNTO</b>	<b>IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS</b>
<b>I.- 12/2001</b>	<p style="text-align: center;"><b>ORDINARIA DIECIOCHO DE 2005.</b></p> <p><b>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL</b> promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Tulancingo de Bravo, Estado de Hidalgo en contra del Congreso y otras autoridades de la mencionada entidad federativa, demandando la invalidez de los artículos 21, 29, del 43 al 47, 49, fracción XXI, 52, 55, del 60 al 66, 70, del 74 al 82, del 91 al 98, 102, 103, 113, del 115 al 125 y del 146 al 158, de la Ley Orgánica Municipal estatal, contenida en el decreto número 213, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de la citada entidad el 16 de abril de 2001.</p> <p><b>(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS)</b></p>	<b>3 A 12</b>

**ÍNDICE**

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 6 DE JUNIO DE DOS MIL CINCO.**

**SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS**

**2**

<b>NÚMERO</b>	<b>ASUNTO</b>	<b>IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS</b>
<b>14/2001</b>	<b>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL</b> promovida por el Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo en contra del Congreso y otras autoridades de la mencionada entidad federativa, demandando la invalidez del artículo 148 de la Constitución Política estatal; 1º, 3º, 5º, 10, 21, segundo párrafo, 22, primer párrafo, del 37 al 40, del 43 al 48, 49, fracciones I, II, III, XVII, XXXI, XXXII y XXXVII, del 51 al 55, 60, fracciones de la III a la XV, del 62 al 66, del 74 al 82, 88, del 91 al 125, 126, fracción V, 132, 134, 137, 138, 139, del 149 al 154, del 172 al 178, así como los transitorios Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Séptimo y Octavo de la Ley Orgánica Municipal estatal, contenida en el decreto número 213, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de la citada entidad el 16 de abril de 2001. <b>(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS )</b>	<b>13 A 71 CONTINUA EN LISTA</b>

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL EN PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES  
SEIS DE JUNIO DE DOS MIL CINCO.**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**MARIANO AZUELA GÜITRÓN.**

**ASISTENCIA: SEÑORES MINISTROS:**

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.**

**JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.**

**MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.**

**JUAN DÍAZ ROMERO.**

**GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.**

**JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.**

**GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.**

**SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.**

**OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO.**

**JUAN N. SILVA MEZA.**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN PÚBLICA A LAS 11:25 HRS.)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión.

Señor secretario, sírvase dar cuenta con los asuntos listados para el día de hoy.

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

Se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del acta relativo a la sesión pública número cincuenta y seis, ordinaria, celebrada el jueves dos de junio en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A consideración del Pleno, el acta con la que se ha dado cuenta.

Consulta si en votación económica ¿se aprueba?.

**(VOTACIÓN)**

**APROBADA.**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL  
NÚMERO 12/2001. PROMOVIDA POR EL  
AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE  
TULANCINGO DE BRAVO, ESTADO DE  
HIDALGO, EN CONTRA DEL CONGRESO Y  
OTRAS AUTORIDADES DE LA MENCIONADA  
ENTIDAD FEDERATIVA, DEMANDANDO LA  
INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 21, 29, DEL  
43 AL 47, 49, FRACCIÓN XXI, 52, 55, DEL 60  
AL 66, 70, DEL 74 AL 82, DEL 91 AL 98, 102,  
103, 113, DEL 115 AL 125 Y DEL 146 A LA  
158, DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL  
ESTATAL, CONTENIDA EN EL DECRETO  
NÚMERO 213, PUBLICADO EN EL  
PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DE LA  
CITADA ENTIDAD EL 16 DE ABRIL DE 2001.**

La ponencia es de la señora ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A consideración del Pleno, este asunto.

Como ustedes recordarán, ha sido ya presentado en sus resolutivos, en sesiones anteriores, ya consideramos que no es necesario estar leyendo cada vez, los resolutivos que se proponen, ya este asunto además ha sido examinado en algunas de sus partes, y ahora continuaremos y para ello, concedo el uso de la palabra, a la señora ministra ponente, Olga Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Muchas gracias ministro presidente.

Señoras y señores ministros. En la sesión pasada, este Tribunal Pleno, consideró que no puede aplicarse el principio de suplencia de la queja a tal grado que esta Suprema Corte, se pronuncie respecto de artículos que no hayan sido impugnados expresamente, o bien en aplicación del principio, de lo que en suplencia se conoce como causa

de pedir.

A raíz de lo anterior, se elaboró un cuadro, que les vamos a repartir en un momento, que contiene los preceptos reclamados expresamente, tanto en la Controversia Constitucional, promovido por el Municipio de Tulancingo de Bravo, como por el de Pachuca de Soto, ambos del Estado de Hidalgo, del cual, se les hará entrega en este momento.

Asimismo, me interesa hacer la precisión de que el estudio de los artículos que se realizó en suplencia de la deficiencia de la queja, y que por tanto fueron analizados en los proyectos de manera oficiosa, son solamente los artículos 5, 35, 37, 41, 49, en diversas fracciones, 53, 54, 71 y la fracción VI, 72 y 132, 144, 159, 172, al 178, cuarto y noveno transitorio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, del Estado de Hidalgo, mismos que no fueron impugnados, ni por el Municipio de Tulancingo de Bravo, ni por el otro Municipio, y cuyo estudio, por supuesto, se va a suprimir en el engrose.

En la misma forma se realizó el estudio de los preceptos que no fueron impugnados por el Municipio de Pachuca, esto es, los artículos 29, 31, 35, 41, 49, fracción XXI, y XXIV, 61, 71, fracción VI, 72, 144, 146, 155 a 159, cuarto y noveno transitorios de la misma ley, cuyo estudio también, se suprimirá, en el engrose.

Por otra parte, y dado que ahora deberemos proceder al estudio de los artículos expresamente impugnados. A continuación les presento un catálogo que se contiene ya en el proyecto, que se sometió a su consideración, y en el que se propone, lo que a mi juicio, y derivado del estudio general, aprobado por unanimidad, debe entenderse de manera enunciativa, más no limitativa, como bases generales de la Administración Pública Municipal.

En consecuencia, quiero proponer a este Tribunal Pleno, los siguientes temas, las siguientes bases generales de los artículos que se han impugnado.

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 con las cuestiones específicas de cada municipio.

Lo anterior, 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, a cada uno de los municipios.

b).- La regulación de funciones esenciales de los órganos municipales, cuya existencia es indispensable para el desenvolvimiento regular y transparente de la Administración Pública Municipal, esto es, del secretario del Municipio y del Órgano encargado de la Tesorería Municipal.

c) Las normas que regulen la población del Municipio en cuanto a su identidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas, por ejemplo, quiénes tienen la calidad de habitante o residente de un Municipio, cómo se pierde esta residencia, qué derechos otorga la vecindad; la clasificación de núcleos de población en ciudades, en pueblos, en villas, en comunidades, en rancherías, etc.

d) La denominación de las autoridades auxiliares del Ayuntamiento.

e) Las normas relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos.

f) Las normas que establezcan la forma de creación de los reglamentos, bandos, y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad.

g) Las normas que establezcan mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los munícipes.

h) Las normas que regulen la obligación de llevar un inventario de los bienes municipales.

i) Las normas que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal, respetando que corresponde “al Ayuntamiento decidir a través de disposiciones reglamentarias, formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal”, según se aclara en el multirreferido dictamen.

j) El periodo de duración del gobierno municipal y su fecha y formalidades de instalación, así como las normas que lo regulan.

Por último, también la regulación de aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales, que requieran uniformidad para efectos de la posible convivencia y orden entre los municipios de un mismo Estado, etcétera.

Otra de las cosas también importantes sería, por ejemplo, el régimen de licencias, de permisos e impedimentos de los funcionarios del Ayuntamiento; la forma en que deben llevarse a cabo las sesiones de Cabildo y las formalidades que deberán cubrirse para tales efectos; la rendición de informes periódicos por parte de los munícipes al Cabildo; el establecimiento de reglas en materia de formulación del Presupuesto de Egresos, que faciliten la respectiva fiscalización o los supuestos relativos a la falta de aprobación por el Ayuntamiento de dicho presupuesto en tiempo; sanciones y medidas de seguridad, las normas que se refieran al procedimiento administrativo, las normas relativas a la transparencia y al acceso a la información gubernamental.

Entonces señores ministros, queda a su consideración, y a fin de facilitar el debate sobre este punto concreto del propio proyecto, les vamos a distribuir entonces este catálogo de normas impugnadas por ambos municipios o por un Municipio o por el otro; y estos rubros que



se van a ir estudiando de conformidad a los diversos artículos impugnados.

Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Valls, tiene la palabra, luego el ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Solamente una aclaración que le pido con toda cordialidad y con todo respeto a la señora ministra ponente.

¿Esto equivale a un nuevo problemario? Porque las discusiones las veníamos llevando conforme al problemario que se nos había repartido anteriormente, de ahí, yo pensaba que íbamos solamente a eliminar los artículos que no habían sido impugnados por el Municipio; ahora, ¿esto es un nuevo problemario?, ¿nos vamos a sujetar a él? No entendí, perdón por mi ignorancia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora ministra para aclarar la pregunta.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Muchas gracias.

No, es como digamos, el agrupar las normas a estas bases generales de administración o a estos, digamos, principios que rigen estas normas solamente, o sea, pero continuamos con el problemario, y ahorita desgraciadamente no tengo las copias para distribuírselas a ustedes, pero en un momento más llegarán, pero sí, por supuesto que continuamos con el problemario.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias, ministro presidente.

En atención a lo anterior, quiero recordar que en la sesión pasada en que discutimos este proyecto se había hecho alguna interpretación de

los artículos 21 y 22, y probablemente debí de haber dicho 22 en relación con el 21, en donde algunos de mis colegas afirmaban que probablemente una interpretación conforme nos llevaría a la solución de la problemática que presentaban estos artículos que parecían para estos compañeros más o menos inocuos, y reflexionando un poco sobre este punto, la verdad de las cosas es que yo no los vi tan ligeros, tan suavécitos; porque en el artículo 22 existe una reserva de ley, lo cual creo yo que condiciona inconstitucionalmente a los Ayuntamientos para la decisión de sus reglamentos.

El artículo 22, recordemos, dice lo siguiente: “La organización, desarrollo y procedimiento de las anteriores figuras, --esto se refiere al referéndum, al plebiscito y a la consulta--, se llevarán de conformidad a los que establezca la ley de la materia o reglamentos municipales correspondientes que al efecto se expidan.”

Yo creo, que la mediatización que puede ser escamoteadora para las atribuciones municipales, es referir primero conforme a la ley, con lo cual se arrogan las Legislaturas de los Estados, las facultades de decirles a los Ayuntamientos cómo produzcan los procedimientos y la organización de las figuras que condicionan la existencia misma de los reglamentos; y después se refiere a la organización y desarrollo, también como regulable en reglamentos municipales correspondientes que al efecto se expidan.

Sí, pero en todo caso deberán de ser objeto material de referéndum, que no nos olvidemos que según el artículo 21, es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos de los municipios, según sea el caso, manifiestan su aprobación o desaprobación respecto a los bandos y reglamentos municipales.

Entendamos entonces lo siguiente, la representación municipal se encuentra en el cabildo, con regidores elegidos en forma directa mediante sufragio universal de los habitantes del Municipio, son sus representantes, cada acto relativo al ejercicio de sus atribuciones relevante, como es la formulación de un reglamento, requerirá del

referéndum. Pues esto a mi me parece en primer lugar atrofiante, y en segundo lugar, condicionado siempre a lo que diga la ley expedida por la Legislatura del Estado, o en su caso por el reglamento mismo que tendrá que pasar por el procedimiento de referéndum; pues me parece, por un lado que es un nudo, y por otro lado que es un sin sentido.

Yo si veo entonces que esto resulta mutilante de las atribuciones de los municipios, pero no las de la fracción I, como se propone en el proyecto; sino de la fracción II del artículo 115 de la Constitución. Y esta es mi opinión al respecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Silva Meza, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias señor presidente. Yo nada más para hacer una sugerencia, independientemente de las consideraciones que en un punto concreto hace el señor ministro Aguirre.

Yo quisiera regresar a la propuesta de la señora ministra, y que de alguna manera nos quedara muy clara, ¿cuál va a ser la metodología del debate en esta ocasión?, o sea en correspondencia a la propuesta que hace y al catálogo.

Entonces yo quisiera pues aludir a esa precisión, ¿qué es lo que vamos a hacer?. Vamos a seguir con el problemario en cuanto al catálogo que se nos está presentando ahora, respecto de las normas impugnadas expresamente, y vamos a seguir de esta suerte el problemario; esto es, conforme vamos viendo el problemario cotejamos si alguno de los preceptos ha sido impugnado expresamente, sí o no, y a partir de ahí nos estacionamos en la propuesta del proyecto y del problemario.

Esa es la metodología a nivel de consulta que les manifiesto, en principio reiterando que creo que deberíamos cuando menos de consensual cuál va a ser la metodología.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro José Ramón Cossío, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Sí, yo agradezco a la señora ministra este catálogo, pero también me parece más fácil discutir el problemario original, a la luz del criterio general que en su momento se aprobó; si suprimimos los artículos que no hay concepto específico, los vamos dejando de lado, y por otra parte lo que ella plasma en este documento, no son sino las particularidades que en un momento dado se pueden desprender del criterio que tomamos la semana pasada, en cuanto a estas atribuciones reglamentarias y los alcances de las atribuciones reglamentarias del caso.

Entonces, me parece que la forma más simple de proceder es, tener frente a nosotros el problemario, ir tachando en el momento en que vayan apareciendo los artículos que no tuvieron concepto de violación específico y ese asunto verlo a la luz del criterio general que nosotros mismos aprobamos la semana pasada.

Me parece que con esto podríamos avanzar más rápidamente en la discusión, señor presidente.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Ministro presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora ministra Sánchez Cordero, tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Sí, lo que hicimos y muchas gracias a los señores ministros, en este cuadrito, en el último cuadro que se les acaba de repartir, son exactamente las normas que fueron impugnadas expresamente o ya sea por Tulancingo, o ya sea por Pachuca, y en la presentación nos hacemos cargo de las normas que no han sido impugnadas.

Yo creo que tienen razón los señores ministros en que podríamos empezar a ver los problemarios a la luz de lo que fue impugnado.

Y lo demás, simplemente era para facilitar, era una especie de resumen para facilitar las diversas categorizaciones de normas.

Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bueno, pues si están de acuerdo. Señor ministro Díaz Romero, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Siguiendo pues el desarrollo que se nos presenta en este momento, yo también hice un ejercicio parecido, y en primer lugar, si es que ya entramos para ir desechando aquellos artículos que no se vienen impugnado expresamente, encuentro en primer lugar el artículo 5, estoy hablando de la Controversia 12/01, de Tulancingo.

El artículo 5 lo podemos ver en la página 207, éste tendríamos que saltárnoslo, porque no está impugnado expresamente, en lo cual coincido con lo que nos presenta la señora ministra.

A continuación tenemos el artículo 21 que está en la página doscientos catorce, entonces el 5, tendríamos que tacharlo porque no lo vamos a estudiar, pero el que sí empezamos a estudiar es el artículo 21 que está en la página doscientos catorce, a no ser pues que haya otra forma más adecuada.

Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Ortiz Mayagoitia, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Se ponen a nuestra consideración dos asuntos casi iguales, difieren ciertamente el número de artículos impugnados por un Municipio respecto del otro, pero por ejemplo, en el caso que plantea el señor ministro Díaz

Romero, el artículo 5° fue impugnado por Pachuca, y yo creo que debiéramos ver los dos cuadros de artículos impugnados, porque finalmente alcanzaremos las decisiones que valgan para las dos controversias que llevamos.

En el tratamiento ya de cada artículo los proyectos son iguales, entonces si tenemos en cuenta esto, podemos ir viendo en el orden en que está el cuadro, eliminando aquellos que no estén reclamados por ninguno de los dos municipios.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Dicho de otra manera, veamos los artículos que estén impugnados en una o en otra, y los que no estén en ninguna de las dos, pues esos los pasamos de largo, porque así vamos ganando tiempo, y simultáneamente vamos a tener elementos para resolver la 12 y la 14 de una buena vez, porque si no luego vamos a tener que regresar y volver a empezar con los de la otra controversia.

Es una sugerencia respetuosa.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor secretario, para acceder al planteamiento de los señores ministros, sírvase dar cuenta también con el proyecto listado en segundo término.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NÚMERO 14/2001. PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE PACHUCA DE SOTO, ESTADO DE HIDALGO, EN CONTRA DEL CONGRESO Y OTRAS AUTORIDADES DE LA MENCIONADA ENTIDAD FEDERATIVA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 148 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA ESTATAL; 1º, 3º, 5º, 10, 21, SEGUNDO PÁRRAFO, 22, PRIMER PÁRRAFO, DEL 37 AL 40, DEL 43 AL 48, 49, FRACCIONES I, II, III, XVII, XXXI, XXXII Y XXXVII, DEL 51 AL 55, 60, FRACCIONES DE LA III A LA XV, DEL 62 AL 66, DEL 74 AL 82, 88, DEL 91 AL 125, 126, FRACCIÓN V, 132, 134, 137, 138, 139, DEL 149 AL 154, DEL 172 AL 178, ASÍ COMO LOS TRANSITORIOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, CUARTO, SÉPTIMO Y OCTAVO DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL ESTATAL, CONTENIDA EN EL DECRETO NÚMERO 213, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DE LA CITADA ENTIDAD EL 16 DE ABRIL DE 2001.**

La ponencia es de la señora ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

¿Desea que lea los resolutivos?

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** No. Bien, entonces están a consideración los dos proyectos y para que vayamos en el orden del problemario, pues vamos a ir señalando los distintos artículos que están examinados y yo simplemente mencionaré el artículo y ya dejaré para la discusión que se establezca éste se impugna expresamente en los dos, éste se impugna sólo en éste, para que de ese modo podamos ir caminando.

Empezamos con el artículo 5º del problemario que es tá en la página 5 de este problemario y que según han destacado si bien no es impugnado expresamente en la primera controversia, sí lo es en la segunda, así es que a consideración de ustedes, este artículo 5º.

Señor ministro Ortiz Mayagoitia tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias señor ministro presidente.

Se propone en ambos proyectos declarar inconstitucional el párrafo segundo del artículo 5° de la Ley impugnada que a la letra dice: “Los municipios no tendrán ningún superior jerárquico, serán independientes entre sí y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éstos y los poderes del Estado”, el párrafo segundo dice: “Asimismo, podrán coordinarse y asociarse en los términos de la presente ley, para la más eficaz prestación de los servicios públicos, o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponda; los acuerdos de coordinación, o asociación serán aprobados por las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento, cuando la asociación esté referida a municipios de dos o más entidades federativas, se requerirá la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Congreso del Estado”; en este precepto se nos dice que el segundo párrafo que leí, es inconstitucional por cuanto excede al artículo 115, fracción II, inciso b) y 115, fracción III, penúltimo párrafo que no establece ese requisito para la coordinación y asociación de municipios; por otra parte, por cuanto hace fijar votaciones calificadas, las mismas se restringen a cuestiones relacionadas con la disposición del patrimonio inmobiliario municipal y los actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al período del Ayuntamiento, esta percepción de inconstitucionalidad, no me convence a mí en lo personal, los convenios de coordinación con distintos municipios, o para la prestación de servicios públicos municipales por regla general van a trascender el plazo de duración de un Ayuntamiento, sería verdaderamente fuera de la normalidad pensar que se celebre un convenio de coordinación para la prestación de servicios públicos por 6 meses, son cosas de agua, de limpia, cuya duración normal, por regla general va a exceder el plazo de duración de los ayuntamientos, en esta medida yo creo que la norma legal parte de lo que es la regularidad de las cosas, da por hecho que los convenios de coordinación y las asociaciones, tienen como característica en su esencia el trascender el plazo de duración, es decir, el compromiso, o que comprometen al Municipio por un plazo



mayor al período del Ayuntamiento y por lo tanto, a la luz de esta óptica que estoy expresando, para mí esta norma no está viciada de inconstitucionalidad.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Yo añadiría en la misma línea del pensamiento del señor ministro Ortiz Mayagoitia, el artículo 115, en su fracción III, que precisamente se refiere a las funciones y servicios públicos de los municipios, tiene un párrafo después del inciso i), en el que señala: “sin perjuicio de su competencia constitucional en el desempeño de las funciones, o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las Leyes Federales y Estatales, de manera tal que en relación con esta votación especial que se está señalando en la Legislación del Estado, pues no hay ninguna reserva de la Constitución Federal que lo prohíba, de manera tal que yo también coincidiría con la proposición del ministro Ortiz Mayagoitia de que este precepto no es inconstitucional. Señor ministro José Ramón Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente. Y en el siguiente párrafo al que usted leyó es muy preciso: “los municipios previo acuerdo entre sus Ayuntamientos podrán coordinarse y asociarse para el eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan, en este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas, asimismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrá celebrar convenios con el estado, para que este se haga cargo, etcétera” entonces, creo que lo único que está introduciendo este segundo párrafo del artículo 5° es un referente a una votación calificada de dos terceras partes, el resto de los elementos me parece que si están contenidos en el artículo 115 y por otro lado, la fracción VI de este mismo artículo 115 da otras modalidades regulatorias, en los casos de conurbación, creo que el problema sería en todo caso simplemente si haber adicionado por el legislador del estado una votación calificada de dos terceras partes, respecto de lo que está en el 115, determina que el precepto

impugnado sea o no inconstitucional y a mi modo de ver no puede serlo ¿por qué? Porque no hay, allí sí un límite específico al legislador del Estado para que el legislador del Estado tuviera que optar por una votación simple y no una votación calificada, creo que éstas son de las cuestiones que delega la Constitución en los legisladores locales y me parece a mí personalmente que es difícil que le exijamos esa votación calificada.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Aguirre Anguiano tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias, es muy interesante esta discusión, pero yo si tengo duda en alguno de sus aspectos respecto a la constitucionalidad del artículo que se comenta del párrafo que se comenta, el artículo 115 fracción II, nos dice: “los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley” y nos dice que el objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior, será: “establecer los casos en que se requiere el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros para dictar las resoluciones que afecten al patrimonio inmobiliario o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al período del Ayuntamiento. Aquí es donde tengo duda, a mi me parece de buen juicio que los convenios no vayan más allá de la duración del Municipio, porque es una forma de atarlos a largos plazos, con quien sabe cuanta conveniencia municipal en cada caso, entonces yo creo que la ley debería tener la previsión de requerir una mayoría calificada para los casos de convenios de coordinación y de asociación que superen el plazo de duración del Ayuntamiento mismo, sería muy difícil para un Ayuntamiento salirse de un convenio si se juega con plazos muy dilatados, por ejemplo veinte años sin posibilidad de denuncia para que un Municipio vecino preste tal o cual servicio en otro a tal o cual costo, pues yo creo que esto debe de ser revisable frecuentemente por su propia naturaleza, entonces en cuanto a la duración y mayoría para la prórroga, me parece de buen sentido simplemente no estoy tan seguro de lo que se ha afirmado. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Díaz Romero tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Gracias señor presidente. Nos encontramos aquí con un problema porque la Suprema Corte no puede legislar, lo único que puede hacer viendo la inconstitucionalidad de un precepto impugnado es tachar, suprimir la parte correspondiente y yo creo que lo que corresponde aquí en este artículo 5° específicamente en este párrafo donde dice:

Los acuerdos de coordinación o asociación serán aprobados, y subrayan por las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento, es correcto cuando se trata de aquéllos convenios, de aquéllos acuerdos de asociaciones o coordinaciones que duren más del tiempo establecido para el plazo de funcionamiento de la integración municipal. Pero yo creo que, no hay nada que no pueda ser resuelto si se hace una interpretación conforme, de acuerdo con lo que establece la Constitución, si esos convenios van a durar más tiempo del que se señala para la duración de la integración municipal, y la ley, porque son las dos terceras partes, y si no duran tanto tiempo, pues no se aplica, pero es una interpretación conforme. De lo contrario, si lo quitamos como aparece en la página doscientos trece, y estoy hablando, viendo la Controversia Constitucional 12, ¡veamos! Como queda viendo esa parte, dice, está el artículo 5°, y cuatro renglones abajo dice: Los acuerdos de coordinación o asociación, serán aprobados por los integrantes del Ayuntamiento, aquí ya le suprimimos las dos terceras partes, pero sale, peor el remedio que la enfermedad, digo yo. Porque entonces, aparece con ese tache que le hicimos que tiene que ser aprobado por todos los integrantes, ¡claro!, que si tuviéramos facultad para legislar diríamos: Solamente por la mayoría; entonces, yo creo que no podemos llegar hasta ese punto, si lo dejamos así como está, la interpretación conforme con los artículos y las disposiciones correspondientes del artículo 115, permitirá en cada caso ver que esté de acuerdo con la Constitución o no, pero por anticipado creo que es muy difícil tacharlo de inconstitucional.

¡Gracias señor presidente!

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Aguirre Anguiano, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Para retirar mi observación, creo que tiene razón don Juan Díaz Romero, cuando dice: Que sale peor el remedio que la enfermedad.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora ministra Sánchez Cordero, tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Para retirar la propuesta, señor presidente. Creo que tienen razón los señores ministros, que me han antecedido en el uso de la palabra, ¡es cierto!, es conveniente que se quede como está en este momento, retiro entonces la ...

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Entonces en el proyecto, que si está planteada la inconstitucionalidad, ahí se resolverá, y desde luego, ahorita lo someteremos a votación, la constitucionalidad del precepto que sería en los términos del proyecto modificado por la ponente.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Así es.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Gudiño, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Sí, pero yo; sin embargo, creo que debe... como lo decía don Juan, debe hacerse la interpretación conforme en el sentido de que, estas dos terceras partes se está refiriendo a aquéllos que trasciendan la administración municipal, podría haber excepcionalmente alguno que no lo trascendiera, y para ese, no se necesitarían las dos terceras partes,

de esta manera se adaptaría esto, con lo que dice la norma constitucional.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¡Bien!, creo que así se ha entendido, dada la sugerencia del señor ministro Díaz Romero, que aceptó el ministro Aguirre y la ministra ponente.

Pregunto, si en votación económica se estima que este artículo 5 en la parte impugnada ¿es constitucional?

**(VOTACIÓN FAVORABLE)**

Bien, entonces continuamos y el artículo 10, según el problemario es el que continúa en su análisis. Sobre este artículo ya habíamos hecho algunas reflexiones. Sin embargo, habría que ver en primer lugar, si está impugnado en alguno o en ambos asuntos.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** En el doce no está impugnado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** En la Controversia 12 no está impugnado.

**SEÑORES MINISTROS:** Pero en la 14 sí.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Agradezco a la ministra, bueno, vamos a dejar que la ministra nos vaya aclarando en cada caso, yo digo agradezco que me enseñe su minucioso proyecto donde todo esto está señalado, y que en el fondo me diga cada vez si está impugnado en ambos, en uno o en ninguno.

Señora ministra tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Yo sugería señor ministro, que al final están precisamente todas las disposiciones transcritas y lo que propone el proyecto, está en la pestaña azul, entonces, y con el cuadro que les acabamos de entregar, se va viendo cuáles son los artículos impugnados, coordinando la

transcripción de la pestaña azul con lo que les acabamos de entregar, yo creo que con eso podemos avanzar rápidamente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ya el señor ministro Gudiño, me ha hecho favor de proporcionarme, y ahí aparece el artículo 10°, que sí está impugnado, en la Controversia promovida por el Municipio de Pachuca.

A consideración del Pleno, lo relacionado con el artículo 10.

Señor ministro Cossío tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente, en este modelo que nos están presentando ya y que mucho se agradece de la comparación de columnas, en la Controversia 14 ha quedado pendiente el estudio de los artículos 1° y 3°, entonces, si vamos a seguir este sistema novedoso de ir viendo, creo que antes de pasar al 10, podríamos volver rápidamente al estudio del 1° y el 3°, que entiendo, en la 14/2001, están impugnados, pero no así en la 12.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Esto desde luego en el asunto 12 quedará eliminado, pero el punto sigue a discusión, en tanto que estamos ya, viendo simultáneamente los dos asuntos, entonces, en relación con el artículo 10° . . .

Señor ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Se refirió el señor ministro Cossío, a los artículos 1 y 3, yo de estos tengo el recuerdo, que se discutieron, inclusive se votó por la constitucionalidad, el que nos había quedado pendiente era el 5°, pero si quieren que nos refiramos nuevamente al 1 y 3, para ir sobre pasos firmes y seguros.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, entonces, vemos el 1° y 3°, a consideración de ustedes.

**SEÑORES MINISTROS:** Para nosotros está bien resuelto.

Bien, no hay objeción, está en la línea del proyecto, en votación económica, consulto si se aprueba que se considere constitucional.

**(VOTACIÓN FAVORABLE)**

Seguimos ahora sí con el 10°.

Señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** También creo que está bien resuelto, el artículo no hace otra cosa que reiterar la territorialidad de las normas municipales, lo cual, con norma o sin norma está bien.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Alguien considera lo contrario, consulto si en votación económica también se aprueba su constitucionalidad.

**(VOTACIÓN FAVORABLE)**

Y pasamos al 21 y al 22.

Señor ministro Gudiño tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Vuelvo al 10°, aquí nos ponen una nota, que dice que en el entendido de que alguna de las partes, son aplicables supletoriamente por ausencia de Normas Reglamentarias Municipales, yo creo que este aspecto es muy importante, incorporarlo a la redacción definitiva del proyecto.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** ¿En el diez?, como no, muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bueno como sugerencia a la ministra, y pasamos al artículo 21.

Si ninguna y ninguno de los ministros desean hacer uso de la palabra.

Señor ministro Aguirre Anguiano, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Iniciando esta sesión me referí a él, y aunque observo que en la Controversia 12 no se impugna el veintidós, yo creo que debe de analizarse también por ser parte de un sistema y por estar correlacionado en la Controversia 14, sí se ataca el 22, y yo creo que lo que se discuta respecto de ambos es válido para las dos, y, ya había anticipado yo mi punto de vista, que yo no veía tan inocentes estos artículos y yo sí me pronunciaba por la inconstitucionalidad de ambos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Gudiño.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Sí, también recordarán nuestros señores ministros, que también en la sesión pasada nos pronunciamos algunos ministros por la inconstitucionalidad; porque en realidad, se trata de una base general, de una base general que le está quitando prácticamente al Municipio el derecho de decidir qué le otorga la Constitución, puesto que lo condiciona a, referéndum, plebiscito, y que la facultad del artículo 22, como lo decía el ministro Aguirre, hace una reserva de ley y otra reserva municipal, pero únicamente para reglamentar cómo se va a llevar a cabo el referéndum, no para suprimir estas medidas; creo que le quita al Municipio el derecho de decisión en esas materias que le da la Constitución, por eso creo que esta base general sí es inconstitucional.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Díaz Romero, tiene la palabra.



**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Gracias señor presidente.

Si mal no recuerdo, ya habíamos empezado a examinar este artículo 21 que establece en concordancia con lo que dispone el artículo 115 constitucional dar mayor participación a los ciudadanos en el funcionamiento del Municipio y establece 3 figuras el artículo 21: "La iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum", en lo que se refiere a la iniciativa popular, inclusive se define en el según párrafo del artículo 21, y dice: "Es la facultad que tienen los ciudadanos de un Municipio para proponer normas reglamentarias ante el Ayuntamiento, deben señalar los artículos que se pretendan crear, reformar, adicionar, etcétera, etcétera"; luego viene el plebiscito, que es la consulta que se hace a los ciudadanos para que expresen previa aprobación o rechazo para determinados actos del Ayuntamiento que sean considerados muy importantes y específicamente habla de 2 casos, de la erección o de la supresión de Municipios, claro, cuando están involucrados los habitantes de ese Municipio. Según recuerdo estas 2 figuras nuevas en donde se da intervención a los ciudadanos, no se dieron de inconstitucionales la vez pasada; lo que tuvo problemas fue el último, que fue el referéndum y que lo voy a leer totalmente, dice: "El Referéndum es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos de los Municipios, sí es el caso, manifiestan su aprobación o desaprobación respecto de los bandos y reglamentos municipales, que debe ser íntimamente relacionada, está con el 22, que dice: "La organización, desarrollo y procedimientos de las anteriores figuras, –obviamente también del referéndum– se llevarán de conformidad a lo que establezca la Ley de la Materia o Reglamentos Municipales correspondientes que al efecto se expidan"; sobre esta figura del referéndum también, según creo recordar y por favor con todas las reservas del caso, –a la mejor me equivoco– pero aquí hubo opiniones encontradas, algunos, creo que yo también propuse, que son inconstitucionales, es inconstitucional esta figura, porque va en contra de lo que establece y desde el inicio, el artículo 115 constitucional que le da facultades al Municipio para establecer el gobierno correspondiente y entre otros, los bandos y reglamentos municipales; como que, de alguna manera esta figura de referéndum

está estorbando esa facultad directamente establecida por la Constitución en favor del Ayuntamiento, pero hubo otras intervenciones, si mal no recuerdo, la de la señora ministra Luna Ramos, que interpretando esta parte, con el artículo 22, consideró que en su opinión sí era constitucional. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** El ministro Cossío tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Sí señor presidente. En relación a esto que nos recordaba Don Juan, creo que así fue el procedimiento, yo también me iba a referir a la intervención de la ministra Luna Ramos; efectivamente, si uno lee el artículo, yo iba por esa línea argumental, diciendo que me parecería que si el plebiscito o el referéndum tenían el carácter de obligatorios, evidentemente se conculcaban las atribuciones que tienen los miembros del Ayuntamiento de tomar una serie de decisiones en el ámbito de su competencia; sin embargo, creo que hay una forma y utilizando la misma expresión del ministro Díaz Romero de interpretación conforme de referir esto; el artículo 52, que también se había referido ya en la ocasión anterior el ministro Ortiz Mayagoitia, dice: “Son facultades y obligaciones de los presidentes municipales las siguientes: fracción I, sancionar y ordenar la publicación de bandos y reglamentos aprobados por el Ayuntamiento, así como publicar las leyes y reglamentos que se le encomienden - y luego viene la parte que es interesante – para la sanción de los bandos y reglamentos podrá convocar a referéndum, en los términos previstos por los artículos 21 y 22 de esta ley”; creo que la relación y sí hay que construirla porque la ley está construida en bloques y nosotros tendríamos que darle una continuidad, es que, en el caso donde bandos y reglamentos se quieran sancionar o aprobar hay que convocar a referéndum y la convocatoria a este referéndum es potestativa en términos de la fracción I del artículo 52, tendría que hacerse esa interpretación conforme, lo que a mí sí me generó dudas, es el caso de la fracción LIV, del mismo artículo 52, dice así: “Someter a plebiscito - ahí sí, no es podrá – someter a plebiscito los proyectos

para la concesión de servicios públicos a cargo del Municipio, conforme a lo dispuesto en esta ley”; esto sí me parece que es un asunto delicado, por lo siguiente: el inciso b) de la fracción II que venimos analizando, dice: “El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior, será establecer; b) los casos en que se requiere el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento, para dictar resoluciones que afecten al patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento”; lo que está haciendo esta fracción LIV, del artículo 52, es justamente introducir una modalidad adicional, y a mi modo de ver, por la lectura de “someter a”, obligatoria para que en los casos de disposición patrimonial, no baste la aprobación de las dos terceras partes en los miembros del Ayuntamiento, sino adicionalmente se requiera una comisión de plebiscito para la sanción, creo que el problema, si construimos el 21 y el 22 en relación con la fracción I, del artículo 52, en esta interposición conforme se podría salvar la inconstitucional, pero donde sí creo que habría una condición de obligatoriedad es en el 54 del artículo 52. En la hoja de ruta que nos pasó la señora ministra, viene impugnado el artículo 52 en ambas controversias constitucionales, aun cuando sin diferenciar por fracciones, pero creo que si integramos estas distintas interpretaciones, pienso yo que podríamos considerar que un plebiscito obligatorio sí afecta a la libre determinación de los ayuntamientos en cuanto adicionalmente se les está poniendo una votación calificada de constitución de dos terceras partes y entender el contenido del podrá de la fracción I, en relación con el 21 y 22 y decir, bueno, es potestativo para aquellos ayuntamientos que así lo determinen.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Ortiz Mayagoitia tiene la palabra y luego la ministra Luna Ramos.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** A mí sí me impactó el primer argumento de Don Sergio Salvador Aguirre relativo a que el artículo 22 hace una reserva de ley y dice: “La organización,

desarrollo y procedimientos de las anteriores figuras, iniciativa popular, plebiscito y referéndum, se llevará de conformidad a lo que establezca la Ley de la Materia”, cuál es la Ley de la Materia, no está precisado, podemos entender que es ésta, pero estamos en un capítulo de participación ciudadana y que tal si sale una ley de participación ciudadana, donde da una serie de normas para la aplicación obligatoria de estas figuras, yo creo que aquí sí hay un exceso legislativo en esta reserva de ley, porque si el 22 dijera, “La organización, desarrolla y procedimientos de las anteriores figuras, se llevarán de conformidad a lo que establezcan los reglamentos municipales que al respecto se expidan”, está muy bien, es simplemente la previsión de tres actos importantes de participación ciudadana, pero cuya instalación al seno de cada Municipio será potestad de los municipios a través de un reglamento. Ahora, la fracción II, del artículo 115, en el párrafo segundo dice: “Los municipios tendrán facultades para aprobar 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”, esto ha sido el tema central de la discusión, pero creo que debemos decir que esta norma constitucional no da facultades a las legislaturas para establecer las formas de aprobar reglamentos bandos, sino que cuando esta relación de contenido, el de acuerdo con las leyes es una relación de contenido material, porque tal vez aquí la Legislatura del Estado de Hidalgo entendió que ella es quien debe poner las condiciones para la aprobación de un bando de policía, de un reglamento, circulares y disposiciones, por eso es que de pronto para los servicios públicos dice: “Deberá convocar a un plebiscito”. Si quitamos del 22 la referencia que se hace a la Ley de la Materia y lo dejamos exclusivamente como potestad reglamentaria municipal, que sean ellos los que puedan o no establecer las figuras de iniciativa popular, plebiscito y referéndum, es una posibilidad jurídica reconocida de que los municipios pueden acudir a estas formas, pero que no sea la legislatura las que les diga cuándo ni en qué casos, porque agrava los requisitos que la Constitución señala para la emisión de sus normas de carácter general; en consecuencia, yo

centraría la inconstitucionalidad en el artículo 22 y solamente en la parte que hace una reserva a la Ley de la Materia, como lo apuntaba Don Sergio Salvador Aguirre en su primera intervención.

Tenemos el problema de que Tulancingo no impugnó el 22, solamente el 21, y en el caso de Pachuca, el 21 resultaría inconstitucional por la misma razón, porque el precepto que le sigue y que le da funcionalidad, hace esta reserva de ley, es decir, el vicio de inconstitucionalidad, no está en el 21, sino en el 22.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente, bueno, yo entiendo que estos artículos 21 y 22, aunque no están reclamados los dos de manera conjunta en las dos controversias, sí de alguna manera en el doce, podría decirse que tiene relación el 22 con el 21.

Yo había comentado en la sesión anterior que veía que estos dos artículos, o sobre todo el 21, que en realidad se entendían como disposiciones de ley marco, en las que simplemente se enunciaban y de alguna manera, se definía lo que se entendía por lo que era la iniciativa popular. Primero, que eran formas de participación ciudadana, y qué se entendía por cada una de ellas, es decir, por la iniciativa popular, plebiscito y por referéndum, entonces, el 21 simplemente nos las está enunciando y nos las está definiendo, el 22, lo que está diciendo es que la organización, desarrollo y procedimiento de las anteriores figuras se llevarán a cabo, de conformidad a lo que establece la ley de la materia o los reglamentos municipales, dice el señor ministro Ortiz Mayagoitia ¿cuál es la ley de la materia? Bien puede ser una Ley de Participación Ciudadana, que en un momento dado llegara a emitir el Congreso Local, o bien, ésta la Ley Orgánica Municipal, que de alguna manera en otros artículos a los que ya se hicieron referencia, está ya

introduciendo estas figuras para el desarrollo de alguna actividad específica.

Yo lo que entiendo, es esto, el 21 no me parece inconstitucional, porque simplemente es enunciativo, y el 22 aun cuando está estableciendo estas reformas de ley, tampoco me parece inconstitucional, —un poco en la línea del ministro Cossío—, por qué razón, porque la ley de la materia no está expedida, entonces no podríamos decir a futuro la ley que se expida sobre estas bases, pues quizá no sería correcta, no sabemos cómo la expedirían si sería potestativa o no la idea de que en un momento dado se establecieran o no estas figuras, y por otro lado, si nos estamos refiriendo a la Ley Orgánica, que estamos analizando en esta controversia, yo creo que ya lo que está analizando en detalle, respecto de algunas facultades del Ayuntamiento en donde hace uso del referéndum, el referéndum quizás no de manera obligatoria, pero sí el plebiscito en alguna parte lo introduce como de manera obligatoria.

Yo creo que eso es lo que realmente sería inconstitucional, el establecer las figuras de manera obligatoria, cómo las entiendo legisladas a través de esta Ley Orgánica Municipal, en suplencia, es decir con fundamento en el inciso e) del 115 constitucional, por qué, porque ya están yendo al detalle que en un momento dado, puede o no ser motivo de análisis o motivo de regulación una vez que el Municipio emita los reglamentos correspondientes, entonces si nosotros entendemos que el 21 y el 22 son ley marco, yo no los vería desde el punto de vista inconstitucional, sino que simplemente son definiciones que la reserva de ley que se está estableciendo es para una ley que todavía no se emite, o bien, si se refiere a la Ley Orgánica que estamos analizando, bueno, en los artículos correspondientes ahí sí se podría determinar que hay inconstitucionalidad en el momento en que no se establece de manera potestativa, sino obligatoria.

Pero si en esta misma ley orgánica hay el artículo donde se establece de manera potestativa, tampoco lo vería inconstitucional, ¿por qué

razón? Porque de alguna manera queda al arbitrio del Municipio el tomar o no estas figuras en el desarrollo de alguno de los actos específicos, pero en el artículo correspondiente, donde sí se establece de manera obligatoria el plebiscito, bueno, pues ahí sí yo creo que sería inconstitucional, porque de alguna manera se está estableciendo la obligatoriedad y ya sería la regulación en términos del inciso e) del 115 constitucional, de esa ley a detalle, que sí sería obligatoria para los municipios que no tuvieran regulación específica.

Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Silva Meza, señor ministro Valls, señor ministro Gudiño.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Y después yo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** En ese orden ...

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias solamente para manifestarme, precisamente en la misma línea de pensamiento de la señora ministra Luna Ramos, en tanto que aquí no hay que desprendernos, y que se trate de normas por ausencia, eso es lo fundamental, fijará las bases generales respetando la posibilidad del Ayuntamiento de determinar a través de las disposiciones que si puede emitir las formas de participación ciudadana, las formas de organización que ellos consideren convenientes, aquí el vicio está en la obligatoriedad.

Entonces, se señala la participación ciudadana y se señalan estos procedimientos: referéndum, plebiscito, etc.; donde hay previsión específica de obligatoriedad en el caso de referéndum, por ejemplo, ahí es donde está el vicio de inconstitucionalidad, claro, ahí está la disposición y ése es el problema que ya se avizoraba cuando veíamos las cuestiones de las normas por ausencia, sí, van a fijar las disposiciones de carácter general, pero si lesionarían el 115, en función de que están lesionando el

gobierno exclusivo de Ayuntamiento en este tipo de situación, pero yo en principio, el tema de obligatoriedad que señala la ministra es la que, para mí también señalaría la cuestión del vicio de inconstitucionalidad.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** El ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor presidente.

En este tema de la participación ciudadana y concretamente los artículos 21 y 22 en la misma línea de la ministra Luna Ramos.

Yo recuerdo que en la sesión del martes de la semana pasada, algunos señores ministros, se pronunciaron a favor de realizar una interpretación conforme y otros señores ministros, señalaron que no se establece en forma obligatoria que los municipios tengan que definir en sus reglamentos la figura del referéndum, sino que el legislador solo previó diversas formas de participación ciudadana por las que puede optar el Municipio.

Por su parte, la consulta sometida a nuestra consideración determina que se trata de normas supletorias para aquellos municipios que no han expedido sus reglamentos o sus bandos.

Desde mi punto de vista, estos dos artículos impugnados no se pueden tener únicamente como normas supletorias, en términos del inciso e), de la fracción II del artículo 115, constitucional, sino en realidad se trata de una ley en materia municipal a la que debe atender el Municipio al emitir sus bandos o reglamentos, porque la fracción II del 115, establece que los ayuntamientos entre comillo, “los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar 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, que aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Por tanto, estamos como decía la ministra Luna Ramos ante una norma marco, ante una ley marco, en los términos que ya delimitó este Alto Tribunal y en consecuencia, no comparto que se trate de una norma supletoria; sin embargo, sí concuerdo con lo que señalaron la misma señora ministra Luna Ramos y el ministro presidente Azuela en el sentido de que la disposición impugnada, no se traduce en que los municipios deben convocar a referéndum en todos los casos en que expidan sus reglamentos o bandos, sino que, la legislatura prevé determinadas formas de asegurar la participación ciudadana, que según sea el caso, aplicará el Municipio y claro, si él quiere, si el Municipio quiere en su reglamento o bando, podrá establecer alguna otra; esto adelante, pero al menos estas tres de las que venimos hablando, fueron las que la legislatura estima, cumplen con asegurar esa participación ciudadana y vecinal, corrobora lo anterior, en cuanto a que el Municipio hará uso en cada caso de la forma que estime conveniente, lo dispuesto en el artículo 52 fracción I, de la misma ley impugnada, que señala: “Artículo 52.- Son facultades y obligaciones de los presidentes municipales las siguientes: fracción I.- Sancionar y ordenar la publicación de bandos y reglamentos aprobados por el ayuntamiento, así como publicar las leyes y reglamentos que se le encomienden. Para la sanción de los bandos y reglamentos podrá convocar a referéndum en los términos previstos por los artículos 21 y 22 de esta Ley”, termina la transcripción.

Como vemos, el término podrá, aquí nos indica que esa vía de participación ciudadana no es obligatoria, sino que el Municipio determinará cuándo hará uso de ella.

Ahora, en cuanto a tener como norma supletoria, diversas disposiciones como se nos propone en la consulta en el caso de

los artículos que en este momento estamos discutiendo, 21 y 22, pero que también en varios más se determina así, es de suma importancia al efecto, tener presente que ello podría llevarnos a una incongruencia, atento a los efectos entre las partes que tiene este asunto y que son, lo vuelvo a repetir, entre las partes y no generales, me explico: Si respecto de algunas normas las tenemos sólo como supletorias y, por ende, sólo aplican en algunos municipios, ello nos llevaría a tener que verificar si es el caso del promovente de la controversia, o de estas dos controversias, pues de no ser así y el Ayuntamiento correspondiente ha emitido sus reglamentos y bandos, a que nos llevaría a examinar si es constitucional o no una disposición que tenemos como supletoria, si no va a tener al fin y al cabo efectos generales la sentencia.

Pero aún más, la norma general que se controvierte es la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo, la que en su propia denominación implica que es aplicable para todos los municipios de la entidad federativa, lo cual se corrobora con lo expuesto precisamente en su artículo primero, que dice: “Las disposiciones de la presente ley son de orden público y de interés social; tienen por objeto regular la organización y funcionamiento de los municipios.” Asimismo, en la exposición de motivos de esta ley se señala en su cuarto considerando que: “Además, tomando en consideración que puede haber municipios en los cuales no existan los bandos y reglamentos, se aplicarán las reglas que fija esta ley u otra que se expida en materia municipal (ojo: otra que se expida en materia municipal) para cumplir sus fines y ejercer las atribuciones otorgadas en el mencionado numeral de nuestra Ley Fundamental.” (termina la transcripción)

Por último, con todo esto, pienso, debemos reflexionar si es posible determinar, o si tenemos sustento para hacerlo, que algunas de sus disposiciones son únicamente supletorias para aquellos municipios que no han expedido sus reglamentos o sus bandos, ya que podríamos propiciar la afectación a la uniformidad, a la homogeneidad, que con las leyes municipales estatales se busca o se

persigue, máxime que, revisando el estudio de los artículos impugnados que se realiza en el proyecto que se nos ha presentado, hay un sinnúmero de artículos que se tienen como norma supletoria y me genera inquietud. ¿Qué es lo que estamos dejando como ley general o marco? Aspecto que sí me parece de suma relevancia; debemos analizar, plantearnos para el examen de los diversos artículos impugnados.

Gracias, señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Gudiño, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Bueno, se ha hecho referencia en las intervenciones de los señores ministros que me precedieron, a tres preceptos: El 21, tercer párrafo, el 22, y el señor ministro Cossío también introdujo en la discusión el artículo 52 en su primera fracción. Yo creo que los tres están íntimamente vinculados y los tres revelan cuál es la intención de introducir estas figuras. Me voy a referir a cada uno de ellos en particular y después a los tres vinculados.

Dice el tercer párrafo del artículo 21: “El referéndum es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos de los municipios, según sea el caso, manifiestan su aprobación o desaprobación respecto a los bandos y reglamentos municipales.” Quisiera aquí regresar a la lectura y cuando dice: “...según sea el caso...” se refiera a su aprobación o desaprobación; no se refiere a la posibilidad de someterlo o no a referéndum.

Y hay este comentario respecto al sentido del proyecto: El proyecto nos dice que esta figura resulta inconstitucional en atención a que obliga al Municipio a someter a referéndum todos los bandos y reglamentos municipales, lo que mediatiza la decisión del Ayuntamiento, sometiéndola obligatoriamente a la opinión de la ciudadanía, en perjuicio de lo establecido por la fracción I del artículo

115 constitucional, que dispone que la competencia del gobierno municipal se ejerce por el Ayuntamiento en forma exclusiva. A mayor abundamiento, esta forma de participación ciudadana obliga al Municipio desde la primera norma que emita, lo que conllevaría a la necesidad de aplicar la figura del referéndum para poder aprobar una norma que elimine el propio referéndum, lo cual contradice el espíritu de la disposición constitucional, consistente en que el Ayuntamiento concrete las formas de participación ciudadana. Yo coincido con el ministro Valls, en que ésta, no se trata de una norma supletoria, se trata de una base general, y como base general, creo que es inconstitucional, por qué, porque de la lectura se desprende que todas las decisiones que tome el Municipio, deberán ser sujetas al referéndum; y esto se desprende de la lectura del párrafo: “el referéndum es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos de los Municipios, según sea el caso, manifestarán su aprobación o desaprobación respecto de los bandos y reglamentos municipales”. El artículo 22 corrobora esta interpretación, cuando dice: “ la organización, desarrollo y procedimientos de las anteriores figuras, se llevará de conformidad a la ley de la materia, o reglamentos municipales que correspondan, que al efecto se expidan”, no está hablando de la procedencia o no, está hablando de cómo se van a organizar; cuál va a ser el desarrollo y los procedimientos, no está diciendo, las leyes o el Municipio determinará cuándo es procedente, no, está hablando simplemente de la instrumentalización. Entonces, yo no considero que la inconstitucionalidad, como lo decía el ministro Ortiz Mayagoitia, se encuentre únicamente en la reserva de ley, no, creo que el problema es mucho más general, el problema es que todos los bandos y reglamentos municipales tendrán que someterse a referéndum, y que este referéndum, será organizado, desarrollado y establecerá los procedimientos de conformidad con la ley y con los reglamentos, pero esta es la instrumentación, pero esta situación de inconstitucionalidad se refleja o se magnifica en el artículo 52 que nos leyó el ministro Cossío: “son facultades y obligaciones de los presidentes municipales, los siguientes: Primera. Sancionar y ordenar la publicación de bandos y reglamentos aprobados por el Ayuntamiento; así como publicar las leyes y reglamentos que se le

encomienden”, y aquí viene lo grave: “para la sanción de los bandos y reglamentos, podrá convocar referéndum en los términos previstos por el artículo 21 y 22 de esta ley”. Estamos hablando de las facultades de los presidentes municipales, esto equivale a un veto del presidente municipal a la decisión del Ayuntamiento; el presidente municipal podrá decir, yo no voy a publicar ni voy a sancionar esto que ustedes decidieron, lo voy a someter a referéndum, es decir, equivale a lo que en materia legislativa es un veto, y yo creo que esto es inconstitucional. Los tres artículos leídos en conjunto, nos manifiestan claramente la intención de la legislatura de mediatizar la decisión del Municipio, porque repito, no es opcional para el Municipio hacer o no el referéndum; es opcional la forma de reglamentarlo, los procedimientos, pero tiene que hacerlo. Y bueno, si tomo una decisión sin pasar por referéndum, pues el presidente municipal podrá vetarla diciendo: yo no publico este bando, yo no publico esta decisión que se vaya a referéndum, y pues el referéndum puede prolongarse lo que quiera, y en última instancia, quedará mediatizada la decisión del Ayuntamiento. Yo creo que es muy delicado esto que estamos viendo, no es simplemente una ley marco, inocua; es una base general que mediatiza y hace nugatorias las facultades que la Constitución ha otorgado al Municipio.

Es todo, señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Señora ministra Sánchez Cordero, tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO.-** Gracias, señor ministro. Bueno, aquí se ha hecho el análisis de los diversos artículos, del 21, del 22 y del 52, en su primera fracción, subrayado, como decimos en la página treinta y siete, es inconstitucional por vía de consecuencia.

Son dos formas de ver las cuestiones, según acabo de darme cuenta, por las intervenciones de los señores ministros. De la que está haciéndose cargo el proyecto, y en la página doscientos treinta y cinco lo van a ver, que es el estudio que se hace del artículo precisamente 22, nosotros decimos que esto de que: Se llevarán a

cabo de conformidad a lo que establezca la ley, reproducimos un párrafo de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, y decimos: “Se deja a salvo para cada Ayuntamiento decidir a través de disposiciones reglamentarias, formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal, la ley. La ley sólo contemplará los principios generales en este rubro.” Entonces, yéndonos a esta exposición de motivos, decidimos que lo que verdaderamente era inconstitucional era la parte del artículo 21 que habla del referéndum, como lo estamos nosotros proponiendo; y, al finalizar la página doscientos treinta y cinco, damos la razón por la cual no pensamos que el 22 es inconstitucional, porque, precisamente, hablamos de que estas legislaturas sólo podrán establecer los principios generales en materia de participación ciudadana, como ya lo está estableciendo la propia Comisión de Gobernación y de Puntos Constitucionales. Y decimos: “En efecto, si bien de conformidad con el dictamen transcrito, las legislaturas sólo pueden establecer los principios generales en materia de participación ciudadana, ello no es óbice –235 de la 14/2001- para que dichos órganos legislativos emitan normas detalladas sobre el tema, en la inteligencia de que las mismas sólo se aplicarán de manera supletoria, es decir, ante la ausencia del reglamento municipal correspondiente que lo regule, relativo a la participación ciudadana. En ese sentido, lo relativo al plebiscito, a la iniciativa popular y a los consejos de participación social, deben considerarse como normas por ausencia, derivadas de la fracción II, inciso e) del artículo 115 constitucional.” Pero, en la página doscientos treinta y seis, ya le damos diferente tratamiento al artículo 21, en lo que se refiere, precisamente, al referéndum, en el sentido de que, efectivamente, dice: “Diferente tratamiento debe darse a la figura del referéndum regulada en el artículo 21 en estudio, ya que la misma resulta inconstitucional en atención a que obliga al Municipio a someter a referéndum todos los bandos y reglamentos municipales, lo que mediatiza las decisiones del Ayuntamiento, sometiéndolas obligatoriamente a la opinión de la ciudadanía, en perjuicio de lo establecido.” Aquí se ha dicho que más que a la fracción I del artículo 115 constitucional, a la fracción II, que dispone que la Constitución

otorga al gobierno municipal, que se ejerce por el Ayuntamiento en forma exclusiva. Entonces, son dos maneras de ver el problema; el que está planteando el artículo es una norma por ausencia, que puede ir al detalle siempre y cuando no se haya expedido el reglamento correspondiente por parte del Municipio; y la otra forma de verlo es -como lo señalaban don Sergio Salvador y don Guillermo Ortiz- que si se suprime en el 22: De conformidad con lo establecido por la ley de la materia y solamente se deja: Reglamentos municipales, ya no tendría por qué declararse inconstitucional el párrafo referente al referéndum.

Son dos maneras, dos planteamientos distintos; la que sigue el proyecto y se refiere concretamente a la ley por ausencia y de manera supletoria, y la otra es que se desaparezca este párrafo, este renglón en que se está refiriendo a la ley y que se deje, únicamente, los reglamentos municipales correspondientes.

Entonces, aquí están las dos posiciones, y están a consideración de ustedes. La que sostiene el proyecto es ésa y, por otra parte, la que acaban de manifestar el señor ministro Aguirre Anguiano y el señor ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Señor ministro Díaz Romero, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTROS DÍAZ ROMERO.-** Gracias, señor presidente. Como hemos visto, hay varias formas de interiorizarse y tratar de resolver este problema que se nos presenta en el artículo 21. A mí me llama la atención, yo veo muy práctica esta proposición acerca de que en el artículo 22 se declare la invalidez, exclusivamente de donde habla de la Ley de la Materia.

Si ponemos atención en esta parte, podremos encontrar tal vez que esto sea lo único que quepa declarar inválido para que lo otro ya quede muy amenguado en sus alcances, lo leeré, el artículo 22, dice:

“La organización, desarrollo y procedimientos de las anteriores figuras, iniciativa, plebiscito y referéndum, se llevarán de conformidad a lo que establezcan los reglamentos municipales correspondientes que al efecto se expidan”.

Esto es, si lo entendemos como lo que venimos designando como leyes marcos o bases municipales para que se expidan, bueno, pues puede expedirlo cada uno de los municipios, algún Municipio solamente podrá hacerlo respecto de la reglamentación de la iniciativa popular o del plebiscito y aquél otro del referéndum también, luego se dice: No, pero es que es obligatorio, de aquí no tenemos otra oportunidad más que decirle al Municipio, tienes que reglamentarlo, pero si leemos el artículo 52, vemos que no necesariamente puede entenderse como obligación, sino también como facultad, dice el artículo 52: “Son facultades y obligaciones de los presidentes municipales las siguientes: -en la parte correspondiente, fracción I.- Para la sanción de los bandos y reglamentos, podrá convocar a referéndum en los términos previstos por los artículos 21 y 22” y ese “podrá” puede entenderse de dos maneras y de las dos maneras resulta una facultad discrecional, “un podrá” en el sentido de que siempre y cuando esté regulado y esté desarrollado, pormenorizado por el propio reglamento, si no lo está pues no y la otra es, si corresponde a la discreción del Ayuntamiento del presidente municipal, traer a esta sanción de aquellos bandos y reglamentos que expidan, que yo me imagino que no habrá Municipio que lo haga en todos los bandos y reglamentos porque sería estar obstaculizándose a sí mismos en cada caso, sino solo en aquellos que considere de gran trascendencia; y luego vamos a la fracción LIV: “Son facultades y obligaciones, dice -“o obligaciones”- de los presidentes municipales, someter...”, fracción LIV: “Someter a plebiscito los proyectos para la concesión de servicios públicos a cargo del Municipio, conforme a lo dispuesto en esta ley” ¿qué es lo que dispuso la ley?, la propuesta es que se deje, que solamente quede para efectos del reglamento y quitar, la ley únicamente en el artículo 21, para establecer a qué se refiere el plebiscito.



Si entendemos esto así, entonces ya no tenemos que preocuparnos más, simplemente con la determinación de con artículo 22, se suprima, como se sugiere, lo que se refiere a la ley y se deje a cargo de los reglamentos; con eso se matan varios pájaros de un tiro y ya no necesitamos establecer más especificaciones al respecto, ¿por qué?, porque ya queda a la facultad del presidente municipal y conforme a los reglamentos que establezca allí, tal vez pueda venir algún habitante, un quejoso en amparo, pero ya será cuestión de confrontar aquello, en su caso, con lo que establece la Constitución, la ley o el reglamento respectivo. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro José Ramón Cossío, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente. Yo la solución del artículo 22, la veo también muy práctica, sin embargo, me genera un problema, que es el siguiente: El artículo 115, en el segundo párrafo de su fracción II, dice lo siguiente:

“Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar los bandos”, estoy haciendo una lectura distinta de cómo está redactado, “los bandos de policía, de gobierno, los reglamentos circulares, etcétera, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberá expedir las legislaturas de los estados” y luego vienen las materias, al final dice: “y aseguren la participación ciudadana y vecinal”.

El problema que a mí me genera es, que si le quitamos a lo que establezca la ley de la materia y hacemos una remisión directa al Ayuntamiento, el problema que vamos a tener es que no va a haber fuente legal que precise cuáles son las condiciones generales de celebración de referéndum y plebiscito, ese es el problema que me genera, entonces parecería que está, por un lado, la Constitución y de inmediato están las disposiciones reglamentarias, cualquiera que sea su denominación de los propios ayuntamientos. Creo que lo que tendremos que construir es la Ley Marco justamente, ver si la propia Ley Marco es constitucional o no es constitucional, pero no eliminar la

fuerza legal, porque la fuerza legal, insisto, nos deja una relación directa Constitución-ley y eso me parece que es muy complicado, en tanto que precisamente lo que se está buscando es el establecimiento de una disposición general o de un conjunto de disposiciones generales de aplicación a todos los ayuntamientos, entonces resolviendo el problema de la obligatoriedad, creo que atacamos directamente al problema de la fuerza y a mí eso sí me parece muy peligroso; la otra solución es ésta de la interpretación conforme, que pienso yo e insisto en ella, de considerar el 21 y el 22 y la fracción I, del artículo 54 y diciendo: Bueno, en realidad lo que se está diciendo es lo mismo que a lo que quieren llegar algunos de los señores ministros, pero partiendo del hecho de que las leyes no imponen una condición obligatoria, sino simple y sencillamente están estableciendo algunas modalidades y es muy importante en ese sentido lo dispuesto en la fracción I, del artículo 54 por una razón, porque está dando las características generales del sistema de referéndum.

Como sabemos hay muchas formas de referéndum, hay referéndum consultivos, hay referéndum potestativos, hay referéndum que se hacen a la entrada del proceso legislativo, otros al final, etcétera y justamente lo que nos está dando estas características es, a mi modo de ver, el de un referéndum sancionatorio, de carácter potestativo y entiendo, entonces que con efectos vinculantes al que puede convocar el presidente municipal de acuerdo con las bases generales que se haya establecido por la Legislatura en las particularidades que él haya introducido, no él, su Ayuntamiento haya introducido en cada caso. Ése es un problema al que me quería referir y otro que me pareció muy importante y no lo hemos analizado es el que hizo alusión el ministro Valls; el ministro Valls creo que plantea en el dictamen al que dio lectura un problema muy serio, que es el problema de las relaciones normativas que se están dando en estas controversias constitucionales; él nos dice y con razón se está impugnando una diversidad de normas de la Ley Orgánica, en este caso concreto y por la forma en que estamos procediendo al análisis, estamos refiriéndonos a Pachuca y a Tulancingo, entonces él se hace una pregunta, que me parece central, es: ¿Vamos a analizar la Ley

Orgánica solo en relación con las manifestaciones concretas de Pachuca y Tulancingo? Ése creo que es el problema importante, porqué, porque estamos aquí en una situación, yo creo que técnicamente es muy complicada, de la Ley Orgánica y la posibilidad de aplicación supletoria, de forma tal que hemos dicho: allí donde se haya generado una norma municipal no puede seguirse aplicando más la norma estatal, por decirlo de esta manera, para simplificar mi explicación, entonces dice él hay dos alternativas: una, considerar que lo que debemos hacer es analizar las normas impugnadas, ahora sí después de la decisión del jueves pasado, por concepto de violación expreso o las normas en su relación concreta de aplicación, que eso es lo que me parece que está señalando su dictamen; si es en relación concreta de su condición de aplicación, pues entonces lo que tendríamos que ver es: ésta es una Ley Orgánica de dos mil uno, cómo se ha producido después toda una dinámica normativa al interior del Estado de Hidalgo, en general y de los municipios de Pachuca y Tulancingo en particular y entonces esa sería una forma diciendo: Bueno, ahí donde haya generado el municipio su norma y por ende no se esté aplicando lo estatal, pues no analicemos la norma estatal, esto es una de la alternativa mas bien que nos plantea el ministro Azuela, que entiendo que lo plantea en términos de una duda, más que poner una posición fija y a mí me parece esto importante por todas las controversias que vamos a seguir viendo.

Mi posición personal es la siguiente: Creo que por tratarse de una ley marco, o por tratarse de una ley de bases, como le queramos denominar, tiene sentido que nos pronunciemos por las normas impugnadas con concepto de violación específicos, con independencia si el Municipio ha generado o no norma, por qué razón, porque es la misma ley base para todos, por una parte y por otro lado respecto de él, es una norma, la estatal, que está sujeta a la propia dinámica que se genere desde el Municipio, entonces me parece que en términos prácticos, por un lado y por otro lado, en esta relación muy complicada de fuentes de supletoriedad y tal, sí tiene sentido analizarla desde el concepto de violación y con independencia de la condición de aplicación concreta que esté

generando esa disposición; ese sería mi punto de vista, de forma tal en caso de prevalecer esto, creo que podemos seguir tratando el cuadro que nos ha presentado la señora ministra y no ir a requerir en este momento información para ver si apareció una norma municipal en Tulancingo o en Pachuca que logró la desaplicación de la norma estatal impugnada y como consecuencia de ello impedir nuestro análisis, insisto, y sobre todo por tratarse de una ley marco, o de una ley de bases. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Aguirre Anguiano tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor presidente.

En ciertos momentos de esta discusión, se me figura que desde la norma secundaria estamos tratando de hacer ajustes en sí misma para reflejarla con el cotejo de regularidad constitucional, pienso que lo debemos de hacer exactamente al revés, desde la Constitución ver la regularidad de las normas secundarias, con la primera y habrá que ver entonces el artículo 115 fracción II, párrafo segundo de la Constitución y darle la lectura que nos refresque lo que ya hemos votado: “Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar de acuerdo con las leyes en materia municipal” este “facultad de aprobar” realmente debemos de interpretarlo como facultad de dictar dice: “...de acuerdo con las leyes en materia municipal...” Yo diría: “sin incurrir en desacuerdo con las leyes en materia municipal” porque son materias diferentes, cuáles son las leyes en materia municipal? Aquellas que nos refiere el último párrafo antes de empezar con los incisos, de esta fracción II, sería el párrafo tercero que dice: “El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior, será establecer bases generales y a partir de ello, viene el inventario de las materias. Pero ¿cuál es la materia o de quién es la materia propia para asegurar la participación ciudadana y vecinal, es materia propia de los Ayuntamientos, por qué? Porque así lo dice la ley, dice que deberán expedir bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y

disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, y aseguren la participación ciudadana y vecinal, esta es materia reglamentaria propia del Ayuntamiento, ¿qué es lo que hace la ley? La ley establece una reserva para que a través de ley se determinen estas atribuciones municipales y éste es el único problema, entonces yo sugiero, que esta parte, de este artículo se resuelva desde la fracción II del artículo 115 de la Constitución y ahí ya no tendremos ningún problema de llegar a la conclusión de que en esta parte específica, es inconstitucional. ¿Cómo vamos a juzgar esto a través del artículo 52 de la propia ley? Eso no puede ser, se va a decir: desde el punto de vista del artículo 52 de la propia ley, esto resulta inocuo, bueno, pues esta será una ley, y quién garantiza que el Congreso Estatal correspondiente valiéndose de la reserva que por obra y gracia de esta ley le pertenece, no dicta otras leyes. Esto estorba entonces la atribución municipal de reglamentar en esta materia de participación ciudadana, y yo creo que a eso se concreta todo el problema, las variaciones sobre el mismo tema que se han dado aquí, de veras, con todo respeto se los digo, me sugiere que estamos tratando de juzgar la constitucionalidad de una norma, desde sí misma, y luego reflejarla con la Constitución y no desde la Constitución hacia la norma. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Yo quisiera dar mi punto de vista, yo veo el problema desde la perspectiva de lo que ya se había aprobado por el Pleno, que para mí simplifica enormemente las cuestiones. Por ejemplo: establecimos que no podíamos exigir a las legislaturas de los Estados, la ortodoxia de que fueran señalando: esta es ley marco, esta es ley supletoria, etc., sino que reconocimos que dentro de la legislación estatal, pueden darse disposiciones marco, pueden darse disposiciones supletorias, y ya serán los casos concretos los que vayan permitiendo determinar de que se trata, por ejemplo ha sido un gran problema, el que diga: la ley de la materia, pues la ley de la materia, pues es una ley supletoria, que problema hay, mientras no exista en los municipios un reglamento que

determine con toda nitidez, cuando hay referéndum, cuando hay plebiscito, pues hay una ley de la materia que ya dijimos nosotros que es valedera como supletoria. Entonces porque lo vamos a quitar, luego otro principio que me parece importante, a diferencia de toda la parte preliminar que es valedera a todos los municipios de la república, lo que ahorita estamos resolviendo, es valedero para el Municipio de Pachuca y para el otro municipio, nada más, por qué, pues porque recordemos que el artículo 105 de la Constitución, y esto se reproduce después en la Ley Reglamentaria, siempre que en las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación de los Municipios impugnadas por los Estados, brinco, y las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia, las declara inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. La Federación impugna una Ley Estatal, inválida por ocho o más votos, inválida para todos, Estado impugna un reglamento municipal, mayoría de ocho votos, inválida para todos los municipios es inválida, por qué, porque es de arriba hacia abajo, la Federación tiene capacidad, si promueve una controversia, de invalidar la Ley Estatal o la Ley Municipal, el Estado tiene posibilidad de que se invalide la Ley Municipal en forma general, pero no a la inversa, a la inversa solo es valedero respecto del Municipio correspondiente o respecto del Estado que impugna, una Ley Federal, entonces esto ya simplifica mucho el problema, aquí estamos viendo algo que va a operar respecto de los municipios que plantearon las controversias. Desde esta perspectiva, sinceramente a mí no me parece que esto sea inconstitucional en ningún aspecto, en ningún aspecto, primero, el artículo 21, lo destacó en su intervención la ministra Luna Ramos, pues es un artículo inocuo, está presentando simplemente, posibilidades, de cómo se puede lograr la participación ciudadana, y eso lo tendrán que aterrizar los municipios, o en su caso, en forma supletoria, la legislatura del Estado, de acuerdo con todo lo que aprobamos, ya en la sesión anterior, como reglas generales de lo que es la situación de los municipios, entonces, si vemos nosotros el artículo 21, qué está diciendo el artículo 21, la forma de participación

ciudadana, puede ser de tres maneras: Iniciativa Popular, Plebiscito y Referéndum.

Se sostiene en el proyecto, y yo creo que le quitan a la parte final del artículo, "según sea el caso", dice, es que ahí establece una obligatoriedad, tienen que utilizar el referéndum, no el referéndum, es un procedimiento mediante el cual los ciudadanos y los municipios, según sea el caso, manifiestan su aprobación o desaprobación respecto a los bandos o reglamentos municipales. En relación con esto, vamos al artículo 22. La organización, desarrollo y procedimientos de las anteriores figuras, todas, iniciativa, popular, plebiscito y referéndum, ya la organización, desarrollo y procedimiento de las tres, se llevarán de conformidad a lo que establezca la ley de la materia, o reglamentos municipales correspondientes, casi hasta la redacción del artículo está coincidiendo con nuestra interpretación, está aceptando que esto puede ser materia de reglamentos, entonces cómo entender la ley de la materia, como ya lo hemos entendido, como una ley que operará supletoriamente, mientras no existan los reglamentos que en la propia ley está reconociendo que es propio de ellos.

Luego entonces, dónde está la inconstitucionalidad, no, simplemente ahí yo diría la interpretación conforme, debe entenderse que la ley de la materia, no es una ley marco, que esté por encima de los reglamentos municipales, ¿por qué?, porque el propio artículo está diciendo, reglamentos municipales correspondientes, si estuviera entendiendo la legislatura del estado, que esto es privativo de la legislatura, no habría dicho: los reglamentos municipales correspondientes, porque ya estaría admitiendo que una materia estatal corresponde a los municipios, no, está dando las dos opciones, mientras no haya reglamentos municipales que regulen esa participación ciudadana, por uno, por dos, o por los tres sistemas, pues opera una ley de la materia, que además en el caso no aparece que hubiera sido expedida, entonces vamos nosotros a declarar la inconstitucionalidad, porque a lo mejor sí se aplica este artículo, o si

hay una ley de la materia y sí se establece en materia obligatoria, pues no, a mí me recuerda mucho la materia tributaria.

Se pide amparo, contra la Ley del Impuesto Sobre la Renta, y muchas veces dicen: la Ley de Ingresos de la Federación, en dónde, donde establece impuestos sobre la renta, y qué ha dicho normalmente, la Corte y los Tribunales de Circuito.

El artículo de la Ley de Ingresos no tiene ninguna inconstitucionalidad, ¿por qué?, pues porque la inconstitucionalidad estará en el otro precepto, aquí se está juzgando de la inconstitucionalidad del 21, en razón del 22, y en razón de otros preceptos, bueno, el 22, ya les doy mi punto de vista, tampoco es inconstitucionalidad, y los otros preceptos, esperémonos a los otros preceptos, a ver cómo opera, pero no determinar previamente, y este es inconstitucional, porque este artículo le dice al gobernador que él tiene etcétera, y en eso además, me anticipo y manifiesto mi adhesión a lo dicho por el ministro Díaz Romero.

Simplemente podrá qué sigue en la línea, para mí, curiosamente, de lo que ya reconocimos en toda la parte preliminar del proyecto, más aún, cuáles serían las consecuencias de que se llegara a declarar la invalidez, pues también inocuas, ¿por qué?, pues porque finalmente la propia ley está reconociendo que esto es materia del Municipio.

Es como cuando alguien pide amparo y le hace decir a la ley algo que lo perjudica, en lugar de interpretar la ley a su favor, dice, a no, pero está pegándome, pues no, no te está pegando, no es inconstitucional, porque dice esto. Muchas de las interpretaciones conformes que ha hecho la Suprema Corte, han ido en esa línea, de aclarar la situación y decir, no, esto no te está afectando, entonces para mí, cuál sería la idea, pues ir, para que no haya lugar a duda, haciendo interpretaciones conformes, es decir, el 21, no es inconstitucional, porque simplemente está señalando formas de participación ciudadana.



El artículo 115, ya se leyó el artículo, está claramente señalando, y lo está señalando, y lo dijo el ministro Aguirre Anguiano, como algo municipal, algo de los bandos, de los reglamentos, en el 115, aparece muy claro.

“Los Ayuntamientos te dan facultades para aprobar, 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...”, etcétera, y dice: “Procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia que aseguren la participación ciudadana y vecinal”.

Esto es materia de los bandos, de los reglamentos, entonces esto es típicamente municipal, entonces mientras la Ley Estatal simplemente esté haciendo una enunciación de formas de participación ciudadana, y luego en el artículo 22, necesariamente vinculado al 21, la organización, desarrollo y procedimientos de las anteriores figuras, está vinculado no se entendería el 22 sin el 21; y ahí con toda claridad dice: “Se llevarán de conformidad a lo que establezca la ley de la materia o reglamentos municipales correspondientes”, y ahí se diría: “Esto tampoco es inconstitucional, porque se entiende, no sólo por el artículo en sí mismo, sino por la lectura del 115 constitucional, en la parte que he leído de la fracción I, en la parte que he leído del 115, que ya se ha mencionado, que es la fracción II, párrafo II, en el sentido de que esto es estrictamente municipal, y “ley de la materia” tendrá que referirse sólo a una ley supletoria, mientras el Municipio no cuente con sus propios reglamentos correspondientes.

Por ello, para mí, los dos artículos son constitucionales, no me ha convencido ninguna de las razones que se han dado para considerarlos inconstitucionales, porque esto supone que les estemos dando un alcance y una interpretación, que para mí de ninguna manera tienen.

Señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias, señor presidente, voy a ser muy breve.

En primer lugar, estoy de acuerdo con el señor presidente en que con nuestra decisión sobre este punto no retiembla en su centro la tierra ni se conmueven los cimientos del país. Será limitadísima la influencia de esta decisión sobre los temas de que estamos hablando, en esto estoy totalmente de acuerdo, pero en lo que no estoy totalmente de acuerdo es que la Ley Orgánica Municipal sea una de aquellas leyes a que se refiere el inciso e), de la fracción II, del artículo 115 municipal, o sea que pueda tener un efecto derogatorio o abrogatorio la decisión de reglar por parte de los municipios.

Estamos tratando de temas muy delicados, estaríamos estableciendo, de aceptar la tesis del señor presidente, que la Ley Orgánica Municipal no es de aquellas que regulan para todos los municipios la forma de ser y de conducirse de los órganos municipales, y de las estructuras municipales, sino de aquellas normas supletorias que pueden estar esperando la decisión municipal de reglar, y hasta ahí tuvieron vida; o bien, estamos siguiendo un método, pues yo diría que muy complicado, consistente en decir: “De la Ley Orgánica, esto es efímero y puede ser revocable cuando regle el Ayuntamiento, el Municipio que dicte sus propios reglamentos”, y esto no, esto es permanente y propio del Órgano.

Pues yo creo que la Ley Orgánica Municipal es, como su nombre lo indica, algo que pretende, o que pretendió el legislador, que tuviera vida abierta, independientemente de las decisiones de cada uno de los municipios del Estado de Hidalgo, en este caso.

Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Nada más para aclarar mi posición. Yo pienso que lo que yo sostuve ya lo sostuvo el Pleno, que establecimos, y pienso que fue una intervención del ministro Ortiz Mayagoitia, que dijo si sería factible que la Legislatura del Estado, sin mucha ortodoxia, pudiera establecer leyes de primer tipo, o sea

aquellas que son exclusivas de la Legislatura, que señala bases generales, y leyes que por su naturaleza fueran supletorias; y yo simplemente me remito a esta misma ley, en esta misma ley, la lectura de los artículos 21 y 22, para mí, son por naturaleza leyes supletorias, nunca está diciendo: necesariamente en los Municipios, cuando se apruebe un reglamento, cuando se aprueben bandos tal, se tendrá que utilizar el referéndum o el plebiscito; no, está señalando, éstas son formas, formas que pueden válidamente establecerse en el Estado de Hidalgo. ¿Cuándo? Y ¿Cómo? Pues en principio aquí te doy algunas pistas, pero lógicamente yo admito y lo admito expresamente, que esto es propio de los Reglamentos Municipales. Entonces, la propia ley está dando a esto la naturaleza, de que cuando habla de la ley de la materia como algo que puede operar, si no hay reglamentos municipales, pues es una ley supletoria. No, no la Ley Orgánica Municipal, sino la ley de la materia a la que hace referencia la Ley Orgánica Municipal cuando indica cómo se van a aplicar los procedimientos de participación ciudadana.

Entonces, yo sigo convencido de la constitucionalidad de estos preceptos.

Pues creo que está suficientemente discutido si les parece. Señor ministro Góngora Pimentel.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** La señora ministra Luna Ramos tuvo una intervención que me llamó la atención. Dijo, tratándose del plebiscito, que como es obligatorio en los casos en que se señalan en el artículo 21, eso sería inconstitucional. ¿Por qué?. Porque el 115, fracción I, dice que es exclusivo del gobierno del Municipio las decisiones del Ayuntamiento.

Ahora, respecto del referéndum dijo la ministra, éste no es obligatorio ya nos explicó el ministro Cossío que hay referendos obligatorios, consultivos, facultativos y como no es obligatorio, puesto que dice, según sea el caso, sino consultivo o facultativo, no sé cuál será. Entonces, no se contradice con la Constitución. Si fuera obligatorio sí

sería contrario al 115, fracción I, que dice: “Que la competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal, se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva.”; y planteó esos dos supuestos. Aunque creo que ya no los va a sostener. Pero a mí si me llamaron la atención, porque viendo la doctrina argentina sobre los referendos y los plebiscitos, pues han llegado a la misma conclusión. Si son obligatorios eso sería contra nuestro sistema constitucional, porque el Ayuntamiento es el único que puede decidir. Si no lo son, si son facultativos o consultivos, entonces sí serían constitucionales. Eso se ha estudiado mucho allá. Me concreto a plantear esto, para saber si interpreté correctamente a la ministra o no la interpreté correctamente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra la ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente. Si, yo creo que sí, de alguna manera sí, lo que pasa es que en cuanto a la obligatoriedad del plebiscito no me refería tanto al artículo 21, en el 21 lo que yo decía era que únicamente se estaba definiendo. Pero estaba la fracción LIV, del artículo 52, en la que sí se establece de manera obligatoria y decía que eso sí no resultaba ser válido, por qué, porque se estaba determinando que era una obligación que se estableciera el plebiscito que dice: “Someter a plebiscito los proyectos para la concesión de servicios públicos a cargo del Municipio, conforme a lo dispuesto por esta ley.”. Eso es lo que yo considero que no es constitucional, porque sí resulta ser obligatorio.

En el 21, lo único que está estableciendo es la definición de lo que es el plebiscito, y siendo definición en realidad no me parece inconstitucional, es la otra fracción.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Desde luego preciso que ahorita estamos discutiendo solamente la constitucionalidad del 21 y del 22. Entonces si les parece.

Señor ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Perdón, quisiera yo tener una última intervención de mi parte en esto, yo insistiré en la inconstitucionalidad del artículo 22, en la reserva de ley que aquí se hace, porque estas tres formas de participación ciudadana, en las decisiones trascendentales de los municipios, agravan los requisitos constitucionales para emitir sus formas de legislación municipal, reglamento, bando, circulares, etcétera.

Entonces, ni siquiera la legislatura en una ley de las que hemos llamado supletorias o de aplicación temporal, respecto de aquellos municipios, creo yo que no le asiste el derecho constitucional de hacer más cargado de requisitos la forma de emitir estos bandos, disposiciones, pero por lo demás, en la tesis general que hemos sostenido, esta ley es la ley marco y es la ley a través de la cual la legislatura aterrizó disposiciones de detalle para aquellos municipios que carezcan de reglamento.

¿Qué está dicho aquí? Hay tres formas de participación ciudadana, las puedes desarrollar de acuerdo con tus reglamentos municipales y hasta aquí decimos no hay inconstitucionalidad de la ley marco, en lo que hay inconstitucionalidad es que esta posibilidad de desarrollo y aplicación de las figuras, se dé a través de una diversa ley que será la de la materia; y digo que es diversa ley porque en el artículo 52, claramente dice: “el presidente podrá aplicar en los términos de esta ley”. Allá hace referencia a “esta ley” y aquí se refiere a “ley de la materia”.

Por lo tanto, yo creo que si esto queda como lo sugirió Don Juan Díaz Romero, solamente en que la organización, desarrollo y procedimiento de las figuras se llevarán de conformidad con lo que establezcan los reglamentos municipales correspondientes, estaremos mandándole un mensaje muy claro al Congreso del Estado de Hidalgo, en el sentido de que no puede imperativamente señalar para aquellos municipios que no tengan reglamentos estas formas de participación ciudadana, como dijo Don Sergio, es materia exclusiva

municipal, y agravarse las formas para la aprobación, va más allá de una norma subsidiaria.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Góngora.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** A mí se me ocurre, siguiendo estas intervenciones, lo que ha dicho la ministra Luna Ramos, el plebiscito para los actos de los ayuntamientos que sean considerados como trascendentes para la vida de los Municipios o para la erección o supresión de los mismos. Esto tendrá que verse por la legislatura del Estado, porque ningún municipio va a querer que se suprima o que se levante otro y le quiten una parte especial, en donde consigue recursos, y sí me parece que va en contra de lo que dispone la Constitución, que se excede en esta parte.

Eso era un comentario.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Consideran que están suficientemente discutido estos dos artículos?

Para no confundir la votación vamos a someter en primer lugar el artículo 21 y luego el artículo 22.

**EN CUANTO AL ARTÍCULO 21, LA VOTACIÓN PARA PRECISIÓN DEBE SER, SE CONSIDERA CONSTITUCIONAL O SE CONSIDERA INCONSTITUCIONAL.**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Es constitucional.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Es constitucional.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Es constitucional.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Igual.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** En los mismos términos.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Bueno, yo aquí difiero, yo considero que es inconstitucional, en cuanto señala como condición para la aprobación a las normas y reglamentos municipales el referéndum, porque la expresión según sea el caso, se refiere a aprobación, o desaprobación, no a celebración o no del referéndum;

es decir, voto en favor del proyecto, creo que este punto lo trata excelentemente la inconstitucionalidad de este precepto.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Es constitucional.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Es constitucional.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Bueno, yo me voy a apartar del proyecto, me han convencido los ministros, la posición del ministro Aguirre, de Don Juan Díaz Romero y del ministro Ortiz Mayagoitia y de los demás ministros que me han precedido en el uso de la palabra, entonces yo voy a votar por la constitucionalidad del precepto para reservarme el siguiente tema.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Constitucional.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Constitucional.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor ministro presidente, hay mayoría de diez votos, en el sentido de que es constitucional el artículo 21 impugnado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** BIEN, ENTONCES EN ESTE SENTIDO Y HABIENDO ACEPTADO LA MINISTRA PONENTE LA MODIFICACIÓN DE SU PROYECTO EN ESTA PARTE, SE CONSIDERARÍA CONSTITUCIONAL EL PRECEPTO.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Gudiño.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Para reservar mi derecho, cuando sea la votación definitiva del proyecto hacer voto particular.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Como no y en este aspecto se reserva el derecho del señor ministro Gudiño para hacer voto particular.

**AHORA EL ARTÍCULO 22, PIENSO QUE DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL Y LA LEY REGLAMENTARIA, EL VOTO SERÁ, O POR LA CONSTITUCIONALIDAD, O POR LA INCONSTITUCIONALIDAD Y DE DARSE LA INCONSTITUCIONALIDAD, ÉSTA SERÍA PARA EL EFECTO DE QUE PARA EL MUNICIPIO DE PACHUCA, PORQUE**

**EL DE TULANCINGO NO LO PLANTEA, ENTONCES PARA EL MUNICIPIO DE PACHUCA, EL ARTÍCULO 22 SE LEERÍA CON LA SUPRESIÓN DE LA LEY DE LA MATERIA, COMO SE HA PROPUESTO.**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** El artículo 22 es inconstitucional en el tramo normativo que dice: “lo que establezca la Ley de la Materia”, o a mí juicio este tramo sí viola la Constitución y debe de declararse la invalidez para el Municipio de Pachuca de ese tramo normativo.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Es constitucional.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Constitucional.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** En la forma en que votó Don Sergio Salvador.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Constitucional.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Es inconstitucional.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Es inconstitucional.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Es constitucional.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Es inconstitucional.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Constitucional.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Es constitucional.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor ministro presidente, mayoría de seis votos, en el sentido de que es constitucional el artículo 22 impugnado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** QUE ES COMO ESTABA EL PROYECTO, EN ESTE ASPECTO ASÍ ESTABA EL PROYECTO, PERO PIENSO QUE DE LAS RAZONES QUE SE DIERON EN LA SESIÓN, PODRÍA FORTALECERSE ESA POSICIÓN, BIEN, CONTINUAMOS CON EL SIGUIENTE PUNTO.

Señor ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Sumándome a la propuesta de que se adicionen consideraciones del proyecto, quisiera yo hacer la solicitud que quede bien claro que el Municipio de Pachuca, no tiene ninguna obligación de sujetarse a ley, sino a su propio reglamento para el diseño.



**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Yo creo que no, yo creo que el sentido es en principio, si hay una ley que establece estos mecanismos y no hay reglamento, sí se sujetaría porque es supletoria, pero desde luego, que puede apartarse y puede en su propio reglamento establecer los mecanismos que estime pertinentes, que sería la interpretación conforme, o sea que la interpretación conforme diría: si bien establece en los términos de la Ley de la Materia al añadir, o reglamentos, se está reconociendo que esta materia es estrictamente municipal y que si se llega a establecer una ley en que se regulen estos procedimientos, sólo operará supletoriamente, mientras el Municipio correspondiente no tenga reglamento específico, yo creo es el sentir.

Bien, de acuerdo señora ministra de añadir este argumento.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Muchas gracias, sí.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Gudiño.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Sí, señor presidente me surge una duda, quisiera la intervención del Pleno para aclararla porque en la primera discusión se había hablado de la suplencia de la queja y se ha hablado ¿cuando se declaró inconstitucional?

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** O sea que esa suplencia si hubiera sido inconstitucional pudiera vincularse con algún otro de los preceptos.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Si gracias señor presidente, pero entonces nada impediría que argumento se pusiera en los otros, en el de Tulancingo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Claro, aunque no lo hubieran impugnado que se hiciera la referencia que por la estrecha vinculación entre el 21 y el 22, también conviene entrar al análisis del 22 y las consideraciones serían las mismas. ¿De acuerdo? Bueno continuamos y vamos a estudiar ahora el artículo 29, el 29 está impugnado directamente por el Municipio de Tulancingo y por lo mismo pues sería para este asunto específicamente, dicho artículo al conferirle facultades a la legislatura del Estado, al declarar la

desaparición de los Ayuntamientos debido a la falta temporal de la mayoría de los regidores contraviene lo dispuesto por la fracción I del artículo 115 de la Constitución, que prevé que las legislaturas de los Estados, solamente pueden declarar desaparecido un Ayuntamiento ante la renuncia o falta absoluta de sus miembros. A consideración del Pleno. Señor ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** El proyecto propone declarar inconstitucional este precepto sobre la base de que se viola el principio de seguridad jurídica regulado en el artículo 14 de la Constitución Federal, en virtud de la falta de precisión del enunciado, cualquier causa, máxime que la Constitución se refiere a causas graves, eso nos dice el resumen, pero a mí me parece que este precepto sí regula una causa grave que justifica la declaración de que ha desaparecido el Ayuntamiento, veámoslo, dice el artículo 29: “se considera desintegrado un Ayuntamiento cuando por cualquier causa aunque sea temporal falten --atención-- todos los regidores, propietarios y suplentes quedando sin gobierno el Municipio” hombre, yo creo que esto es gravísimo, se refiere a la falta absoluta de los componentes del Municipio, tanto propietarios como suplentes y anuncia una consecuencia sumamente grave, ha quedado sin gobierno el Municipio, yo creo que aquí la circunstancia de que cualquier causa no se precise, cualquiera que sea la causa si produce estas consecuencias de que ha quedado sin gobierno el Municipio, es grave, habla de un caso verdaderamente difícil de que se de, podrá no haber quórum a una sesión, podrá no haber quórum a dos sesiones o a tres, pero basta con que concurra un regidor propietario para que ya no opere esta causal, yo la veo como un caso si, de causa grave que justifica y que se declare la desaparición del Municipio en estos casos, no es solo la falta, sino la consecuencia, como consecuencia de falta temporal que puede ser a dos, tres, cinco, sesiones, se produce una consecuencia política, no hay gobierno, es la figura que se conocía como vacío de poder o ausencia de gobierno en una entidad política, yo estoy respetuosamente, para

la señora ministra Ponente, en contra de esta parte del proyecto y porque se declare la constitucionalidad.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Cossío tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente. En términos muy similares a los que plantea al ministro Ortiz Mayagoitia y por otro lado, en la parte final del artículo 27 de la ley, que era la duda que yo en su momento tuve, se satisface la condición que me parece muy importante que está en el tercer párrafo de la fracción I del 115, donde se refiere “siempre y cuando los miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convenga” en la última parte del precepto, señala esta posibilidad bien desarrollada, y después dice: “Si quedan algunos regidores, pero no los suficientes”, se les está dando, me parece en este precepto la condición de en su momento tener la posibilidad de alegar, a la mejor se aplica bien la norma, a la mejor no se aplica bien la norma, eso ya sería un problema de aplicación concreta, pero yo el supuesto lo veo muy bien.

Y ahora que hablaba el señor ministro Ortiz Mayagoitia, me recordé esta ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76, en caso de desaparición de estados, tiene supuestos muy semejantes a los que señala, que es justamente que se haya quedado el gobierno Ejecutivo y el gobierno Legislativo que aquí están de alguna forma poniendo el Ayuntamiento, en esta condición de desintegración, a mi me parece que es justamente el desarrollo de ese párrafo tercero, de la fracción I, yo también estaría por la constitucionalidad del artículo 29.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora ministra Sánchez Cordero, tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Sí, ¡gracias señor ministro presidente! Yo también retiraría todas estas consideraciones

del proyecto, y me adhiero a la posición del ministro Ortiz Mayagoitia, y el ministro José Ramón Cossío.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora ministra Luna Ramos, tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** ¡Gracias!, señor presidente. Yo estoy de acuerdo también en que es constitucional el precepto, nada más quería recalcar una situación. El artículo 115 de la Constitución establece tanto para la desaparición de municipios como para la desintegración, la satisfacción de tres requisitos que es el: Requisito de votación, la garantía de audiencia, y la gravedad. Creo que un poco ese fue el prurito de la señora ministra, en la declaración de inconstitucionalidad de este artículo. Nada más que aquí yo creo que el problema se da, en que se trata de una situación de carácter negativo, ¿por qué? porque es la desintegración o sea, no está. Entonces, yo no sé si en un momento dado cuando se realizara o se formulara el engrose, sí se estableciera que en este caso se trata de una situación de carácter negativo, y que en un momento dado el otorgamiento de esa garantía de audiencia, no implicaría el incumplimiento con el artículo 115, porque sería el establecer, pues de manera fehaciente que efectivamente se encuentra desintegrado; entonces, creo que sería nada más eso, para no incumplir con el requisito del artículo 115, tomando en consideración que se trata de una situación de carácter negativo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¡Bueno!, yo iba hacer alguna sugerencia, porque a primera vista puede haber una confusión en la redacción del precepto, cuando dice: Por cualquier causa, aunque sea temporal. Yo creo que esto tiene que vincularse con la falta de gobierno, o sea es una falta de gobierno, hay una causa que es la falta de gobierno, luego, la Constitución está remitiendo en el párrafo correspondiente, tercer párrafo de la fracción I, las Legislaturas Locales por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus

miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevengan. O sea, incluso se está remitiendo a la ley local; entonces, la ley local está previendo que si faltan todos los regidores, propietarios o suplentes, pero la temporalidad, no debe ser cualquier temporalidad, sino la idónea para que se estime que no hay gobierno municipal, ¿por qué?, pues porque aparentemente si nos atenemos a esa parte preliminar, simplemente, un minuto, un día, un domingo, no había ninguno de los miembros del Municipio, ni los propietarios, no hubo gobierno municipal, ¡no!, esto tiene de algún modo que justificarse con la inexistencia de gobierno municipal, no podrían decir: Pues tal día no había regidores, no, no, no, primero demuestre que se da la causa de ausencia de gobierno, subsiste una preocupación, y como se dice: Se trata de meras semejanzas, qué tal si un día encarcelan a todos los miembros del Ayuntamiento, propietarios y suplentes.

Ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Creo que la solución la menciono Don José Ramón, el artículo 27, establece que esta desaparición, se puede declarar siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convenga.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** O sea que en última instancia, pienso que todas estas razones incluyendo la que nos da el señor ministro Cossío, que acotaran y fuera una interpretación conforme.

¿De acuerdo señora ministra?

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** De acuerdo, gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, y que vean que si van siendo criterios importantes, porque si bien, van en la línea de la constitucionalidad, van fijando lineamientos muy claros de interpretación.

Señora ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Y hasta donde yo recuerdo, había un precedente de la ministra Luna Ramos, de que se entendía por temporalidad en el precepto que estamos analizando, directamente en la Constitución, no sé si fue un Municipio de Oaxaca, o algún municipio, pero recuerdo ese precedente, y creo que es hasta conveniente traerlo aquí y engrosarlo, como lo está diciendo el ministro presidente. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Pues si les parece pasamos al artículo 37.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** 35 ¿no?

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Es que ese fue en suplencia de queja.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Es que el 35 fue eliminado, no aparece de los impugnados, entonces, nos iríamos al Tema Cinco, Funcionamiento del Ayuntamiento, donde parece el artículo 37.

A consideración del Pleno, lo relacionado con este precepto.

El artículo correspondiente, o sea el 37, “Los Ayuntamientos, deberán resolver los asuntos de su competencia, (¿colegiadamente?) . . .”, bueno es un artículo muy largo, y en los proyectos se está proponiendo la constitucionalidad ¿no?

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** No, hay una inconstitucionalidad,

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Inconstitucionalidad en algún aspecto?

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Sí señor.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Sí, es por cuestión del quórum señor presidente.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Por un quórum calificado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Del sexto párrafo.

Bueno, a consideración del Pleno.

Señora ministra Luna Ramos tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente, en este artículo, se está proponiendo la inconstitucionalidad, porque en varios de sus párrafos se establece un quórum de asistencia total, y creo que esa es la razón por la que el proyecto en un momento dado, determina que esto atenta contra lo establecido por el 115 de la Constitución, porque no necesariamente para todas las votaciones, debe requerirse la asistencia total de todos los integrantes del Ayuntamiento, sino que, lo que la Constitución establece en casos de extrema gravedad, es cuando mucho, las dos terceras partes, nunca la asistencia total y creo que en ese sentido, el proyecto es correcto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor presidente, yo no comparto, con todo respecto, que el artículo 37 en su párrafo sexto, sea inconstitucional, al señalar que compete al presidente Municipal, ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento, estimo que aquí se trata de una base general de la administración pública municipal, en términos del inciso a) de la fracción II del 115, y que si bien en el caso de los municipios se trata de un órgano colegiado, la figura del presidente Municipal en esencia, tiene funciones ejecutoras, aspecto que redundaría en la uniformidad u homogeneidad en el Estado, tales facultades o atribuciones ejecutoras, se corroboran con la lectura del Capítulo V de la Ley que analizamos denominado, "Facultades y Obligaciones de los Presidentes Municipales" y que en su artículo 52 señala las facultades y obligaciones de éstos; en cuanto a los demás motivos de inconstitucionalidad, tampoco concuerdo con la propuesta, porque si bien es cierto que el 115, fracción II, inciso b) señala: "Que el objeto de las leyes en materia municipal que expida la legislatura será entre otros, establecer los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento"; desde mi punto de vista, esa disposición no se traduce en que respecto de otros acuerdos que llegue a tomar el cabildo no pueda exigirse una mayoría calificada o inclusive absoluta; esto porque, si atendemos al inciso a) de la propia fracción II del multicitado artículo 115, se establece que: "también uno de los objetos de la ley local, será establecer las bases generales de la administración pública municipal"; lo cual, considero comprende precisamente fijar lineamientos para las votaciones necesarias en los acuerdos del Ayuntamiento, pues esto incide no sólo en el buen funcionamiento del gobierno municipal, sino además, en la seguridad jurídica de los habitantes, de los residentes del Municipio, de que no se tomen decisiones importantes en forma arbitraria e incluso de tinte



partidista sólo por algunos miembros y en ese aspecto, el artículo 37 de la Ley señala, por regla general que serán por mayoría de votos y solamente en determinados casos fija votaciones calificadas o absolutas y que atienden a la peculiaridad o trascendencia de esta decisiones, tales como el que las sesiones sean privadas o la convocatoria a sesiones extraordinarias; por tanto, no advierto que resulten inconstitucionales estos preceptos. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Creo que es bueno precisar la propuesta del proyecto, porque la forma en que se narra nos lleva a posibles confusiones.

Respecto del párrafo VI, concretamente yo advierto, que ahí no se propone declaración de inconstitucionalidad, solamente se dice: "Que es, norma por ausencia de reglamento, de las que regulara el artículo 115 y que corresponde al Ayuntamiento dentro de su facultad de auto organizar, determinar si únicamente el presidente o los demás miembros del Ayuntamiento tienen funciones de ejecutivos, eso le toca al Ayuntamiento y puede hacerlo apartándose de lo que aquí se dice"; nos remiten a un libro de Derecho Municipal. Advierto, que lo que se declara inconstitucional es el párrafo primero y en aquella parte que dice: "Los miembros del Ayuntamiento tendrán iguales derechos y sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos", esto no hay tacha; pero luego dice: "salvo los casos, en que la ley exija asistencia total o mayoría absoluta o calificada de votos de los regidores, esto se pretende declarar inconstitucional"; y asimismo, el segundo párrafo en la parte que dice: "Las sesiones podrán ser privadas cuando así lo aprueben las dos terceras partes de sus integrantes", y también dice: "podrán convocar a sesión extraordinaria las dos terceras partes de sus regidores", en esta parte del párrafo segundo, que se exigen votaciones de dos terceras partes, yo estoy de acuerdo, con que se declare inconstitucional el precepto, porque la Constitución lo establece como requisitos para la enajenación de bienes inmuebles y para la celebraciones de convenios o asociaciones, por el tiempo que exceda en la duración del Ayuntamiento"; en lo que me queda duda y así la externo, es aquellos casos en que la ley exija asistencia total o mayoría absoluta.

Llamo la atención en que la Constitución se refiere solamente a los casos de votaciones de dos terceras partes y pienso que si en estas votaciones de dos terceras partes se exige la asistencia total del Ayuntamiento, no sería contrario a la Constitución, es un doble requisito, no se trata de un quórum normal, sino que es de tal trascendencia, el acuerdo compromete al municipio de tal manera que se exige que las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, sean los que aprueben o no el proyecto correspondiente; pero, por otra parte, la Constitución no se refiere nunca al problema de mayoría absoluta, pero tampoco dice, que todos los acuerdos del Ayuntamiento se tomarán por mayoría simple de los miembros que asistan a la sesión correspondiente, siempre y cuando haya el quórum; todos estos conceptos cambian mucho las condiciones para alcanzar un acuerdo que valga, en el caso de la Suprema Corte, por ejemplo, hay asuntos donde se requiere votación de ocho ministros para que surta efectos la decisión alcanzada, si en un Ayuntamiento los miembros son el presidente municipal y el número de regidores que establezca la ley, yo creo que no choca con el sistema constitucional, que para determinados casos, desde la ley se diga: "en estos casos especiales, debe haber un quórum especial o debe haber inclusive asistencia total de los miembros"; sería cosa de más adelante ver si se justifica o no en una disposición ex profeso la exigencia, pero como enunciado general que es el artículo 37, párrafo I, yo estaría por la constitucionalidad del párrafo I y por la inconstitucionalidad del párrafo II, únicamente en la exigencia de dos terceras partes para que la sesión pueda ser privada o para que se convoque a sesión extraordinaria.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Cossío, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente. Yo veo el problema de la siguiente manera: creo que el asunto está en cuáles son los límites que tiene la legislatura del Estado para la determinación de los quórum de asistencia y de votación, creo que, valdría la pena reflexionar sobre esto en condiciones un poco

abstractas, no sólo en relación con el caso concreto; nosotros vamos a encontrar en esta ley y en las que van a seguir presentándose en la lista que tenemos para el día de hoy, un asunto muy delicado, que es que vamos a empezar a encontrar una variación de votaciones, entonces, una forma de acercarse al tema, es justamente la que decía el ministro Ortiz Mayagoitia y la que la hemos estado denominando “de razonabilidad”, viendo el caso concreto, “tú me exiges aquí quórum de asistencia de tanto, quórum de votación de tanto y en este otro uno más agravado, y en este otro más agravado”; entonces, cada caso podríamos ir viendo la magnitud de los votos que se están precisando y como consecuencia de eso decir: es poco razonable o satisface un criterio de razonabilidad, en este caso sí, en este caso no, en este caso parece arbitrario, y tendríamos que ir caso por caso; pero hay un problema a lo mejor un poco más abstracto, que lo señalaba también Don Guillermo, en el siguiente sentido: Es cierto que, el inciso b) de la fracción II, nos dice: “los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros, para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal, etcétera”; entonces, tenemos que entender, podemos entender esto de dos maneras: que en los casos donde se afecte patrimonio inmobiliario, etcétera, siempre y necesariamente debe haber una votación de dos terceras partes o al revés que la votación de dos terceras partes es la única que se puede exigir cuando se trate de patrimonio inmobiliario, porque, uno puede decir: “bueno está en su libertad la legislatura de poner las votaciones que le parezcan razonables, siempre que en estas de patrimonio inmobiliario lo haga, entonces se cambia el criterio”, yo no sé ahí qué tanto está un problema de pura intervención del Estado, en las acciones municipales, o también está una salvaguarda del Estado, respecto de una estandarización, homogeneidad respecto a las disposiciones que van a regir en todo el municipio, yo creo que son dos maneras muy distintas de verlo, y aquí se presenta justamente el caso. Por lo que estuvimos discutiendo la vez pasada, creo que el acuerdo al que llegamos es, el Estado, la Legislatura del Estado sólo puede imponer votaciones de dos terceras partes en los casos a los que se esté refiriendo la condición patrimonial, pero, y como lo decía Don

Guillermo, yo en eso coincido con él, en el resto de los casos sí existe una discreción para el propio Estado de determinar cuáles son, el quórum de asistencia, porque esta parte del precepto la tiene, se tomará por asistencia total, eso es quórum de asistencia, y por mayoría absoluta o calificada de votos, eso es quórum de votación, entonces creo que hay ahí una serie de cuestiones complicadas que sí valdría la pena detenernos un poco en la regla más abstracta de hasta dónde la Suprema Corte puede considerar que la Constitución le delega a la Legislatura del Estado la construcción de los quórum o hasta dónde hay una limitante constitucional que no puede rebasar esa propia Legislatura del Estado, con lo cual entonces nosotros tendríamos que declarar inconstitucional cada vez que la Ley Orgánica Municipal diga que, en materias distintas a la inmobiliaria patrimonial, etcétera, se requiere una votación de más de dos terceras partes. Creo que sí el asunto es bastante complejo en esos términos porque se va a ir presentando votaciones muy fragmentadas en lo sucesivo, no creo que sea sólo un problema donde todas las condiciones estén concentradas aquí en el 37.

La propuesta que yo hago es la siguiente: Creo, como Don Guillermo, que la condición de quórum de asistencia y de quórum de votación, la Legislatura del Estado puede establecer los quórum que le parezcan razonables para que se satisfaga o se puede alcanzar una determinada decisión y sí parecería que la imposición de las dos terceras partes es sólo exclusiva para la condición inmobiliaria patrimonial.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A mí me parece que estamos nuevamente en un terreno muy frágil, muy discutible, no cabe duda que el 115 señala casos en los que se requieren las dos terceras partes; si la legislatura estatal violentara esas reglas, eso sería notoriamente inconstitucional, pero fuera de esto nos estamos moviendo en un terreno muy frágil de interpretación, el 116 qué le señala a la Legislatura del Estado. Tú puedes hacer todo aquello que no esté expresamente señalado en la Constitución Federal como una limitante, te puedes mover, conforme a este principio, no corresponde a la Legislatura Estatal el señalar todos los quórum que estime

pertinentes, en un principio diría que sí, a menos que encontremos un precepto que directa o indirectamente determine que no, porque en última instancia qué es lo que se está buscando, pues que las decisiones que toman las autoridades municipales en un Estado de la República, sí tengan homogeneidad, yo aquí por ejemplo, sí rechazaría que esto es de reglamento municipal, que haya un Municipio que establezca mayoría simple y el otro dos terceras partes, en fin, que basta con cruzar de un Municipio a otro y se encuentre uno con condiciones sumamente diversas en cuanto a las decisiones municipales, entonces yo creo que esto queda dentro de esa base general a la que deben sujetarse todos los municipios y el problema está, si la Constitución Federal no establece de manera expresa ciertas reglas de quórum, ¿esto lo puede establecer la legislatura del estado? Respuesta: Si la Constitución Federal directamente señala, como son los casos de las dos terceras partes, eso no lo puede violentar, puede establecer otras dos terceras partes, puede establecer simples mayorías en todas las demás materias y yo en principio me inclinaría que esto sí es de competencia local y por lo mismo este precepto para mí es constitucional.

Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Este es el tema desde luego complicado, pero mi pregunta es, ¿la norma?, pues es la norma de la razón, la razonabilidad, y a mí me parece en principio que suscribo lo que dijeron los ministros Díaz presidente, pero ¡jojo! Siempre y cuando no se exija la totalidad de los integrantes del órgano colegiado para establecer quórum, porque esto me parece que es irrazonable, basta con que falte uno para que jamás se dé el quórum y jamás se pueda dar el trato de ciertas materias.

Esto, pues me resulta muy difícil aceptarlo como razonable, dejo la inquietud de ese tamaño en este momento.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Díaz Romero, tiene la palabra.

Y si les parece, aunque está sonando las dos de la tarde, estamos tan adelantados en este tema, que pienso que podríamos concluirlo.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Hay ocasiones en que el propio artículo 115 establece expresamente el quórum, por ejemplo, estoy viendo aquí el inciso b) de la fracción II, dice: “El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal, cuando al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos, en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos, las dos terceras partes de sus integrantes”.

Aquí no podemos decir otra cosa más que lo que establece aquí el artículo en mención, pero observemos, que aquí no establece que para que haya quórum, sea necesario que estén todos los integrantes, sino nada más habla del quórum de votación. Dos terceras partes de los integrantes, de manera que pueden faltar, perfectamente bien, uno o dos regidores, siempre y cuando en el momento de la votación se logre las dos terceras partes de los integrantes.

Creo que tenemos que apoyarnos, expresamente, en lo que va mencionando la Constitución. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** A mí me impacta una vez más la línea de argumentación de don Sergio Salvador, exigir la asistencia total a un Ayuntamiento es ponerlo en manos de los regidores plurinominales, bastará que entre ellos se pongan de acuerdo, para que uno no asista, y no se podrá llevar a cabo la asamblea.

Este requisito realmente, no es razonable dentro del sistema constitucional municipal, ya que si por ley, le tienen que dar cabida en su seno a regidores de partidos de oposición, al que ganó la elección,

es poner el éxito de la asamblea en manos de la oposición, con que falte uno de ellos, no se da el requisito.

Entonces, en este tema de razonabilidad, parece que no debiera haber, en ningún caso, la exigencia de asistencia total de los miembros del Ayuntamiento, pero mayorías, absolutas o relativas, yo creo que eso sí se puede dar.

Y el otro tema, que decía el señor presidente, hay que leer con atención el inciso b) de la fracción II: “La legislatura tiene la obligación de establecer, los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos, para evitar resoluciones que afecten al patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio”.

La Constitución no dice: “tratándose de estos dos temas, siempre se requerirán las dos terceras partes”, entonces la legislatura bien podría decir: “tratándose de transmisión de bienes inmuebles, cuyo costo no exceda “X” valor, basta el acuerdo mayoritario del Ayuntamiento”.

Y en estos otros casos, se requieren las dos terceras partes, pero al parecer, y esa era mi posición personal, hasta ahorita, venimos interpretando como que la legislatura tiene vedado establecer votaciones de dos terceras partes para casos distintos de propiedad inmobiliaria o convenios de coordinación y si esta interpretación restrictiva como nos propone don José Ramón Cossío Díaz, ¿debemos reconsiderarla?, pudiera ser entonces que no toda votación de dos terceras partes sea violatoria del 115, sino solamente aquella que no satisfaga el requisito de razonabilidad y eso, será caso por caso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** El artículo 37 en su primer párrafo, está previendo algunos casos en que la ley puede exigir asistencia total, pero después ya en los siguientes párrafos, como lo explicó el ministro Díaz Romero, no está estableciendo

asistencia total, sino está estableciendo dos terceras partes de sus integrantes; entonces el ejemplo de don Sergio Salvador Aguirre, pues si no asiste el representante de un partido minoritario, pues no va a poder tener intervención en la reunión correspondiente y al tomarse la votación, tendrán que ser dos terceras partes de la totalidad de los integrantes, hayan asistido o no hayan asistido, pero basta con que se reúna el quórum, pero como que lo que sigue en juego es, esas mayorías o esas votaciones especiales, corresponden a la legislatura del Estado, sí, pues entonces el precepto es constitucional; no porque debe haber razonabilidad, pues yo sigo diciendo; la razonabilidad debe derivarse de manera muy clara de un texto constitucional, porque de otra manera, privaría el principio de que en esas materias son los Estados los que deciden, porque no hay ninguna restricción constitucional.

¿Está suficientemente discutido?

Señor ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Bueno, no sé si sea convincente el hecho de que la presencia del número total de integrantes, asistencia total, es inconstitucional, pero para decidir si la exigencia de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Ayuntamiento es la cantidad de votos necesaria para que la sesión no sea pública, sino privada o para convocar a sesión extraordinaria, yo al menos no me siento en condiciones de votar

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Y hay ahí un argumento de más que hay que reflexionar, a mí no me convence porque en la Cámara de Diputados se requiera solo la mitad más uno, sí, pero aquí hay doscientos y con que asistan doscientos cincuenta y uno, ya es la mitad más uno; en cambio en un Ayuntamiento, pues la situación de número es muy distinta.

Entonces, continuamos el día de mañana a las once con ese tema, lo que permitirá que profundicemos más en el mismo.



En consecuencia, se les cita para que no haya duda, en primer lugar a las dieciséis treinta horas el día de hoy a sesión privada con los asuntos específicamente listados para la misma y al día de mañana a sesión pública a las once en punto. Esta sesión se levanta.

**(TERMINÓ LA SESIÓN A LAS 14:10 HORAS)**