

**ÍNDICE**

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 30 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>54/2004</b>	<p style="text-align: center;"><b>ORDINARIA DIECIOCHO DE 2005.</b></p> <p><b>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL</b> promovida por el Municipio de Tepatitlán de Morelos, Estado de Jalisco en contra del Poder Legislativo y del titular del Poder Ejecutivo de la mencionada entidad federativa, demandando la invalidez del Decreto número 20500 de 22 de enero de 2004 por el que se creó el Municipio Libre de Capilla de Guadalupe y se reformó el numeral 4 de la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", el 6 de marzo de 2004.</p> <p><b>(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS)</b></p>	<p><b>3 A 51, 52, 53, 54 Y 55</b></p> <p><b>INCLUSIVE</b></p>

**ÍNDICE**

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 30 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>	<p><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.</p> <p><b>(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS )</b></p>	<p><b>56 A 79</b></p> <p><b>EN LISTA</b></p>

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**  
**TRIBUNAL EN PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA, CELEBRADA EL JUEVES**  
**TREINTA 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.**  
**JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.**  
**GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.**  
**SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.**  
**OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO.**  
**JUAN N. SILVA MEZA.**

**AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:00 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** 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 relativa a la sesión pública número 66 ordinaria vespertina, celebrada el lunes 27 de junio, así como el proyecto del acta relativa a la sesión pública

número 67 ordinaria, celebrada el martes veintiocho del mismo mes de junio.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Antes de poner a consideración el acta con la que ha dado cuenta el señor secretario, tome nota que no asiste el señor ministro Góngora, por tener una licencia. A consideración del Pleno el acta con la que se ha dado cuenta. Consulto si en votación económica se aprueba.

**APROBADA**

Continúa dando cuenta señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL  
NÚMERO 54/2004. PROMOVIDA POR EL  
MUNICIPIO DE TEPATITLÁN DE  
MORELOS, ESTADO DE JALISCO EN  
CONTRA DEL PODER LEGISLATIVO Y  
DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO  
DE LA MENCIONADA ENTIDAD  
FEDERATIVA, DEMANDANDO LA  
INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO  
20500 DE 22 DE ENERO DE 2004 POR EL  
QUE SE CREÓ EL MUNICIPIO LIBRE DE  
CAPILLA DE GUADALUPE Y SE  
REFORMÓ EL NUMERAL 4 DE LA LEY DE  
GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE  
JALISCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO  
OFICIAL "EL ESTADO DE JALISCO", EL 6  
DE MARZO DE 2004.**

La ponencia es de la señora ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, y en ella se propone:

**PRIMERO: ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.**

**SEGUNDO: SE SOBREESE LA PRESENTE CONTROVERSIA  
CONSTITUCIONAL, RESPECTO DEL ARTÍCULO 6° DE LA  
LEY DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
MUNICIPAL DEL ESTADO DE JALISCO, POR LAS  
RAZONES CONTENIDAS EN EL CONSIDERANDO  
SEGUNDO DEL PRESENTE FALLO.**

**TERCERO: SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL DECRETO  
20500, EMITIDO POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE  
JALISCO, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL  
GOBIERNO DE ESA ENTIDAD EL SEIS DE MARZO DE DOS  
MIL CUATRO, CON CUYA VIRTUD SE CREÓ EL MUNICIPIO  
DE CAPILLA DE GUADALUPE EN LA ENTIDAD, Y SE  
REFORMÓ EL ARTÍCULO 4 DE LA ALUDIDA LEY DE  
GOBIERNO DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE JALISCO, EN  
TÉRMINOS DEL CONSIDERANDO SEXTO DE ESTE FALLO,  
Y PARA LOS EFECTOS PRECISADOS EN EL  
CONSIDERANDO SÉPTIMO.**

**CUARTO: PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, Y EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE JALISCO.**

**NOTIFÍQUESE;”...”**

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

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias, señor presidente.

Para mencionar cuál es el problema que se presenta en este asunto. Efectivamente es la **Controversia Constitucional 54/2004**, en la que el síndico Municipal y el presidente del Municipio de Tepatitlán, Jalisco, vienen a interponer Controversia Constitucional, en contra del Congreso del Estado, y del gobernador del Estado de Jalisco, en contra de el Decreto 20500, emitido el veintidós de enero del dos mil cuatro, por el que se crea el Municipio de Capilla de Guadalupe, de Jalisco, así como respecto de la inconstitucionalidad del artículo 6º, de la Ley del Gobierno y Administración Pública Municipal, del Estado de Jalisco.

Los antecedentes de este asunto, se hacen consistir, en que la Asociación Civil Unidos, promovieron la creación de un nuevo Municipio, en la que antes era la Delegación San José de García, y otra delegación cercana a ellos.

Como el Municipio de Tepatitlán, Jalisco, considera que este Decreto, que en un momento dado, aprobado por el Congreso del Estado, afecta su territorio, afecta su población y su hacienda municipal, promueve la Controversia correspondiente en contra del artículo señalado y en contra del Decreto respectivo, aduciendo diversas situaciones de las que se ocupa

el proyecto, comenzando desde la competencia de la Suprema Corte, la legitimación activa, la pasiva, la oportunidad en la demanda, se hace cargo de las causales de improcedencia y posteriormente se analiza el fondo del asunto, en el que se declara la invalidez, porque se considera que de alguna manera se afectan las formalidades esenciales del procedimiento, al no haberle dado el tiempo suficiente, para poderse defender durante el procedimiento legislativo, previo a la emisión del Decreto correspondiente.

Con anticipación se les entregó a los señores ministros, un problemario que yo le pediría al señor presidente, en el momento en que se empiece a discutir el asunto, se fuera llevando de manera puntual para facilitar la discusión, y en un momento dado, que los señores externen su opinión al respecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Muchas gracias, señora ministra ponente.

Con estas aclaraciones, se pone a consideración del Pleno, el proyecto con el que dio cuenta el secretario.

Señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, tiene la palabra.

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

Estimo que todos los ministros, en esta Novena Época, hemos sido esencialmente municipalistas, ¿esto qué quiere decir?, que en todas nuestras resoluciones, en donde se comparte una decisión que afecte a los derechos administrativos o políticos de los municipios, hemos visto, ante todo, que se cumpla con los postulados de el artículo 115 constitucional, teniendo como

premisa fundamental, que es el basamento celular de nuestra nación, de nuestro país; y por tanto, hemos obrado en consecuencia.

En oportunidades pasadas, en que hemos estado tratando asuntos de carácter municipal; sin embargo, se ha formado en mí, una inquietud que quiero compartírselas como tal.

El artículo 40 constitucional, establece como todos ustedes saben, que es voluntad del pueblo mexicano, constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental. Y el artículo 115, párrafo primero, básicamente nos dice que: Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular y marco énfasis en lo siguiente:

“Teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes: Reitero, bases de su división territorial cada Estado, el territorio y sus municipios –puede leerse así, entre otras cosas– y en seguida, este artículo constitucional, y referencialmente en otros, se establecen las características administrativas y políticas que debe de tener cada Municipio, sin hacer mayor referencia a sus características territoriales.

Se habla de muchas cosas en la Constitución, relativas a características políticas y administrativas, y respecto a ello nos hemos pronunciado, en lo pretérito, pienso yo, que con una constitucional visión municipalista.

¿Pero qué con el territorio? La subdivisión de los municipios es un fenómeno que se da con mucha frecuencia, y como facultad residual hemos dicho: Esto compete a los Estados, y hacemos la referencia al 124 constitucional.

Yo he recapacitado que no estoy tan seguro de eso, que cuando un Municipio se subdivide, realmente se sufre un ajuste en todo el territorio nacional, y en todas las situaciones políticas y administrativas nacionales que incumben también a la Federación.

Yo creo que la base territorial que ve el artículo 115 no es mayor tema de reflexión, porque fue intención del Constituyente originario y del Poder Revisor de la Constitución, que los municipios, en principio, tuvieran como característica territorial la precedente y la actual; esto es, que los municipios no se subdividieran, al contrario, que los municipios pudieran integrarse.

¿Y qué pasa con una subdivisión? Bueno, las subdivisiones se dan fundamentalmente por una razón política o administrativa, pero no sé qué tan sano sea esto para la Constitución.

Quiero llegar a lo siguiente: Todos somos particularmente gregarios con lo más próximo: los que vivimos en una ciudad pensamos en nuestra calle, en nuestra manzana y en nuestro barrio, y tratamos de tener una identidad con aquello; los que viven en diferentes comunidades municipales lo mismo. Pero por ese sentido gregario que tiende a la exclusión de lo más remoto no vamos –pienso yo– como Suprema Corte, a dar cause a cuanta predilección de comodidad político o administrativa tenga un afán, voy a decir la palabra que no debía, “separatista”, para la formación de un nuevo Municipio.

No, yo pienso que no, yo pienso que aquí no estaríamos jugando claro nuestro sentido municipalista, y finalmente estaríamos jugando las contras a los municipios, a los Estados y a la Federación.

Yo pienso que para que un Municipio se escinda y forme otro, necesita existir una injusticia preexistente, que pudiendo ser atendida por el Municipio correspondiente, no haya sido atendida en situaciones de inequidad, o sea, que a ciertas entidades o grupos sociales de un Municipio se les relegue en su perjuicio y en beneficio de otros, pudiendo no hacerlo.

Voy a tratar de poner un ejemplo, para tratar de comunicar con la mayor claridad que se pueda mi idea: Existe en algún Municipio del país una comunidad aposentada en cierto territorio que no tiene agua; esto en sí mismo es una injusticia existente, porque hoy por hoy, el líquido vital debe llegar a todos, cuando menos existen las tecnologías suficientes para que así suceda: conducción de aguas, perforación de pozos, que sé yo; pero resulta que ahí no hay agua y en todo el resto del Municipio si la hay. ¿Y por qué no hay agua ahí? Porque en alguna forma ya pasó por alto por los intereses de esa comunidad. Ahí estaríamos en presencia de una situación de injusticia preexistente que pudo haber sido remediada y no lo fue. Y si a esto se añaden cuestiones de carácter político o administrativo, sería dable pensar en la subdivisión municipal; pero si no existe esto, pensemos que en todo el Municipio no exista agua y que no se tengan los medios municipales. Estaríamos ante una situación de injusticia social municipal generalizada, pero no habría ninguna situación de discriminación.

Yo pienso que el presupuesto para que exista una situación de escisión municipal es una situación de injusticia preexistente por inequidad y que aparte pueda sumarse a todas las razones

de carácter político o administrativo que tratan las constituciones locales.

O sea, yo pienso que en este asunto que nos presenta Doña Margarita, con el cual esencialmente yo hubiera estado de acuerdo ayer, y en todos los demás de escisiones de carácter municipal, debemos de ser más reflexivos. Yo no creo que convenga al país que por, –quítame estas pajas–, una asociación civil representativa probablemente de los intereses y predilecciones de una comunidad, dentro de un Municipio que tenga su propio territorio, por la petición del afán exclusivista, y perdónenme, probablemente no sea la palabra indicada, separatista; por eso y simplemente por eso se deba de llegar a la escisión y a la creación de otro Municipio. Esto puede tener graves consecuencias para el Municipio mismo, para el Estado y para la Federación.

Yo pienso por ejemplo que todo mundo sufre algún trastorno. Pensemos, participaciones municipales de carácter federal, los municipios se multiplican como los conejos y se encogen en sus territorios. Esto significa un problema que se dice muy fácil, pero no es así. Entonces, yo pienso que no debe de existir una disgregación municipal por creación de nuevos municipios, si no preexiste la situación de injusticia por inequidad que yo les refiero.

Yo pienso que esto está implícitamente contenido en el 115 constitucional básicamente. Y muchas gracias por escucharme señores ministros.

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

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias señor presidente. Yo quiero decirles que esencialmente también, en principio, yo

simpatizo con los términos del proyecto; sin embargo, para mí la exposición de Don Sergio Salvador Aguirre Anguiano pues me ha venido a tranquilizar respecto de una inquietud que me dio la lectura de este concreto asunto. En tanto que, en la lectura de los antecedentes de la demanda formulada por la actora, yo advertí, como tal vez algunos de ustedes, que se trataba de la expresión, tal vez sentimental del Municipio al iniciar el planteamiento de orden constitucional, respecto de la creación de este nuevo Municipio.

Yo me voy a permitir abusando de su paciencia leer este par de páginas que están en los antecedentes de la demanda y que insisto, pareciera que es solamente una expresión sentimental, regionalista de la defensa del territorio municipal, pero si lo asociamos con los temas constitucionales como ha hecho ahora Don Sergio Salvador, pues realmente puede tener un sentido para la interpretación, dice así: "La región de los Altos de Jalisco se ha caracterizado desde siempre por su amor al terruño y por un intenso sentido de pertenencia a los lares que vieron nacer a su gente, y hoy que esos sentimientos se ven amenazados con una fragmentación innecesaria que va a quebrantar la identidad étnica, política, social, económica y religiosa, que hemos venido disfrutando por generaciones, comunidad compacta y homogénea, no podemos menos que deplorar semejante despropósito. A través de los siglos, Tepatitlán de Morelos ha demostrado su viabilidad como Municipio, al grado de convertirse en motor regional y no es quebrantando su unidad como vamos a mejorar; aparte de la globalización que viene borrando fronteras ideológicas, políticas y sociales, desdibujando tradiciones y diluyendo principios ancestrales, un nuevo peligro se cierne sobre nosotros y viene desde dentro, desde una pequeña parte de nuestra gente y desde quienes juraron ser sostén más firme de nuestra integridad, nuestros diputados, nos llevó más de cincuenta años de prolongada labor para borrar las pequeñas grandes

rivalidades microregionales, Arandas contra Tepatitlán, Pegueros contra Valle de Guadalupe, San Miguel contra San Julián, para que ahora resurjan antagonismos artificialmente provocados, con motivo de la proyectada división territorial, que ha venido a poner a flor de piel sentimientos dormidos, con lágrimas en los ojos han venido pobladores de la zona amenazada de secesión para pedirnos que los defendamos, porque tradicionalmente han sentido el orgullo de ser de Tepa, y al escuchar en lejanas tierras las notas de las alteñitas, se ha expandido su corazón y ahora algo se desgarró allá muy dentro, el pensar de que existe la posibilidad de perder su pertenencia a un terruño entrañablemente amado, porque Tepatitlán ha sido símbolo de Jalisco, como Jalisco ha sido paradigma de México". Este es el inicio de todo un planteamiento que no puede despreciarse en su fondo y asociarse con el tema constitucional, no puede ser exclusivamente la expresión romántica previa a algún planteamiento constitucional, refleja el sentimiento efectivamente de los miembros como población de la célula más importante que se ha venido señalando del Estado Mexicano que es el Municipio, el Municipio Libre, que tradicionalmente en los últimos años, el Poder Reformador de la Constitución ha tratado de fortalecer, fortalecerlo, estamos viendo aquí precisamente las reformas constitucionales; no soy jalisciense, no tengo nada que ver con Tepatitlán, no lo conozco. Sin embargo, sí advierto que en esta expresión lo asocio con lo que decía Don Sergio Salvador, sí nos tiene que llevar a planteamientos de orden constitucional, esto lo tenemos que asociar en su contenido con el 40 constitucional, con el 115 constitucional, con el 124 constitucional, y con los conceptos de invalidez; hay unos conceptos de invalidez que son asociados con esta fuerza, dice no puede crearse, esto ya es concepto de invalidez, hace referencia a la violación al 115 constitucional, no pueden crearse nuevos municipios destruyendo los existentes, por ello debió de analizarse que la disminución de recursos para el Municipio actor, repercutiría en la capacidad para

otorgar los servicios públicos municipales con lo que se violan los principios de libertad municipal administrativa y financiera que se consagran en el 115 constitucional, en la construcción fundada o no de un concepto de invalidez, y de ese tema hay otros en relación con esta situación de la escisión; cómo entiendo esta expresión de Don Sergio Salvador. Los criterios constitucionales, criterios que ya habíamos venido construyendo en esta Suprema Corte a partir de estos temas, son precisamente eso, construcción constitucional frente a las lagunas que existen en relación con estos temas, nosotros hemos derivado esta posibilidad de creación de Municipios a partir de la escisión, a partir de la fusión, vamos, hemos ido nosotros construyendo, siendo que es una alerta de Don Sergio Salvador al decir "Ojo, las leyes, la Orgánica de Administración del Estado de Jalisco, señala requisitos". Estos requisitos varían de entidad federativa a entidad federativa, en algunos lugares se habla de ocho mil habitantes, veinte mil habitantes, veinticinco mil habitantes, según obviamente sea la densidad de población, del territorio, etcétera, pero prácticamente se puede, para crear un Municipio ir poniendo palomitas, en un determinado momento cumplir con los requisitos; en el caso se habla de una violación formal, no se cumplió con la garantía de audiencia, etcétera, y es lo que se está resolviendo técnicamente bien, pero a qué voy, yo sí hago eco del llamado que hace el señor ministro Aguirre Anguiano, en el sentido de cuidado con los criterios eminentemente municipalistas, en automático hay que ver esto, con una posible afectación dice él y con razón, a los municipios de junto primero, a la Entidad Federativa y de la Entidad Federativa a la Federación misma, esto es, hay que tener cuidado en estas situaciones, con este análisis, esta perspectiva y este fundamento.

Yo en principio, digo, participo de las inquietudes del señor ministro Sergio Aguirre Anguiano, que bueno que las planteó,

independientemente de que con el asunto y su solución técnica yo estoy de acuerdo totalmente con él.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** tiene la palabra el señor ministro José Ramón Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor ministro presidente.

Hace algunos años, tuve la oportunidad de dirigir una tesis doctoral en la Universidad de Veracruz y justamente se trataba de ver cuál era el sistema de resolución de conflictos intermunicipales en ese Estado, el trabajo era realmente muy bueno y quisiera tomarlo como modelo de lo que voy a decir, lo que uno encontraba es que a lo largo del siglo XX y sobre todo entre 1917 y 1960, en el Estado de Veracruz se habían creado una enorme cantidad de municipios, por diversas razones, algunas eran las razones de carácter político, otras eran razones de carácter económico, etc., pero lo que normalmente me parecía a mí, subyacía a la creación de estos municipios, era la posición de distintos grupos económicos, lo que se suele denominar élites que propugnaban por obtener un gobierno propio y de esa manera ir segmentando los municipios.

El ministro Aguirre nos planteó un concepto que es bien interesante, pero a mí me parece que es complicado de administrar por un lado y por otro lado, puede ser peligroso, él nos dice que debiéramos partir del concepto de una injusticia previa y ése sería como digamos la piedra de toque para identificar en qué casos sí, o en qué casos no pudieran crearse estos municipios, a mí esto me parece difícil de aceptar por dos razones, una, porque nosotros deberíamos poder construir para efectos de resolver eso, elementos sociológicos muy complicados para efecto de determinar si se da o no esa condición de injusticia previa; por otro lado, también elementos

sociológicos para tratar de descubrir nosotros si existe esta identidad, en la parte del documento que leyó el ministro Silva Meza, hay una especie de apelación, el Municipio es Tepatitlán, es una especie de Tepatlinés de estos sujetos, como una esencia que esta Suprema Corte tiene que reconocer, a mí éste me parece un asunto, insisto, muy complejo, yo creo que la Constitución no llega hasta allá, creo que el sistema que prevé es simplemente otro, leo lo que ya se leyó: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, el primer párrafo del 115, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes”: las cuales conocemos; es decir, los municipios son base de división territorial, de organización política y administrativa de los Estados, no son base de organización territorial de el Estado Mexicano, por una parte y por otro lado, pienso que si son base de organización territorial de los Estados, corresponde a los propios Estados determinar en principio, después voy a avanzar un poco en esta idea, cuáles son las condiciones de creación de los propios municipios, pienso yo que estas cuestiones sociológicas, todos estos problemas muy importantes que nos dice el ministro Aguirre, están vaciados, o deben estar vaciados a través de normas jurídicas y de procesos jurídicos insertados, como acontece por ejemplo en la fracción III, del artículo 73 constitucional, dice: “El Congreso tiene facultades: III.- Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto,...” y luego en 7 apartados nos va dando elementos de proceso jurídico por un lado, pero sobre todo elementos de comprobación de viabilidad política, de viabilidad económica, de viabilidad social para la creación, yo lo he dicho varias veces, yo no soy partidario de trasladar modelos federales para desde ahí juzgar la condición de los Estados, creo que los Estados tienen un régimen jurídico propio, lo que sí me parece importante, es que pudiéramos considerar en

principio que los Estados pueden establecer la división territorial que es el tema que nos ocupa, establecer los procedimientos y eso sí, entrar a discutir porque podría haber bases importantes para ellos, como la que se determinó en la sesión del martes pasado en relación con mi proyecto de Martínez de la Torre, de la fracción III, por ejemplo establecer bases de razonabilidad para efectos de que el procedimiento seguido ante las legislaturas, si le permita garantizar al Municipio del cual se está escindiendo una parte de territorio para crear otro, pues que tenga unos mínimos procesales y que esos mínimos procesales, justamente permitan que esa voluntad como pasa con Tepatitlán y otros municipios, tengan la posibilidad de que se expresen seriamente, en otros términos, a mí me parece que lo importante no es tanto atender a una sociología municipal en abstracto o separada de los procesos jurídicos, sino ver que esa sociología municipal tenga la posibilidad de expresarse a través de procedimientos jurídicos razonablemente, si se establece una garantía de audiencia, la posibilidad de un término probatorio, como es el caso del asunto de la señora ministra Luna Ramos, etcétera, etcétera, etcétera, creo que ahí es donde se debe hacer esa manifestación de voluntad y a esos elementos es a los que pudiéramos atenernos en este caso, creo que de esta forma salvamos la inquietud muy importante del ministro Aguirre, en el sentido de decir, bueno y si hay efectivamente una condición humana, una condición regional de estas personas para no verse afectadas, bueno la tendrán que manifestar a través de sus representantes, siguiendo procedimientos jurídicos en los cuales insisto, no sólo se garantice la actuación concreta de la legislatura y los demás órganos que hayan participado, sino que esa actuación esté respaldada en normas a la que esta Suprema Corte de Justicia, reconozca un carácter razonable, me parece que así se inserta esta sociología municipalista en un cauce jurídico adecuado y ahí sí esta Suprema Corte puede cumplir sus funciones de Tribunal constitucional.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra la ministra Luna Ramos y posteriormente los señores ministros Valls y Aguirre Anguiano.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente. Me han parecido muy interesantes las intervenciones de los tres señores ministros que me han precedido en el uso de la palabra, nada más yo quisiera pedir un favor, que siguiéramos un orden en la discusión, por eso yo les decía que se había enviado un problemario, porque esto que se está discutiendo, está relacionado ya con el fondo del asunto, en un momento dado son razones que se pueden hacer valer durante el procedimiento que se establece a través del artículo 6° de la Ley Municipal del Estado de Jalisco, para poder determinar si en un momento dado existe o no razón para la escisión del Municipio, pero yo creo que primero tendríamos que empezar como le hacemos siempre en todas las Controversias Constitucionales, por analizar la competencia, la legitimación activa, pasiva, las causales de improcedencia y en el momento en que entremos al análisis del fondo, por supuesto externar todas las opiniones que respecto de éste pudieran tener los señores ministros, que por demás me parecen muy interesantes y muy puestos en razón y que en su momento yo creo podríamos discutirlos, pero yo quisiera sugerir como un principio de orden para la discusión señor presidente, que nos ciñéramos al problemario para poder en un momento dado llevar la discusión de una manera más ordenada y nada mas recordar también que aunque en la sesión anterior, yo no estuve presente, también se listó otro asunto en el que se creo otro Municipio que fue el de San Rafael, no surgieron sentimientos tan nacionalistas, pero en un momento dado a lo mejor cuando llegemos al fondo del problema se puede discutir en este preciso asunto, yo lo único que le quisiera pedir

de favor señor presidente si seguimos el problemario y con base en él vamos desarrollando todos los puntos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Yo quisiera como responsable de los debates, precisar que frecuentemente se afirma lo que dice la ministra Luna Ramos, en todos los asuntos seguimos un problemario, pero yo creo que la realidad revela que lo que es excepción se ha constituido en regla general, que siempre hay ministros que piden la palabra previamente al inicio del problemario y probablemente con el deseo de exteriorizar ciertos planteamientos que quieren situar el asunto y hacer de algún modo una introducción a una temática, yo aun quiero recordar que quienes han hecho uso de la palabra, en principio no se han pronunciado en contra del proyecto, sino simplemente han hecho algunas advertencias de tipo general, recuerdo, no tanto sentimientos nacionalistas, sino municipalistas, nos planteó el ministro Aguirre Anguiano, como diciendo, bueno, antes de que entremos a estudiar ya el problemario, no perdamos de vista que hemos sido municipalistas, yo al respecto diría, hemos sido constitucionalistas, y siendo constitucionalistas, hemos tratado de salvaguardar lo que la Constitución señale en el artículo 115, no somos municipalistas, en el sentido sociológico, en el sentido cultural, porque como me parece a mí, dice muy atinadamente el señor ministro Cossío, pues esto finalmente tendrá que reflejarse en normas jurídicas, no podríamos dictar nosotros una sentencia, con sustento sociológicos y culturales, pero no con bases constitucionales. Pero creo que en el fondo es un problema de presentación de la temática; y por ello, pues yo considero que si bien, es una aspiración el que haya un problemario, y que ese problemario lo vayamos siguiendo muy estrictamente, pues la realidad hace recomendable que no sea esto tan formalista, entre otras razones, pues porque de pronto resulta muy poco atractivo, el que empecemos a ver: Y esto pretende el Pleno de la Suprema Corte, y que tenga que decir

yo: Nadie habla en contra de esto, estimémoslo aprobado; yo creo que en este momento, pues las intervenciones de los ministros Aguirre Anguiano, Silva Meza y José Ramón Cossío, pues al menos nos han despertado en cuanto a la importancia del tema que estamos viendo, y eso ya le da sentido a que tomemos el problemario y vayamos diciendo: Primer punto, competencia, y así sucesivamente, pero como también había solicitado la palabra los ministros Valls y Aguirre Anguiano, no sé, si el propósito de la ministra sea que ellos no hablen, y que entremos al problemario o que respetemos el que ellos hicieron la solicitud, y algo nos dirán que a la mejor prepara que después seamos más fructíferos al ver el problemario.

¿No se opone, señora ministra?

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** No, señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, entonces señor ministro Valls, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias, seré muy breve.

Con relación a la propuesta del señor ministro Aguirre Anguiano, indudablemente que es muy interesante, muy sugerente, atractiva, pero más sociológica que jurídica; por una parte. Por otra parte el 115, sí establece que los estados deben tener como base de su división territorial, y de su organización política administrativa el Municipio Libre, ¡bueno!, pero estas bases, la Constitución no dice que sean inmutables, en un momento dado el desarrollo económico, social, político, qué sé yo, puede ocasionar y dar lugar a que haya reestructuración territorial dentro de un estado; y en tercer lugar, decía el señor ministro Aguirre Anguiano, que ante una injusticia que se estuviera cometiendo con alguna zona de un Municipio que pidiera, o buscara, convertirse en Municipio Libre, procedería sería para pensarse qué se hiciera en esas condiciones, me

pregunto, ¿quién va a juzgar esa injusticia?, quién la va a determinar, ¿El Congreso del Estado?, el ¿Ayuntamiento correspondiente? o quién la va a juzgar, porque ahí caemos ya más en un subjetivismo que en detalles objetivos de la situación.

Eso era todo, señor presidente, muchas gracias.

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

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Varios temas. Primer Tema: Acuso cierto dolorcillo, ahí donde mis orejas se juntan con el resto de mi cara. Tiene razón la ministra.

Por otro lado, hice invocación a principios de carácter sociológico, pero tangencialmente señores ministros, hablé de que la injusticia se prueba a través de la inequidad, y como que se nos olvidó, quién juzga sobre la inequidad, pues yo les digo que cualquiera puede juzgar sobre la inequidad; la Suprema Corte, tiene una gran experiencia, porque cotidianamente juzga acerca de cuestiones de inequidad, y no es encontrar lámpara de Diógenes, la verdad es que tiene una abundante cantidad de tesis jurisprudenciales, indicativas de dónde hay inequidad y dónde no hay inequidad.

Entonces, no se trata de identificar injusticias así genérica, etérea y sociológicamente, no, se trata de identificar cuestiones de inequidad, y ahí donde hay una inequidad, se puede identificar una injusticia previa, pero yo creo que me quedé corto, ésta debe de ser clara, evidente, de gran claridad y no estoy hablando de temas difíciles de asir, difíciles de capturar por el entendimiento; el artículo 115, se me dice, no contiene ninguna limitación para la subdivisión de municipios, no, yo estoy totalmente de acuerdo en eso, pero sí puede tener una

lectura el artículo 115, como de mandato de la Constitución hacia los Estados, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre y me quedo y pongo énfasis en lo territorial, de lo cual yo colijo un principio, el sentir del valor constitucional es en principio, respétense los territorios municipales y por excepción divídanse o agréguese, pero esto a qué lleva, esto lleva a que un principio de racionalidad es el que nos dice que no toda bandera segragacionista, debe por el hecho mismo de ser muy auténtica tener una vía de desahogo a través de la formación de un nuevo Municipio en achicamiento de otro; hasta ahí doy de momento y otra vez ofrezco a la señora ministra una disculpa, yo por mí, ¡vamos al problemario!

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bueno, ofreciendo de antemano una disculpa a la ministra, pero la gran cultura de Don Sergio Salvador Aguirre Anguiano, plantea temas que van a estar relacionados con la discusión que posteriormente tengamos, porque a mí me parece que estas intervenciones que se dieron eran en torno al enfoque que debíamos tener sobre este problema de división de municipios; dice con una gran naturalidad el señor ministro Aguirre Anguiano en una especie de elogio o auto elogio que la Suprema Corte tiene extraordinarios criterios en materia de equidad, pues yo diría que estos criterios básicamente se circunscriben a la materia tributaria y que esto nos lleva a conceptos sumamente cuestionables, creo que todos tienen conciencia de que yo me he considerado siempre iusnaturalista, y sin embargo, tengo que reconocer que como le paso entre a otros filósofos a (Villoro Toranzo,) nos vamos convirtiendo no es iuspositivistas, pero sí reconociendo que finalmente, lo único que lleva a seguridad jurídica es la equidad que se reconoce en un orden jurídico positivo, porque de otra manera, pues lo primero con lo que nos encontramos es que ¡cómo la justicia!, la justicia es dar a cada quien lo suyo, y el problema está en determinar que es

lo suyo de cada quien, y eso sólo se puede determinar en una sociedad plural, en una sociedad en la que cada quien tiene su concepción de lo suyo, a través de las normas jurídicas vigentes en una comunidad determinada, y lo mismo ocurre con la equidad, se partió del mito de que todos los hombres somos iguales, y eso tan es un mito que hasta se dice popularmente, ¡pero no todos tan iguales!, por qué, porque en realidad lo propio del ser humano es la individualidad y esto ya implica desigualdad, y filosóficamente se puede discutir mucho esto, y la única fórmula que finamente evita la inseguridad en una comunidad determinada, son las normas jurídicas que se reconocen en esa comunidad, en esta comunidad son los principios relacionado con la equidad y con la igualdad, y yo iría en la línea del ministro Cossío, el Capítulo geográfico de la Constitución como lo califica Tena Ramírez, no dice nada sobre los municipios, el artículo 43 señala: las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes y los va mencionando en orden alfabético y añade finalmente, y Distrito Federal, ¿cómo podríamos fortalecer esta teoría que nos presenta el ministro Aguirre Anguiano?, de que ya de acuerdo con la Constitución, cuando se establece que la base de organización del Estado será el Municipio Libre, ya está sustentando el criterio de que la regla general es la indivisibilidad de los municipios, no, ya eso dependerá de las situaciones que se vayan dando y obviamente, los Estados tendrán que respetar el orden constitucional y en ese orden constitucional, pues hay toda una serie de principios que suponen que haya manifestación de voluntades, que quienes tienen pretensión de unos derechos los hagan valer, etcétera, etcétera; pero no condicionarnos a una situación; incluso ante esto que nos leyó el ministro Silva Meza, bueno, pues a la mejor los que están defendiendo la integridad del Municipio de Tapatlán están muy conscientes de que estos aspectos románticos los deben mantener sin divisiones, pero desde luego los que han solicitado que se forme otro Municipio y no digo que

sean todos, porque esto finalmente da la importancia a la democracia, porque precisamente por las grandes distinciones que hay entre las comunidades, pues siempre vamos a encontrar con grupos que tienen interés, esto no es tan romántico, normalmente hay intereses en estas divisiones.

Ustedes, probablemente recordarán que hay un grupo que lleva funcionando muchos años y que se reúnen periódicamente y hablan del Estado 32 que quieren forman parte de Durango y parte de Coahuila, ¿y qué ha pasado?, pues que, simplemente Durango y Coahuila se oponen a que se cree un nuevo Estado, porque curiosamente son las partes más importantes de Durango y de Coahuila las que se quieren segregar, en el fondo hay problemas de interés, pero siento que este contexto, pues no cabe duda que está señalando lo importante del tema; porque como hemos dicho en estos asuntos municipales, lo que hoy discutimos en torno a dos municipios, pues va a permitir establecer decisiones que van a afectar a esos municipios en relación con el Estado, pero los criterios jurídicos pueden alentar o desalentar lo que posteriormente se realice en relación con todos los municipios de la República; por ello, yo no pienso que sea desechable lo que se diga como algo previo en torno a esta problemática municipal, yo considero además, que si estos habitantes de Tepatitlán y del pretendido nuevo Municipio están enterados de que estas sesiones se están difundiendo por televisión, pues en este momento han de estar al pendiente de todo lo que estamos diciendo y cuando el señor ministro Silva Meza leyó parte de la demanda, o parte de los conceptos de invalidez, pues han de haber sentido un profundo orgullo, en cuanto a que se recordó lo que motiva la defensa del territorio del Municipio.

Como obviamente el señor ministro Aguirre considera que algo lo he mencionado, tiene la palabra, porque lo ha solicitado además.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Muchas gracias señor. Sí, sí lo he solicitado.

Si “Dura lex sed lex clara lex”, salimos sobrando; estamos para interpretar, para deducir un orden jurídico de los valores, principios y normas reforzadas que están en el libro constitucional, entonces, si encontramos ese orden jurídico formado por valores o por principios estamos en situación de aplicar una ley deducida e interpretada de la Constitución misma. En este momento hasta ahí me quedo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Ortiz Mayagoitia y luego el ministro Silva Meza, desde luego la ministra Luna Ramos, pues tiene que comprender que ese es el contexto que le está dando más brillo a su proyecto, señor ministro Ortiz Mayagoitia tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias señor presidente. Hasta este momento la discusión me ha parecido interesante, pero no le encuentro el sentido todavía, empezó el señor ministro Aguirre Anguiano, diciendo: hasta el día de ayer yo estaba de acuerdo con el proyecto, pero ahora no, y resulta que el proyecto le da la razón al Municipio actor y propone invalidar el Decreto que crea un nuevo Municipio, quiere decir que esto no satisface al señor ministro Aguirre Anguiano, él quiere más, él quiere una declaración de imposibilidad en la escisión del Municipio, y nos pide que desprendamos del artículo 115 constitucional relacionándolo con el 40, dos principios fundamentales, los municipios no deben dividirse, esto sólo puede ocurrir de manera excepcional y cuando exista una causa grave de injusticia a una de las comunidades insertas en el Municipio; yo no le veo sentido práctico a esto, es muy difícil de manejar, si la injusticia se da respecto de una

comunidad que no tiene la viabilidad para constituirse en un nuevo Municipio, tendrá que seguirla padeciendo hasta que no tenga un mínimo de diez mil habitantes, infraestructura para instalar oficinas y todas las demás exigencias que la Constitución de Jalisco señala para la creación de un nuevo Municipio, en esto quiero decir, el remedio a las injusticias que una cabecera municipal pudiera producir hacia sus congregaciones o comunidades que la conforman, no está en la creación de nuevos municipios, está en la elección de autoridades que atiendan atingentemente a todos los electores, la sanción seguramente va por ahí; pero por otro lado, es división política lo que estamos hablando, las razones son de política y hay una política poblacional cuando se exige un número mínimo de habitantes para integrar un Municipio y hay una política de desarrollo sustentable y de rectoría económica cuando se exigen determinados potenciales para poder erigir a un nuevo Municipio; y además, hay razones geográficas importantes, la cabecera municipal concentra por regla general a todas las oficinas de servicios administrativos, jurídicos y de toda índole a la que tienen que acudir los pobladores, algunos son sitios alejados, son horas de montar a caballo para ir a la cabecera municipal, cuando en un Municipio extenso, una comunidad cobra relevancia, también hay rivalidad con la cabecera municipal y empieza a tener importancia política que es la que finalmente, la legislatura reconoce en una decisión de si se debe o no dividir el Municipio; pero quiero también, siendo muy interesantes los cuestionamientos que se han hecho, recordar, quiero recordar a los señores ministros que acabamos de sostener el criterio en estos temas municipales de que estudiemos lo planteado por el Municipio, y Tepatlán lo que nos ha planteado es violación a la garantía de audiencia, esta violación viene arropada, ciertamente, con una serie de expresiones muy bien estructuradas que reflejan un sentimiento de arraigo, de cariño, de pertenencia hacia una región de nuestra República, y por estas razones entre otras más, se

dice, no conviene la división del Municipio, pero si analizamos lo que el Municipio nos ha planteado y le damos la razón en que no se le dio la oportunidad de audiencia y de defensa, todo esto podrá alegarlo ante la legislatura, yo no tendría elementos ahora, para desprender del 115 constitucional un principio como el que nos propone el señor ministro Aguirre Anguiano, sustentarlo, para llegar a decir, este proceso de formación de un nuevo Municipio es inconstitucional de raíz, y en consecuencia, la legislatura no debió substanciarlo, destrancar toda posibilidad de creación de un nuevo Municipio mientras no se sustentara en una injusticia grave hacia una de las comunidades que lo conforman, siendo interesante la tesis, me sumo a la propuesta de la señora ministra de que atendamos lo planteado y resolvamos el caso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sin embargo han solicitado el uso de la palabra el ministro Silva Meza y la ministra Olga Sánchez Cordero, ahora pregunto a la ministra Luna Ramos y al señor ministro Ortiz Mayagoitia si no se oponen a que les quiera dar uso de la palabra.

Señor ministro Silva Meza tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias, yo ofrezco ser breve en este caso, simplemente una percepción conclusiva de mi parte, yo creo que el ministro Don Sergio Salvador propuso una reflexión desde luego, propuso una reflexión que sí ha tenido sentido, le hemos estado dando un contexto, como dice el presidente a la discusión y la importancia que tienen estos temas, que no solamente están reflejados en la frialdad de una disposición, sino que atrás de esas disposiciones y desde el Constituyente, y desde el origen, y del contenido de las normas jurídicas, atendiendo a los contenidos, a las fuentes reales de las normas que determinan el contenido de las mismas, pues es un contenido precisamente de lo malo que se valen de esta

herramienta, establecer las disposiciones para regularlas, establecer los aplicadores e interpretadores, que es otro llamado que nos hace Don Sergio Salvador, y que yo creo que todos estamos prestos a atender, darles a las normas una interpretación vívida y actuante que no sea y se queden así, que es lo que él no quiere, como un precepto frío y abstracto, sino que tenga un contenido y en el tema municipal se atienda precisamente a todo este contexto, y yo en relación con ese tema, muchas gracias.

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

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Bueno, yo quiero decirles que me congratulo de que el señor ministro Aguirre Anguiano haya sacado el tema y que también Don Juan Silva Meza haya mencionado y haya leído la demanda. Pocas ocasiones, en pocas ocasiones tenemos la oportunidad de analizar o de reflexionar un tema como el que ha traído a la mesa el señor ministro Aguirre Anguiano y la lectura que ha hecho el señor ministro Silva Meza. Por supuesto que la consulta me parece bien estructurada, se está invalidando este Decreto, se está dando la oportunidad al Municipio de alegar y la garantía de audiencia correspondiente, inclusive yo iba a sugerirle a la señora ministra que se hiciera una tesis de la garantía de audiencia respecto del Municipio en este tema concreto, es decir, ya la garantía de audiencia propia del Municipio en este procedimiento; sin embargo, yo me congratulo, les decía al principio, de que se haya traído a la mesa esta discusión, porque finalmente, y el ministro Azuela, quien también le gusta muchísimo la Sociología del Derecho, sabe perfectamente que todos estos valores y principios constitucionales derivan de una historia, pero también de una realidad sociológica, de una realidad social, de una realidad política que está inmersa en todos los principios

constitucionales y en los valores. Realmente son pocas las oportunidades que tenemos para reflexionar sobre estos temas, son pocas las demandas que plasman situaciones así como un sistema de pertenencia a un grupo social, y que en su opinión se está vulnerando este sistema de pertenencia a este Municipio, que no es poca cosa, que no es poca cosa, la historia de este Municipio, su sistema de pertenencia, sus grupos sociales, la identidad con esta población, con este Municipio, con esta cabeza municipal, es realmente una situación que qué bueno que el ministro Aguirre lo ha traído a reflexión.

Yo por mi parte estoy de acuerdo con la ponencia, pienso que al Municipio se le está dando la oportunidad de tener esta garantía de audiencia, le sugiero respetuosamente a la señora ministra que se haga la tesis correspondiente y por mi parte, señor ministro, estoy muy contenta de estar escuchando estas reflexiones de los señores ministros.

Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Cincuenta y cinco minutos que se han invertido en el tema propuesto por el ministro Aguirre Anguiano, pienso que son claramente justificativos del valor de la misma.

Bien, vayamos a temas no tan trascendentes, el primero, ver si este Pleno es competente para examinar esta cuestión, parece que todas las intervenciones, pues ya implícitamente reflejan que sobre ello habrá votación económica, pongo a consideración del Pleno, si están de acuerdo en que somos competentes para examinar este asunto.

**(VOTACIÓN FAVORABLE)**

En votación económica, hay coincidencia con la ponencia en este punto.

Segundo punto, que no es especialmente trascendente, casi es un problema aritmético. Oportunidad en la presentación de la demanda, si la demanda fue presentada oportunamente, este tema de índole estrictamente procesal, tiene gran importancia en ese terreno, porque puede ser un tema de un interés extraordinario en lo sustantivo y sin embargo, si alguien no presenta su demanda oportunamente, pues simplemente el órgano jurisdiccional no puede examinarlo.

Pregunto ¿si alguien desea hacer uso de la palabra en torno a la oportunidad, en la presentación de la demanda?

Ministra Luna Ramos tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente, aquí nada más quería hacerles notar, que se están tratando dos actos combatidos, uno es el relacionado con el artículo 6, de la Ley del Gobierno y Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco y el otro es el Decreto por el que se crea el Municipio de Capilla de Guadalupe.

Por lo que hace al primer punto, es decir, a la Ley del Gobierno y la Administración Pública, se ha considerado que en un momento dado debiera sobreseerse, porque de alguna forma, el Municipio ya había tenido conocimiento y aplicación de este artículo a través de un diverso Decreto, en el que ya se había creado otro Municipio en el que de alguna forma le habían segregado parte de su territorio.

Entonces por esa razón se estaría sobreseyendo, porque no sería, prácticamente el primer acto de aplicación, por lo que hace a la ley.

Aquí había algún problema de discusión y estamos trayéndolo a colación así, en el problemario, porque de alguna forma el artículo municipal, tuvo una reforma; sin embargo, debo de mencionarles que aun cuando la reforma se llevó a cabo antes de que se pronunciara el Decreto correspondiente, lo cierto es que en el texto del Decreto, la aplicación que se hizo fue del texto anterior del artículo 6º de la Ley Municipal.

Entonces por esa razón nosotros concluimos en el proyecto, de que sí debería de sobreseerse en el juicio, precisamente, porque no es el primer acto de aplicación de este artículo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Continúa el asunto a discusión.

Consulto si en votación económica ¿se comparte el proyecto en este aspecto que ha explicado con toda minuciosidad la ministra ponente?

**(VOTACIÓN FAVORABLE)**

Se considera aprobado en este aspecto el proyecto y pasamos al problema de la legitimación activa.

A consideración del Pleno esta parte del problemario, consulto si en votación económica se está de acuerdo con el proyecto?

**(VOTACIÓN FAVORABLE)**

Problema de legitimación pasiva.

A consideración del Pleno.

Si ninguna ni ninguno de los ministros desea hacer uso de la palabra.

En votación económica, consulto, si se comparte el proyecto en esta parte?

**(VOTACIÓN FAVORABLE)**

Siguiente punto relacionado con cuestiones de improcedencia.

El proyecto señala que ninguna de las partes ha planteado cuestiones de improcedencia, que no se advierte que se dé ninguna cuestión de improcedencia, estimo que están de acuerdo nadie plantea una cuestión de improcedencia que tuviera que examinarse, se comparte el proyecto.

En votación económica lo aprobamos, bien y pasamos al estudio de fondo y en el estudio de fondo pues hubo ya un adelanto que hizo el señor ministro Ortiz Mayagoitia, que gira básicamente alrededor de si se oyó al Municipio que planteó la controversia y en el proyecto al considerar que no se oyó como correspondía, debe invalidarse la decisión.

Ministra Luna Ramos tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente.

Aunque en los conceptos de invalidez se hacen valer diferentes argumentos relacionados con la impugnación del Decreto correspondiente, lo cierto es que lo fuerte de los conceptos de invalidez, está dirigido a combatir la garantía de audiencia que no está respetada de acuerdo a las formalidades esenciales del procedimiento que se debieran establecer previamente a la emisión del Decreto de creación.

Aquí sí se les dio garantía de audiencia y esto el proyecto de alguna manera lo está estableciendo, sin embargo, no se les dio el tiempo suficiente para que ellos pudieran probar debidamente si debía o no escindirse el Municipio de

Tepatitlán y de alguna manera conformar el nuevo Municipio; se les dio exclusivamente cinco días, el procedimiento se inicia a la solicitud de la Asociación Civil y con quince mil firmas de avecindados, desde dos mil dos; sin embargo, se les otorga la garantía de audiencia ya hasta el dos mil cuatro y en esa fecha en la que se le dice al Municipio que si tiene algo que alegar en su defensa al Municipio de Tepatitlán, Jalisco, en ese momento se le dice que tiene solamente cinco días para ofrecer las pruebas que considere convenientes; el presidente municipal en la contestación que lleva a cabo, les dice que es insuficiente ese plazo, que lo único que le están remitiendo son los planos respectivos y que él necesita que le corran traslado con todos los documentos que en un momento dado, se pudieran haber presentado por parte de la asociación solicitante, entonces les dice que no tienen el tiempo suficiente para poder probar todo lo que ellos consideran es conveniente, para poder determinar que no se debe escindir su Municipio; sin embargo, no les aceptan esta prórroga del plazo, simplemente les dicen que está perfectamente analizado, estudiado, avalado con un estudio de la Universidad de Guadalajara, que de alguna forma hay solicitud de informes de diversas dependencias estatales, en las que se manifiesta cuál es el número de habitantes, en una y en otra delegación municipal y que además, de todas maneras ellos ya tienen un estudio socio económico para poder llegar a la conclusión de que sí pueden resolver.

Entonces, no le dan la oportunidad debida o sea, sí tiene garantía de audiencia, pero no la suficiente como para poder defenderse y aparte le dicen: como de todas maneras tú presentaste, más bien la asociación presentó un documento en el que pidió tu anuencia para que se iniciara el trámite correspondiente, pues yo entiendo que no tienes inconveniente; entonces dicen ellos, bueno, yo di mi anuencia para que se iniciara un trámite, no para que se determinara la creación de un Municipio y lo que estoy pidiendo, es precisamente que se

me de la oportunidad suficiente, porque así lo dice el artículo 115 constitucional, garantía de audiencia suficiente, para poder defenderme y poder demostrar que en un momento dado, no debiera escindirse el Municipio de Tepatitlán.

Entonces por esas razones, el proyecto se hace cargo de esta situación y lo que dice, es que no se cumple adecuadamente con la garantía de audiencia, no porque no se le haya otorgado, sino porque no se satisfizo adecuadamente en cuanto a las formalidades esenciales del procedimiento, para que el Municipio promovente tuviera la oportunidad de defenderse y de probar adecuadamente los fundamentos de sus derechos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el señor ministro Díaz Romero.

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

A mí me pareció muy bien estudiado en el proyecto, todo lo que se refiere a la garantía de audiencia y me parece muy adecuado y muy novedoso, porque en tratándose de este tipo de audiencias que requiere el Municipio del cual se escinde aquella parte que va a constituir un Municipio nuevo, se deduce fundamentalmente del artículo 14 constitucional esa aplicación directa y promovida especialmente en relación con el Municipio, es muy interesante y yo creo que valdría la pena hacer pues una o varias tesis sobre este aspecto. Ayudaría mucho, claro está, el hecho de que también se refiriera a lo establecido por la fracción VI del artículo sexto, nada más que parece que el Decreto no se fundó en la nueva fracción VI y eso es lo que se viene diciendo, ésta es la razón por la cual estamos sobreseyendo. De todas maneras, creo que sale más llamativo el estudio en cuanto se deduce directamente del artículo 14.

Lo único que yo quisiera observar al respecto es lo siguiente: Tomemos en cuenta que la solicitud para hacer la división del Municipio data del veinticinco de abril de dos mil dos. Durante todo ese año de dos mil dos, dos mil tres, dos mil cuatro, se siguió todo el procedimiento y se recibieron todas las pruebas correspondientes y en todo ello no se le dio intervención al Municipio de Tepatitlán. ¿Hasta cuándo se le avisa? Se le avisa hasta el trece de enero de dos mil cuatro. Es decir, pasó todo el año de dos mil dos, pasó todo el año de dos mil tres en que se estaba promoviendo y tramitando todas las pruebas correspondientes, recibiendo las pruebas del INEGI, las cuestiones territoriales de división, en qué edificios iban a permanecer las nuevas oficinas municipales, en fin, todo lo relativo al Municipio, en todo ese trámite, en todo ese tiempo, no se le dio oportunidad al Municipio de Tepatitlán para intervenir en todas las pruebas desahogadas, en todos los alegatos que seguramente se dieron, en las intervenciones del Congreso local a este efecto, los estudios por parte de la Comisión, etcétera, es muy complicado. ¿Hasta cuándo le dan noticia? Hasta el trece de enero de dos mil cuatro, y ¿qué le dan? Lo único que le mandan es unos mapas para ver si está de acuerdo con los límites correspondientes. Y curiosamente, después del trece de enero de dos mil cuatro, viene la resolución, ya el Decreto impugnado, el veintidós de enero de dos mil cuatro. Son alrededor de cinco días, pero cinco días en que solamente tuvo conocimiento de los planos, pero no le dieron oportunidad de verificar todas las pruebas que durante año y medio se vinieron promoviendo y desahogando, no se le dio oportunidad para verificar si la inspección correspondiente del número de habitantes es correcta o no.

En fin, a lo que yo quiero llegar a final de cuentas y estando de acuerdo con lo que dice la señora ministra en su proyecto, es que no digamos que solamente se le dieron cinco días para la audiencia, en realidad no se le dio audiencia, porque la

audiencia implica desde que empieza el trámite, ya debes estar aquí para ir viendo todas las pruebas, para redargüirlas, para hacer observaciones al respecto, en fin, no que al final de cuentas y cinco días antes de que se emita el Decreto me digas qué te pareció el plano. No, eso pues es obvio que no es garantía de audiencia. Claro que el Decreto fue publicado hasta el seis de marzo de dos mil cuatro, pero ya estaba tomada la decisión desde el veintidós de enero; entonces, yo solamente a título de sugerencia quisiera yo que se hiciera esa precisión, que la audiencia no empieza el trece de enero, no, empieza desde el 25 de abril, para oír todo.

Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Sergio Valls tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor presidente. Yo estoy de acuerdo con la consulta, en que tratándose de la afectación de un Municipio para la creación de otro nuevo, indudablemente que debe darse al primero la intervención correspondiente, dentro del procedimiento; sin embargo, voy a hacer algunas respetuosas sugerencias de forma señora ministra: advierto que entre esta controversia que hoy estamos analizando, y aquí ya se dijo, y la diversa 11/2004, muy recientemente resuelta, existe una gran similitud en cuanto a lo impugnado, en ambas se combate un Decreto de creación de un Municipio, y si bien los conceptos de invalidez son diferentes en algunos aspectos, lo cierto es que, en común las dos señalan que no se cumplió con el procedimiento de creación, entre otras cuestiones, precisamente porque no se respetó la garantía de audiencia; empero, en estos dos asuntos, en ambos asuntos se da un tratamiento diverso al estudio de constitucionalidad, en esta controversia que hoy estamos revisando, se parte del artículo 115 constitucional, para decir

que conforme a éste, si se afecta el territorio de un Municipio, éste debe intervenir en el procedimiento respectivo. En la otra controversia a la que me referí, esa intervención del Municipio afectado, se apoya más bien en los dispositivos 14 y 16 constitucionales, aquí creo, y lo digo con el mayor respeto, debe uniformarse, como ya lo decía de alguna manera el señor ministro Díaz Romero; en mi opinión, al tratarse del ámbito municipal, en ambos asuntos podrían conjugarse los argumentos de las controversias, complementando lo que disponen estos tres artículos constitucionales.

Asimismo, en segundo lugar, en otra controversia constitucional, la 15/2003, que se resolvió en sesión de diecisiete de agosto del año pasado, este Pleno sostuvo que el procedimiento de creación de un Municipio, aun cuando la solicitud respectiva hubiera sido anterior, deberá seguirse conforme al procedimiento que prevé la Ley Adjetiva aplicable, vigente al momento de resolver; de resolver sobre la creación del Municipio, y no así con la que hubiera estado vigente cuando se formuló la solicitud, como lo decía el señor ministro Díaz Romero, y luego, como lo señala el propio proyecto, este proyecto, en la parte relativa a la oportunidad, el artículo 6 de la Ley del Gobierno de la Administración Pública Municipal de Jalisco, que es el que regula precisamente lo relativo a la creación de municipios, fue reformado mediante decreto publicado el dieciséis de diciembre de dos mil tres, y se adicionó la fracción VI, ya mencionada, que establece que debe pedirse opinión a los Municipios que pudieran resultar afectados, mediante el acuerdo de sus Ayuntamientos; por lo que, yo pienso, lo sugiero con todo respeto, señora ministra, que sería conveniente en este asunto tomar en consideración esto, no para resolver o para pronunciarnos oficiosamente sobre aspectos que no fueron planteados, sino única y exclusivamente para fortalecer las consideraciones acerca de que debió darse intervención al Municipio, conforme a la

legislación vigente, al momento de emitir el Decreto que se está impugnando en esta controversia.

Muchas gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora ministra ponente tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente. En primer lugar, respecto de las observaciones manifestadas por el señor ministro Juan Díaz Romero, y por el ministro Valls, en el sentido de unificar los criterios respecto de la garantía de audiencia, no solamente como lo manifiesta el proyecto, a través de la interpretación del 115, sino del 14 y 16, con muchísimo gusto, no tengo ningún inconveniente, en el engrose lo adaptaré, con mucho gusto.

En cuanto al artículo 6º., le platico cómo está la situación, lo que pasa es esto, el artículo 6º., es el que establece los requisitos, para que en un momento dado se pueda dar o no la creación de un Municipio. Este artículo estuvo vigente hasta el dieciséis de diciembre de dos mil tres; durante la tramitación de este asunto y en la transcripción del dictamen que tienen ustedes a la vista, en la foja sesenta y cuatro de su proyecto, venimos transcribiendo la parte correspondiente, donde se transcribe, a su vez, el artículo 6º que se aplicó. El que se aplicó fue el que estuvo vigente hasta el dieciséis de diciembre de dos mil tres. ¿Por qué digo que fue el que se aplicó? Tengo a la mano los dos textos y, precisamente lo que se adicionó fue la fracción VI que está mencionando el señor ministro Valls; la fracción VI que es la que en un momento determina que se le debe de dar intervención a los municipios que se sientan afectados con la creación de uno nuevo.

Esta fracción no existía cuando se toma en consideración en el proyecto; es decir, cuando se lleva a cabo todo el procedimiento. No es la fracción, podríamos decir, que en un momento dado toma en consideración el proyecto, y así está transcrito, si ven ustedes su página sesenta y cuatro. Si se percatan, está transcrita hasta la fracción V, que es justo como estaba el artículo hasta esa fecha; entonces, no le aplican, y por esa razón también nosotros estamos sobreseyendo—recordarán, en la parte correspondiente— estamos sobreseyendo por lo que hace a la aplicación de este artículo, y por lo que hace a su inconstitucionalidad. ¿Por qué razón? Porque este artículo como tal, vigente hasta el dieciséis de diciembre, ya se lo habían aplicado en la creación del Municipio de Cerro Gordo. Entonces se dijo: bueno, ya no es el primer acto de aplicación, y por eso no lo estudiamos.

Ahora, la fracción VI, que es la novedad, que es lo que en un momento dado se adicionó a partir del diecisiete de diciembre, que dice que se les debe de tomar en consideración a los Municipios, de alguna manera pues ellos dicen: se soluciona, porque sí se le dio intervención; claro, en la forma que dice don Juanito, evidentemente no se cumple con esta fracción. Pero no la traigo a colación porque no fue la aplicada, la aplicada fue el texto anterior, en el que no estaba vigente esa fracción; y por esa razón, nosotros desprendemos la violación a la garantía de audiencia, directamente del artículo 115, no tanto de la fracción VI del artículo 6, porque no estaba todavía contemplada cuando el dictamen se hizo cargo de este artículo; que debería de haberse hecho cargo, porque debo decirles que el dictamen ya fue de fecha posterior, ya fue de enero; es decir, el artículo ya estaba vigente. Sin embargo, no lo tomó en consideración, tomó en consideración el texto anterior, no el que estaba vigente, y fue la razón por la que sobreseyémos en ese juicio.

Pero la garantía de audiencia, de todas maneras la estamos considerando violada y, por esa razón, estamos declarando la invalidez del dictamen correspondiente, a fin de que se tome en consideración, derivándola del 115 y, por supuesto, del 14 y 16 constitucionales, que será la adición que se haga al proyecto correspondiente.

Pero, nada más quería explicar por qué no tomamos en consideración la fracción VI del artículo 6° de la Ley Municipal. No la tomamos en cuenta porque no fue la que en un momento dado, se aplicó, y respecto de este artículo se sobreseyó en la parte correspondiente de esta Controversia.

Nada más esa aclaración quería hacer.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Si me permite el señor ministro Aguirre Anguiano, que ha solicitado la palabra, pero por estar íntimamente vinculado con la intervención de la ministra ponente. Primero, agradecerle que, aunque empezó usted platicando con el ministro Valls, y a él estaba simplemente dirigiendo sus aclaraciones, ya a lo largo de su intervención, nos fue dando también participación a nosotros, hablando en plural, y entonces debemos entender que también nos auxilió en el conocimiento de sus distintas argumentaciones.

Yo, de algún modo sugeriría que, a mayor abundamiento, se tome en cuenta lo propuesto por el ministro Díaz Romero, porque si la propia Legislatura del Estado llega a introducir esa fracción VI, pues esto reafirma la argumentación del proyecto, porque recoge lo que el proyecto está sustentando, en cuanto a que se debe oír suficientemente, y se hace una interpretación de acuerdo, una interpretación conforme a la Constitución Federal, en el sentido de que no es un formalismo de: Ya te enseñé un mapa. No, debe haber una intervención suficiente e idónea, para que el Municipio pueda aportar todos los

elementos en relación con lo que va a ser después la justificación de la división.

Señor ministro Aguirre Anguiano, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias, muy amable.

Yo tengo un dejo de inquietud respecto a los efectos de la anulación del Decreto, de la invalidez del Decreto que estamos determinando.

Los efectos se mencionan en la página ciento diecinueve, en el Considerando Séptimo, para cumplir con los artículos 41 y 45, de la Ley Reglamentaria del artículo 105.

Y dice: “El Congreso del Estado de Jalisco, deberá proceder en el ámbito de su competencia, a reponer el procedimiento que se inició con la solicitud de la Asociación Civil, Unidos por Capilla de Guadalupe, para erigir a categoría de Municipio, a la Delegación de Capilla de Guadalupe y la de San José de Gracia, dando la intervención desde el inicio del procedimiento repuesto, a los municipios que pudieran verse afectados con la creación del nuevo Municipio, conforme a los lineamientos establecidos en la presente ejecutoria; asimismo deberá resolver lo que en Derecho proceda, tomando en consideración los argumentos y las pruebas aportadas por dichos municipios”. Yo creo que esta resolución tiene lineamientos en materia de audiencia, y los va a tener reforzados con aquellos ajustes que la señora ministra Luna Ramos, ha aceptado incluir en el engrose; pero no tiene lineamientos respecto a las situaciones de hecho de las autoridades que existen ahí, ¿hasta cuándo van a fungir, qué deben de hacer con los bienes?.

Yo tengo inquietud al respecto, probablemente alguno de los ministros, con sus explicaciones, me tranquilice.

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

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Estamos analizando el tema de fondo y no los efectos todavía, respecto de los cuales hay ciertas cosas que decir, ciertamente.

Ciñéndonos al orden aprobado por este Pleno, me centro en el tema de la garantía de audiencia y me sumo a la petición del ministro Díaz Romero, reforzada por la intervención del señor presidente de la Corte, en cuanto a la fracción VI, del artículo 6º., el proyecto registra la historia de este procedimiento administrativo, que no proceso; y, se dice en la página ciento diecisiete: “no es óbice a la conclusión que antecede, el hecho de que: dentro del procedimiento ordinario legislativo en la entidad, no se contemple como requisito el dar audiencia previa a los municipios afectados; entonces, no se había dado audiencia al Municipio, no era requisito procesal, ni hay cuestión litigiosa entre partes interesadas; el enfoque que el proyecto le da y el tratamiento, es el de un verdadero proceso regido por el principio de contradicción; hay que darle a conocer al Municipio existente, la pretensión de un número de pobladores del propio Municipio, de erigirse en un Municipio diferente, y hay que, además de esta intención, permitirle y plena intervención dentro de un proceso en el que pueda probar y alegar.

Esto es lo que está construyendo la Corte, yo diría que esta construcción debe descansar, como ya lo hace implícitamente el proyecto en el hecho de que: siendo el territorio municipal uno de los elementos fundamentales de su existencia, ejerce autonomía, administración y gobierno sobre un territorio determinado, el Municipio tiene derecho a defender su territorio; y este derecho a defender es lo que justifica que se le respete a

plenitud una garantía de audiencia que no está señalada para los entes públicos, la estamos nosotros creando, a partir de lo que dispone el 115 constitucional para Ayuntamientos, no para municipios, para Ayuntamientos, cuando algún miembro del Ayuntamiento resulta afectado por decisión de la Legislatura, que lo suspenda o remueve, tiene derecho a audiencia suficiente y decimos por mayoría de razón, este mismo derecho de audiencia le asiste al Municipio, tratándose de la defensa de su territorio; hay que sustentar, poner la premisa de que el Municipio tiene un indiscutible derecho a defender su territorio, sostener la postura que ya se ha dicho al Municipio no se le dio audiencia, cuando entra en vigor la actual fracción VI del artículo 6, simplemente se le da a conocer el resultado de un procedimiento administrativo no contencioso para que opine sobre un mapa y límites que determinan la extensión del nuevo Municipio. Eso no es audiencia, no es que estemos ante una deficiente garantía de audiencia, sino que en realidad no hubo respeto, el mínimo respeto a la garantía de audiencia, una norma posterior le da derecho simplemente a emitir opinión, lo cual confirma que en la ley no se prevé el respeto a la garantía de audiencia y creada así la tesis, ya vendrá en el tema de los efectos la propuesta de que se puntualice a la Legislatura paso a paso lo que debe hacer; pero mi sugerencia es, que si estamos de acuerdo con que se ha violado la garantía de audiencia, si la ministra ya aceptó rediseñar la construcción de su proyecto para dar cabida a todas estas ideas, votáramos ese tema y hablemos de los efectos que son muy importante.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Yo quisiera, antes de que la ministra hiciera uso de la palabra, añadir algunos conceptos sobre esta problemática. Cuando se resolvió el asunto de Temixco, que ya se ha apuntado que fue un parteaguas en la visión de estos problemas municipales, ahí se sostuvieron muchas ideas que ya no se han venido reiterando; quienes participamos en aquellos debates, que fueron muy largos, ahí

por ejemplo, se abordó por qué aplicamos los primeros artículos de la Constitución que son claramente garantías individuales, en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, porque con rigor de pronto estamos usando un lenguaje como si el Municipio lo interpretáramos como un individuo a los que la Constitución protege en su parte dogmática y como que esto habría que recalcarlo en el sentido de que una parte fundamental del Sistema Jurídico Constitucional Mexicano, es salvaguardar una serie de valores que en la parte dogmática están referidos a todo individuo, pero que lógicamente deben aplicarse por analogía en conflictos de poderes o de niveles de gobierno porque están inmersos en el Sistema Constitucional Mexicano, si a los individuos se les debe oír, pues también debe oírse a los niveles de gobierno cuando en un momento dado se les puede afectar en sus prerrogativas constitucionales, no estamos ante garantías individuales, no es la garantía de audiencia lisa y llana que está en el 14 o la garantía de legalidad que está en el 16, sino que se da una especie de aplicación analógica y el otro aspecto, que incluso existe alguna tesis que así lo señala, que son derechos reflejos de los individuos, que esto, ojalá que se entendiera con mayor claridad, las autoridades tenemos atribuciones en razón de que estamos al servicio de los miembros de una comunidad, no estamos triunfando como un Poder o como un Municipio o como un Estado, no es un conflicto directo entre Estado y Municipio o un Municipio y el pretendido nuevo Municipio, no, finalmente, qué es lo que va a justificar que se cree un nuevo Municipio, el que los individuos que forman parte de él, reciban un beneficio político, económico, etc., como lo dijo el ministro Ortiz Mayagoitia, con esa división y en cambio si no se demuestra que existe esa conveniencia, también será en razón de que para los individuos que están en el territorio del municipio resulta más benéfico el que no se haga la división y que eso está latente en todas las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, yo me he sorprendido que

algunas decisiones de la Corte, se toman como bandera de una autoridad que ganó y la Corte le dio la razón cuando la Corte no está viendo sino el beneficio de los gobernados, el beneficio de quienes finalmente dan razón de ser a las autoridades; entonces en el fondo qué es lo que dice esa tesis del asunto de Temixco, siempre está latente el bienestar del ser humano, siempre está latente el bienestar de los mexicanos y en general de quienes habitan el territorio nacional; entonces ya cobra importancia el que hablemos de garantía de audiencia, de garantía de legalidad. ¿Ahora qué acontece? Pues que como que la mayoría ya estuvimos imbuidos de esto, ya no estamos en cada proyecto diciendo: “hombre que se destaque esto, que se destaque esto” pero como ante las presencias de una nueva ministra y de dos nuevos ministros, pues como que es importante ir recalcando estos principios, irlos incorporando a las distintas resoluciones que dictemos, de ahí que yo me sume a las proposiciones que se han hecho y que van creando esta doctrina municipalista de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor presidente, sí respecto a este tema me parecieron interesantes las aportaciones del señor ministro Ortiz Mayagoitia y del señor presidente; nada más como algo tangencial y de refuerzo, quisiera rogarle a la señora ministra, que el principio del derecho de defensa de la porción territorial de cada Municipio también se sigue de que entratándose de conflictos de límites habrá quien dirima como juez estas diferencias, que son los Congresos, pero esto implica que haya una defensa de los municipios en situación de conflicto y aparentemente el artículo 5º de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del estado de Jalisco, implica o significa ese derecho; nada más hasta este momento era el motivo de mi petición de palabra.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora ministra tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Señor nada más para efectos de que el engrose quede congruente con todo lo que se ha manifestado, como se ha dicho en ocasiones anteriores, el proyecto es un documento de trabajo que se ve enriquecido con la intervención de todos los señores ministros en la sesión lo cual, por supuesto que se está logrando en este asunto, yo lo que quisiera mencionar nada más es cómo quedaría prácticamente el engrose, sí agregaría lo de que la garantía de audiencia, se da a través de lo establecido como lo manifestó el ministro Ortiz Mayagoitia en el artículo 115 constitucional, casi entendida, también implícita para los municipios que se crean, no solamente para los Ayuntamientos, y desde luego, como lo mencionó el ministro Juan Díaz Romero, en cuanto a la explicación del artículo 14 y 16 constitucional desde qué momento tiene que darse esta garantía de audiencia que es desde el principio del procedimiento, dándole prácticamente el emplazamiento al Municipio correspondiente, para que tenga durante todo el procedimiento la oportunidad de ofrecer pruebas, formular alegatos, defenderse en pocas palabras.

Además se había hablado por el ministro Valls y también por el ministro Díaz Romero del artículo 6º y esto quisiera que quedara también precisado, les decía que yo no lo había incluido inicialmente, primero porque este proyecto pues ya tiene rato que se había listado y no se había incluido porque de alguna forma no se aplicó, pero sí se puede decir ya, cuando se está explicando lo que es la garantía de audiencia, reforzando que incluso el propio artículo 6º que establece los requisitos para la escisión de este tipo, o la formación de este tipo de Municipios, por reforma de tal fecha, agregó como otro de los requisitos la intervención para los municipios que se vieran afectados, y poner la fracción correspondiente que se ve

robustecida con lo del 14 y el 16 constitucional, creo que esto redondearía un poco más el proyecto, no sé si esa era en un principio la idea también del señor ministro Valls, y también agregar otra situación que había mencionado el señor presidente, respecto de la tesis que se dio en el asunto de Temixco, y que de alguna manera, no sé si recordarán ustedes, se vio estudiada en el asunto de IPAB que nosotros hicimos en sesión más o menos reciente, cuando se estableció que las garantías individuales, si bien es cierto estaban comprendidas para los individuos, lo cierto es que en materia de controversia constitucional, también podían aplicarse a los entes de gobierno y a los niveles de gobierno, por qué razón, pues porque en un momento dado son los individuos los que están detrás de todo esto y son los que se ven afectados con este tipo de situaciones, incluso propusimos en esa misma ocasión las tesis correspondientes que de alguna manera ya retomaban algunas que se habían precisado desde el asunto que usted mencionaba y que de alguna forma se estaban actualizando ya conforme a estos nuevos criterios que ahora se están vertiendo. Entonces si no he entendido mal, creo que esto redondearía de alguna manera el engrose correspondiente para estar ya en posibilidades de presentárselos para su aprobación.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Yo creo que es momento en que podamos votar el aspecto de fondo, señor ministro José Ramón Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Muchas gracias, yo nada más para justificar el sentido de mi voto, el martes, la última sesión del Pleno, estuvimos discutiendo en relación a la tesis de Temixco, y el alcance de los artículos 14 y 16 en relación con las violaciones constitucionales indirectas y este tema que ustedes recuerdan muy bien. La tesis que yo quise sustentar es que no toda alegación a la afectación de una disposición legal puede constituirse una violación indirecta, sino tienen que satisfacerse determinadas condiciones. Yo estoy de acuerdo

con el proyecto, aun cuando voy a hacer un voto concurrente, simplemente para explicitar estos elementos, porque considero que aun cuando se está impugnando un procedimiento y este está sustentado evidentemente en una ley de carácter estatal, esta si es una violación de carácter indirecto que sí afecta el contenido de los artículos 14 y 16, puesto que específicamente se refiere a algo tan importante como la garantía de audiencia, entonces para mantener una coherencia en el sentido de mi voto y no expresarlo al momento de votar, considero que estoy de acuerdo con el proyecto en la forma que se concluye, pero sí manteniendo una diferencia en cuanto a distintos tipos de violaciones que podemos conocer y resolver con la Suprema Corte. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ADVIRTIENDO QUE ESTÁ PENDIENTE TODAVÍA LA PARTE DEL PROYECTO RELATIVA A LOS EFECTOS DEL PRONUNCIAMIENTO, SOMETEMOS A VOTACIÓN, SIMPLEMENTE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LOS ACTOS IMPUGNADOS. POR FAVOR, TOMA LA VOTACIÓN.**

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

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Con el proyecto, es inválido el decreto.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Con el proyecto, pero no con todas las razones aceptadas por la señora ministra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Con el proyecto y las observaciones aceptadas por la señora ministra.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** En el mismo sentido del ministro José Ramón Cossío, yo también no comparto todas las razones que se dan, pero sí, el sentido del proyecto porque se trata de una violación de carácter formal.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** En el mismo sentido que el señor ministro Juan Díaz Romero.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Con el proyecto y las observaciones aceptadas por la señora ministra ponente.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** A favor del proyecto y con las observaciones aceptadas. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** En el mismo sentido.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AZUELA GÜITRÓN:** Con el proyecto, con las modificaciones aceptadas por la ministra ponente.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor ministro presidente, hay unanimidad de 10 votos a favor del proyecto, en cuanto a la nulidad que se propone, y los señores ministros Cossío Díaz y Gudiño Pelayo, formularon reservas con algunas de las consideraciones en ese aspecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, queda únicamente por debatir lo relacionado con los efectos, ya el señor ministro Aguirre Anguiano había apuntado alguna de sus inquietudes. Señor ministro Ortiz Mayagoitia, sobre este tema tiene la palabra.

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

Primero, hay que elogiar la prudencia del legislador jalisciense, porque como puede verse en la página 108, donde aparece transcrito el Decreto impugnado, en el artículo primero transitorio, se ordena la publicación del Decreto.

El artículo segundo, dice: “El presente Decreto entrará en vigor el primero de septiembre del dos mil cinco, salvo lo establecido en los siguientes preceptos”, y vienen una serie de artículos transitorios, en los que se ve que por ahora, el Decreto no ha producido ningún efecto, todos empezarán a partir del primero

de septiembre de dos mil cinco, pero fundamentalmente, hasta dos mil seis, esto creo que nos libera un problema fuerte, en cuanto a qué pasaría con las autoridades constituidas que estuvieran gobernando el nuevo Municipio, actos realizados por ellas, situación de los pobladores, etcétera, entonces yo me manifiesto conforme con el efecto que se propone con la sugerencia, y esto atendiendo a que los Congresos no son órganos jurisdiccionales, ni tienen experiencia en la sustanciación de procedimientos contradictorios, que fuéramos precisos, en qué es lo que debe hacer; es decir, para el efecto de que se reponga el procedimiento, y se dé al Municipio de Tepatitlán, particularmente que fue el que promovió la acción, dar plena garantía de audiencia, para que pueda probar y alegar, pero habrá que decirle paso a paso el desglose que se hace de la tesis de garantía de audiencia, tienes que correrle traslado con la solicitud, poner a su disposición los autos para que pueda consultarlos, darle un tiempo para que produzca una contestación, abrir un período probatorio, etcétera, orientar las fases procesales de la garantía de audiencia y aquí es muy importante, en qué se va a fundar el Congreso, para una garantía de audiencia, no prevista en su ley.

Tenemos la jurisprudencia que dice que cuando una ley se declara inconstitucional, por violación a la garantía de audiencia, la restitución a esta violación, se da mediante un procedimiento en el que se satisfaga la garantía que debe crear la misma autoridad, la encargada de emitir el acto decisorio, debe darle el tiempo razonable, suficiente, para contestar la solicitud de creación del Municipio, oponerse a ella, si esa es su finalidad, abrir un período de pruebas, abrir un término de alegatos, y luego, al emitir resolución, esto es importantísimo y se dijo en Temixco, hacerse cargo de la valoración de pruebas de los alegatos y demás, esto es lo que yo solicitaría, que se precisen los efectos.

Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Esto también revela la inteligencia del Poder Reformado de la Constitución y del legislador federal, que establecieron la regla de que se puede impugnar una ley, dentro de los treinta días siguientes a su publicación, con lo cual, como se está observando en este asunto, no se causa ningún daño, sino que se puede hacer la impugnación de la ley, cuando está transcurriendo una *vacatio legis*, y en este momento lo resuelve la Suprema Corte, y se evitan todos los inconvenientes que podrían haberse seguido, si se hubiera establecido una regla que a partir de la iniciación de la vigencia, correría el término para plantear la controversia constitucional.

Señora ministra, tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias, señor presidente. Nada más para decirle que con mucho gusto, yo arreglaría el Considerando correspondiente a los efectos de la sentencia, para que quedaran en los términos que precisó el señor ministro Ortiz Mayagoitia, especificando claramente cada una de las etapas que comprendería el cumplimiento y la satisfacción de esta garantía de audiencia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Como ha habido una serie de sugerencias que implican, como dijo la ministra, el enriquecimiento de su proyecto, y como aún en cuanto a los efectos también hay puntos muy importantes, pienso que sería el caso de que esta resolución se circulara en su engrose para que todos estuviéramos en posibilidad de hacer las observaciones que estimáramos pertinentes para que hubiera coincidencia entre lo que todos pensamos que debe finalmente reunir esta resolución y lo que se refleje, como dicen, en blanco y negro.

¿Está de acuerdo, señora ministra?

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Sí señor presidente, con mucho gusto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias, un detalle más. Recuerdo, no localicé en este momento el pasaje textual de las afirmaciones del Municipio de Tepatitlán; recuerdo que afirma que dentro de la poligonal del Decreto se comprende territorio de otros municipios, y menciona de qué municipios se trata.

Mi sugerencia sería algo parecido a esta fórmula: Que de resultar probado el hecho de que se está tomando terreno de otros municipios, dentro de esa poligonal, también a estos municipios se les llame al procedimiento. Por lo del ejercicio, creo que están bien precisados los efectos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** No sé si esté de acuerdo, señor ministro, en que sea de algún modo un párrafo meramente condicionado y de sugerencia, porque no han sido partes en la controversia; entonces un párrafo en el que de algún modo se diga: De lo anterior se infiere que de darse situaciones dentro del procedimiento administrativo, que pudieran revelar que hay otros municipios con intereses que puedan hacer valer en ese procedimiento, lo lógico será que actúe en consecuencia el Congreso del Estado.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Muy bien.

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

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Sí, señor presidente.

Con mucho gusto acepto la sugerencia de ponerla de manera condicionada, incluso hago la aclaración que incluso algún otro Municipio se vino a la controversia constitucional, alguna la sobreseímos en la Segunda Sala porque no se había presentado con la legitimación activa adecuada, pero en este caso, al reanudarse el procedimiento, evidentemente es borrón y cuenta nueva, y tendrán que satisfacer todas las formalidades esenciales del procedimiento.

Entonces, me parece muy pertinente la observación del señor ministro Aguirre.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Desde luego, supongo que en el proyecto no va a añadir esto de que será borrón y cuenta nueva, y que estemos de algún modo ya interpretando el alcance de un sobreseimiento agendado por la Segunda Sala, porque ya eso lo tendremos en su momento.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** No, fue coloquial.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Consulto si en votación económica se aprueban los efectos de esta sentencia, en la forma que ha sido propuesta y aceptada por la ministra ponente.

**(VOTACIÓN)**

**EN CONSECUENCIA, SE APRUEBA, Y PIENSO QUE LA DECLARACIÓN FINAL, POR LAS VOTACIONES QUE SE FUERON DANDO Y QUE SE ESPECIFICARÁN EN EL ENGROSE, ESTE PROYECTO DE LA MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS, QUEDA APROBADO EN LA FORMA COMO FUE PROPUESTO.**

Señor ministro Aguirre Anguiano.

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

Algunos de los señores ministros afirmaron que harían voto concurrente porque no congeniaban con todas las consideraciones del proyecto; yo quisiera hacer lo mismo, pero porque para mí, que le faltan consideraciones, en el sentido del apunte que hice en mis intervenciones, y probablemente añadiendo el paralelismo con el 73 constitucional, en lo conducente. Entonces, haré ese voto concurrente si no tienen inconveniente.

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

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias, señor presidente. Una vez que declarado este asunto resuelto, quisiera solicitar a la señora ministra me pasara el engrose para formular justamente, un voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Y para que no se anticipara usted, que más bien le pasara ya el engrose, que diéramos el visto bueno todos los ministros, y que fuera aprobado por el Pleno.

Señor ministro Gudiño tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Sí para si el ministro Cossío no tiene inconveniente sumarme a su voto particular.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, se reserva también el derecho del señor ministro Gudiño Pelayo para que se sume al voto particular del ministro Cossío.

Señora ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Sí, a mí me gustaría ver, y lo digo muy en serio, las consideraciones de carácter sociológico y político que en un momento dado mencionó el señor ministro Aguirre Anguiano, para poderme adherir a esas consideraciones.

Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias, nada más para expresarle, aunque sea a título personal, no, menospreciando la presencia de los ministros, que leeré con mucha atención las consideraciones del voto concurrente del ministro Aguirre. Por el momento nada más las leeré.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, yo pienso que todos los integrantes del Pleno estaremos muy interesados en leer los votos concurrentes que se van a formular.

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

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

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** El ministro Ortiz Mayagoitia tuvo otra de sus intervenciones muy certeras aquí en corto; y me recordaba que voy a tomar mi primer periodo de vacaciones a partir del día primero; en tal virtud, sumarme al voto concurrente del ministro Cossío retardaría el asunto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Yo pienso, si me permite señor ministro, que el Secretario General de Acuerdos

simplemente certifique en el voto concurrente del ministro Cossío, que en la sesión en que se votó el asunto, el señor ministro Gudiño manifestó que estaría de acuerdo, y se superaría ese problema, no renunciaría usted a fortalecer el voto del ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Perfecto. Muchas gracias. Que así quede.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Yo quería nada más comentar, porque a veces como que se dan interpretaciones diversas a la formulación de votos particulares, que en este caso son concurrentes. Yo siempre he pensado que un voto particular aun disidente, viene a fortalecer lo que ha sido decisión de un Órgano Colegiado; no es lo mismo una decisión unánime en que puede haber hasta la sospecha de que no se estudió el asunto con todo cuidado, a el testimonio de un debate, incluso en torno a todos los cuestionamientos que se van haciendo a un proyecto; y además es muy provechoso para captar finalmente todo lo que fue una decisión derivada de un debate, el que se tengan las visiones de quienes no estuvieron de acuerdo, parcial o totalmente, con ese planteamiento.

De modo tal que yo estimo que esto, en lugar de empobrecer o debilitar la decisión colegiada, viene a fortalecerla. De manera tal que esto es lo que pienso que aquí ha acontecido.

Como el siguiente asunto es en el que hay ya muchos puntos que han sido, no sólo debatidos, sino sobre los que hemos ido avanzando, en cuanto a consensos en torno a estos aspectos municipales; yo propondría que hiciéramos un receso y que posteriormente se diera cuenta ya con el proyecto de la ministra Sánchez Cordero.

**(SE DECRETA UN RECESO).**

**(EN ESTE MOMENTO ABANDONA EL SALÓN DE SESIONES EL SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: SE REANUDA LA SESIÓN.**

Señor secretario, da cuenta por favor con el asunto siguiente.

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

**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, y en ella se propone:

**PRIMERO: ES PROCEDENTE Y PARCIALMENTE FUNDADA LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE PACHUCA DE SOTO, ESTADO DE HIDALGO, A TRAVÉS DEL SÍNDICO MUNICIPAL.**

**SEGUNDO: SE SOBREESE RESPECTO DEL ARTÍCULO 148 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE HIDALGO, EN TÉRMINOS DEL CONSIDERANDO SEGUNDO DE ESTA EJECUTORIA.**

**TERCERO: SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 1º, 3º, 10, 22, DEL 38 AL 47, 49, FRACCIONES I, II, III, XVII, XXI Y XXXII, 51, 52, FRACCIONES DE LA I A LA LVIII, 53, 55, DEL 60 AL 66 Y DEL 74 AL 81, DEL 88 Y DEL 91 AL 149, 150, 151, 152, 153 Y 154, TODOS ELLOS DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE HIDALGO, POR LAS RAZONES QUE SE EXPONEN EN EL**

**CONSIDERANDO OCTAVO DE ESTA SENTENCIA, SALVO LOS PÁRRAFOS Y PORCIONES NORMATIVAS QUE SE DESTACAN EN EL RESOLUTIVO CUARTO DE ESTA EJECUTORIA.**

**CUARTO: EN TÉRMINOS DEL CONSIDERANDO OCTAVO, SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 5º, SEGUNDO PÁRRAFO, EN LA PARTE QUE DICE: "...LAS DOS TERCERAS PARTES..."; ARTÍCULO 21, PRIMER PÁRRAFO EN LA PARTE QUE DICE: "...Y REFERÉNDUM..."; ASÍ COMO EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 29, EN LA PARTE QUE DICE: "...POR CUALQUIER CAUSA AUNQUE SEA TEMPORAL..."; ARTÍCULO 35, EN LA PARTE QUE DICE: "...TODOS..."; ARTÍCULO 37, PÁRRAFO PRIMERO, EN LA PARTE QUE DICE: "...SALVO LOS CASOS EN QUE LA LEY EXIJA LA ASISTENCIA TOTAL O MAYORÍA ABSOLUTA O CALIFICADA DE VOTOS DE LOS REGIDORES..."; Y PÁRRAFO SEGUNDO EN LAS SIGUIENTES PORCIONES NORMATIVAS: "...LAS DOS TERCERAS PARTES DE...", ASÍ COMO EN LA PARTE QUE INDICA "...LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS REGIDORES..."; ARTÍCULO 41, EN LA PARTE QUE DICE: "...LA MAYORÍA ABSOLUTA DE..." ARTÍCULO 49, FRACCIÓN III, EN LA PARTE QUE DICE: "...ASÍ MISMO, LOS MUNICIPIOS ESTABLECERÁN EN SU PRESUPUESTO DE EGRESOS UNA PARTIDA DESTINADA A DESARROLLAR PROGRAMAS PARA LA FORMACIÓN, CAPACITACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO Y DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, A FIN DE MEJORAR SUS CAPACIDADES DE GOBIERNO, TÉCNICAS Y ADMINISTRATIVAS..." ARTÍCULO 49, FRACCIÓN XVII, EN LA PARTE QUE DICE: "...CUANDO SE DESTINEN A LA EJECUCIÓN DE OBRAS DE BENEFICIO COMÚN..." ARTÍCULO 49, FRACCIÓN XXI, ARTÍCULO 49, FRACCIÓN XXXI, EN LA PARTE QUE DICE: "...LOS INGRESOS OBTENIDOS POR TASAS ADICIONALES DEBERÁN DESTINARSE ÍNTEGRAMENTE AL OBJETO DE SU ESTABLECIMIENTO Y EN NINGÚN CASO POR SÍ O DE MANERA CONJUNTA, REBASARÁN EL 10% DEL MONTO QUE ARROJE LA CONTRIBUCIÓN BÁSICA..." ARTÍCULO 49, FRACCIÓN XXXII, EN LA PARTE QUE DICE: "...EL CUAL DEBERÁ SER APROBADO POR LAS DOS TERCERAS PARTES DEL AYUNTAMIENTO..." ARTÍCULO 49, FRACCIÓN XXXIV, EN LA PARTE QUE INDICA: "...AUTORRECUPERABLES..." ARTÍCULO 49, FRACCIÓN XXXVII, EN LA PARTE QUE INDICA: "...LA SOLICITUDES DE..." ARTÍCULO 52, FRACCIÓN I, EN LA PARTE QUE DICE: "...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..." ARTÍCULO 52, FRACCIÓN IX, EN LAS PORCIONES QUE ESTABLECE: "...EL COMITÉ DE**

PLANEACIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL...” Y “...ASÍ COMO...” ARTÍCULO 52, FRACCIÓN XIV, EN LA PARTE QUE DICE: “...PRIMERO, CONCILIADOR MUNICIPAL Y...” ARTÍCULO 52, FRACCIÓN XXIII, ARTÍCULO 52, FRACCIÓN XXVIII, SEGUNDO PÁRRAFO EN LA PARTE QUE DICE: “...DE LAS DOS TERCERAS PARTES...” ARTÍCULO 53, EN LA PARTE QUE DICE: “...DENTRO DE DIEZ DÍAS PODRÁ DEVOLVERLO CON OBSERVACIONES PROCEDENTES PARA SER DISCUTIDO NUEVAMENTE POR AQUÉL...” ARTÍCULO 54, ARTÍCULO 55, FRACCIÓN I, SEGUNDO PÁRRAFO EN LA PARTE QUE DICE: “...DE LAS DOS TERCERAS PARTES...” ARTÍCULO 62, FRACCIÓN V, INCISO H), EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE: “...DEL CONCILIADOR MUNICIPAL, ASÍ COMO...” ARTÍCULO 71, FRACCIÓN VI, ARTÍCULO 72, EN LA PARTE QUE INDICA: “...OPERARÁ DE PLENO DERECHO Y...” ARTÍCULO 125, EN LA PARTE QUE DICE: “...PARA FINANCIAR SU OPERACIÓN, EL AYUNTAMIENTO ESTABLECERÁ CONFORME A SUS RECURSOS, LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE, NO PODRÁ SER ÉSTA DE UN MONTO MENOR AL 3% DEL TOTAL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS, INDEPENDIENTEMENTE DE LOS RECURSOS FEDERALES Y ESTATALES QUE SE LE TRANSFIERAN...” ARTÍCULO 132, ARTÍCULO 144, EN LA PARTE QUE DICE: “...DE LAS DOS TERCERAS PARTES...” ARTÍCULO 146, EN LA PARTE QUE DICE: “...SE REQUIERE DE LA APROBACIÓN DE LOS CIUDADANOS RESIDENTES EN EL MUNICIPIO, MEDIANTE LA CELEBRACIÓN DE UN PLEBISCITO CUYA CONVOCATORIA...” ARTÍCULO 155, 156, 157 Y 158, ARTÍCULO 159, ARTÍCULO 172 A 178, ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO Y ARTÍCULO NOVENO TRANSITORIO.

**QUINTO.-** PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE HIDALGO Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

**NOTIFÍQUESE;** “...”

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A consideración del Pleno este proyecto.

Tiene la palabra la señora ministra Sánchez Cordero.

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

Señora y señores ministros, como ustedes recordarán, a raíz de las discusiones que ha sostenido el Tribunal Pleno, en relación a los asuntos en materia municipal, se ha llegado a un consenso en cuanto al tratamiento que se debe dar a los diferentes temas que se proponen en los proyectos, los acuerdos alcanzados pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

Primero.- Con la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional, se otorgó un reconocimiento expreso al Municipio como un auténtico ámbito de gobierno, en tanto que el Poder Revisor de la Constitución cambió la expresión, será administrado, por el de, será gobernado.

Punto Número Dos.- La mencionada Reforma introdujo una nueva categoría de Leyes Estatales, cuyo objeto es desarrollar los cinco incisos a que se refiere la fracción II del artículo 115 denominadas Leyes Estatales en Materia Municipal; asimismo, el Poder Revisor de la Constitución, cambió el término de bases normativas, por el de Leyes Estatales en Materia Municipal, cuyo contenido debe orientarse a regular las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que doten de un marco normativo homogéneo a los municipios de un Estado, pero sin desarrollar cuestiones específicas y particulares de los mismos, pues éste, es un ámbito reservado constitucionalmente a favor de estos últimos; el ejercicio de la facultad reglamentaria que les confiere a los municipios el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115, no puede de ninguna manera contrariar a las Leyes Estatales en Materia Municipal, anteriormente mencionadas.

Tercero.- Así, apartándonos de las tesis jurisprudenciales anteriores a la reforma de 1999, en donde no se estimaba que el Municipio contara con un orden jurídico propio, sino que éste se encontraba inserto en el estatal, hoy concluimos por mayoría

de los señores ministros, que existe un orden jurídico municipal, el cual debe estar siempre de acuerdo tanto con las Leyes Estatales en Materia Municipal, como con el resto del ordenamiento jurídico, sin que por ello tales reglamentos municipales sean subordinados a dichas leyes o sean de mero desarrollo, sino que son una nueva categoría de reglamentos a los que hemos denominado Reglamentos de Fuente Constitucional, o Reglamentos Directamente Derivados de la Constitución,

Cuarto.- También se concluyó que en el caso de que los municipios, no cuenten con la reglamentación correspondiente, las Legislaturas de los Estados, podrán emitir disposiciones de detalle sobre materias municipales aplicables por ausencia o supletoriamente en términos de la fracción II, inciso e) del artículo 115 constitucional, con la característica de que en el momento en que el Municipio emita sus propios reglamentos quedará desvinculado automáticamente de la Ley emitida por la Legislatura Estatal en estas disposiciones por ausencias o supletorias. Este Cuerpo Colegiado acordó que, la localización física de estas últimas normas dentro de los diferentes cuerpos legislativos locales constituye como tal un problema de técnica legislativa, que las Legislaturas Estatales podrán resolver de diferentes maneras, pero siempre bajo la condición de distinguir claramente cuales son las normas que considera obligatorias para el Municipio como Leyes Marco u homogeneizantes de aquéllas que son aplicables de manera supletoria o por ausencia.

Quinto.- Este Tribunal Pleno también se ocupó de delimitar el concepto de suplencia de la deficiencia de la demanda a que se refiere el artículo 40 de la Ley Reglamentaria y concluyó que, en las controversias constitucionales que nos ocupan, se analizaría única y exclusivamente los preceptos de la Ley Orgánica Municipal, sobre los cuales se formularon conceptos

de invalidez, sin menoscabo de atender en su caso a la causa de pedir, en la inteligencia de que si la invalidez de alguno de los preceptos impugnados expresamente afecta a algún otro precepto del mismo Sistema Jurídico Estatal, aunque no haya sido impugnado expresamente por el actor, este Alto Tribunal, estará en condiciones de declarar en vía de consecuencia, su respectiva inconstitucionalidad.

Al respecto, manifesté que sostendría en vía de voto particular, la posición plasmada en el proyecto original, en el sentido de que procedía pronunciarnos respecto de todos aquellos preceptos, respecto de los cuales se había observado un vicio de inconstitucionalidad, toda vez que el Municipio actor, había reclamado la totalidad de la Ley, lo que implica en mi opinión, que en suplencia de la deficiencia de la demanda, procedía hacer un estudio íntegro de la norma reclamada, aun cuando no había conceptos de invalidez específicos, en contra de todos y cada uno de los preceptos que la integran.

SEXTO.- Del análisis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, se aprecia que el Legislador Estatal, emitió un cuerpo normativo, en el que no distingue cuáles son bases generales de administración, y cuáles son normas de aplicación supletoria por ausencia de reglamento municipal; por lo que, la autonomía jurídica de los Municipios actores de Pachuca y Tulancingo queda afectado, puesto que no les es posible distinguir, cuáles normas le son imperativas, y cuáles resultan de aplicación únicamente supletoria en ausencia de sus propios reglamentos, lo cual trae consigo la invalidez de tales normas estatales, con la consideración adicional de que no es papel de este Alto Tribunal realizar la separación o decantación correspondiente, pues se trata de una facultad exclusiva de la Legislatura Estatal, atribuida expresamente a su favor por la Constitución Federal.

En cuanto a este punto, manifesté: Que mi posición era la de conservar el estudio original realizado en el proyecto, en calidad de voto particular, en el que se hace un análisis y calificación de todas y cada una de las normas impugnadas por el Municipio, a fin de que este Alto Tribunal, fuera el que resolviera sobre la naturaleza jurídica, y alcances de las disposiciones emitidas por la Legislatura Estatal.

Con base en lo expuesto, y en cumplimiento a lo acordado en la sesión que tuvo lugar el día siete de junio de este año, se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del orden jurídico municipal, que incluye las modificaciones y adiciones que surgieron y aceptaron en la sesiones anteriores; un nuevo considerando en el que se interprete el artículo 40, de la ley reglamentaria de la materia; así como los efectos de la declaratoria de invalidez de aquéllas normas que la Legislatura del Estado de Hidalgo, no se ocupó en diferenciar como base general o norma aplicable en ausencia de reglamento municipal; asimismo, se acompañan proyectos de tesis jurisprudenciales sobre los temas abordados; finalmente se presenta un documento engargolado, que contiene una serie de cuadros, en los que se distinguen aquellas normas de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, que son constitucionales por encontrar su apoyo directo en la Carta Magna, de las que son inconstitucionales porque el Legislador Estatal no distinguió si se trata de bases generales o normas aplicables en ausencia del reglamento municipal; y por último, aquéllas cuya inconstitucionalidad se hacen depender de la trasgresión directa de algún precepto inconstitucional diverso al artículo 115, fracción II, constitucional.

Los documentos antes mencionados quedan a la consideración de los señores ministros. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Muchas gracias señora ministra. Continúa este proyecto a la consideración del Pleno. Tiene la palabra, el señor ministro Cossío, y luego el señor ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Muchas gracias señor presidente.

Más para intervenir, quisiera preguntar ¿cómo va hacer la metodología de trabajo?, yo tengo comentarios muy puntuales, pero quisiera ver cuál va a ser el orden de las participaciones señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Yo pienso que como lo ha dicho la ministra, esto fue resultado ya de un análisis de un problemario que fue teniendo como consecuencia, que no solamente se debatiera, sino se fueran tomando votaciones provisionales, de manera tal, que aunque no hemos dictado ninguna resolución en el asunto, pues por lo que toca a la parte considerativa, es algo similar a un engrose, en el que no podemos ni sería conveniente que volviéramos a debatir

todos sobre lo que ya incluso existen consensos, entonces, yo me permitiría sugerir que más bien la ministra o los ministros que tuviera alguna objeción o sugerencia en torno al proyecto, pues con toda libertad lo fueran haciendo, porque en todo lo demás pues entenderíamos que subsiste la posición anterior, y que se entiende que el documento que se nos hizo llegar, recoge lo que ya fue resultado de esa discusión, de ese debate.

Entonces, señor ministro José Ramón Cossío, luego el ministro Silva Meza y luego el ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente, en cuanto al Considerando Octavo en la página sesenta y cuatro, se hace una clasificación o se desarrolla el cuadro sinóptico que está mencionado en la página sesenta y tres, hay un inciso a) en el último párrafo que dice: Normas que derivan del contenido de la Constitución Federal, se está refiriendo esto a normas de carácter estatal, yo pienso que esta clasificación, y es importante por lo que después se dice, no es simplemente una anotación de corte académico, la podríamos precisar, yo estoy de acuerdo con el punto uno, en acatamiento a una disposición expresa de la Constitución, pero ahí hay varias modalidades que pudieran a su vez precisarse, están Leyes que son de la competencia exclusiva de un Estado, Leyes que son, ahí hay una denominación muy confusa por la doctrina, el maestro Tena utiliza una, Don Mario de la Cueva otra etc., pero en fin, algunas en donde es la Federación la que establece una Ley primera como acontece en educación y después los Estados legislan a partir de una Ley Federal etc., yo quisiera proponerle a la señora ministra una puntualización de esto, no es el momento de desarrollar estas ideas, si le pareciera, después le pasaría para ver si en el engrose pudiera quedar.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Por supuesto.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señora ministra, y el otro asunto es en la página noventa y cinco, ahí hay una cuestión que creo que también desde aquí no conviene definir; en la página noventa y cinco, en el inciso b), dice; -está dando las características de los bandos, reglamentos, circulares y disposiciones de observancia general que se desprenden de la fracción II del 115,- ahí dice: Los bandos de policía y gobierno y las demás normas reglamentarias no tienen una relación de jerarquía, sino que todos tienen el mismo rango legal, esta afirmación, puede parecer así muy inocente, yo creo que después se puede complicar, creo que las circulares siempre

tienen una jerarquía superior a los reglamentos, y lo que estaríamos haciendo con esta construcción es darle un carácter de sinónimos, me parece que esto es en su tipología mucho más complicado, puede haber un reglamento y después circulares que le estén dando sentido a estos reglamentos, entonces, creo que sería un problema en el cual no debiéramos nosotros caracterizar, y otra cuestión, por lo pronto, antes de entrar a los artículos en lo particular, que lo dejaría para más adelante, es una consideración que se hace en el Considerando Octavo, la señora ministra decía en su exposición inicial algo que fue una determinación de la sesión anterior en que se vio este asunto, muy importante, cuando discutimos este problema se vio en el caso concreto, aquí se impugna la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, en su totalidad pero sólo se formó un plan, conceptos de invalidez sobre unas normas en particular, entonces, la discusión, como lo recordaba ella es, nos hacemos cargo de la totalidad de la Ley o sólo nos hacemos cargo de aquellos preceptos en los que haya concepto de invalidez, yo estuve por el sentido de que sólo hubiera un concepto de invalidez específico, pero la razón para construir esta idea, de que en las controversias constitucionales, solamente se pueden considerar los conceptos de invalidez, se está haciendo descansar en este Considerando Octavo, primero, en una diferenciación entre las controversias y las acciones a partir de la tesis que está en la página dos de esta cejilla, o de este separador amarillo, y luego esto, nos parece llevar el proyecto a decir, que en las controversias se requiere concepto de invalidez específico, puesto que, ahí sí se presenta un contradictorio, si esto es así, vamos a tener después un problema con las acciones, porque entonces parecería que en las acciones sí se puede impugnar una norma en su totalidad con independencia de que haya o no conceptos de invalidez, yo creo que esto no es así, el hecho de que en las acciones de inconstitucionalidad se planteen o se determinen que son medio de control abstractos de la

constitucionalidad, no quiere decir que no deba hacer conceptos de invalidez específicos, creo que ahí la diferencia es, que las partes no se duelen de un agravio como dice el amparo, personal y directo, de una afectación directa, pero creo que sí existe la necesidad de que específicamente expresen conceptos de invalidez como dice el artículo 61 en la Ley Reglamentaria; más bien, me parece que el tema está en relación a la suplencia y no en relación, más bien, la diferencia debe estar a mi punto de vista construida a partir del concepto de suplencia y no de la diferenciación entre controversias y acciones; creo, que simplemente si entendemos que en el caso de las acciones el artículo 71, no recuerdo de momento el artículo de las controversias, podemos decir, no puede tener la suplencia un alcance tal que haga a esta Suprema Corte construir un concepto de invalidez allí donde la parte no hubiere manifestado nada; se dijo en aquella ocasión, si hay causa de pedir con todo lo que ello implica la modestia en el planteamiento de en argumento, yo estaría dispuesto a entrar al conocimiento, pero ahí donde no se produjo ningún concepto de invalidez, no podemos nosotros hacer una suplencia tal, que prácticamente le estemos reconstruyendo la demanda; creo que ese es el concepto, al menos para mí, en el cual se debía sustentar esta limitación de la Suprema Corte, para conocer de la totalidad de una ley cuando no hubiera conceptos específicos e insisto, no tanto en la diferenciación en controversia de acción de inconstitucionalidad de forma, no sé como lo vean los demás compañeros, pero yo haría muy respetuosamente esta petición a la señora ministra.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el señor ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias señor presidente.

No, es imposible desconocer que tenemos ya muchísimo, muchísimo tiempo bordando sobre estos temas; desde luego, que la problemática y la temática en sí misma lo han justificado, no es poca cosa estar construyendo desde una perspectiva un orden jurídico parcial a partir de la Constitución, o sea, un nuevo orden jurídico constitucional; con consensos y diferendos hemos venido construyendo estas cuestiones, hay algunas mayorías importantes para algunos temas que son fundamentales y ahora, finalmente en este análisis que hemos venido haciendo, se propuso y hubo una aceptación en la forma de enfrentar estos temas a partir de los que están sirviendo pues, de base para incursionar de esta manera; yo en la relación con esta forma, ahora ya en la presentación que se nos hace de estos concretos proyectos que son muy similares por no decir que idénticos, decimos en cuanto a sus consideraciones mayoritarias y a diferencias en cuanto al número nada más de preceptos, respecto a los cuales se está haciendo ya, uniendo como se dijo, vamos a poner en blanco y negro esta propuesta de solución ya discutida por el Tribunal Pleno a partir de la propuesta de algunos de nuestros compañeros avalada por otros en el sentido de desarrollar esta propuesta frente a la anterior que veníamos haciendo ya en otro tipo de análisis, en relación con los artículos en lo particular como se había venido haciendo.

En relación concreta con este proyecto, yo pongo a su consideración lo siguiente: En principio sí tengo serias dudas de un real sustento constitucional, para considerar que el legislador local no ejerció a cabalidad su facultad de expedir leyes en materia municipal, toda vez que, de los artículos 115, fracción II y segundo transitorio de la Reforma Constitucional de 99, no se desprende que las legislaturas estatales tuvieran o tengan la obligación de clasificar las normas contenidas en esos ordenamientos legales; esto es, de la Constitución no se obtiene que exista previsión o obligación para los Órganos

Legislativos de diferenciar entre las normas que constituyan los lineamientos esenciales de los cuales no se puede apartar la actuación del Municipio y las disposiciones de detalle sobre esas mismas materias municipales aplicables solamente en aquellos municipios que no cuenten con la reglamentación correspondiente. Nos parece que la propuesta va demasiado lejos cuando señala que la localización de las normas por ausencia de reglamentación municipal dentro de los diferentes cuerpos legislativos locales, constituye un problema de técnica legislativa, que estos podrían resolver de diferentes maneras, inclusive se señalan tres formas en que los Congresos locales podrían llevar a cabo tal distinción, si en principio no existe un claro sustento constitucional para afirmar que las legislaturas locales tienen la mencionada obligación, es demasiado ir lejos proponiendo técnicas legislativas para que la lleven a cabo, si atendemos al contenido del artículo 115 fracción II constitucional, podemos advertir que, prevé con claridad, el objeto de las leyes en materia municipal, en el que se encuentran tanto las bases generales como las normas por ausencia, tanto en el inciso a) como en el g), de dicho artículo y fracción relativos a las bases generales y a las normas por ausencia, tienen cabida para ser regulados en la ley que en materia municipal expida cada legislatura estatal, sin que expresamente se señale o se deduzca que deban diferenciar entre ambos tipos de normas, obligación que tampoco se desprende su interpretación; por otra parte, del artículo Segundo Transitorio de la mencionada reforma, tampoco se desprende la obligación para los Congresos locales de hacer tal distinción, ya que sólo se les obliga a adecuar sus normas a dicha reforma a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor; aunado a lo anterior, el hecho de que de alguna manera se obliga a los Congresos locales a seguir determinada técnica legislativa al momento de ejercer su facultad de legislar en materia municipal, implica vulnerar su autonomía y restringir su atribución, pues se le imponen condiciones que no señala el

texto constitucional, pues la única limitante para tal ejercicio es solamente la materia que deben contener los citados ordenamientos legales; por otra parte, si esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, examinara el contenido de los preceptos impugnados, para concluir si existe o no invasión a la esfera de atribuciones del Municipio actor, de ningún modo constituiría una sustitución, unas facultades del Congreso local, y por el contrario permitiría dar solución real al conflicto planteado, me explico, es una actividad de curso corriente de ese Alto Tribunal, analizar la naturaleza jurídica de las normas y los actos impugnados, examen que permite verificar si las autoridades demandadas se excedieron al ejercicio de sus facultades o si bien las ejercieron o ejercieron las que no les corresponden, por ello, el argumento de la nueva propuesta consistente en que, es facultad exclusiva de las legislaturas estatales hacer la distinción entre las normas que son bases generales de administración y normas aplicables por ausencia de reglamentos y que no es atribución de ese Alto Tribunal, sustituirse en el papel de la legislatura estatal y clasificar en primera instancia cada una de las normas que se contienen en el cuerpo normativo impugnado, corriéndose el riesgo de darles una categoría que no necesariamente coincidiría con la que la legislatura le hubiera querido imprimir; respetuosamente no me convence, el Tribunal Pleno no va a decidir si las normas impugnadas son bases generales de la administración o bien si se trata de normas aplicables por ausencia de reglamentos, solamente va a verificar si con su expedición la parte demandada ejerció cabalmente su atribución constitucional de legislar en materia municipal, pues su contenido se ubica dentro de los límites que por materia le impone el texto constitucional o bien se excedió porque es tan específico que es propio de la facultad reglamentaria del Ayuntamiento. Resulta cuestionable sostener que el hecho de que el legislador estatal emita una Ley Orgánica Municipal, en la que no distinga cuáles son bases generales de administración y cuáles son normas de aplicación

supletoria por ausencia de reglamento municipal, generen graves inconvenientes a los municipios, pues no se encontraría en posibilidad de determinar cuál es el ámbito en el que sus facultades para regular en materia municipal fueron respetadas, y en el cuál puede emitir reglamentos, bandos, circulares y normas administrativas de carácter municipal; lo anterior, pues en primer lugar, no se puede soslayar el que las normas impugnadas regulan la vida municipal y permiten de alguna manera, que éstas se desarrollen normalmente, en segundo, la propuesta de declarar inválidos los preceptos impugnados, sin precisar la razón constitucional de tal declaración, traería mayores inconvenientes al Municipio actor, pues yo creo que le crearía inseguridad e incertidumbre sobre el régimen jurídico que lo regula, además de que generaría vacíos legales que impedirían el desarrollo de algunos aspectos de la vida municipal; en tercer lugar, la consideración de que el Municipio desconoce qué normas le son imperativas por constituir bases generales y cuáles son de aplicación supletoria en tanto no emita sus propios reglamentos, contraviene el propósito de la reforma constitucional de noventa y nueve y del trabajo que hasta este momento ha realizado el Tribunal Pleno, en el sentido de ampliar las atribuciones reglamentarias del Municipio, lo cual sin duda descansa en la madurez que los municipios han alcanzado, dicho de otra manera, si no pueden distinguir qué puede ser objeto de su facultad reglamentaria, mucho menos pueden ejercerla, ese sería el mensaje que estaría enviando el Tribunal Pleno; por último, se propone declarar la invalidez relativa de los artículos impugnados, sólo para el efecto de que el Municipio actor considere que no le son imperativos y que por ello puede dictar sus propios reglamentos, aun en contra de lo que los preceptos reclamados establezcan, pues ante la falta de precisión de la naturaleza de las normas impugnadas referidas, debe declararse que el Ayuntamiento actor se encuentra en plena libertad de decidir

aplicarlas en forma supletoria, o bien, de emitir sus propias normas para regir su desarrollo municipal.

Tampoco comparto imprimir esos efectos a la declaratoria de invalidez, pues si recordamos el acucioso y detallado trabajo de la Comisión de temas municipales en el que se reconoció que en su gran mayoría los preceptos impugnados constituyen bases generales de administración municipal, las que tienen como finalidad, por una parte, sentar los fundamentos para que el Ayuntamiento ejerza su facultad reglamentaria, y por otra, homogeneizar a los municipios que formen parte de una entidad federativa, no es posible coincidir en que la invalidez permita al Municipio actor, no sólo no tomar en cuenta tales disposiciones, sino contravenirlas. El efecto que se pretende dar podría interpretarse como una invitación al Municipio actor para que desconozca las bases generales de administración que por disposición constitucional sólo compete regular al Congreso Local y a aquel acatar, mientras la Legislatura Estatal no lleve a cabo la clasificación sugerida por el nuevo proyecto de resolución, el Municipio actor se encontrará en una especie de limbo jurídico en que, en tanto que no va a tener certeza de cuál es el régimen de su actuación. Si a lo anterior agregamos la posibilidad de que el Municipio ejerza su facultad reglamentaria desconociendo las bases generales que sin duda se contienen en la gran mayoría de los preceptos impugnados, el resultado será, que el actor se separe totalmente del orden jurídico estatal y de lo que dispone el artículo 115, fracción II constitucional, lo que sin lugar a dudas afectará su relación con las autoridades estatales y con el resto de los municipios de la misma entidad federativa. Por el contrario, si la Legislatura Estatal hace caso de manera diligente de la sugerencia de que clasifique las normas impugnadas, además de que implica la intromisión al ejercicio de una atribución que le es propia y que no tiene tal condicionante, conduciría, tal vez necesariamente a que se le imprimieran efectos generales a la sentencia que se llegare a

dictar sin que se actualice algún supuesto que permita tales efectos. Lo anterior es así porque implícitamente se le condicionaría la validez de las normas impugnadas, ya que se le estaría diciendo a la Legislatura Estatal que para que aquellas sean válidas para todos los municipios, debe ajustarlas a los lineamientos de la sentencia, y si el Congreso Local realiza tales ajustes, no solo tendrían repercusión en relación con el municipio actor, sino alcanzarían en la totalidad los municipios que forman parte de la entidad federativa.

Si bien, adoptar la propuesta del proyecto pudiera permitir la resolución rápida de los asuntos municipales, ello implicaría contravenir a lo dispuesto por los artículos 39 y 41 de la Ley Reglamentaria de la Materia que obliga a esta Suprema Corte de Justicia a resolver la litis efectivamente planteada y a establecer con precisión las razones y fundamentos constitucionales de la conclusión alcanzada, así como fijar con toda precisión los efectos de la declaratoria de invalidez. Al respecto, es necesario aclarar que si en principio los actos y normas generales gozan de la presunción de constitucionalidad que permite que surtan sus efectos y que quien se considere afectado con los mismos debe demostrar su inconstitucionalidad, la litis en este medio de control se integra con las razones por las que se consideran inconstitucionales por el actor y con la defensa que de su constitucionalidad hace la parte demandada.

Por tanto, el planteamiento de la litis propuesta exige una respuesta para ser efectivo el medio de control constitucional intentado el cual quedaría sin solución de adoptarse el criterio propuesto, ya que el Municipio actor no encontraría respuesta a su planteamiento de invasión de su esfera de competencia y el Congreso Estatal desconocería si excedió los límites de su atribución constitucional.

Finalmente, se puede agregar que se está declarando la invalidez de normas que pudieran ajustarse al marco constitucional apoyada en una obligación que desde mi óptica no existe, las razones -y ahí me permito expresarles- me llevan a proponer que se rescate el trabajo de la Comisión, de temas municipales y que se aborde el estudio de los preceptos impugnados en los que exista duda sobre el tratamiento dado en el citado trabajo, lo que permitirá, desde mi punto de vista, emitir una sentencia que resuelva la litis efectivamente planteada. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Muchas gracias. El ministro Valls y luego la ministra Sánchez Cordero.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Señor presidente, solamente para proponer, si este Pleno así lo considera, una metodología de trabajo, como en principio en los nuevos Considerandos Séptimo, Octavo y Noveno, están plasmadas los temas que se discutieron y aprobaron en las sesiones anteriores, que empecemos así, que vayamos por los Considerandos Séptimo, Octavo y Noveno, y luego todos aquellos que a juicio de los señores ministros no hubieran sido consignados en ninguno de los tres o hubieran estado, habiendo sido discutidos, no considerados en este nuevo proyecto, para que ordenemos nuestro trabajo, porque si no va a ser un poco difícil el darle seguimiento a todo esto, lo que ha propuesto el señor ministro Silva Meza, me parece muy interesante, pero lo tendremos que revisar en la versión estenográfica de la sesión, porque él abarcó, si mal no entendí.

Todo lo consignado en los considerandos.

Entonces, yo propongo eso y lo pongo a la consideración del Pleno.

Muchas gracias.

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

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Si la propuesta del señor ministro Valls creo que me parece muy acertada, sin embargo yo quisiera manejarla en tres temas, en razón de los ministros que me han precedido en el uso de la palabra.

Primero, dar expresamente una felicitación nuevamente a la Comisión, porque el trabajo que hicieron en el engrose, fue verdaderamente digno de ser felicitado.

Muchas gracias por su colaboración.

Segundo lugar, a mí me gustaría darle una respuesta al señor ministro Cossío Díaz en razón de su intervención; sí por supuesto se quitaría lo de la diferencia entre acción de inconstitucionalidad y de controversia, pero se quedaría porque así está el estudio a partir de la página 8 de este considerando, en donde se hace el análisis a la luz del artículo 40 de la propia Ley Reglamentaria en materia de suplencia de la queja, y entonces quedaría únicamente esa parte de la argumentación, suprimiéndose, desde luego, la otra parte de las consideraciones a las que él ha hecho referencia.

Y hay otra situación interesante, el señor ministro Silva Meza acaba de poner en la mesa, nuevamente de las discusiones, retomar el análisis de cada una de las normas, entonces este es un planteamiento totalmente distinto al que se arribó de acuerdo con los consensos que se fueron discutiendo en las sesiones anteriores.

A mí me da mucho gusto lo siguiente: después de haber tenido realmente diferencias de opinión muy importantes en este tema, con el señor ministro, específicamente, Silva Meza en materia de controversias constitucionales de municipios, bueno, yo

estaba dejando como voto particular, todo el estudio y el análisis de toda la normatividad de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo.

Entonces, esto significa que está de acuerdo con el estudio que se hace y que yo estoy dejando como voto particular en el análisis pormenorizado, no sé si en la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas, pero cuando menos en el estudio pormenorizado que se hace y que se deja como voto particular.

En realidad está entonces a la decisión de los señores ministros como lo señaló el señor ministro Sergio Valls empezar a retomar cada uno de los considerandos de este engrose que fue distribuido entre ustedes y está la propuesta del señor ministro Silva Meza de retomar el análisis pormenorizado de la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de cada una de las normas y como ustedes habrán advertido, nosotros en este estudio ya dábamos el parámetro de cuál, para nosotros, en nuestra opinión, era una base general, es decir, finalmente, una norma homogeneizante y cuál era una norma por ausencia o en suplencia de reglamentos.

Está a la consideración de todos, ministro presidente, esta nueva intervención del ministro Silva Meza y del ministro Valls. Muchas gracias.

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

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Gracias señor presidente. De las intervenciones que ha habido en este proyecto que nos presenta la señora ministra Sánchez Cordero, creo que la más importante de todas, inclusive de todas las que hizo el señor ministro don Juan Silva Meza, es la relativa a la interpretación de la fracción II del artículo 115 constitucional.

Porque parece que, después de haber visto, como se dice en blanco y negro, la proposición que nos viene haciendo la señora ministra ponente, no está de acuerdo con lo planteado de manera nuclear, manifiesta que la interpretación del artículo 115, fracción II, no nos permite hacer la distinción fundamental que se viene proponiendo en el proyecto, sino que es necesario retomar nuevamente el estudio que se hizo con anterioridad, a mí me parece que este punto es fundamental, si no podemos superarlo, sencillamente no podemos seguir adelante con el proyecto; creo yo pues entonces que siendo muy importantes todos los planteamientos que se han hecho, éste es el fundamental y si no lo superamos repito, tenemos que retomar todo lo que abandonamos en la última sesión en que tratamos de resolver este asunto.

Mi proposición pues, es que este punto sea materia de discusión y en su caso, de decisión.

Gracias señor presidente.

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

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias señor presidente.

Yo en principio, bueno ofrezco una disculpa por no haber circulado ese documento con oportunidad, simplemente lo tenía como un documento de apoyo no se sabía cómo iba a estar esta situación el día de hoy, pero inmediatamente que en cuanto termine esta sesión, la tendrán ustedes, es un documento sintético, desde luego, pero contiene este punto de vista que está sometido a su consideración.

Lo haré llegar a sus oficinas inmediatamente.

Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Desde luego no hay que perder de vista que el señor ministro Silva Meza, asumió una actitud que lógicamente no iba a compartir los ajustes que se hicieron en blanco y negro respecto de los proyectos, pues él fue disidente en muchos de los temas que se fueron planteando, yo pienso que pues sobre esto, ya hubo un debate y que no sería el momento de reabrir esos temas, a menos que lo pidieran los ministros que ya habían dado su consentimiento de que se recogiera en un nuevo proyecto lo que aun había sido votado, por ello yo había sugerido este sistema de que quien no estuviera de acuerdo con el documento que se presentó, pues fuera destacando los puntos en los que no estaba de acuerdo ya, a eso circunscribiríamos, pero ya no tendríamos que volver a debatir lo que ya previamente sabíamos que había sido motivo de críticas por parte de alguno o algunos de los ministros.

El método que sugiere el señor ministro Valls, de ir viendo los considerandos, pues en el fondo coincide con lo que yo he señalado, puesto que si en el Considerando Séptimo lo ponemos a consideración, la mayoría dice: estoy de acuerdo, pues estaría superado.

Así que si les parece, por lo pronto, planteo el Considerando Séptimo a consideración del Pleno.

Señor ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Yo quisiera pedir con todo respeto, que hagamos esto en próxima sesión, faltan dos minutos para las dos de la tarde y es bueno reflexionar en los planteamientos que se han hecho en esta sesión.

Esa va a ser la metodología: Considerando Séptimo, ya vendremos con una óptica muy fija en cada uno de estos temas.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, me parece muy atinado, aun el ministro Silva Meza insiste en su punto de vista, si como lo ha ofrecido nos hace llegar su documento, pues mientras un asunto no se vota en definitiva, estamos todavía en posibilidad de cambiar de punto de vista; así es que esto, también daría una oportunidad de que profundizáramos en los argumentos en los que continúa insistiendo.

Señora ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias señor ministro presidente.

Solamente para decirles a todos ustedes que también les haré llegar el dictamen que presenté yo hace unos momentos, respecto de lo que se hizo.

Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Muchas gracias.

Señor ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias.

Nada más para expresar que sí me impuse de las versiones taquigráficas de las últimas sesiones, precisamente para no violentar alguna votación ya tomada; en ese sentido hubo un consenso, más que una votación definitiva de que se presentara ahora un análisis de esta manera.

Sí hay otros temas que sí efectivamente, inclusive, donde yo en la mayoría tengo consenso, me separa en uno, en algunos otros, pero en esta presentación fue en la que ya no estuve de acuerdo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Muy bien, bueno.

Señora ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Señor presidente, no sé si vaya a meter el desorden en esto.

Yo quisiera sugerir, es un asunto que tiene de revisión muchas sesiones, muchísimas, creo que tiene más de un año, bueno, dos años que se está tratando.

De los que se señalan ahora en los Considerandos, yo no sé si sería demasiado pedir a la Comisión que nos elaborara una especie de problemario con ruta crítica. Por ejemplo, como se hizo en el asunto del señor ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Qué le parece, ministra, que esto ya sea materia de la próxima sesión y que ahí pues tengamos posibilidad ya de ese nuevo planteamiento de entender un poco esa situación.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** ¡Ah, cómo no!

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Si les parece, citamos a la sesión del próximo lunes, a la hora acostumbrada, y esta sesión se levanta.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:05 HRS.)**