

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 30 DE MAYO DE DOS MIL CINCO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS
I.- 12/2001	<p data-bbox="586 720 1101 755">ORDINARIA DIECIOCHO DE 2005.</p> <p data-bbox="448 835 1243 1387">CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Tulancingo de Bravo, Estado de Hidalgo en contra del Congreso y otras autoridades de la mencionada entidad federativa, demandando la invalidez de los artículos 21, 29, del 43 al 47, 49, fracción XXI, 52, 55, del 60 al 66, 70, del 74 al 82, del 91 al 98, 102, 103, 113, del 115 al 125 y del 146 al 158, de la Ley Orgánica Municipal estatal, contenida en el decreto número 213, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de la citada entidad el 16 de abril de 2001.</p> <p data-bbox="448 1435 1243 1561">(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS)</p>	<p data-bbox="1292 835 1438 903">3 A 67 EN LISTA</p>

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA, CELEBRADA EL LUNES
TREINTA DE MAYO DE DOS MIL CINCO.**

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

MARIANO AZUELA GÜITRÓN

ASISTENCIA: SEÑORES MINISTROS:

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
JUAN DÍAZ ROMERO
GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL
JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO
GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ
OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO
JUAN N. SILVA MEZA**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:40 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario sírvase dar cuenta con los asuntos listados para el día de hoy.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.- Sí señor, con mucho gusto.

Se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del acta relativa a la sesión pública número 53 ordinaria, celebrada el martes veinticuatro de mayo en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración del Pleno el acta con la que ha dado cuenta el señor Secretario.
Consulta si en votación económica ¿se aprueba?

(VOTACIÓN)

APROBADA.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

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

La ponencia es de la señora ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y en ella se propone:

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Como se trata de un asunto que hemos viniendo discutiendo, no es necesario que se lean los resolutivos.

A consideración del Pleno el proyecto.

Señora ministra ponente Olga Sánchez Cordero tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor ministro presidente.

En la sesión del martes pasado, al tiempo que confirmaron estar de acuerdo en lo fundamental con los proyectos sometidos a su consideración, la señora ministra y los señores ministros integrantes de este Pleno, formularon una serie de precisiones en torno al mismo, que nos ayudaron a clarificar sus tesis básicas y de sus intervenciones, me he permitido desprender las siguientes coincidencias con el proyecto:

Primera.- En cuanto al tema número 1, señalado en el problemario, se concluyó de manera unánime que con la reforma de 1999, al artículo 115 constitucional, se otorgó un reconocimiento expreso al Municipio como un auténtico ámbito de gobierno, aunque se sugirió que el proyecto reconociera que tal reforma sólo plasmaba de un modo expreso una evolución claramente perceptible desde las reformas de 1983 y 1994.

Segunda.- Por otro lado, al plantearse qué incidencia tuvo la reforma en la fracción II del artículo 115 en el ámbito de las facultades legislativas de los Estados, la señora y los señores ministros, coincidieron en señalar lo siguiente:

a).- Que dicha reforma dejaba intocadas las facultades de los Estados para emitir leyes que incidan en el ámbito municipal, en ejercicio de las facultades que le reserva el artículo 124 de la Constitución o bien, en el desarrollo de atribuciones que de manera expresa consten en otros artículos de la Constitución Federal; en éstos ámbitos el Congreso Estatal, es quien legisla y el gobernador del Estado es quien reglamenta.

b).- Que la reforma introdujo una categoría de leyes estatales, cuyo objeto es, desarrollar los 5 incisos a que se refiere la fracción II del artículo 115 a las cuales denominaremos o hemos denominado en el contexto de esta discusión Leyes Estatales en Materia Municipal; se trata de un ámbito en el que el Congreso Estatal legisla y los Municipios son los que reglamentan.

c).- Que en armonía con lo sostenido en el dictamen, de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, el contenido de estas leyes estatales en materia municipal, debe orientarse a regular las cuestiones generales, tanto sustantivas como adjetivas, que doten de un marco, un marco, normativo homogéneo a los Municipios de un Estado sin desarrollar cuestiones específicas y particulares de cada municipio.

d).- Que en ejercicio de la facultad reglamentaria que les confiere a los Municipios el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115, los mismos pueden emitir bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones que regulen las cuestiones municipales, es decir, propiamente de los municipios, sin incurrir en contradicción con las leyes estatales en materia municipal que hemos mencionado anteriormente.

e.- Que los Municipios podían legítimamente utilizar esa facultad reglamentaria para adoptar una organización municipal que atienda a las características propias de ellos, como son: características sociales, características económicas, biogeográficas, poblacionales, urbanísticas, etcétera, de cada uno de ellos.

En relación con lo anterior, la señora y los señores ministros consideraron la conveniencia de hablar de la existencia de un ámbito constitucional garantizado de regulación municipal, y subrayaron que, en cualquier caso, dicha regulación debe estar siempre de acuerdo tanto con las leyes estatales en materia municipal como con el resto del ordenamiento jurídico. Sin embargo, se apuntó que esta necesaria congruencia de ninguna manera significa que los reglamentos municipales sean subordinados a dichas leyes o sean de mero desarrollo.

Para ilustrar esta conclusión se apuntó en la propia sesión que el hecho de que las Constituciones y leyes locales tengan que (entre comillas) “estar de acuerdo con leyes federales y la propia Constitución Federal” -como lo señala el propio artículo 115- no convierte a las primeras en un mero desarrollo subordinado de las últimas, como sí sucede, por ejemplo, en el caso de los reglamentos expedidos por el presidente de la República en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89 constitucional.

Sobre este punto el señor ministro Silva Meza precisó que, en su opinión, la facultad reglamentaria municipal sí debe entenderse

como subordinada o de mero desarrollo de las leyes estatales en materia municipal.

El avance de la discusión y las conclusiones alcanzadas prácticamente por la totalidad de este Tribunal Pleno, definen, a mi parecer, los rasgos de un orden jurídico municipal anclado en la existencia de órganos de gobierno municipal con atenciones competenciales propias y un procedimiento orientado a regular este ejercicio.

Este orden jurídico necesariamente supone la articulación y armonía con el resto de los órdenes jurídicos del país: El constitucional, el federal, el estatal, el del Distrito Federal y, hoy, el municipal.

Estas conclusiones se han intentado plasmar en un nuevo cuadro sinóptico que se somete a consideración y que les fue distribuido en esta sesión.

Señor ministro, muchas gracias. Señores ministros, muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy amable señora ministra, incluso por recordar lo que ha sido materia de amplia discusión en este Órgano Colegiado y que seguramente motivará que la señora y los señores ministros a quienes ha aludido o citado expresamente lleguen a precisar su pensamiento, lo que nos permitirá avanzar en este importantísimo tema.

Señor ministro Silva Meza tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente.

Precisamente me resulta cita personal en relación con el interesante documento que nos acaba de dar lectura la señora ministra. Yo, quisiera también participarles de la siguiente reflexión, derivada de toda esta discusión tan amplia que hemos venido teniendo ya a lo largo de un buen tiempo. Es cierto, nuestra posición es coincidente con la mayoría de las consideraciones

externadas por los señores ministros, pues todos estamos de acuerdo en que, con motivo de la reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal, se ampliaron las facultades del Municipio, incluyendo la reglamentaria; sin embargo, la postura del proyecto consistente en que ahora, en virtud de la mencionada reforma, los Ayuntamientos pueden expedir una nueva clase de reglamentos que por primera vez se ajusten a la realidad de cada Municipio, nos sigue inquietando; por otra parte, no nos pasa inadvertido que nuestra posición, en el sentido de que aun con la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, los reglamentos municipales no dejan de ser heterónomos, hace pensar que consideramos que la facultad reglamentaria de los Municipios no tiene amplitud, ni se encuentra protegida por la Constitución Federal, pero no es así. En efecto, consideramos que uno de los avances de la reforma constitucional que mencionamos, es que ahora se prevén específicamente las materias que con amplitud pueden reglamentar los Ayuntamientos, ya que como lo señaló el ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia, el propio texto del párrafo segundo de la fracción II del artículo 115, dispone que: “Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados; los bandos de policía y buen gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, y aseguren la participación ciudadana y vecinal”. También se dijo que la frase, “de acuerdo con las leyes en materia municipal”, que deberán expedir las legislaturas de los Estados, debía interpretarse en el sentido de que, sin contravenir las leyes estatales, los Ayuntamientos podían regular libremente las materias que se les reserva. Al respecto, es necesario hacer dos precisiones: Primera. Las leyes con las que deben estar de acuerdo las normas que emite el Ayuntamiento en ejercicio de su facultad reglamentaria, no son en cualquier materia, sino en la municipal. El contenido de esta materia se precisa en los cinco incisos de la propia fracción II del

artículo 115 constitucional, además de otras disposiciones normativas del mismo precepto, a las que hizo referencia el ministro don Juan Díaz Romero; además, si comparamos el objeto de las leyes en materia municipal que deben expedir las legislaturas estatales con la reserva reglamentaria a favor de los Ayuntamientos, consistente en la organización de la administración pública municipal, que regule las materias, procedimientos, función y servicios públicos de su competencia y asegure la participación ciudadana y vecinal, podemos advertir que el contenido de aquella, comprende esta reserva; esto, nos lleva a la convicción de que la frase: “de acuerdo con las leyes en materia municipal”, no puede entenderse, como se dijo en la ocasión anterior, en el sentido de que establece la obligación de los Ayuntamientos, de que al ejercer su facultad reglamentaria, no contravengan normas legales estatales, toda vez que las normas que aprueben o emitan los Ayuntamientos, versan sobre las mismas materias que regulan las leyes en materia municipal, con las que deben estar de acuerdo. Entonces, sí, por una parte tenemos que las disposiciones que emitan los Ayuntamientos deben estar de acuerdo, no con cualquier tipo de ley estatal, sino con las que regulan la materia municipal; y por otra parte tenemos que el contenido material de la facultad reglamentaria previsto en la Constitución, coincide con el objeto de las leyes que en materia municipal deben expedir las legislaturas locales, podemos concluir, desde mi óptica, que las normas emitidas por los Ayuntamientos, no sólo no deben contravenir las disposiciones legales y estatales en materia municipal, como se llegó a decir en la sesión anterior, sino que necesariamente, en su esencia, deben estar de acuerdo con ellas.

Segunda. Una segunda precisión es, en el sentido de que si las leyes municipales que están obligadas a expedir las legislaturas estatales, regulan la misma materia, objeto de la facultad reglamentaria, no podemos hablar de la existencia de una facultad reglamentaria autónoma, directa de la Constitución, como se ha dicho, toda vez que la jerarquía de las normas, la pirámide normativa y la lógica jurídica, nos indican que se parte de lo general

a lo particular o específico, me explico, si bien es cierto que la Constitución prevé que los Ayuntamientos pueden emitir normas generales que organicen la administración pública municipal, etc., tal reglamentación no es directa de la Ley Suprema, ya que en la misma porción normativa se prevé que esa facultad debe ejercerse de acuerdo con las leyes expedidas por las legislaturas locales, las que tienen como objeto establecer, entre otras cosas, las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares; inciso A), fracción II del artículo 115 constitucional. Y, sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

En apoyo de nuestra afirmación de que el Ayuntamiento no está facultado para reglamentar directamente la mencionada porción normativa constitucional, podemos mencionar lo que en la sesión anterior se señaló reiteradamente, que, a través de su facultad reglamentaria, el Ayuntamiento emitirá normas que se adecuen a su realidad y necesidades sociales, económicas, geográficas, políticas, etcétera.

Ahora bien, si las normas reglamentarias municipales tienen esta característica de ser acordes a la realidad y necesidades de cada Municipio, es evidente que son producto de un ejercicio de la facultad reglamentaria posterior a la legislación emitida en la misma materia por las legislaturas locales, ya que de acuerdo con la jerarquía normativa, se va de lo general a lo particular como lo dijimos; es decir, los congresos locales, al expedir las leyes en materia municipal, establecen bases generales que después serán adecuadas a la realidad y necesidades de cada Municipio, a través de la facultad reglamentaria, que en la misma materia, tienen los Municipios. De lo mismo se obtiene que la contribución de la reforma de mil novecientos noventa y nueve al fortalecimiento del Municipio Libre, consiste en la limitación a la facultad legislativa del

Estado y en la amplitud de la facultad reglamentaria del Ayuntamiento.

En el texto de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, producto de dicha reforma, se especifica en cinco incisos, el objeto de las leyes que en materia municipal deberán expedir las Legislaturas de los Estados, y en su segundo párrafo se prevé el contenido de la facultad reglamentaria; lo que significa que las leyes estatales en materia municipal, deben ser muy generales, lo que en sí mismo implica un límite, ya que no pueden regular un determinado aspecto municipal, al grado de que dejen sin materia la facultad reglamentaria del Ayuntamiento, misma que está protegida por la Constitución.

Una última reflexión. La extensión del territorio nacional y las características de cada una de sus distintas áreas geográficas, comprenden, tanto la cultura como las costumbres y los usos regionales, lo que nos lleva a reconocer que cada Municipio, efectivamente, tiene una realidad social, económica, cultural y geográfica, específica, y que, por lo mismo, sus necesidades también tienen esta particularidad; de ahí que, en una determinada región, no se pueda hablar de Municipios iguales. Sin embargo, no podemos soslayar que, así como todas las entidades forman parte de la Federación, los Municipios de un Estado son parte del mismo, lo que significa que si todas las entidades federativas tienen que ajustarse a normas federales que les den coherencia e identidad, de manera que podamos hablar de que forman parte del Estado Mexicano, así, todos los Municipios de una misma entidad deben regularse, en principio, por normas legales comunes, muy generales, pero que también cumplan con la función de darles homogeneidad y coherencia; de manera que sigan conservando la misma identidad y, de aquéllas derivarse los ordenamientos particulares que reglamentariamente regulen, con especificidad y amplitud, las necesidades de cada Municipio y que, por ello, puedan autoreconocerse y ser reconocidos como Municipios de determinado Estado. Gracias, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Muchas gracias señor ministro Silva Meza. Tiene la palabra el señor ministro José Ramón Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ.- Gracias, señor presidente. A mí me pareció muy interesante el documento que nos presenta la ministra Sánchez Cordero, creo que recoge en buena medida las posiciones de la última sesión y nos va ya permitiendo llegar a algunas concreciones. Yo quisiera, simplemente, hacer algunas referencias al documento, no tanto, obviamente, para refutarlo, estoy completamente de acuerdo completamente con él, algunas precisiones en este sentido: daría a entender cuál es el sentido de mi voto, y me parece que las diferencias que hay con el dictamen muy interesante que acaba de leer el ministro Silva Meza, yo las veo como cuestiones prácticamente de matiz, son simplemente partiendo de dos hipótesis distintas. Creo que lo que hemos sostenido –estoy en el párrafo segundo de la hoja primera-, es que es, más que un ámbito de gobierno, un orden jurídico, creo que esta es la diferencia fundamental con el ministro Silva Meza.

Lo que hemos ido construyendo es la idea del orden jurídico y por ende la posibilidad de generar cierto tipo de normas, tener ciertos ámbitos de validez de estas normas creadas, tener ciertos órganos, de esa forma me parece que ahí hay una primera cuestión que es la hipótesis; también en ese párrafo yo insisto en una idea que daba en la sesión anterior. Yo creo que desde 1917 el Municipio es orden jurídico, lo que me parece que ha venido aconteciendo es un perfeccionamiento en la reforma de 1983 y en la de 1994, en la de 1999, que hemos ido, bueno, el Constituyente ha ido delimitando de una manera cada vez más completa este orden normativo u orden jurídico, pero creo que el mismo existe.

En la página segunda es donde me parece que está el tema central, en el penúltimo y en el último párrafo. Creo que esto lo conversábamos en la sesión anterior, cuando se habla de las leyes estatales en materia municipal, --dice aquí-- debe de evitarse regular las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que adopten

de un marco normativo homogéneo a los Municipios de un estado, sin desarrollar cuestiones específicas y particulares de los mismos.

Creo que aquí es donde está el meollo del problema, creo que aquí hay una limitación material para las legislaturas de los Estados, creo que esta limitación material se construye, digamos, de dos lados; por un lado se dice, los Municipios pueden establecer un conjunto de normas inferiores a la ley, simplemente que estén “de acuerdo con las leyes”, en ese “de acuerdo” me parece que se construye la relación en un doble sentido, “de acuerdo con”, significa que la legislatura tiene limitado su ámbito material de creación; es decir, no puede construir todos los supuestos normativos, como sí puede acontecer a nivel federal; pensemos el caso, ¿qué pasa si el Congreso de la Unión hace una ley tan extraordinariamente detallada que prácticamente impide que el presidente de la República ejerza facultades reglamentarias?, ¿sería esto inconstitucional?, yo pienso que no, puede la legislatura llegar hasta donde quiera llegar.

En cambio, en el ámbito municipal, entiendo, sobre estas cinco leyes de la fracción II, no el resto de las leyes que dice el documento de la señora ministra, la legislatura tiene una limitación material y no puede llegar a regular aspectos particulares, tiene que dar simplemente, un conjunto de disposiciones generales y en relación exactamente con esto, el Ayuntamiento como órgano municipal debe dar reglamentos que estén “de acuerdo con”, yo aquí sí insisto en esta distinción, que de alguna manera se toma aquí en este documento, entre la diferencia entre “de acuerdo con” y “exacta observancia de”, que me parece que esto es central para definir estas dos cuestiones. Yo creo que ahí se da esta doble relación.

Donde tendría simplemente una pequeña duda, es en la página tres, otra vez en el penúltimo y en el último de los párrafos y no sé si aquí está parte del cuestionamiento que hace el ministro Silva Meza. Cuando se dice que los reglamentos municipales están o no subordinados a las leyes o sean de mero desarrollo, yo pienso que

en esta relación jerárquica, los reglamentos siempre están subordinados a las leyes, porque las leyes son condición de validez de los reglamentos, creo que esa determinación formal prevalece siempre, eso es imposible, porque entonces sí sería un reglamento autónomo de constitución, lo cual ninguno hemos sostenido; creo que este es el problema de la subordinación, yo entiendo que sí hay una subordinación formal de los reglamentos hacia las leyes, pero esta subordinación formal mantiene el ámbito material al que anteriormente me refería, tú legislatura, puedes legislar, pero con un límite y en relación a eso, tú Ayuntamiento, puedes reglamentar con mayor amplitud de lo que sería una función reglamentaria ordinaria, en ese sentido, me parece que habría que entender que la subordinación es formal, pero no es una subordinación material idéntica a la que está contenida en el artículo 89. Yo creo que con esas dos precisiones se salva.

Y, finalmente, en el cuadro que nos vuelven a presentar, ahora con mayor claridad, yo ahora sí lo veo muy claro, porque se eliminaron elementos que si bien son ciertos, que si bien son ciertos, generaban un poco de dificultades para el entendimiento en el primer documento el que está anexado en alguna de las carpetas que tenemos y aquí sí se ve con mucha claridad, sobre todo en la columna intermedia, la grande, que hay leyes creadas por el Congreso del Estado, que son reglamentadas por el gobernador cuando derivan de una revisión expresa de la Constitución Federal.

En este caso hay un sinnúmero de ejemplos en donde no tenemos que ir a la regla residual del 124, sino que a la legislatura del Estado, por ejemplo en materia de educación se le permite que sea de acuerdo con la Ley de Bases establecida por el Congreso Federal, que el órgano estatal establezca esa ley. Ahí es claro que el Congreso Estatal legisla y el gobernador del Estado emite reglamento; en el siguiente escalón: Normas derivadas del 124 así por vía residual, el Congreso legisla y el Gobernador emite el reglamento sin ningún problema. Lo que estamos discutiendo es Leyes en Materia Municipal específicamente la del 115, fracción II,

donde evidentemente tiene que legislar el Congreso del Estado, pero el Reglamento lo genera el Municipio por disposición constitucional expresa. Yo a esto creo que no se puede llamar un reglamento autónomo, porque no es un reglamento que desarrolle directamente a la Constitución, como es el caso digamos de la Constitución Francesa; es un reglamento que se puede llamar simplemente de fuente constitucional y yo creo que éste es el mérito de la reforma 99, porque está diciendo la reforma 99: Tú, Ayuntamiento puedes tomar la ley emitida por la legislatura del Estado y darle un contenido, desarrollarla tú con esta condición material a la que hace rato me refería y sí tiene una fuente constitucional; si no tuviera la fuente constitucional sería una determinación de cada Legislatura del Estado o de cada Congreso Constituyente del Estado determinar en qué casos sí y en qué casos no los Ayuntamientos podían reglamentar las leyes del Estado.

De forma que esta distinción, que como se dice en el proyecto, para efectos de un proyecto, tal vez en términos convencionales que valdría la pena adoptar, en caso de que sea aprobado el proyecto, que se llamen Leyes en Materia Municipal para distinguir de los otros dos tipos de fuentes.

Yo creo que con esas cuestiones sí nos vamos acercando ya mucho a una decisión y yo estaría con estas adiciones que entiendo que se van a hacer a los correspondientes proyectos; entre ellos uno mío que yo aceptaría, pues nos vamos acercando y así sería el sentido de mi voto.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señora ministra Margarita Beatriz Luna Ramos tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS.- Gracias señor presidente.

Sí, yo también quiero manifestar que el documento que nos hizo favor de pasar la señora ministra recoge mucho, todo lo que la discusión anterior generó respecto de estos temas y lo más importante, nos lleva a un acercamiento, creo muy grande, respecto de las divergencias que en un principio se plasmaron al respecto.

Yo creo que estamos pues ya muy cercanos de estar de acuerdo en lo que esto implica un nuevo ámbito jurídico, estamos creo bastante de acuerdo en el nuevo cuadro sinóptico respecto de la jerarquía normativa, yo creo que está muy puesto en razón.

El punto fino de este problema, cuál es, cómo yo lo veo. El punto fino es éste: Hasta dónde llega la facultad normativa de las leyes municipales emitidas por el Congreso del Estado y dónde comienza la facultad reglamentaria específica de los Municipios. Creo que éste es el problema fundamental a dilucidar en éste y en todos los asuntos que están relacionados con materia municipal.

Por principio de cuentas creo que el artículo 115, en su fracción II, muy claramente nos dice que los estados tienen la facultad de emitir estas leyes reglamentarias en materia municipal. Qué implican estas leyes reglamentarias en materia municipal; implican una ley marco, una ley que de alguna manera puede servir de referencia y puede servir como un ejemplo para todos los Municipios que en un momento dado forman parte de cierta entidad federativa. Sin embargo, el problema se nos presenta cuando nosotros determinamos, muy bien, se establece una ley marco, pero hasta dónde llega la facultad de emitir esta ley marco por parte del Congreso del Estado.

Si nosotros vemos la fracción II, del artículo 115, nos dice: El objeto de las leyes, de estas leyes municipales, que ya no voy a repetir el párrafo anterior, porque ya lo había hecho favor de leer el ministro Silva Meza, el objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer, inciso a): las bases generales de la administración pública municipal y el procedimiento administrativo, incluyendo los

medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

Dice en inciso b): Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al período del ayuntamiento.

Dice el inciso c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refiere tanto la fracción III y la IV de este artículo como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de la Constitución; y,

Dice el inciso d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal, cuando al no existir el convenio correspondiente la legislatura estatal considere que el Municipio de que se trata, está imposibilitado para ejercerlos o prestarlos, en este caso será necesario solicitud previa del ayuntamiento respectivo aprobada por cuando dos terceras partes de sus integrantes.” Dice: “Las leyes municipales tienen que reglamentar estos puntos, estos cuatro puntos que se establecen en el propio artículo 115 y aquí viene la parte importante, que es el inciso e), el inciso e) lo que nos está diciendo es: “Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con bandos o reglamentos correspondientes.”

Qué quiere decir entonces, bueno el Congreso del Estado tiene la facultad de dar la ley marco que va a poder regular de manera genérica todo lo que implica las cuestiones relacionadas en estos incisos que he leído; sin embargo, hay una facultad dada en el inciso e) en el sentido de que puede meterse a detalle el Congreso del Estado, puede meterse a detalle en qué casos, en aquellos en los que no exista una reglamentación específica por parte del Municipio; entonces, ¿Cómo entiendo yo este problema? Yo entiendo que el Congreso del Estado debe delimitar hasta dónde sus decisiones externadas a través de los artículos

correspondientes de las leyes municipales implica la parte genérica en los que ellos tienen la posibilidad de emitir estas leyes municipales y hasta dónde decir? Bueno, de aquí en adelante estoy legislando en términos de la fracción II inciso e) del artículo 115 constitucional, en el sentido de qué, de que voy a detalle no porque en un momento dado quiera imponer este tipo de situaciones a todos los Municipios que obran en mi entidad, sino simplemente estoy legislando a detalle en uso de la facultad que me está dando el inciso e) y para todos aquellos Municipios que en un momento dado no cuenten con la reglamentación específica que su Ayuntamiento haya formulado a través de los reglamentos específicos, emitidos por ellos, de sus circulares, o bien de sus bandos de policía y buen gobierno, entonces, por eso decía, para mí, el punto fino está en la interpretación de esta fracción. Yo creo que el Congreso del Estado puede emitir todo este tipo de reglamentaciones y llegar incluso a detalle, pero precisar cuándo ese detalle está referido a la facultad otorgada por el inciso e) y cuándo realmente se está refiriendo a la facultad que marcan los incisos anteriores y que en estos casos de los incisos a) al c) estaría dando la oportunidad, como lo marca la Constitución, de que sean los propios Municipios quienes reglamenten de acuerdo a su propia especificidad. Si en un momento dado, un Municipio carece de reglamentos porque no cuenta con la infraestructura correspondiente, no cuenta con los medios necesarios para poder emitir su reglamentación ¿Qué hace? Acude a la reglamentación específica señalada por el Congreso del Estado, en uso de esta facultad señalada en el inciso e) Que el Municipio ya contó con las medidas necesarias para poder determinar si en un momento dado puede reglamentar su situación específica, única y diferente a todas la demás, en ese momento abandona lo dicho por la ley del Congreso del Estado y emite sus propios reglamentos, entonces para mí cuál es el quid de este problema, hasta dónde llega la facultad del Congreso del Estado, de no inmiscuirse en la parte que se le puede decir corresponde de manera exclusiva al Municipio, en razón de su situación especial, particular de sus necesidades económicas, políticas y sociales; en el momento en que las leyes del

Congreso del Estado rebasen este ámbito específico del Municipio y no lo hagan en uso del inciso e) del artículo 115, en ese momento están invadiendo una esfera que no les corresponde entonces, pero si el Municipio reglamenta todo aquello que le establece la Ley Municipal, de acuerdo a su propia especificidad, y no tome en consideración, bueno, no es que no tome en consideración, simplemente considera que no se aviene a sus necesidades lo dicho por la Ley del Congreso de la Unión, en uso de la facultad establecida en el inciso e), bueno, pues el Municipio tendrá la facultad de legislar por su propia competencia y por sus propias necesidades. Para mí en eso reside el problema fundamental para tratar de establecer un orden jurídico municipal específico, para establecer un orden jurídico estatal específico, por supuesto un orden jurídico del Distrito Federal, un orden constitucional y un orden federal. Entonces, aquí encontramos las diferencias específicas en cada uno de estos órdenes, y la competencia específica del Congreso del Estado, para que en un momento dado, no invada las facultades que se tornan exclusivas a los municipios, siempre y cuando, no esté legislando en uso de la facultad que le establece el inciso d) del 115. El Congreso del Estado, sí puede hacerlo, supletoriamente, cuando el Municipio no ha contado con el reglamento o con el bando de policía y buen gobierno, específico, o no lo ha podido emitir, no ha estado en posibilidades de emitirlo, al no estar en estas posibilidades, bueno, pues acudirá supletoriamente a la Legislación emitida por el Congreso del Estado. Creo que ese es el problema fundamental, señor presidente, y una vez estableciendo la delimitación de estos ámbitos de competencia, creo que podemos en un momento dado, poder determinar si las leyes orgánicas que se vienen impugnando en todos estos asuntos, resultan ser o no constitucionales. Gracias señor presidente.

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

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias, señor presidente. Creo que el documento que nos ha traído hoy la señora

ministra ponente, es muy puntual en cuanto a los avances que llevamos en el tema, y aun cuando los puntos están muy precisos en el cuestionario, estamos un poquito avanzando o adelantando cuestiones que vendrán más adelante. Como el señor ministro Cossío Díaz, quiero hacer algunos comentarios, diciendo que estoy de acuerdo con este documento de la señora ministra ponente, tengo también algunos comentarios, por ejemplo en la hoja dos, se nos dice que en aquellas leyes que son del ámbito estatal conforme al artículo 124 constitucional, el Congreso Estatal es quien legisla y el gobernador del Estado es quien reglamenta, y esto es cierto por regla general, acabamos de ver una ley sobre establecimientos que venden al público bebidas con contenido alcohólico, en donde la Legislatura Estatal, le delegó la potestad reglamentaria, directamente a los Municipios, en una ley de competencia estatal que no se refería exactamente a una cuestión municipal, le permite la Legislatura emitir el reglamento, y esto es correcto, lo hemos admitido en materia administrativa, como cláusulas habilitantes para las normas administrativas de carácter general, por mayoría de razón en este caso. Creo sí en cambio, la segunda conclusión, la que contiene el inciso b), esta es contundente, tratándose de las llamadas leyes estatales en materia municipal, el Congreso Estatal legisla, y los Municipios son los que reglamentan, exclusivamente ellos, aquí sí, el gobernador, no podría en ningún caso, ejercer la facultad reglamentaria. En cuanto al gravísimo problema que la ministra Luna Ramos, identifica como el quid de la cuestión, pues eso es precisamente lo que nos tiene elucubrando y reflexionando sobre este tema, sin embargo, en el inciso c), creo que de una manera atinada se dice: Que el contenido de las leyes estatales en materia municipal, debe orientarse a regular las cuestiones generales, sustantivas y adjetivas, que doten de un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin desarrollar cuestiones específicas y particulares de los mismos, insistió mucho la ministra ponente, en enfatizar marco normativo homogéneo, es decir lo que la Constitución llama: bases generales, que aseguren que todos los Municipios de un Estado, tendrán en lo esencial, las mismas características, pero respetando un ámbito menor de

competencias, hay una cápsula de reserva constitucional, en donde se permite que sean los Municipios quienes emitan las disposiciones generales, las normas generales correspondientes.

Aquí yo difiero totalmente del señor ministro Don Juan Silva Meza, también no coincido puntualmente con el ministro Cossío, cuando se dice que estas normas administrativas de carácter general que emiten los municipios, deben ser con arreglo a la ley, yo no veo que tengan que ser reglamentos subordinados, como lo quiere Don Juan Silva Meza, ni siquiera admito que tengan que tener apoyo directo en leyes estatales, hay vacíos; les recuerdo a los señores ministros, que tuvimos el caso del Municipio de Huajuapán de León, que creó una Comisión Municipal de Derechos Humanos, ésta no tenía qué ver con ninguna ley estatal, la declaramos inconstitucional, por un solo defecto, le dio la forma de ente municipal descentralizado, y el Municipio no podía crear entes descentralizados, sin acuerdo previo de la Legislatura del Estado, pero de no haber sido por esto, una norma municipal de carácter general que llamó reglamento, yo creo que no hubiera podido tener ninguna tacha de inconstitucionalidad, éste con arreglo a las leyes, para mí, les da una amplitud a los Municipios, de no sujeción a una norma superior, simplemente que no la contradiga, por eso mi conclusión será en el sentido de que sí hay un orden jurídico municipal, y en esto seguramente vamos a diferir también con Don Juan Silva Meza, porque él, al ver al reglamento como necesariamente subordinado a la ley, no admite un nuevo orden jurídico dentro del Estado Mexicano.

Yo felicito a la ministra ponente, por este esfuerzo de concreción que nos presenta y que nos acerca mucho a una solución; en lo personal, me siento ya en condiciones de votar por los temas que hemos estado discutiendo.

Gracias.

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

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO. Gracias ministro presidente. Yo me congratulo que ya hay muchos acercamientos y muchas coincidencias, y me quitó prácticamente la palabra, el señor ministro Ortiz Mayagoitia, pero yo venía en esa misma línea.

Yo no quisiera que se quedara en el proyecto subordinado, aunque fuera únicamente, formalmente. Yo preferiría acudir a la frase de acuerdo con: que no contradiga a, o que no contraríe a, por qué, porque precisamente al darle esta categoría de orden jurídico municipal, que por cierto es el tema número cuatro, yo pienso que no es un problema de jerarquía, y como lo apuntó también el ministro Cossío, el ámbito material es propio del Municipio, sino básicamente es un problema, ya lo señalaba la Margarita Luna Ramos, de delimitación de ámbitos competenciales, y en ese caso, no me gustaría utilizar la palabra: subordinado a, ni aunque fuese formalmente, sino que no contravenga a las disposiciones o a estas leyes, en materia municipal; y por otra parte, pues ya hemos adelantado también muchísimo en los temas, es decir, no hemos sido concretos en unos, sino que hemos adelantado ya prácticamente todos los temas del problemario, y sí, yo creo que aquí hay una diferencia importante con el señor ministro Silva Meza, porque sí, él insiste efectivamente, si no estoy mal, en la subordinación del Reglamento a estas leyes marco, estas leyes que únicamente pueden ser leyes, en nuestra opinión, y en el proyecto así lo decimos, “homogeneizantes” de todos los Municipios del Estado, y por eso no me gustaría utilizar la palabra “subordinación”. Gracias.

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

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Perdón que insista, pero éste me parece un tema central y lo voy a explicar así:

Si ustedes ven el cuadro que nos presentan –del cuadro sinóptico– si no se establece la subordinación formal, y conste que yo dije que

era “subordinación formal”, pues este cuadro entonces está mal hecho, así de fácil es el asunto, porque dice: “LEY, CONGRESO ESTATAL, REGLAMENTO, MUNICIPIO POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL EXPRESA”. La subordinación normativa significa una condición de validez, y la condición de validez o es formal o es material, y normalmente coinciden.

Aquí lo que estamos diciendo es que no hay, en principio, una subordinación material, y eso es lo que le permite al Ayuntamiento generar las normas con un grado importante de autonomía material, pero si no tiene subordinación formal, entonces estamos afirmando que hay reglamentos municipales autónomos que pueden ser contruidos por los Municipios con independencia de lo que dispongan las leyes; yo eso no lo puedo aceptar porque no me parece que eso se desprenda de la fracción II.

El caso que dice don Guillermo, es bien interesante, yo no lo conocía, pero dice él: Declaramos inconstitucional la disposición que creaba esta Comisión de Derechos Humanos o el Órgano de Derechos Humanos, porque la Ley Estatal no permitía la creación de esas cuestiones. Ahí es donde justamente, y con todo el problema de amplitud, creo que esta tesis que sustentó el Tribunal Pleno –que yo no conocía, repito– está demostrando este grado de subordinación formal. Es justamente la Ley Estatal la que está determinando, o la que a criterio del Pleno determinó que hacía falta justamente una determinación estatal que permitiera a su vez ese desarrollo por vía de este tipo de órganos municipales.

A mí me parece, insisto y esto es sumamente delicado, que parezca una cuestión técnica o menor o hasta necesidad, que decir que no hay subordinación formal –repito– significa simple y sencillamente que se pueden crear estas condiciones.

Si hubiera algunas disposiciones, voy al caso muy concreto de la fracción II. Evidentemente..., por ejemplo, las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las

fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII, del 116 de esta Constitución, si no hubiera subordinación formal, entonces los Municipios podrían celebrar convenios como les pareciera.

Eso es una cosa distinta a la cuestión material, yo creo que lo que podemos decir, y así yo estaría de acuerdo, simplemente por decir – aquí es un problema de expresiones– que desde el momento en que los Municipios no tienen una facultad autónoma en materia reglamentaria, están sujetos formalmente a las determinaciones tomadas por las legislaturas, esto con el enorme grado de delegación, que yo reconozco en la fracción II, y por el cual estoy completamente de acuerdo, y sin embargo, decir que justamente en la parte material es donde se compensa este nuevo sentido del artículo 99.

Si encontramos un fraseo en este sentido, yo estaría de acuerdo – insisto– pero hablar sin subordinación formal es hablar de Reglamento Constitucional Autónomo, que desarrolla materias propias, y entonces habría que resolver la ecuación de cómo se relacionan esos reglamentos municipales autónomos con el resto del orden jurídico municipal en las materias específicas del artículo 2º.

Ese es el gran problema que se abre, y no sé si por ahí va en parte la preocupación del ministro Silva Meza, que se abre. Si lo decimos “Hay una subordinación formal en...”, está bien, y la material es la que es extraordinariamente amplia.

Gracias, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Han solicitado el uso de la palabra la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, el ministro Juan Díaz Romero, el ministro Sergio Valls, el ministro Silva Meza, y nuevamente la ministra Sánchez Cordero.

En ese orden, ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente. Nada más para comentar algo al respecto de lo que en este momento señala el ministro Cossío.

Yo creo que efectivamente ese fue el punto de acercamiento con el ministro Silva Meza en la discusión de la sesión anterior, y fue el punto de acercamiento porque decíamos: es que todo nuestro orden jurídico emana de la Constitución y eso no lo podemos soslayar. Y decíamos, bueno, tiene que manifestarse cómo se va dando de cada uno de estos ámbitos competenciales, pero emanando evidentemente de la Constitución.

Y por eso decíamos, el 115 está estableciendo la posibilidad de que el Congreso Local emita las leyes marco, las leyes municipales, como les quieran llamar, pero es acorde con ellas, como el Municipio va a poder reglamentar.

No quiere decir, que tenga que proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia, eso ya comentamos, eso es específico de la facultad reglamentaria del artículo 89. Aquí tiene una posibilidad un poco más amplia, un poco más grande. Cómo de acuerdo a la especificidad de cada uno de los Municipios. Entonces yo sí coincidí plenamente con el ministro Cossío en que si hay una subordinación de carácter formal y así se estableció desde el momento en que se aceptó la posibilidad de este cuadro sinóptico que va bajando, repito, desde la Constitución.

Y yo quisiera manejar un ejemplo, un ejemplo a partir de lo que el ministro Ortiz Mayagoitia señaló. Él señaló el problema de Huajuapán. Dice, se crea una autoridad por el Ayuntamiento Municipal.

Yo cómo vería la ley marco. La ley marco ahí lo que tendría que decir la Ley Orgánica del Estado, es: bueno, en estas materias los Ayuntamientos tendrán tal o cual autoridad y las que se necesiten, las que resulten necesarias para la realización de esta actividad.

Esa sería la ley marco, da lo indispensable, da lo necesario y deja la posibilidad de que el Municipio, de acuerdo a sus particularidades, pueda crear o designar o nombrar a las autoridades que considere idóneas. Sobre esa base, entonces sí se da la posibilidad de que en el reglamento correspondiente o en el bando de policía y buen gobierno correspondiente, ya el Municipio diga: para esta función específica, para el desarrollo de tal situación específica, creo a las autoridades fulanas, zutanas y menganas. ¿Por qué?. Porque en un momento dado ya es lo que ella necesita para el desarrollo de su función; es decir, el Municipio necesita para desarrollar esa función.

Entonces qué es la ley marco, la que nos da la entrada general, pero nos deja la apertura para que el Municipio realice, en función de sus propias necesidades, lo que realmente requiere. Entonces, así entiendo prácticamente esta facultad reglamentaria de manera más amplia, de manera más amplia que la del 89; y por esa razón creo yo que el cuadro que nos presentan ahora, que nos presenta la señora ministra, es muy correcto, porque está estableciendo una subordinación formal desde la Constitución hasta los Reglamentos Municipales.

Y yo creo que ahí podríamos obtener un punto de coincidencia con el ministro Silva Meza respecto de la jerarquía, que fue donde en la ocasión anterior él manifestó que estaba totalmente de acuerdo, y ya nada más es especificar sí desde el punto de vista material, habría o no la posibilidad de que el Municipio tuviera una facultad un poco más amplia.

Gracias señor presidente.

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

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Sí. Gracias señor presidente. A mi me llamó la atención y voy a partir de lo que se establece en el

cuadro que nos presentó la señora ministra, respecto del cual creo que todos somos puntualmente o generalmente acordes con él.

Está precisado porque allí donde se abre la llave para establecer, más bien para desarrollar lo que establece la fracción II del artículo 115, pues solamente le faltan los incisos, son cinco incisos y los cuatro primeros tienen una determinada característica, mientras que el último de los incisos en la última parte, es una cosa separada y especial, como de alguna manera lo estaba señalando la señora ministra Luna Ramos.

En la primera parte encontramos: inciso a) Bases generales de administración pública y procedimiento administrativo. Qué es lo que debe establecer la ley estatal; en el inciso b) Casos que requieren el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento, y que se refieren a la afectación de inmuebles, a los convenios donde se comprometa al Municipio por mayor tiempo del plazo que el Ayuntamiento esté rigiendo y algún otro aspecto de convenio; inciso c) Normas de aplicación general para celebrar convenios sobre la prestación de servicios públicos y administración de contribuciones, que también requiere las dos terceras partes de acuerdo con el artículo 115, y asunción del Estado de un servicio o función municipal que es el inciso d). No me voy a referir al inciso e) porque a mi modo de ver, ésta es una cuestión aparte, aquí estamos en presencia de normas supletorias.

Todo esto, a que se refiere la reforma de mil novecientos noventa y nueve, implica novedades, son aspectos novedosos que inclusive no se conocían o no estaban en la práctica común y corriente hasta este momento, por eso nos ha costado tanto trabajo ponernos de acuerdo y salir adelante, pues si no unificados, cuando menos con una mayoría apreciable de votos, por qué, -repito- estamos inaugurando aspectos que en determinado momento no estaban antes, y qué es esto novedoso, claro, que la facultad reglamentaria ya la tenían antes los municipios, pero es obvio que aunque no lo dijera expresamente el artículo 115, esto estaba en correspondencia

con lo que establece el artículo 89, fracción I, de la Constitución, que establece facultad reglamentaria para el presidente de la República, ahí estaba el concepto, tomando como punto de referencia la ley, para que este reglamento de presidente de la República lo desarrolle para la mejor observancia de esa ley, para su aplicación. Esto significaba o significa en términos de ese artículo y fracción al que me vengo refiriendo, que el presidente de la República obviamente no iba a repetir lo que establece la ley, si no entonces qué caso tiene el reglamento, sino que tenía que desarrollar todo lo relativo a la aplicación adecuada de la ley, pero sin salirse de lo establecido, de lo ordenado en la ley misma, no puede ir en contra, no puede ir más allá de lo que ordinariamente le establece la ley. Está pues sujeto ese desarrollo reglamentario a lo que establece específicamente la ley.

Pero qué nos encontramos con las reformas de noventa y nueve, en la fracción II, del artículo 115 constitucional. En primer lugar, que la facultad reglamentaria se la reitera, -ya la tenía- pero se la reitera a los municipios; en segundo lugar que establece una -a mi entender-, una forma tan especial que vale establecer una diferencia muy marcada en estas leyes que se refieren a los cuatro primeros incisos de la fracción II. Una es, un marco, -como se ha dicho aquí- una norma tendiente a la unificación u homogeneidad -como también se le ha dicho- legislativa de todos los Municipios del Estado; no puede entenderse de otra manera, ya se han puesto ejemplos y se ocurren varios, y yo por ejemplo tomo en cuenta la cuestión del tránsito de vehículos, si la Ley Reglamentaria se pone a, conforme a las reformas de 1999 a legislar al respecto, creo que haría bien solamente en decir cosas fundamentales que permitieran la unificación de todos los Municipios del Estado, por decir algo, los vehículos deben circular por el lado derecho de las calles, esto tiene que ser respetado por todos los Municipios del Estado imposible, o absurdo sería tal vez hasta absurdo que en el Municipio uno, circularan por la derecha y en el Municipio dos, circularan por la izquierda, esto no es posible, eso hay que acatarlo, dejando un margen muy amplio a cada Municipio para que de acuerdo con su

economía, con sus costumbres, con su forma de manejar las cosas, se diga por ejemplo los agentes de tránsito deben vestir de amarillo, o deben vestir de azul, pues está perfectamente, un Municipio uno, hasta sirve para distinguirlo, ya estoy en otro Municipio, estos agentes de tránsito, ya no están vestidos de amarillo, ya están vestidos de azul, si por ejemplo la ley estatal estableciera que todos deben estar del mismo color su uniforme, o todos deben tener la misma estructura de la Dirección de Tránsito, ahí estaría yendo más allá de lo que establece la Constitución, porque no se atiende simplemente al aspecto fundamental, esencial, nuclear que de una unificación a todos los Municipios del Estado; sin embargo, al hacer esto, cada una de las leyes estatales deja un margen más amplio, o menos amplio a cada uno de los Municipios para que establezca de acuerdo con su aire, de acuerdo con su manera de manejar cada cosa, lo que debe establecer el reglamento, entonces yo veo ahí que hay dos aspectos de esas leyes estatales, uno, que debe cumplirse, que son los aspectos fundamentales, esenciales, nucleares, aquí yo veo un acercamiento muy grande con lo que establece el reglamento común y corriente derivado de lo establecido en el artículo 89, fracción I, se me hace muy difícil aceptar que no esté en ese aspecto y sólo en ese aspecto subordinado el reglamento municipal, pero fuera de ahí, debe tener mayor libertad para establecer en cada caso lo que le corresponda. De acuerdo con lo que llevo dicho, si no hacemos esa distinción, estamos hablando en forma absoluta de cada uno de los dos aspectos y de ahí que no nos pongamos de acuerdo, creo que hay que hacer necesariamente esa distinción; en correspondencia a lo que establece la ley en esos dos aspectos, los reglamentos municipales deben tener dos actitudes distintas, estamos hablando claro, todavía cuando apenas empiezan a funcionar estas leyes y estos reglamentos y nos vamos a encontrar aun cuando nos pongamos de acuerdo por mayoría, o por unanimidad de votos, que cuando lleguemos a estudiar cada uno de los asuntos que tenemos pendientes ya específicamente, ahí tampoco nos vamos a poner de acuerdo, por qué, hay aspectos en los que con un poquito que uno cambie de punto de vista, da otro resultado diferente, pero para no

salirme de él y no adelantar vísperas, yo quiero decir que en concordancia con lo que establece la ley, el reglamento debe por una parte respetar subordinadamente, lo cual no quiere decir que vaya a repetir lo que dice la ley, sino que haya un respeto completo y un desarrollo adecuado de esa parte nuclear, fundamental y fuera de ahí, poner cada reglamento, cada norma reglamentaria, un aspecto con mayor libertad, por eso yo decía en la vez pasada que estamos inaugurando una nueva forma de ley y una nueva forma de reglamento, respecto del cual yo quisiera que fuera una votación lo más pronto posible porque si no, no nos podemos adelantar ya tenemos con esto mucho tiempo y repito, vamos a tener discrepancia cuando llegemos al estudio de cada uno de los Municipios. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Sergio Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente. En primer lugar quiero unirme a las felicitaciones que se han dado a la ministra ponente por cuanto al documento que hoy nos hizo llegar y que sintetiza estas discusiones de varios días sobre el tema del ámbito competencial de los Municipios. Este es un tema de una gran trascendencia que se ha venido meditando, reflexionando a lo largo de bastante tiempo para arribar a conclusiones importantísimas en un tema de trascendencia nacional, los 2436 Municipios que existen en el país les vamos a facilitar su desenvolvimiento en sus respectivas entidades federativas, toda vez que para nadie es un secreto, los antecedentes históricos del Municipio, desde el primero que hubo, el primer Ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, los Municipios en nuestro país no obstante lo que dice el 115 que son la base de la división territorial y de la organización política y administrativa en Municipio Libre, es la base, todos sabemos que siempre ha estado subordinado o muchas veces o la mayoría de las veces a los gobiernos locales, por eso a mí no me gusta la palabra subordinación, hablar de reglamentos subordinados, como dice el

señor ministro decano, don Juan Díaz Romero, estamos inaugurando aspectos, pero aspectos de una gran trascendencia para la vida del país, no vaya a ser que si hablamos de subordinación de estos reglamentos que son muy diferentes a los reglamentos del 89 fracción I de la Constitución, vayamos a mandar un mensaje equivocado, errático, que estamos ratificando la subordinación de los municipios, desde ese punto de vista para mí , a mí me choca la palabra reglamentos subordinados, tiene un contenido específico tratándose de la vida, de la accidentada vida política y administrativa de los Municipios en nuestro país, es por ello que el propio don Juan decía, hablaba que los reglamentos municipales deben respetar subordinadamente, pues tal vez respetar sea la palabra que los reglamentos respeten a la ley, no hablar de subordinación en ningún momento o que sean conformes a la Ley Municipal o que estén de acuerdo con ella como dice la nota de la señora ministra ponente, seamos muy cuidadosos, sí, estamos hablando en abstracto del ámbito competencial de los municipios, en abstracto, pero los vamos a aterrizar alrededor de 15 o 16 controversias constitucionales que vamos a resolver inmediatamente después si estamos sentando las bases para resolverlas, de manera que yo si convoco de la manera más respetuosa a este Honorable Pleno a que hasta donde sea posible no usemos la palabra reglamentos subordinados, es una palabra que puede prestarse a una interpretación errática equívoca y en algún momento dado hasta favorable para intereses que no nos compete a nosotros en este momento analizar.

Muchas gracias, señor presidente.

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

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente.

Estoy haciendo ejercicio, por tratar de buscar las palabras adecuadas más propias, y que no hieran absolutamente ningún sentimiento ni estatal, ni municipal, ni jurídico. Aunque su esencia no varía, sabemos que... yo lo recuerdo, lo asocio con problemas

de definiciones, aquí lo estoy hablando de los problemas de nominalismo en cuanto al contenido de nombres, no en cuanto a posición filosófica, medieval, no, en cuanto al contenido de los nombres, si nosotros nos acercamos a un libro de derecho penal, y buscamos la definición de homicidio nos vamos a encontrar muchas, cesación de las funciones vitales de un hombre a manos de otro hombre, la destrucción de la vida humana, pero en su esencia no cambia, es que uno mate a otro y punto, no cambia, ahí queda esa situación con toda su gravedad, con toda su intensidad. Aquí en el caso pareciera que no se quiere que se hable de subordinación porque tiene otros contenidos y otras connotaciones, no se quiere que se hable... o se prefiere que se hable de acuerdo con, pero aquí en su esencia es tiene o no tienen vinculación la ley base, la ley norma, prevista en la Constitución con el reglamento que expida los municipios, hay vinculación o no, porque esto nos lleva a decir: Si no la tienen son reglamentos autónomos que parten directamente de la Constitución, respecto de lo cual, cuando menos en esas manifestaciones con más o menos y en su esencia el ministro Cossío, la ministra Luna, el ministro Díaz Romero y su servidor, estamos de acuerdo, decimos: Sí, son de una gran amplitud, de una gran libertad, de un gran detalle, sí, pero siempre preferimos una ley marco necesariamente. La posición de la señora ministra, el ministro Ortiz Mayagoitia, hasta ahorita, no, es el irreconciliable dice: No, si hay cierta clase de reglamentos que tienen la característica de ser autónomos por sí y ante sí, no depende de ningún otro, cuál es el problema de la otra situación de la otra ubicación que se tiene, no, no, son autónomos, son heterónomos, o sea no tienen vida por sí mismos, dependen de algún otro, de alguna otra norma en el caso de Leyes Estatales, desde este punto de vista, sí se admite que hay una vinculación, para no decirle subordinación formal, sí la hay, desde luego que la hay, en tanto que no puede hablarse de los reglamentos así como así; en tanto, que de la propia disposición Constitución, hay coincidencia en el objeto en la materia de las Leyes Municipales, la que emite la Legislatura con la materia de desarrollo amplio con detalle con gran libertad, con gran amplitud, con una gran densidad normativa, pues está ahí presente, pero

siempre vinculada por más, por menos, a la disposición legal. Esto nos lleva desde mi punto de vista, y eso ha sido en lo particular – perdón, la primera persona- mi punto de vista desde el principio en la no admisión de los reglamentos autónomos; en tanto que, tiene que ver homogeneidad que den las leyes marcos, tiene que ver identidad que den las leyes marcos, independientemente del problema de densidad, cuál es la novedad en el caso por el fortalecimiento de los Municipios, antes no se daba ese problema vamos a decirlo, no era tan evidente ese problema de densidad, en la facultad reglamentaria del ochenta y nueve, como se ha dicho, aquí se está inaugurando otra para efecto de fortalecer y darle inclusive una racionalidad a la actividad del Municipio que es el que está en contacto con los problemas económicos, sociales de toda naturaleza que puede resolver de manera expedita por la vía reglamentaria, pero siempre, en tanto forma parte de una entidad federativa atendiendo a leyes marcos que van a emitir discusiones muy generales que le van a dar muchísima libertad y ahí es donde viene la densidad, esto es, antes la ley estaba de este tamaño, el reglamento de este, ahora la ley está de este y el reglamento de este, pero todo, siempre teniendo una vinculación, necesariamente una vinculación, no subordinación si no se quiere, pero esto nos lleva a clasificaciones , también el problema, decía el ministro Cossío, parece, es un problema de la identificación de las cosas, pero aquí sí tiene una consecuencia para efecto de lo que estamos revisando, en tanto que es la que nos va a dar el margen de cotejo, si nosotros admitimos que el Municipio puede emitir reglamentos autónomos, con qué hacemos la base de cotejo constitucional, va más allá de qué, o simplemente el cotejo contra la Constitución, si decimos: Son reglamentos heterónomos, esto es, son reglamentos que guardan una vinculación, que no subordinación, pero sí de acuerdo con, tenemos base de cotejo para analizar la constitucionalidad, precisamente de la disposición municipal que estamos advirtiendo, en relación con el marco que está estableciéndose a nivel del Estado, qué puede, no puede hacer el Municipio.

Decía el señor ministro Cossío, también: si esto no tiene un límite, un Municipio cualquiera, puede hacer los convenios que quiera, de la forma que quiera en tanto que no tiene ley marco, que no le subordina, pero sí le diga con cuál tiene que estar de acuerdo.

Esa es la situación, esa es la importancia en nuestro punto de vista, no un tanto en sí mismo, sí la derivación son las presentaciones y la caracterización nominal de las cosas. En el caso decimos ¡no! Y es la consecuencia final, que esas desde un punto de vista, medio sale sobrando, porque también es ubicación, una caracterización si se quiere doctrinal, aunque de gran consecuencia, forma o no parte de un orden jurídico municipal. Se ha dicho desde el diecisiete, ya está el orden jurídico municipal; Sí pero en el contenido que se quiere dar, esta es una separación del Municipio en cuanto a su fortalecimiento en Municipio libre, yo siento que no era lo que quería el Poder Constituyente, el Poder Constituyente tal vez, como lo vio y va transitando, sí, ahorita lo fortalece al darle una posibilidad reglamentaria mucho más amplia, pero siempre de acuerdo con, en tanto que forma parte de una entidad federativa, necesariamente.

Eso nos lleva a decir ¿no son reglamentos autónomos? ¿No constituyen un orden jurídico municipal adicional, de los que ya se han reconocido? Si no son reglamentos de mucha importancia, de mucha trascendencia, de una gran vinculación social, de una gran vinculación política, económica, etc., que resuelve problemas municipales, que le da fortalecimiento, que le hace que crezca. ¡Si! Pero dentro de un marco de una Entidad Federativa, y dentro de un marco de homogeneidad en cuanto a la regulación de la vida social, económica, cultural, histórica de una región determinada en territorio nacional, pero con es congruencia que le hace que no pueda cada Municipio, piénsese, en aquellas Entidades Federativas con muchos municipios, que no tuvieron esa posibilidad de vinculación, con una ley marco; si no hay una vinculación con la ley marco, base con los temas que se fijan y que puede desarrollar un Municipio, pues esto en realidad sí llevaría a una situación verdaderamente problemática.

En este sentido, insisto, la posición es, para efectos de poder analizar y hacer un cotejo constitucional con mayores elementos, tenemos que reconocer esa vinculación, si no se quiere subordinación, formal con las leyes base, con las leyes marcos, ya dentro de la temática de conflictiva, de controversia constitucional, municipio- Estado, la otra yo digo que no se puede hacer, pero si desde mi punto de vista nos llevaría a mayores problemas sin solución.

¡Muchas gracias!

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra Sánchez Cordero y posteriormente el señor ministro Gudiño Pelayo.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: ¡Muchas gracias, señor ministro presidente!

Bueno, yo creo que en el desarrollo de toda esta carpeta que les hice llegar, yo creo que básicamente hay un acercamiento muy grande en relación a lo que está diciendo el ministro Silva Meza; por supuesto que nosotros sí reconocemos este orden jurídico municipal y me voy a permitir remitir a esta carpeta; pero en lo otro, nunca hemos querido sostener la emisión de reglamentos autónomos, siempre hemos dicho: de acuerdo con esta ley marco, en concordancia, no contrario a, nunca hemos dicho ni hemos sostenido la emisión de estos reglamentos autónomos, siempre vinculados con la ley.

Yo coincido mucho con la exposición del señor ministro Sergio Valls, podemos mandar un mensaje equivocado y permítanme contarles aquí una anécdota, perdón, pero quiero seguir también el ejemplo del señor ministro Góngora, a veces con las anécdotas, alguna vez, porque esto ya llevamos más de un año viéndolo, recordemos que cuando decimos las sesiones de mayo, no nos estamos refiriendo a las sesiones de este mayo, nos estamos refiriendo a las sesiones del mayo del año pasado, ahí empezamos nosotros a ver este asunto de los Municipios y entonces, ya como un ejemplo de lo que

aconteció, algún gobernador de algún Estado, que por cierto ya terminó su sexenio me decía cuando estábamos viendo el asunto de los municipios; me decía: “¿Ministra, están revisando las atribuciones y las competencias municipales? Sí señor gobernador hay varias controversias constitucionales en esa materia. –Me dijo: ¿Ministra, acuérdesese, no se nos vayan a alborotar el gallinero y las gallinas porque después qué es lo que vamos a hacer con ellas? ¡Ah bueno! Hasta ahí por una parte; pero por otra parte, sí quisiera yo referirme a lo que el ministro Silva Meza, se ha referido y también el señor ministro Don Juan Díaz Romero.

En la página treinta y cuatro del problemario, en donde dice: “Derivado de la reforma constitucional, se ha creado una nueva clase de Reglamento Municipal, distinto al de mero detalle”. Y nosotros afirmamos en este problemario, sí, a raíz de la Reforma de mil novecientos noventa y nueve, al artículo 115 constitucional, los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentaria: A) El Reglamento tradicional, que es de detalle de las normas, que funciona de manera similar, reglamentos derivados de la fracción I, del artículo 89, de la Constitución Federal y de los expedidos por los gobernadores de los estados, en los cuales la extensión normativa, no hablamos de densidad normativa; pero si hablamos de extensión normativa y su capacidad de innovación se encuentra limitada, puesto que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento este precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle complemento ¿ y en las que se encuentra su justificación y medida, ejemplos de este tipo, los reglamentos que se pueden localizar en las páginas ochenta y nueve a noventa y dos del proyecto que les pusimos, y b), que eso es en la novedad que el ministro Díaz Romero se refería, los Reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115, constitucional, esto es, bancos de policía y gobierno, los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la Administración Pública Municipal, que ¿ las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal y

que tienen una mayor extensión normativa, podemos hablar de densidad normativa, podemos hablar de extensión normativa, y en donde los Municipios pueden regular más ampliamente aquellos aspectos específicos de su vida municipal; es importante, decimos, destacar nuevamente que si bien esta nueva categoría de Reglamentos Municipales tiene un contenido material propio, el mismo y le ¿ y lo insistimos en la página treinta y cinco, no puede contradecir a la Constitución Federal, ni a las de los Estados, así como tampoco a las Leyes Federales o a las Locales, si siempre tienen que estar de acuerdo con, no tienen con contrariar a estas disposiciones y este orden normativo, nunca, nunca hemos querido sostener la emisión de estos Reglamentos Autónomos, y si hemos considerado importante y así lo sostenemos, en la página diecisiete, considerar Municipio como un orden jurídico municipal, porque si este Tribunal Pleno se ha pronunciado en el sentido de que existe un orden jurídico, cuando un órgano de Gobierno y ya dijimos que sí es órgano de Gobierno con la reforma, cuenta con asignaciones competenciales propias derivadas de la Constitución, en esa tesitura, y toda vez que las facultades de autoorganización del Municipio conllevan el ejercicio de asignaciones competenciales propias, mi autonomía, respecto de estas, se debe reconocer que el Municipio sí es un orden jurídico ¿ si es un orden jurídico municipio; en fin, señores ministros está a consideración lo que ustedes han manifestado, sin embargo, no hemos sostenido esto de Municipios autónomos por una parte, y por otra parte, siempre, no queremos utilizar la palabra subordinados, pero siempre de acuerdo con, en concordancia con, no contrarios ha, esto sí podría tener un acercamiento y clarificar algunas ¿ . Gracias señor ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sí, señor presidente, hago uso de la palabra, únicamente con el exclusivo propósito de fijar mi posición, yo creo que ha habido un gran esfuerzo, sobre todo en las

últimas intervenciones, por coincidir con la tesis sustentada por el ministro Silva, yo creo que hay dos tesis, la ¿ yo creo que el ministro Silva, sostiene una tesis muy diferente a la que he oído sostienen el ministro José Ramón Cossío, la ministra Luna Ramos y la ministra Sánchez Cordero, el ministro Ortiz Mayagoitia, y yo quiero, simplemente sin preocuparme de momento por quien coincido y con quien no coincido; yo creo que tiene razón el ministro Valls al decir que no debemos usar porque no es correcto el términos subordinación, porque estamos refiriéndonos ha un tipo de realidades, a un tipo de vinculaciones, que no son a las que se refiere la fracción que estamos interpretando, miren, el inciso a), dice; las bases generales de Administración Pública Municipal, el objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior, será; a) las bases generales de la Administración Pública Municipal y del Procedimiento Administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; y aquí podemos desprender que hay dos ámbitos de competencia, el de la legislatura que es precisamente, establecer las bases generales de administración, pública, municipal y de procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación etc. esa es la competencia de la legislatura, pero también hay un espacio propio del Municipio, un espacio de competencia propio del Municipio en el cual la Legislatura no puede intervenir y entonces si hablamos de subordinación hacemos muy confuso, muy complejo este juego de competencias; una vez establecido el ámbito, las bases generales y los principios con base en los cuales se van a desarrollar los medios de impugnación, entonces lo demás corresponde al Municipio; creo que sería más acertado verlo como un conflicto de competencias más que como una subordinación, si nosotros en un caso concreto vemos que la Legislatura al establecer las bases generales fue más allá de lo que es una base general, entonces diremos con toda razón, invadió las esfera de competencia del Municipio; si el Municipio hace un reglamento en el cual establece bases generales que le corresponden a la Legislatura, entonces

diremos que el Municipio invadió la esfera de competencia del Estado. Pero esto no es subordinación, son dos esferas de competencias propias, las dos se las da la Constitución y las dos tienen su base en la Constitución y el cotejo se va a hacer con la Constitución, el cotejo constitucional en primer lugar y aquí es donde está el problema que nos queda examinar, ¿esto que dijo la legislatura es una base general o no?, ¿o va más allá de lo que es una base general? Bueno, sí es una base general, a partir de eso el Municipio tiene que actuar y tiene que actuar con iniciativa propia no subordinándose a nadie, es su esfera propia de competencia.

Yo creo que, no estoy muy seguro en que siempre el Municipio tenga que actuar de acuerdo con lo que establece la Legislación; en el ejemplo que ponía el ministro Ortiz Mayagoitia, del Municipio que quiso establecer un organismo descentralizado de los Derechos Humanos, de Protección a los Derechos Humanos, se declaró inconstitucional, ¿por qué?, porque no tiene facultades para crear organismos descentralizados, el organismo descentralizado se crea únicamente por ley; no puede el Municipio mediante un acuerdo crear un organismo descentralizado; pero que tal si en lugar de un organismo descentralizado hubiera establecido una Dirección de Derechos Humanos, pues creo que el "tache" de inconstitucionalidad no hubiera merecido el reproche de inconstitucional. Y, yo creo que podemos encontrar muchos casos en que sin base general expresa el Municipio puede actuar, porque no contradice las bases generales; pero yo creo que el meollo del asunto es verlo como una cuestión de competencias, no de subordinaciones; por eso, originalmente me gustó mucho el término que utilizó el ministro Cossío, cuando hablaba de densidad normativa; porque aquí en lo de las bases generales, bueno, pues tendría una densidad que solamente podría establecer bases generales, sería una especie de densidad life, verdad, y lo demás correspondería al Municipio; por tal motivo, mi posición se acerca más a la del ministro Ortiz Mayagoitia, a la del ministro José Ramón Cossío y se aleja de la del ministro Juan Silva; ojalá pudiéramos

reflexionar en que se trata de competencias no de subordinación, y competencias que a los dos les viene de la Constitución. Gracias.

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

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor presidente. En primer lugar, me sumo a la petición que ha hecho el señor ministro Sergio Valls, de que no se diga que son reglamentos subordinados, porque ciertamente, la palabra “subordinación” lleva conceptualmente implicada a otra carga que no queremos transmitir, -al menos en mi caso- pero por otro lado, discutir si los reglamentos municipales son autónomos, heterónomos, subordinados, como que nos saca un poco de contexto, digo esto, porque en ninguna de las controversias constitucionales con las que se dará cuenta, se impugnan reglamentos municipales, hasta ahora nuestro problema se centra en la ley estatal y las bases generales que debe dictar en materia municipal, por eso, a mí para tomar convicción y votación, me basta la conclusión de, que nos ha presentado hoy la ministra, dice: “La reforma introdujo una categoría de leyes estatales cuyo objeto es desarrollar los cinco incisos a que se refiere la fracción II del artículo 115, a las cuales denominaremos en el contexto de esta discusión “leyes estatales en materia municipal”; se trata de un ámbito en el que, el Congreso estatal legisla y los Municipios son los que reglamentan”; agregaría yo, con exclusión del gobernador del Estado y crearlo ciertamente, un ámbito de competencia municipal que es lo que le da sentido a la conclusión a la que algunos ministros pretendemos llegar, de que hay un orden jurídico municipal, que estos reglamentos deban ser siempre subordinados a una ley, la verdad yo no lo comparto, yo me refiero aquéllos casos en que no hay bases estatales todavía, el Municipio tiene que permanecer sin ninguna posibilidad de ejercer estas potestades, me refiere a aquéllos casos en los que la creación cuasi legislativa del Municipio, no tiene contacto con ninguna de las leyes, basta que no esté en contra de esas mismas y que el contenido se refiera a su esfera exclusiva municipal, como se dice en el documento de la

ministra: “los Municipios pueden legalmente utilizar esta facultad reglamentaria para adoptar una organización municipal que atienda las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, urbanística, etcétera”. Yo puse mucha atención y me gustó en la expresión que usó el ministro José Ramón Cossío, son “reglamentos de puente constitucional” y al referirnos a la fuente constitucional, yo agrego, la Constitución no habla solamente de reglamentos, habla de bandos, habla de disposiciones administrativas de carácter general y habla también de reglamentos, teóricamente de esto se ha dicho es una función cuasi legislativa, una competencia cuasi legislativa con la que se ha dotado a los Municipios. Sinceramente en lo que a mí respecta propondría también que omitamos el esclarecimiento, por ahora, de si puede o no haber reglamentos municipales autónomos, si hay bases constitucionales, obviamente el reglamento tiene que estar sujeto al principio de jerarquía normativa, nadie ha dicho lo contrario, pero mientras el reglamento administrativo requiere indefectiblemente de la existencia de una ley en materia municipal, desde mi punto de vista, el Municipio tiene la potestad en creación de normas generales a condición de que no vaya en contra de normas también generales de jerarquía superior, sean estas estatales, federales o las mismas constitucionales.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE Señor ministro Juan Díaz Romero tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias señor presidente. Creo que nos estamos saliendo ya un poco del tema, recordemos que estamos tratando de interpretar la fracción II, del artículo 115 constitucional que se refiere a las bases, que si autónomamente fuera de esas bases se puede reglamentar por parte de los Municipios o no se puede reglamentar, eso es otra cosa, estamos partiendo de las bases que establece la fracción II, y yo creo que ahí es donde debemos entender cuál es el desarrollo que se nos presenta, el interesante y muy bien hecho proyecto de la señora ministra ponente. Por otra parte, yo verdaderamente lamento que se

haya tomado en la forma equivocada la palabra “subordinación”, porque no se está tratando de decir con ello, la subordinación desde el punto de vista político de un órgano sobre otro, sino de órdenes jurídicos, un acuerdo debe estar subordinado, por decir algo a la circular, la circular debe estar subordinada al reglamento, el reglamento debe estar subordinado a la ley, y la ley debe estar subordinada a la Constitución, es la pirámide que estamos conociendo, claro si le damos otra connotación a lo que estamos manejando y decimos que el Municipio debe estar subordinado al Estado, o que el Estado debe estar subordinado a la federación, ahí sí yo ya no lo acepto, ni nunca se ha dicho eso en este momento. Yo quería decir que, me gustó mucho lo que dijo el señor ministro Ortiz Mayagoitia, dejemos de lado lo de los reglamentos autónomos y concretémonos a lo que estamos viendo ahorita. Muchas gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro José Ramón Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente. Alguna vez decía algún pensador que si uno termina cediendo en las palabras, tarde o temprano termina cediendo en los hechos y yo por eso a mí no me gusta ceder en las palabras, creo que las palabras denotan situaciones que se transforman en realidades jurídicas, yo no veo cuál es el problema con el términos “subordinación, sobre todo si estamos hablando en términos jurídicos, como muy bien lo aclara el ministro Díaz Romero, “subordinación” en términos jurídicos es “condición de validez de la norma inferir” y ya, y eso me parece que es algo en términos jurídicos, que yo no tengo ningún problema en aceptarlo, empezar con el de acuerdo con y tal, me parece a mí que introducimos muchísimos más problemas de los que resolvemos, y voy a decir cómo veo yo el problema. El ministro Gudiño dice que podemos distinguir entre ley y reglamento autónomo, por qué lo dice, a cuento de presentarnos el problema como un conflicto meramente de competencias, si vemos esto como un conflicto de competencias, lo

único que estamos diciendo es que hay igualdad jerárquica entre los reglamentos que emite el Municipio y las leyes, eso es lo que significaría un conflicto competencial, y no puede ser esto posible porque hemos dicho todos que hay una subordinación de los reglamentos a las leyes, que es lo que dice justamente la fracción II, a mí me parece que si uno ve la fracción II, lo que dice es, hay una ley, y esa ley determina ciertas condiciones de desarrollo, perfecto, ahí lo que hay es una subordinación, si esta es grande o esta es chica, ese es un problema posterior, simplemente hay que empezar, desde mi punto de vista, por reconocer las condiciones formales del problema, luego las materiales vienen más adelante, ese es otro tema. Si esto es así, está la Constitución y están las leyes y justamente yo lo decía, esto es lo que se nos presenta en el cuadro, el cuadro es interesante porque dice aquí, en la última parte; que hay una Ley del Congreso Estatal y hay un Reglamento del Municipio. La única posibilidad en que estuvieran en igualdad jerárquica la ley y el reglamento, en igualdad jerárquica, sería si hubiera dos órdenes jurídicos, en ese caso, o dos ámbitos competenciales de la misma jerarquía, y esto me parece, —al menos para mí—, que no es lo que estamos sosteniendo, estamos sosteniendo que está la ley y debajo de la ley, —si lo queremos ver en estos términos físicos—, está el reglamento y esta es la relación jerárquica que se da.

Ahora bien, qué es lo que yo digo, que sí hay, y esta es la expresión corriente, esta es la expresión al uso de subordinación como lo acaba de decir, muy bien, el ministro Díaz Romero, hay una subordinación, por qué, porque ciertas condiciones de validez de este reglamento dependen de esta ley, éste es a mi modo de ver el problema.

Cuál es el problema y cuáles son esas condiciones de validez, son muchas o son pocas, éste me parece que es el verdadero problema a resolver. Si son muchos los requisitos de validez estamos en un sistema previo a 1999, si son pocas las condiciones de validez que la ley le impone al reglamento, estamos en el sistema posterior a

1999, simplemente por qué, porque se amplió el ámbito municipal o si queremos verlo en el otro sentido, se restringió el ámbito competencial de los estados y esta relación es la que se está dando en estas dos cuestiones, esto es un problema, —desde mi punto de vista—, de jerarquía normativa.

Si no fuera de jerarquía normativa, la fracción II del 105, no diría: “el objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior, será establecer”, sino diría: “el objeto de los reglamentos, —no diría ni siquiera del párrafo, será establecer”, y entonces sí podríamos decir, hay un conflicto competencial, por razón puramente material, entre una ley y un reglamento, en estas condiciones.

Lo que se suele conocer y todos lo sabemos, lo explico para mí simplemente, entre ley y reglamento autónomo, es que los dos órganos del estado gozan de la misma competencia en igualdad jerárquica, el caso yo lo mencioné de pasada pero, —insisto—, lo necesito usar, sé que todos ustedes lo saben, lo necesito usar para mi exposición, la Asamblea Nacional Francesa regula ciertas materias, el presidente de la República, regula ciertas materias y ambas disposiciones están en la misma jerarquía normativa, lo único que hay es una diferencia material, ésta no está subordinada, ni está ésta, simplemente por razones de la misma legitimación democrática, cada cual emite sus propias normas jurídicas.

Este no es el problema del artículo 115 constitucional mexicano, esta ley está primero y este reglamento se relaciona después, está todo el ámbito que dice don Juan, que me pareció muy importante también y que lo mencionó la ministra Luna Ramos, del caso en donde no hay disposiciones, este régimen que dijo don Guillermo, también muy importante, de la situación transitoria cuando se presenta, ese me parece que es un tema distinta pero no es el tema duro de jerarquía que estamos resolviendo.

Si vamos a sostener que es un mero conflicto competencial y estamos incluyendo ahí, yo nada más quiero decir porque cuando

venga la votación quiero explicar de una vez cómo voy a votar—, yo no puedo entender que sea un mero conflicto competencial, si establecemos la relación jerárquica de una disposición respecto de la otra y por ende la subordinación, así sea en una línea muy delgada de esta disposición frente a ésta, ahí si entonces se da el conflicto competencial, pero el conflicto competencial se da, dentro de una relación jerárquica no se da en situaciones de mera igualdad, eso nos lleva otra vez, perdón, al reglamento autónomo de fuente constitucional.

Cuando yo digo que es de fuente constitucional, quiero decir esto, el legislador puede crear la ley, el Ayuntamiento puede crear su reglamento y por fuente constitucional, lo que quiero decir, es que ni el Legislador del Estado ni el Constituyente del Estado, podrían suprimir esta facultad reglamentaria de los municipios, los Municipios pueden venir ante nosotros en controversia constitucional, a decirnos: “fíjate que la ley orgánica municipal me quieren quitar la facultad reglamentaria”, respuesta: no te pueden quitar la facultad reglamentaria, porque ésta es de fuente constitucional no es de fuente legal”, consecuentemente ahí es donde me parece se da la relación, este conflicto material está dado en este nivel y aquí es donde se determina las condiciones de densidad normativa en esta expresión que se está reviviendo en esta relación.

Así es como yo veo el problema y sí creo que tenemos que ver, si es que se va a mantener la idea de los dos ámbitos competenciales la idea del reglamento constitucional autónoma, y, perdón, termino con lo que decía de esta frase: “si cedemos en las palabras, terminamos cediendo en los hechos”, y al final de cuentas me parece que tenemos que ser muy rigurosos en la forma en que expresamos las cuestiones.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Sergio Valls y enseguida señor ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente, haciendo mía también la frase del señor ministro Cossío, de: “si cedemos en las palabras, cedemos en los hechos”. Quiero precisar que en ningún momento yo aludí a una subordinación política, como ha señalado el señor ministro decano, lo que yo dije es que podría interpretarse que se está mandando un mensaje equivocado, no que nosotros no lo tengamos claro, por supuesto que todos lo tenemos claro, también se lo preciso al señor ministro Cossío, en ese momento que yo hice uso de la palabra, por alguna razón no estaba presente en este salón. No, aquí no estamos simplemente a un problema semántico, como pudiera parecer, es mucho más que eso, porque implica también el reconocimiento o no de un ámbito propio a este órgano del gobierno que es el Municipio, el Ayuntamiento pues.

Ha llegado a tal grado esta subordinación municipal que pudiera verse reforzada por un equívoco que se hiciera del término de reglamentos subordinados, que para nadie es un secreto, para nadie que tenga como la tengo yo, origen de una entidad federativa, que en muchas entidades federativas funciona, opera una irónicamente llamada Dirección General o Coordinación General de Fortalecimiento Municipal, que realmente no es de fortalecimiento, estrictamente es de debilitamiento, de sometimiento, pero en ninguna manera de fortalecimiento; es por eso que hice el comentario en mi intervención anterior y en este momento hago las precisiones respectivas.

Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias presidente. Yo quiero decir por qué voy a votar con los términos en que la señora ministra nos ha explicado, el resumen que nos ha hecho, haciendo también una referencia al tema Décimo

Tercero y la ministra en este problemario, resuelve en mi opinión, muy bien el tema.

Derivado de la reforma constitucional se ha creado una nueva clase de reglamento municipal distinto al del mero detalle, sí dice la ministra y estamos de acuerdo. El reglamento tradicional de detalle de las normas, va separando la ministra; cuál es este reglamento tradicional de detalle de las normas: que el reglamento tiene que sujetarse a lo que se dice en la ley; si se excede el reglamento de lo establecido en la ley, es inconstitucional, pero aquí sí puede la Constitución, los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115, nos dice la ministra, esto es bando de política y buen gobierno, reglamentos, circulares, disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones que organiza la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal que tienen una mayor extensión normativa y en donde los Municipios ven regular más ampliamente aquellos aspectos específicos, propios de su vida municipal, ya no tienen que sujetarse estrictamente a la ley en esta clase de reglamentos.

Esta discusión que hemos tenido desde el año pasado, me recuerda los problemas en lo que estamos muy unidos los juristas con los teólogos; también los teólogos discuten por las palabras y de la interpretación de una palabra, se deriva una secta protestante y de la interpretación de otra palabra, ahí se apoya la iglesia católica y de la interpretación de otra palabra y de otro párrafo, se va Galileo a la cárcel cuando se le dice, no puedes decir que la tierra da vueltas alrededor del sol, cuando Josué combatía a los amalecitas y necesitaba del día para ganar la batalla, golpea a la Tierra y le dice: Detente. De las palabras es de donde viene una estrecha relación de los juristas con los teólogos.

Me gustó mucho a mí este punto trece del temario; yo estoy completamente de acuerdo, el reglamento de la fracción II del 115, derivado de esa fracción, puede ir más allá de las leyes dictadas por los Estados, puesto que ellos van a hacer un marco dentro del cual puede moverse el Municipio. El ejemplo que nos puso Don Guillermo fue muy interesante; me lo recordó, del Municipio que quería crear un órgano de defensa de los derechos humanos. Algún problema fue por el que no lo aceptamos, pero sí podría hacerlo, queda dentro de estos ejemplos.

No nos peleemos por las palabras como los teólogos; veamos el aspecto práctico y la forma tan clara en que la señora ministra lo explica.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Aguirre Anguiano y luego el ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor presidente.

Casi sucumbo al influjo del encanto verbal Góngora. Sin embargo, creo que los hechos son más tercos que las palabras; los hechos son. Pero sin embargo lo interpretamos a través de las palabras y aquí es donde los seres humanos diferimos por razón del entendimiento de las ideas a través del lenguaje y de la concreción y expresión de las ideas y, efectivamente, ha provocado cismas, ha provocado divisiones y a veces hasta votaciones divididas.

Yo pienso que existe un orden jurídico municipal que descansa básicamente en la atribución de reglamentos municipales que da la fracción II del artículo 115 constitucional y deduzco, para ser breve, que existen dos segmentos de atribuciones. El primero, que es una atribución reglamentaria que es consecuencia -y aquí uso una palabra que prescinde de la subordinación, pero finalmente existe un antecedente y un consecuente- que es consecuencia de las

leyes en materia municipal a que se refiere la fracción II. Esa atribución reglamentaria es la más clara y pienso que es la que menos nos lleva a la discusión. Sin embargo, creo que existe otro tramo reglamentario que se vincula muy tenuemente con el anterior y que faculta a los Municipios a reglamentar, simplemente no discordando de las leyes en materia municipal, pero con una amplísima atribución normativa, y esto yo no sé si pueda llamarse reglamento autónomo municipal, yo creo que no, pero seguramente tiene su fuente en la Constitución, que estamos tratando de interpretar a través de las palabras.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sí. La brillante exposición del ministro Cossío me lleva a tratar de explicar más ponderadamente cuál es mi punto de vista. Yo creo que la palabra correcta, la pregunta correcta que debe formularse, es: ¿En qué medida el Municipio está subordinado a la ley que emite? Y yo creo que la respuesta nos la da el último párrafo de la fracción II. Dice: “El objeto de la ley (se refiere al párrafo anterior) será establecer (que ya la leyó el ministro Cossío): a) Las bases generales de administración pública municipal y del procedimiento respectivo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias y los particulares...”

Esto es lo que fija la subordinación del Municipio, ahí sí está subordinado, pero una vez que se establecen las bases generales sí, insisto, se trata de un conflicto de competencias, una vez que se establecen las bases generales.

Por eso yo prefiero verlo como un conflicto de competencias a partir del establecimiento de bases generales. Yo quisiera aclarar y agradezco al ministro Cossío su intervención porque sí, bueno, había que precisar esto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, continúa el asunto a discusión. Ministra Margarita Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Señor presidente, nada más para concretar algo. Yo creo, que a partir de la reforma del noventa y nueve, no se ha establecido de manera tajante una interpretación constitucional, esta es la oportunidad para la Corte, esta es la oportunidad para, en un momento dado, utilizar las palabras correctas, cuáles, las necesarias, las que en un momento dado indiquen que de alguna manera este cuadrito es correcto, por qué, porque existe un sistema piramidal en nuestra Legislación, que todo emana de la Constitución, y el orden jurídico municipal pues es la parte más chiquita de toda esta pirámide; entonces, que a través de esto se llega precisamente al Municipio, y eso es lo que nosotros debemos y podemos decir en este tipo de asuntos, la subordinación nos ha quitado un buen rato de la discusión, yo creo que no es algo que en un momento dado pudiera traer como consecuencia alguna confusión, se habló de que lo que existía era un orden jurídico, y la subordinación de la que se habló fue formal, formal en qué sentido, en que todo emana de la Constitución para poder llegar a la norma que emite a través de los reglamentos, los mandos de policía y las circulares, el Municipio, es para lo único que se mencionó. Esto no quiere decir que los Municipios se van a alborotar, ni que van a hacer cosas fuera del orden jurídico, no, precisamente eso es lo que vamos a determinar nosotros, hasta dónde llega su facultad reglamentaria, su facultad normativa, eso es lo que se va a precisar en este asunto, por qué, porque lo que se está combatiendo en este asunto es precisamente la constitucionalidad de la Ley Orgánica del Estado de Hidalgo, entonces, qué es lo que debemos determinar, si esa Ley Orgánica del Estado de Hidalgo es acorde con la Constitución, y de alguna manera establece las bases generales para poder determinar la homogeneidad de los Municipios, y si en un momento dado se respeta ese ámbito constitucional de los Municipios, que tienen desde el punto de vista material para legislar en el aspecto específico de sus condiciones particulares necesarias, que dependen de su situación económica, política y social;

entonces, yo creo que nos estamos perdiendo en algunos temas que en un momento dado nos han llegado a ser discordantes, creo que la gran mayoría estamos de acuerdo en que el artículo 115 constitucional claramente establece como facultad del Congreso del Estado, la posibilidad de emitir normas de carácter municipal, para qué, para dar el marco jurídico a los Municipios, y qué es lo que va a hacer el Municipio, pues reglamentar en la medida de sus necesidades la parte específica que le corresponde, este es el ámbito municipal, y simplemente a través de la facultad supletoria que se establece en el inciso e) del artículo 115 constitucional, podrá supletoriamente la ley estatal ir a detalle en algunos aspectos cuando algún Municipio no tenga sus reglamentos específicamente delimitados. Ahora, estoy de acuerdo en que esta reforma no se ha implementado en su totalidad, que existen todavía muchos Estados, que quizá no han emitido sus correspondientes leyes orgánicas, para poder en un momento dado establecer esta legislación marco y que le den la posibilidad a los Municipios de establecer sus reglamentos específicos pero eso no quiere decir, de ninguna manera, que el hecho de que no hayan emitido las normas necesarias, los Municipios puedan emitir reglamentos autónomos, no, deben de tener su facultad municipal mientras, en un momento dado, se emite la ley orgánica correspondiente; pero no es por una situación de hecho que vamos a crear un orden normativo distinto, yo creo que no, yo creo que estamos en la oportunidad histórica de que, en un momento dado, interpretando la reforma constitucional del Noventa y Nueve, podemos delimitar, porque ése es nuestro problema. Vuelvo a lo mismo, el quid del asunto vuelve a ser, sin desviarnos a otro tipo de cosas, el quid del asunto vuelve a ser: hasta dónde llega la facultad normativa del Congreso del Estado, y hasta dónde llega la facultad reglamentaria del Municipio. En la inteligencia de que el Congreso del Estado sí puede emitir a detalle normas que pudieran ser de la competencia del Municipio, pero única y exclusivamente en el aspecto supletorio que está marcando el inciso e) de la Constitución.

Entonces, sobre esa base, pues yo creo que de acuerdo a los puntos que ya se traían especificados en el problemario, estamos en posibilidad de votar; yo creo que hasta el cansancio hemos manifestados toda nuestra opinión, yo creo que todos tenemos una idea ya muy clara del orden normativo constitucional, y bueno, hay quienes opinan que esto es diferente, que no hay una subordinación y habemos quienes opinamos que no, que sí la hay; entonces yo creo que ya estamos en aptitud de votarlo, en la inteligencia de que lo que no se ha discutido es lo que realmente se está combatiendo: hasta dónde llega la facultad normativa del Estado y hasta dónde llega la facultad reglamentaria del Municipio. Este es el problema a dilucidar en este asunto.

Entonces, yo creo que ya estaríamos en aptitud de votar, señor presidente.

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

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO.- Bueno, primero decirle a doña Margarita que bueno, es lo más importante, o sea, no lo más chiquito; yo creo que es la instancia de gobierno más cercana a la población.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS.- Pero es la más chiquita.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO.- No importa, pero va a ser la más importante para la población, finalmente. Pero yo lo único que digo, señor ministro presidente: por qué introducir subordinación, si con sólo reproducir lo que estrictamente dice la Constitución no tenemos para más. Mire usted: “Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal, que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y de gobierno, los reglamentos, las circulares, las disposiciones administrativas”, para qué introducir subordinación formal nada más, cuando la propia Constitución nos está diciendo, y es de lo que yo estaba pidiendo la autorización, que

en el proyecto quedara esta frase que la dice la Constitución: “De acuerdo con las leyes que en materia municipal deberán expedir las legislaturas de los Estados.”

Entonces, creo que es un problema importante, pero lo que yo quería es que quedara en el proyecto esta frase constitucional, y no si son subordinados formalmente. En fin.

Gracias.

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

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA.- Gracias. Entre lo expresado por la señora ministra Sánchez Cordero en este momento, nos lleva a la conclusión de que va a reestructurar el proyecto; el proyecto está sustentado, fundamentalmente, en la existencia de reglamentos autónomos, y con base en ellos la conformación de un nuevo orden jurídico municipal. No en esta expresión, o en estas expresiones que se han aceptado en este mismo momento, sino que, por lo expuesto, habría que reestructurar el proyecto con una nueva base de sustentación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señora ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO.- No, señor ministro; bueno, ésa es la interpretación que le está dando el señor ministro Silva Meza al proyecto. No, para nada. Nosotros sostenemos un nuevo orden jurídico municipal, o cuando menos, el orden jurídico municipal, como lo hemos venido exponiendo durante y en el transcurso de todo el proyecto; y si bien no estamos mencionando reglamentos autónomos, nunca hemos mencionado en el proyecto reglamentos autónomos, pero sí estamos mencionando los dos nuevos, sobre todo la nueva categoría del reglamento. Pero, bueno.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Yo quisiera decir algunas palabras. Cuando, como secretario de estudio y cuenta, le llevaba a

don Felipe Tena Ramírez un proyecto con muchos antecedentes, muchas teorías, él me decía: Mire, recuerde que la función del juzgador es ver los árboles y tratar de resolverlos; si quiere usted ver más que los árboles, hay el peligro de que se pierda en el bosque. Y yo creo que aquí, al presentarse un gran número de asuntos en materia municipal, hemos querido hacer una teoría general de las leyes municipales, con el propósito, curiosamente, de que si nos ponemos de acuerdo en esto, después con una gran facilidad vamos a ir resolviendo; pero siento que esto no va a ser así, como ya lo apuntó el ministro Díaz Romero, porque finalmente hay algo que no puede decir el legislador, sino que tiene que decir el juez ante los casos concretos, se habla mucho: Es que se tiene que llegar a determinar qué es lo específico que le toca al Municipio y esto no lo pueden decir ni la Constitución Federal ni la Constitución Local ni las Leyes Locales, sino que a la luz de los casos concretos ante los planteamientos que vayan haciendo los distintos municipios, podrá el juez ir definiendo y de esa manera ir construyendo a través de piezas aisladas qué es lo que va a configurar ese orden jurídico municipal.

Yo entiendo la intervención del señor ministro Silva Meza, que es el que ha sostenido una postura muy consistente, el ministro Díaz Romero dice: Bueno, olvidémonos de esto, de las notas autónomas municipales pero el proyecto sí lo dice, en la página ciento sesenta y ocho, dice lo siguiente: "Hasta antes de la reforma de 1999 los Ayuntamientos únicamente podían expedir reglamentos heterónomos, limitados a desarrollar el contenido de las bases normativas que en materia municipal expedían las legislaturas de los Estados, pero sin poder hacer una aportación propia que respondiera a sus distintas necesidades de realidad social. Sin embargo, a partir de la reforma citada, se fortalece y consolida el ámbito municipal, reconociéndole al Ayuntamiento el carácter de órgano de gobierno y ampliando la esfera de sus atribuciones al grado de facultarlo para emitir los reglamentos autónomos que les permitan fungir con su nuevo carácter en la medida en que ahora les corresponde, todo lo relativo a la organización y funcionamiento

interno del Municipio así como señalar a sus gobernados tanto derechos como obligaciones”. Entonces, un tema que se ha estado manifestando y en el que yo creo que es donde existe la diferencia, porque en lo demás pues es cuestión de ver la Constitución, más aún, si recuerdan ustedes el proyecto, que no cabe duda y me uno a las felicitaciones que le han hecho a la ministra y desde luego yo añadido a sus colaboradores, se hace una aportación muy importante de elementos para que podamos definirnos y ahí se parte en algún momento del precedente del Municipio de Temixco, el precedente del Municipio de Temixco, anterior a la reforma de 1999, ya reconocía al Municipio su orden jurídico municipal, por qué, pues porque siempre ha tenido, --lo dijo el ministro Díaz Romero--, sus facultades de emitir bandos de policía y buen gobierno, un orden jurídico municipal siempre se ha reconocido, lo que aquí estamos tratando de ver es, si a raíz de las reformas de 1999, ese ámbito jurídico municipal puede tener mayor extensión.

Yo siento que todos estaremos de acuerdo en que finalmente mucho de esto deriva del artículo 40: “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 a una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. Que la pirámide jurídica que ya destacó Don Juan Díaz Romero, si nos vamos al artículo 133, todos estaremos de acuerdo que esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Ya vendrán los jueces de cada estado, se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados, nadie ha mencionado el artículo 116 de la Constitución, que también estimo tiene que tenerse en cuenta en el análisis del problema, por qué, porque finalmente la Constitución Local y las Leyes Locales están fundadas en el 116; “el poder público de los

Estados fungirá para su ejercicio el Ejecutivo, Legislativo y Judicial y no podrán reunirse dos ó más de estos Poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo; los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos con sujeción a las siguientes normas.”

En otras palabras, ese Poder Legislativo del Estado que va a establecer lo que señala el 115 constitucional tiene las barreras que la Constitución le señala en el 116 y en el propio 115. Si en un momento dado ante los casos concretos que vamos a ir viendo, se vulnera el orden de la Constitución Federal, pues tendremos que decir: esto es inconstitucional; el Congreso del Estado fue más allá de lo que dijo la Constitución; si los respeta no hay problema y naturalmente que puede legislar conforme al principio de que los estados finalmente son depositarios de todo aquello que la Constitución no le reserve exclusivamente a la Federación, entonces en todas esas materias y dentro de estas materias es la materia municipal, en todo aquello que la Constitución Federal no establezca un límite, una restricción y entonces ya en el caso concreto tendremos que ir viendo si hay alguna vulneración a la Constitución en el artículo 115 o en alguna otra disposición, pero naturalmente que todos tendremos que aceptar esto. Por qué, pues porque es letra expresa de la Constitución y viene el famoso 115 y dentro del 115, la fracción II: “Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley; los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, no leo lo entrecorado, “los bandos de policía y gobierno, los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general”.

Bueno, pues a mí me resulta evidente que hay un orden jurídico municipal; qué integra el orden jurídico municipal, pues aquello que la Constitución Federal les está reservando; “bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de las respectivas jurisdicciones que organicen la administración pública municipal, regulen las materias,

procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”.

Bueno, esto significa que ¿pueden decir lo que quieran?, pues primero todo lo que diga la Constitución Federal será un límite que establece el 116 y que establece el 115 y que establece el 133 y, entonces viene lo entrecomado; “todo esto que va a constituir el orden jurídico municipal, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberá expedir las legislaturas de los estados” y entonces aquí es donde surge el problema en donde yo veo la diferencia, porque pienso que en todo esto todos estamos de acuerdo, no podríamos estar en desacuerdo. Por qué, porque emana del texto expreso de la Constitución Federal, pero aquí viene el gran problema que como destacó en su primera intervención del día de hoy la ministra Luna Ramos, como que el meollo está en el inciso e), de esa fracción I. “Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes”. Esto qué significa, si se tratara de las cuestiones relacionadas con los incisos a), b), c) y d), pues no se explicaría el inciso e), porque ya estaría en las fracciones a), b), c) y d); podría interpretarse y creo que es legítimo que los incisos a), b), c) y d) y aquí creo que es muy ilustrativo el esquemita que nos hicieron favor de pasarnos, podría dar lugar a reglamentos de las leyes que se emitan conforme a los incisos a), b), c) y d) por la Legislatura del Estado, si un Municipio no establece bandos o reglamentos en relación con aquello, la legislatura del estado supletoriamente legisla y mientras los Municipios no tengan ningún reglamento de las leyes que se emitan en los incisos a), b), c) y d) pues se aplica lo del inciso e) que no es propio de la legislatura del estado, que eso es el orden jurídico municipal y aquí nos queda la última posibilidad que iría en la línea de esta interpretación armónica de todo y que yo diría no hay que hablar de reglamentos autónomos, yo aquí me adscribiría a lo que dijo el ministro Aguirre Anguiano, simplemente aquello que de alguna manera directa o indirectamente, pueda derivar de las leyes municipales que emite el Congreso estatal y ahí es donde vamos a tener que ir precisando ya a través de la

interpretación a la que nos vayan llevando los casos concretos, en donde iremos creando la doctrina jurisprudencial, de hasta dónde puede llegar el orden jurídico municipal pero pretender hacerlo en este momento de una manera general, abstracta, que ya nos diga después como en una computadora ya los siguientes casos entran a la computadora y salen las resoluciones sí, no, constitucional o inconstitucional, eso no puede hacerse y quizás es lo que en este momento nos está produciendo esas divisiones. No quiero adivinar, pero me imagino que a lo mejor hasta el ministro Juan Silva Meza, que es el que más tajantemente ha estado rechazando los reglamentos autónomos, pues ante la manifestación de la ministra ponente de que ella también quiere un poquito renunciar a esos reglamentos autónomos pues a lo mejor nos acercamos a esto que yo me estoy atreviendo a proponer no tanto porque sea original mío, sino porque siento que está latente en todo lo que todos han dicho, el ministro Ortiz Mayagoitia planteó un ejemplo, pues a lo mejor se nos pueden ocurrir otros muchos ejemplos de materias que no están específicamente en el a), b), c) y d), pero a lo mejor está en genéricamente, si está en genéricamente bueno, pues ya pues ya en ese momento lo justificaremos en una tesis que después podría convertirse en jurisprudencia y que nos diga este artículo es inconstitucional Por qué? Y ya en ese momento tendrá que salir todos los distintos razonamientos que nos lleven a la convicción esto sí pertenecía al orden jurídico municipal, de manera tal que yo me atrevería pues básicamente a preguntarle al ministro Silva Meza, porque en cierto sentido yo creo que todos los demás como que han dado elementos que a mi me llevan a hacer esta proposición; claro estoy yo interpretando, como todos han interpretado, pero yo interpreto, que salvo el ministro Silva Meza que ha sido muy tajante en esto, como que todos los demás han estado abiertos, primero, a algo que es evidente que se sigue en el texto constitucional; hay un orden jurídico municipal; segundo, que se sigue de las reformas de mil novecientos noventa y nueve; debemos entender que se quiso enriquecer ese orden jurídico municipal, porque de otra manera qué sentido tiene la reforma de mil novecientos noventa y nueve, más aún, que con toda esta historia, que se nos hace en el proyecto, de

los distintos proyectos que se vieron, de las discusiones etc., etc., pues se ve que se buscaba fortalecer a los municipios, entonces, finalmente diría yo, si el ministro Silva Meza, nos aclara su posición, pues a lo mejor hasta en votación económica —vaya paradoja después de tanto discutir el tema—, pues veríamos que en el fondo estamos substancialmente de acuerdo, de manera tal que señor ministro Silva Meza cuál sería su posición final ante eso?

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias, me apena en principio, ser yo el centro de esta imputación, que pareciera que estoy entorpeciendo esto desde mayo del año pasado, creo que éstas —no, les agradezco mucho, en todo caso les agradecería mucho—

Yo siento, y por eso es que he venido insistiendo en que en los acercamientos, decirles que en última instancia estamos coincidiendo, estamos coincidiendo, dónde me separo, me separo precisamente en el establecimiento de un orden jurídico municipal, basado en reglamentos autónomos, pero aquí se ha dicho de una u otra manera, de una u otra manera, se ha dicho que no se separan de las leyes municipales, en ese sentido, yo lo coincido, no si quiere reconocer respecto de esta situación de reglamento autónomo, que eso es lo que yo creo que sí es dentro de una normativa, una supremacía constitucional, una piramidación normativa, es la que no es aceptable, sí reconocemos para efectos del Municipio Libre, establecido este como un ámbito de gobierno al que se quiere fortalecer, el poder ampliar la concepción tradicional de su facultad reglamentaria, siempre y cuando no se desatiendan las leyes municipales, esto es sin desatender la reserva de ley que establece la Constitución en el objeto de la materia de los reglamentos municipales. Esto es, cuál es el escrúpulo mío, sí, todo este reconocimiento es bueno, etc., siempre y cuando no esté sustentado en lo que se considera nominalmente reglamento autónomo como tal, de yo de sí, por sí emito, aprovechando que la Constitución me da esta facultad, sea una interpretación de ese orden, eso es definitivamente lo que no acepto, yo como reglamento autónomo, si le damos otra connotación que yo acepto, siempre y cuando tenga

la mira, el marco, de la facultad, vamos de la reserva de ley que establece la Constitución, y de la reserva constitucional reglamentaria que establece en esa medida y en ese marco, y con el fin del fortalecimiento y el crecimiento del Municipio con un ámbito especial de gobierno, yo estoy totalmente de acuerdo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo diría que a mí de algún modo me convence que la propia ministra al presentarnos las hojas hoy y al presentarnos incluso un cambio de esquema, había aceptado esta situación, si uno ve el esquema de la página 171 del proyecto, ahí se establecía claramente: Reglamentos Municipales, y se abría una llavecita: Autónomos y Heterónomos. Eso ya se eliminó, y ya se pone: Normas aplicables a falta de reglamentos municipales. O, sea, no se entra a una discusión académica, sino simplemente se dice: hay cinco incisos, hay un quinto inciso e), que dice: Notas aplicables a falta de reglamentos municipales, esto reconoce, que en esa área, hay un orden jurídico municipal, porque lo estatal solo entra cuando faltan esos reglamentos municipales. Ese inciso e), para mí es definitivo, pero parece ser que la ministra Sánchez Cordero, también nos quiere aclarar.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Ministro, lo que pasa es que el proyecto al que usted dio lectura, fue el primer proyecto que presentamos, pero a través de todas las discusiones de mayo del año pasado, nos fuimos acercando a todas las posiciones de los señores ministros, hasta entregarles a ustedes precisamente el nuevo proyecto, y en el nuevo proyecto ya, en este que tiene precisamente, en las hojas que estamos sustituyendo, 101 hojas que les repartimos, ahí cambiamos la frase: Reglamentos Autónomos, por otra que dice: Una nueva categoría de reglamentos. Entonces ahí sustituimos todo lo de autónomos, y entonces por eso yo insistía desde el principio, que ya dejamos a un lado la palabra: Reglamentos Autónomos, para hablar de esta nueva categoría de reglamentos. Efectivamente, fue el primer documento de trabajo que nosotros presentamos, pero que fue rechazado totalmente en mayo del año pasado por prácticamente todos los ministros, y con el

ánimo de empezar a considerar todas sus posiciones, por eso presentamos este nuevo proyecto a la consideración del Tribunal Pleno, y con esa precisión, por eso dije: Ya abandonamos totalmente lo de reglamentos autónomos para hablar de esta nueva categoría. Gracias señor ministro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bueno, le agradezco la precisión, pero sigue aún en el temario, sigue subsistiendo el tema en relación con la autonomía, yo creo que esto es lo que explica que tanto se haya insistido en relación con esto, entonces, ya ante estas aclaraciones, pues en última instancia, pienso que podemos someter a votación nominal, y así cada uno podrá pronunciarse y desde luego el ministro Silva Meza, ya ante las explicaciones dadas por la ministra, pues podrá de algún modo, regir su criterio.

Por favor, la votación es, si existe un orden jurídico municipal, si simplemente si ese orden jurídico municipal, finalmente tiene que respetar los principios constitucionales, derivados del artículo 40, del artículo 133, y del artículo 115.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Señor Presidente. Yo diría sí, que así es, pero creo que no estamos resolviendo con esta votación tan genérica, la conflictiva que se ha dado para el proyecto. Mi voto es en el sentido de sí así es.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo estoy dando por supuesto lo que mencioné que no estamos resolviendo todavía de manera específica, hasta qué punto ese orden jurídico municipal puede estar respetando el orden constitucional, que señala que deben ajustarse a las leyes de los estados, y eso ya va a ser tarea posterior, entonces como que esto implicaría no pronunciarnos ahorita ante el tema, porque eso lo vamos a tener que ir derivando del estudio de los problemas concretos, por eso es que no quise yo adelantar

alguien que está presuponiendo que el propio Pleno, tendrá que ir afinando hasta dónde pueden ir llegando las normas jurídicas municipales.

Ministro Ortiz Mayagoitia, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Señor presidente, empezamos la discusión conforme a un temario, votamos ya el Tema 1; el Tema 2, plantea la pregunta: ¿La reforma de la fracción del artículo 115 constitucional, pretendió delimitar el objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del Municipio en determinadas materias?.

Creo que esto ya lo hemos discutido ampliamente.

El Tema 3, dice: ¿Cuál es la extensión formativa del reglamento frente a las leyes estatales en materia municipal?. Y aquí se hace la propuesta concreta; y el Tema 4, con base en la interpretación del artículo 115 constitucional, puede concluirse que existe un orden jurídico municipal.

Yo creo que si votáramos paso a paso, estos temas, tal como fueron propuestos, resultará más clara.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sin embargo, yo creo que lo dificultaría, porque por lo pronto, para mí, muchos de estos temas sería adelantar la conclusión que tendrá que irse dando, a medida que estudiemos los casos concretos.

Cómo podremos hacer una definición en relación a alcances que ni la Constitución ni la ley, ni las constituciones locales están señalando, por qué, porque hay siempre un problema que está latente, bueno, y cuáles son las materias específicas del Municipio, que no son estrictamente las derivadas de las leyes municipales, que no son las que directamente se están derivando de las leyes municipales, entonces, cuando ya entráramos al estudio de los temas, se diría: Ya el Pleno votó, las votaciones del Pleno ya no

pueden echarse para atrás, en relación a que sí se tiene ese alcance.

En cambio, en este momento como que queda una votación un tanto amplia, yo incluso disiento, usted puede votar económicamente, porque de lo contrario, sí siento que tendremos que ir estableciendo condicionamientos que dificultarán la votación. Señor ministro Díaz Romero, luego el ministro José Ramón Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Simplemente por lo siguiente, señor presidente.

Sí es cierto que nos estamos ateniendo al problemario y que hemos ido resolviendo y votando los temas. Estamos en el punto tres, pero yo coincido con la idea de que la extensión normativa del reglamento, frente a las leyes estatales, en esta materia municipal, no podemos votarla en esta forma, porque tenemos que aterrizar en cada uno de los proyectos que se van presentando, en donde van a darse, efectivamente, muchas discrepancias entre los señores ministros, por eso, a mí me parece bien que se deje este tema encorchetado y pasemos al Tema 4, yo creo que el sí se puede votar, relativo a si con base en la interpretación del artículo 115 puede concluirse que existe un orden jurídico municipal.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bueno, yo creo que esto en votación económica.

Consulto si en votación económica se aprueba que sí existe un orden jurídico municipal con base en el artículo 115.

¿O alguien desea que hagamos votación nominal?

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: No, pues votación nominal.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: No, puede ser con votación nominal, yo iba a hacer en su momento un voto concurrente para explicar, pero no, porque yo no sigo condicionando. ¿Hay un orden jurídico municipal? Sí, sí lo hay siempre y cuando no esté sustentado en reglamentos autónomos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Pero ya dijo la señora ministra que se elimina todo lo de reglamentos.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Perfecto, de acuerdo. Entonces ya hay coincidencia con el punto de vista de su servidor desde el principio.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Veamos si estamos de acuerdo con el señor ministro Silva Meza.

Señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: No, yo creo que la discusión que hemos tenido ha sido mucho más compleja; yo creo que sí podemos votar con el proyecto o contra el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: En esta parte.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: En esta parte.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: ¿Pero cuál es esta parte?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Nuevamente, como el proyecto está sujeto a muchos ajustes de las intervenciones que se han dado, pues ahí yo siento que en esta parte lo sustancial es lo que yo me permití precisar para que se votara: Existe un orden jurídico municipal, derivado del artículo 115, y ese orden jurídico municipal, de algún modo, de manera directa o indirecta, está sujeto a la Constitución Federal, a las Constituciones Estatales, Leyes Estatales.

Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Bueno, es interesante significar, la ministra ponente nos distribuyó un proyecto para un considerando teórico, común a los diversos proyectos que nos va a presentar; si nos quedamos en que hay un orden jurídico municipal, pero sin atender a las razones del proyecto, no sé qué significa esto. ¿Estamos desechando el proyecto? Yo estoy a favor del proyecto de la ministra.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Claro.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sí, es que no estamos discutiendo si hubo un orden jurídico municipal, sino en última instancia cuál es el alcance, hasta dónde llega ese orden jurídico municipal; y aquí ha habido posiciones radicalmente opuestas, aunque ha habido intentos de acercamientos: Los que consideran que hay una subordinación de la actividad del Municipio a la Legislatura; y lo que es la posición del ministro Silva, tal y como la entiendo yo; y los que mantenemos otras posiciones diversas. Por eso yo creo que no nos saca de ningún apuro el votar si hay un orden jurídico municipal, lo que hemos discutido estos días es qué alcance tiene ese orden jurídico municipal.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias. Si vemos el problemario, muchas de las preguntas que están planteadas las hemos ido abordando el día de hoy, aun cuando no con el mismo orden en el que están planteadas. Por ejemplo la pregunta

número..., la última, la 9 me parece que es, ya la abordamos, la trece, perdón.

Yo lo que pediría es esto: Teniendo en cuenta los temas que hemos discutido el día de hoy, y dado que son las dos y cuarto de la tarde, podríamos mañana ver cuáles de estos distintos temas están relacionados con los temas de la discusión de hoy, y podríamos votar con respecto a ellos.

Después van a venir otros que sí tienen necesidad de una votación particular, por ejemplo, estoy en la página 31, ¿cómo debe interpretarse el inciso E) de la fracción II?, pues esa no hemos entrado a ello.

Entonces creo que lo que hoy discutimos es mucho más grande que las tres o las cuatro primeras preguntas, porque lo está cubriendo, propongo que presentáramos, dado que está muy claramente ya la posición de cada uno, una votación semejante a la que usted planteo, primero si es orden municipal y segundo, cuáles son estas relaciones, que era prácticamente lo que se estaba planteando, y ver cuáles de los temas del problemario quedan resueltos con esta discusión el día de hoy, y mañana continuar con las que nos vayan quedando, tratando de que fuera en el orden en que están presentadas.

Creo que con una solución así podría ser más claro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente. Tomando en consideración que creo que el proyecto bueno es éste, que dice: Proyecto de engrose de los temas ya discutidos por el Tribunal Pleno, relativos a los asuntos municipales, en el que incluso viene en partes sombreadas lo que le cambiaron. Yo creo que el proyecto sí recoge todas estas impresiones que ya hemos platicado el día de hoy.

Si no mal entiendo, lo que dijeron también dentro de las discusiones, era que se eliminaba lo de la parte de densidad formativa, eso deben de eliminarlo, todavía está en el proyecto. Sí, está. Entonces es otro. Entonces ya no sabemos cuál estamos votando, porque yo el único que tengo después del proyecto original es éste, que fue el que yo revisé y estudié y sobre éste, lo que les diría que hay en diferencia con lo que hemos discutido, es lo relacionado con densidad formativa, lo relacionado con el cuadro sinóptico que tendría que cambiar substancialmente con esto; y, finalmente, el desarrollo del cuadro sinóptico y algunas precisiones que se hacen al final del análisis legislativo, cuando se dice: lo que quiso decir la reforma es esto, y se hace un listado de conclusiones, dónde sí puede haber muchas divergencias con lo que ahorita aquí se manejó.

Fuera de eso, creo que todo lo demás recoge este proyecto lo dicho, pero me dicen que hay un tercero, entonces sí ya no sé.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo creo que incluso por lo que en este momento se ha dicho, conviene que en este momento no precipitemos una votación. Yo el día de mañana recogiendo las distintas iniciativas que se han presentado sobre la votación, pues trataría de ir presentando los distintos temas, si alguien quiere añadir algo en relación con cada tema, lo añade, si algunos temas piensan que amerita una votación especial, lo encorchetamos, como ahora se dice, y los demás temas los iremos votando. Finalmente esto, pues ha sido tomado del proyecto que nos presentan ya como definitivo proyecto para la discusión.

Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Digamos, el último proyecto hasta antes de estas discusiones, por supuesto, es el que dice: Proyecto de engrose, derivado de las sesiones plenarias de fechas 11 y 13 de mayo, es éste.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Entonces hay otro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Cuántas páginas tiene?

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Tiene 101 páginas.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Este empieza precisamente por el Considerando Séptimo, y termina en la 101, efectivamente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, yo creo que esto permitirá que todos precisemos estas cuestiones y el día de mañana continuaremos con estas discusiones, y en su momento con la votación.

El día de mañana se cita a la sesión solemne conjunta con el Consejo de la Judicatura Federal, en que protestarán dos magistrados de Circuito a las 10:15 de la mañana, y a las 11:00 horas para los asuntos listados, que continuaremos con la lista del día de hoy.

Se levanta la Sesión.

(TERMINÓ LA SESIÓN A LAS 14:20 HORAS).