

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 31 DE MAYO DE DOS MIL CINCO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS
I.- 12/2001	<p style="text-align: center;">ORDINARIA DIECIOCHO DE 2005.</p> <p>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>(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS)</p>	3 A 68 EN LISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES TREINTA Y UNO 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 11:15 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 54 ordinaria, celebrada ayer.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración del Pleno el acta con la que acaba de dar cuenta el señor secretario, consulto 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.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continúa el asunto a consideración del Pleno.

Recordarán que cuando ayer estábamos ya ante la posibilidad de votar, hubo alguna moción del señor ministro José Ramón Cossío, a fin de que viéramos con mayor serenidad toda esta problemática que se ha discutido, y posteriormente y así lo anuncié, además del punto primero en que ya habíamos recogido alguna votación, podríamos ir viendo los siguientes puntos sobre la base de que si alguien quisiera añadir algo, tanto de manera genérica como de manera específica, podría hacerlo. Por ello, nuevamente someto el asunto a consideración de ustedes.

Yo quisiera hacer algunos comentarios, atendiendo a esta amable invitación del señor ministro José Ramón Cossío y habiendo localizado esa versión de 101 hojas que tampoco ya la tenía, he visto algunas cuestiones que pienso que merecerían destacarse y alguna que para mí, probablemente diera lugar a una reflexión que podría facilitar mucho el análisis de los problemas posteriores, naturalmente corroboré que en ningún punto del proyecto de esta parte general, se habla de reglamentos autónomos, pero también corroboré que siguen los reglamentos autónomos, concretamente cuando se habla de los reglamentos municipales, se establecen dos incisos, el inciso a), que está en la página 89 que aun empieza diciendo: “El reglamento tradicional de detalle de las normas”, luego hace referencia a los reglamentos heterónomos, proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de una ley, reglamentos que tienen que estar desarrollando con minuciosidad lo que ya está previsto en la norma, pero si ven ustedes la página 92, existe el inciso b), “los reglamentos derivados de la fracción II, del artículo 115 constitucional, esto es: bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general etcétera”; segundo párrafo “es importante destacar nuevamente que si bien esta nueva categoría de reglamentos municipales, tiene un contenido material propio, el mismo no puede contradecir la Constitución Federal, ni a las de los Estados, así como tampoco las Leyes Federales o Locales”, siento que esto fue ejemplificado por el ministro Ortiz Mayagoitia en el caso de un organismo descentralizado que iba a velar por el respeto a los derechos humanos en algún Estado de la República, entonces él puso mucho énfasis en decir aquí no se está desarrollando ninguna ley, aquí no se está en la situación clásica del reglamento heterónimo, aquí es algo que puede estar desvinculado de todas las leyes, pero no debe contradecir nunca el orden jurídico nacional, en eso pienso que todos hemos estado de acuerdo.

Si seguimos leyendo, vamos a advertir que todo este desarrollo viene a presentar un reglamento autónomo, reglamentos autónomos y yo siento que aquí es donde está la gran contribución del proyecto; la gran contribución del proyecto, es algo que ya deriva de la reforma de 1999, dice: “para tal efecto señala derechos y obligaciones de los particulares –es la página 99- en diferentes reglamentos y bandos de policía y gobierno, entre los que podemos encontrar justicia cívica municipal, diversiones y espectáculos públicos, anuncios y letreros, bebidas alcohólicas, cantinas, bares y depósitos de cerveza, aparatos electromecánicos y sonoros, expendios de carne y aves”, y continúa la lista de materias estrictamente municipal que no puede contradecir la Constitución Federal, no puede contradecir la Constitución Local y tampoco deben contradecir las leyes locales, porque estamos en una materia propia de la entidad federativa, pero que tienen su desarrollo autónomo desvinculado de cualquier ley y finalmente, esto tendría que reflejarse necesariamente en el esquema de la página 56 y que sería en la línea del anterior esquema, en donde dice: “Reglamentos Municipales” habría que abrir una llave que dijera heterónomos y autónomos y los autónomos son los que están en la páginas 92 y 93, pero esto está en relación con algo en lo que yo no coincidiría con el proyecto, que está en las páginas 82 a 86 y que yo no veo como se deriven del inciso e) de la fracción II del artículo 115, como ustedes advertirán dice: “el objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior, es decir las leyes que ahora tienen alguna denominación frente a la tradicional, es decir las leyes en materia municipal, las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes” ¿qué es lo que siento yo que aquí, no deriva de la Constitución? Pues lo que se señala que de ello se sigue que si bien en este inciso se otorga a la legislación una facultad muy amplia para emitir todo tipo de normas relativas al funcionamiento municipal, lo cierto es que la aplicación de esta normas será únicamente supletoria en los

municipios que no cuenten con la reglamentación correspondiente, razón por la cual como lo expresa el dictamen, su aplicación será temporal, esto es en tanto el Municipio expida las disposiciones relativas, perfecto, no hay duda en la legislatura estatal, puede emitir normas que van a regir supletoriamente mientras el Municipio no emite sus propias normas ¿cuáles son sus propias normas? Bueno pues sus propias normas son las que más adelante se especifican como reglamentos autónomos o como reglamentos heterónomos, pero de donde se sigue que las legislaturas están impedidas para emitir ese tipo de normas, al contrario está previéndose que pueden estar aquí, o sea que una legislatura de un estado, de acuerdo con el inciso e) de la fracción II del artículo 115, puede entrar al detalle, puede entrar al detalle, ¿por qué? Porque precisamente eso es lo que se prevé, mientras el Municipio no tenga esas normas, cómo va a aplicar el principio de que los actos de autoridad deben estar fundados en ley, y más adelante se reafirma: “todos los actos de los municipios deben fundarse en ley” ¿cuál si no existe? Y puede existir o porque la legislatura la tiene en los dos renglones, reglamento autónomo, reglamento heterónimo, o porque ya el Municipio tenga sus propias reglas, pero que es lo que fácticamente va a determinar si se aplica lo que dijo la legislatura y que sería propio del Municipio que está en el inciso e), todo lo que está en el inciso e) es propio del Municipio y solo supletoriamente lo dice la legislatura que todo, todo, precisamente porque puede haber municipios, el caso de Oaxaca, más de 500 municipios, por lo pronto la legislatura puede establecer todas las reglas que regirán a todos los municipios, mientras no haya reglamentación municipal eso se aplica y existe el orden jurídico municipal que funciona con la supletoriedad de la norma establecida por la legislatura local, si un Municipio se queja y es donde yo veo una gran coyuntura para que los demás asuntos los resolvamos fácilmente, si un Municipio se queja, aquí me están invadiendo porque esto es mío, pues fíjate que en

principio son muchos municipios y no vamos a anular la Ley Municipal que es de contenido municipal, si tiene que seguir rigiendo para otros municipios y para ti y aquí está lo fáctico, para que digas que se está excediendo tienes que demostrar que tu ya tienes tu reglamento y que se pretende que cumplas con la ley que sólo funcionaba supletoriamente y esto no lo dejamos a una tarea de la Corte, es la Corte la que va a decir, ah pues esto es municipal, no, no, no es municipal si lo que dice la Corte y sobre eso podrán hacer reglamentos municipales, pero mientras no hagan reglamentos municipales, rige la Ley Estatal en lo que es el inciso e), disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes; aquí es dónde hay algo que yo no veo como deriva de la Constitución, ante la simetría de los ayuntamientos que forman nuestro país, el Órgano Reformador previó la posibilidad de que algunos de ellos no contaran con la infraestructura suficiente para emitir; de manera inmediata los reglamentos respectivos, razón por la cual creó esta disposición que establece la posibilidad de que los ayuntamientos fundamenten su actuación en la Legislación Estatal, hasta en tanto emitan sus normas reglamentarias, -perfecto- de esta forma se evitan lagunas normativas en el ámbito del gobierno municipal, pues la Legislación emitida con detalles por las Legislaturas Estatales por virtud de autorización constitucional, impedirá la paralización de funciones de los ayuntamientos pequeños o insuficientemente regulados que podrían ocurrir ante la ausencia de un marco normativo, -perfecto, pero seguimos unos párrafos adelante- en este tenor resulta indispensable señalar que es prácticamente imposible que la Legislatura Estatal, puede emitir normas específicas para cada uno de los municipios que lo integran, razón por la cual, será un marco normativo genérico que regulará tanto a los municipios con un elevado nivel de desarrollo como los que no la tienen, -no, eso no se sigue del inciso e), del inciso e) simplemente se establece aquí la Legislatura puede establecer supletoriamente

leyes municipales, ¿cuáles?, todas. De dónde se sigue de la Constitución que hay posibilidad de que se establezca que solamente unas leyes genéricas, pero en problema técnico si son leyes genéricas, y los municipios que no tienen todavía sus reglamentos en qué se van a fundar. Entonces, yo esto lo veo contradictorio, precisamente la fórmula que se desarrolla en los párrafos que me permití dar lectura está señalando, la idea es: Que mientras los municipios no tengan sus reglamentos, se aplican las leyes que conforme al inciso e) dictan las Legislaturas Locales. En el momento en que tengan sus reglamentos, ya no tienen por qué aplicarse las Legislaturas Locales, en ¿qué materia?, en todas las del Municipio, las de reglamentos heterólogos y las de reglamentos autónomos.

Dice el siguiente párrafo, también creo que yendo más allá de lo que establece la Constitución, lo anterior conllevará que en norma local se regulen cuestiones que no sean aplicables a todos los municipios por contar estos con distintas necesidades y realidades sociales, así se regularán órganos cuya existencia se justifique y cuyo funcionamiento se pueda sufragar en un Municipio desarrollado o de alta concentración demográfica, etcétera, va en la misma línea, y siguen los siguientes párrafos, si vemos el inciso e) de esta fracción II, pues nunca da base para estas consideraciones, diría las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes, siempre y cuando se refiera solo a cuestiones genéricas aplicables a todos ellos, y eso no lo dice; pero además, nuevamente el problema técnico, y entonces, qué hacen los municipios en estas cuestiones de detalle, ¡bueno! Pues no pueden aplicar ley, no pueden actuar conforme a la ley, y entonces se crea un vacío, el Municipio no podría actuar porque toda autoridad, como muy atinadamente se dice más adelante, tiene que fundar sus actos en ley. Esa ley es en lo que es materia que puede establecer la Legislatura, esa ley, en lo que es materia que puede establecer el Municipio,

si tiene ya sus reglamentos, en esos reglamentos; si es materia que en los términos del inciso e) pueda establecer la Legislatura, pues mientras no haya reglamento en los términos de esa ley, y así se perfecciona el sistema.

Yo debe decir, que reafirmo mi felicitación a la señora ministra y a su equipo por este trabajo; pero si en este aspecto, me atrevo a apuntar que no veo el sustento jurídico, para que se establezca una limitación a la legislatura, de que hay materias en las que no puede legislar, cuando precisamente el inciso e), está previendo esa situación, que puede y debe legislar para así prever, que los municipios que no tengan reglamentos, si tengan un marco legal que supletoriamente establece la Legislatura Local.

Dicho de otra manera, me parece a mí que el sistema de la Constitución en el artículo 115, en su fracción II, inciso e), está previendo muy sabiamente, una situación de legislación municipal que puede dictar la Legislatura Local, para que actúe subsidiariamente, y que lo único que hace que no se aplique esa legislación Estatal, es que el Municipio, ya tenga su propio reglamento, y esto además en la práctica pienso, que funciona perfectamente.

Un Municipio que sin tener su reglamento, venga a una Controversia Constitucional, diciendo, es que la Ley Municipal, se está metiendo en lo que a mí me toca; lo que debe hacer, es que su Ayuntamiento, elabore su reglamento y en ese momento aplica su reglamento, y ya no es aplicable, yo creo ni siquiera ahí hay que plantear controversia constitucional, automáticamente aplicando el inciso e), ya no es aplicable lo que haya establecido la Legislación Municipal, en este renglón a ese Municipio; pero se da en todos los demás.

Tomo el ejemplo de Oaxaca. Imaginémonos ¡Claro! Los legisladores no tienen que ser tan cuidadosos, pero imaginémonos, mas aún que se trata de Oaxaca, que la Legislatura Local, es muy cuidadosa y que va estableciendo exactamente legislación para los municipios, en los términos de la fracción II, inciso a). ¡Bueno! Y viene la ley, y llega Legislación para los municipios de Oaxaca, en los términos del inciso e) de la fracción II. ¿Para quién es aplicable? Para todos los municipios y ahí en los municipios puede tener un capítulo de los aspectos genéricos, y luego puede tener un capítulo para el Municipio de Putla, y así seguir sucesivamente, y los quinientos restantes. El Municipio de Putla, dice: Bueno, por qué voy a estar sujeto a esta Legislación del Estado, si en estas materias ya la Suprema Corte dijo, que son mías y entonces se reúne el Ayuntamiento y aprueba su reglamento minucioso. En ese momento aplica su reglamento, ya no tiene que hacerle caso, a lo que había establecido una Ley Local, en los términos del inciso e), es supletorio.

Para mí esto es lo que simplifica notablemente el problema, porque de otro modo, vamos a entrar ante una situación en que paradójicamente vamos a invalidar para ese Municipio, la Ley Municipal y lo vamos a dejar sin legislación, si es que consideramos que es de las materias municipales, por qué, porque no tiene reglamento.

Entonces en ese aspecto, yo me apartaría del proyecto, y en todo lo demás yo sugeriría que se dijera abiertamente que sí hay reglamentos autónomos, que eso se ponga en el esquemita, porque la explicación que se hace del esquema, de pronto como que se le olvida que hay un inciso a) y un inciso b) y sólo habla de reglamentos municipales, dentro de ellos hay dos especies.

Señora ministra Sánchez Cordero tiene la palabra.

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

Bueno yo quiero sumarme a la felicitación a mí equipo de trabajo, porque realmente han estado trabajando muchísimo en este asunto, entonces muchas gracias ministro presidente y yo quiero realmente endosárselos a estas tres bellísimas secretarías,

Bueno, pero en adición a lo anterior, señor ministro, yo creo que sí se dice en el proyecto, yo sé, o trato de entender cuál es el punto de vista; es decir, el proyecto lo que trato de hacer y aquí se dice en el cuadro, es que estas leyes en materia, -aquí lo tengo- el objeto de las leyes en materia municipal y cuando hablamos de estas leyes marco, de estas leyes homogeneizantes, nos estamos refiriendo a los incisos a), b), c) y d), pero efectivamente, nosotros no estamos diciendo otra cosa en relación al inciso e), es decir, si vemos la página ochenta y dos, aquí empezamos a analizar el inciso e), y decimos en el inciso e), se establece y estamos haciendo una transcripción literal del dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, en el inciso e), se establece que las Legislaturas Estatales expedirán las normas aplicables a los municipios que no cuenten con los reglamentos correspondientes, y estamos totalmente de acuerdo con lo que acaba de decir el ministro presidente, es decir, la norma que emite el Legislativo para suplir en estos casos la falta de reglamentos básicos y esenciales de los municipios, será de aplicación temporal, en tanto el Municipio de que se trate emite sus propios reglamentos; nosotros ya en las siguientes páginas, en la página ochenta y tres y siguientes, estamos ya dándole, digamos parafraseando y dándole cierta lógica a este dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, decimos, de ello se sigue, si bien en este inciso se otorga a la

Legislatura una facultad muy amplia, ya la estamos distinguiendo de la ley marco, de la ley homogeneizante, y ya nos estamos yendo específicamente a este inciso e), y dice, de ello se sigue que si bien en este inciso se otorga a la Legislatura una facultad muy amplia, para emitir todo tipo de normas relativas al funcionamiento municipal, lo cierto es que la aplicación de estas normas, será únicamente supletoria en los municipios que no cuenten con la reglamentación correspondiente, razón por la cual, como lo expresa el dictamen, su aplicación será temporal, esto es, en tanto el Municipio expida las disposiciones relativas, y así seguimos nosotros desarrollando este inciso e); también quisiera yo hacer una precisión, se quitó el término reglamentos autónomos, y como lo señalaba yo el día de ayer, se empezó a hablar de un nuevo tipo de Reglamentos Municipales, derivados directamente de la Constitución Federal, en la fracción II del 115, y aquí lo tenemos, incluso en el problemario en la página treinta y cinco, tratamos de quitar todo lo que dijera autónomo, porque cuando nosotros presentamos el proyecto por primera vez y lo presentamos con reglamentos autónomos, la palabra en si misma causo mucho ruido, entonces dijimos, vamos a quitar todo esto y vamos a hablar de estos reglamentos derivados, estrictamente en la fracción II del 115, pero yo coincido con el señor ministro presidente, en que, podría ser una solución muy importante, inclusive para todos los proyectos que tenemos para la vista de nosotros, ya en especial las Leyes Orgánicas Municipales, que tomemos en consideración, esta supletoriedad y esta temporalidad en donde la Ley Municipal se haga cargo de estas cuestiones propias ya de la reglamentación municipal, en tanto que no reglamente los municipios estos aspectos; sin embargo, en algunos de estos proyectos, no solamente vienen por invasión de esferas, hay otros que vienen preceptos que pretenden o impugnan como inconstitucionales por cuestiones de estricta legalidad, y ese sería entonces ya otro tratamiento, en razón de la invasión de

esferas, sí podríamos manejar exactamente esto que nos está diciendo el ministro presidente, y que me parece que es una solución muy atendible, sobre todo para todos los casos y todos los proyectos que vienen posteriormente; sin embargo, sí quisiera yo hacer esas precisiones, y además con el nuevo cuadrito que nosotros le estamos dando, ahí venimos precisamente dando en materia municipal, Leyes en Materia Municipal derivadas de la fracción II constitucional, venimos diciendo precisamente, o sea lo que decía el ministro Cossío, de fuente constitucional, venimos hablando de estas bases generales, ley marco, casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes ley marco, normas de aplicación general para celebrar convenios, y prestar servicios públicos y administración de contribuciones ley marco, asunción del Estado, todas estas son, excepto las normas aplicables a falta de reglamentos municipales, que es el último punto en donde sí entraría la ley y ya esta ley se haría cargo temporalmente y supletoriamente, en tanto que el Municipio no reglamente, no expida sus propios reglamentos, yo creo que todo esto se puede coordinar, yo creo que, a lo mejor es cuestión de matiz, o a lo mejor es cuestión de una diferente redacción, pero estoy completamente de acuerdo, y no sé si los ministros estarían de acuerdo en que volviéramos al término autónomo, reglamento autónomo como tal. Gracias señor presidente.

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

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señores presidentes, habíamos estado reservando el tema del inciso e) como algo aparte de la decisión primaria de si la reforma al artículo 115 constitucional vino a integrar un nuevo orden jurídico dentro del gran orden jurídico nacional; sin embargo, creo que es muy importante que se aborde, ya lo ha hecho la

señora ministra Luna Ramos, ahora lo hace el señor presidente, y yo quiero también echar mi cuarto de espadas como suele decirse, al respecto, digo lo siguiente: "La fracción II del artículo 115 constitucional le otorga a las Legislaturas Estatales dos atribuciones en materia municipal, –otras más, pero me refiero a la fracción II– la primera es que den las bases generales sobre el gobierno municipal y sus atribuciones; es decir, que las Legislaturas emitan la ley marco en materia municipal; la segunda consiste, en que las Legislaturas emitan disposiciones de detalle sobre esas mismas materias municipales aplicables solamente en aquellos municipios que no cuenten con la reglamentación correspondiente, con la característica de que en el momento en que el Municipio emita sus propios reglamentos queda separado automáticamente de la ley; no son estas disposiciones vinculantes sino complementarias o suplementarias de la actividad cuasi legislativa o municipal"; aquí se nos presenta un gran problema, pero es un problema que tiene que ver con técnica Legislativa y esto por la óptica que nos presenta la solución de todos los proyectos, creo que es importantísimo elucidarlo, ¿cuál sería la técnica legislativa correcta para que las Legislaturas cumplan con estas dos atribuciones?, a mí se me ocurre, uno puede emitir una ley marco y por separado una ley complementaria aplicable solamente por aquellos municipios que carezcan de disposiciones municipales, dos cuerpos normativos separados le darían a esto muchísima claridad, puede también emitir una sola Ley Orgánica Municipal, en la que precisará, éstas son las normas que constituyen la ley marco y éstas son las que pueden acoger voluntariamente los municipios que no tengan; podría también emitir una ley marco y también por separado disposiciones aplicables para un Municipio en especial o por categorías de municipios, a veces se basan en número de habitantes, en "X" circunstancias, en esto es libertad de la Legislatura elegir la técnica legislativa más adecuada para ejercer sus facultades; pero atención, podría

también la Legislatura emitir una sola ley con la cantidad de preceptos municipales que sean necesarios para cubrir a la par, ambos requisitos; es decir, ley marco y ley supletoria, esto es lo que sucede en los casos que se nos presentan; aquí hay un gran problema, porque no está claro para los municipios ¿cuáles son las disposiciones que constituyen la ley marco, y cuáles aquellas de las que puede prescindir libremente y emitir un reglamento separado?; pero tenemos que pensar, por ello es inconstitucional la ley, porque escogió una mala técnica legislativa, puede ser una ley inconstitucional, para un Municipio que tiene sus reglamentos y no serla para el vecino que no tiene reglamento; en materia legislativa hemos dicho que la fundamentación y motivación en esta materia de ley se cumple cuando los Congresos actúan dentro de sus facultades; nos hemos echado auestas la gran tarea de decidir nosotros cuáles son aquellas disposiciones reservadas al ámbito exclusivo de la potestad municipal que no puede invadir la Legislatura; ahora el señor presidente nos propone lo contrario, en una ley amplísima que llega hasta el detalle, la legislatura ha dado las bases y ha dado a la par aquellas disposiciones que pueden acoger los municipios que no tengan emitidos reglamentos, pero nos dice él, esto en modo alguno impide que los municipios digan con fundamento en el artículo 115 constitucional, fracción II y por eso me atrajo mucho el calificativo de “reglamentos de fuente constitucional”, yo me aparto de la ley en estos temas y emito mi propio reglamento, ¡atención!, aquí la ley no es vinculante, es de aplicación potestativa para el Municipio y puede libremente separarse de ella, el problema de subordinación de estos reglamentos de fuente constitucional tiene que ver con las bases generales nada más, pero no con las normas de detalle que el Municipio puede elegir libremente y decir: “éstas me gustan, me las quedo las aplico, éstas no me gustan y emito un reglamento municipal que transite por otra circunstancia”; a mí esta solución, la verdad me gusta, porque finalmente el reproche a las leyes que

se han impugnado, si bien lo vemos va a hacer exclusivamente de técnica legislativa, “no debiste juntar en una misma ley todas las disposiciones, tienes que decir con toda precisión, éstas normas de detalle son de aplicación temporal y solamente para aquellos municipios que no tengan sus propios reglamentos”, pero esto ya lo dice la Constitución, no tiene porqué repetirlo expresamente la legislatura, como técnica legislativa sería muy sano, muy conveniente que así procediera, pero no le vamos a declarar inconstitucional una ley porque por esta falta de precisión, veo en esto una gran ventaja, cada Municipio tiene por ahora, cuando menos en el caso de Aguascalientes, frente a una ley así, cada Municipio tiene por ahora la libertad de decir: “la reserva de mis potestades constitucionales la llevo hasta acá, lo demás lo respeto como ley marco”, y si en esto es el Municipio quien se excede porque incursiona en aquello que es materia de una disposición general, la controversia será inversa, será la legislatura quien nos diga: “este Municipio rebasó su competencia constitucional para emitir reglamentos, porque se metió con una cuestión que es base general”; esta propuesta del presidente, tiene una gran ventaja en estos casos, nos permitiría casi decir, con lo que ya llevamos discutido más esta idea, sostener la constitucionalidad de la ley, pero, dejar claramente establecido que el Municipio actor puede emitir sus reglamentos de detalle apartándose de aquellas normas que estime que no le deben ser aplicadas.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ofreciendo una disculpa por intervenir, no obstante que hay alguien que pidió la palabra, porque va en la misma línea de pensamiento y hay algo que probablemente tenga que ver más con el lenguaje que usó el ministro Ortiz Mayagoitia, que habló de zoom un poco optativas, voluntarias para los municipios; pero yo creo que finalmente el destinatario de toda norma jurídica, por un lado, es la autoridad y por otro lado es el gobernado, entonces si no hay reglamento municipal y existe la ley estatal que está aplicándose

supletoriamente, es obligatoria para el Municipio, si él quiere realizar un acto que va a afectar a un gobernado, le quiere dar una orden, quiere estar establecer una prohibición, en qué lo va a fundar, pues en la ley estatal, en las áreas que podría él reglamentar pero que mientras no reglamente es obligatoria la aplicación de esa ley estatal, pero naturalmente en el sentido de que finalmente depende del propio Municipio el apartarse de ello, ahora podría decirse, en qué materias, y allí es otra de las grandes aportaciones del proyecto y allí el proyecto aterriza y señala, esto ya es de detalle y es ya una orientación, no es la legislación la que lo va a establecer sino que gracias a estos asuntos, ya la Corte se adentra, profundiza, y dice, éstas ya son cuestiones de detalle y entonces ya les estamos dando la orientación en todo esto y si no tienen sus reglamentos municipales pues establézcanlos y entonces ya se enriquece mucho el sistema, porque entonces sí ya se entra a las peculiaridades de cada Municipio y se fortalece lo que está substancialmente en el fondo de esta problemática que es la autonomía municipal y el fortalecimiento a la autonomía municipal. Bueno, esperando que me disculpen. Señor ministro José Ramón Cossío tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente, un poco en la línea de usted, creo que aquí están en tensión, digamos dos elementos, por un lado el de la autonomía Municipal, pero en otro lado, lo llamo así simplemente para ahorrar tiempo, una idea de completitud normativa al interior del Municipio, qué quiero decir con esto, que me parece que se está garantizando a los habitantes de los municipios, también, el que siempre existan normas jurídicas que resuelvan determinado tipo de problemas, creo que esto es de ida y vuelta, es justamente en donde yo iba, entonces me parece que lo que tenemos que hacer es en el caso del inciso e), garantizar por vía de estándar dos principios: primero, que las leyes se limiten a los casos en que no existan normas municipales; y,

segundo, que exista también la condición de que las normas dejen de aplicarse en los cuales aparezcan las mismas normas municipales, creo que garantizadas estas dos cuestiones, entonces sí se redondea la situación general, los habitantes de los municipios tienen o cuentan siempre, en esta condición, con normas jurídicas que les van a ser aplicables; en segundo lugar, las legislaturas, les estamos dando la potestad, no dando porque la Constitución se las reconoce, es una forma de hablar, les estamos reconociendo a través de esta interpretación la posibilidad de que complementen todo el orden jurídico municipal en estas materias. Y en los casos en los que se establezca estas normas, se retira, pero también se establece la condición, creo que esto va a ser materia de algunas controversias constitucionales porque siempre va a quedar una zona de penumbra, va a ser compleja esa zona, en el sentido de que el Municipio va a decir, oye, yo reglamenté todas estas materias a partir de las bases generales, entonces tú retracta de la aplicación de las normas legislativas, ahí me parece que va a quedar una zona de penumbra, por lo demás muy pequeña ya en condiciones materiales no le veo el problema, sí creo que va a dar lugar a algunas controversias, pero en fin, son muy, muy puntuales, pero también me parece que se garantiza este principio donde siempre y necesariamente habrá normas jurídicas que aplicar dado que las materias que están recogidas en los otros cuatro incisos son muy delicadas para una buena convivencia municipal, a mí me parece una muy buena solución también, simplemente quería decir que lo podríamos construir por vía de estándar en el sentido de, sí puedes crear las normas y también te tienes que salir cuando ellos las hayan creado. Jugando con esas dos cuestiones me parece que garantizamos una condición completa de aplicación para las personas que habitan esos municipios.

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

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias señor presidente. A mí las últimas intervenciones me han hecho ver otro ángulo del problema, el ángulo referente a los gobernados que están bajo la autoridad del Municipio, porque aquí verdaderamente nos estamos preocupando por ver hasta dónde llegan las facultades reglamentarias del Municipio, y es correcto porque este es el planteamiento original o básico, pero aparte de eso, también, hay una trascendencia para los habitantes del Municipio y ellos pueden tener a través del medio constitucional que tienen a su alcance, que es el amparo, o algunas otras acciones de carácter ordinario para poner en entredicho aquellas resoluciones, aquellos actos del Municipio que estén basados, sea en la ley o sea en el reglamento, de ahí la importancia mayúscula que tenga este aspecto que estamos examinando. A mí lo que me preocupa fundamentalmente también es si efectivamente los municipios pueden expedir reglamentos autónomos o no, hasta donde he entendido de la intervención del señor presidente, me parece que se inclina porque efectivamente, los municipios tienen facultades para expedir reglamentos autónomos y aquí es donde yo todavía no estoy plenamente convencido, en anteriores sesiones, yo he dado lectura al artículo 115, tratando de resaltar todas aquellas facultades que tienen las Legislaturas Estatales para expedir leyes, para expedir normas en relación con los municipios.

Creo que todas ellas, con excepción de la fracción II, que tiene un conocimiento, un entendimiento distinto, pero todas ellas están dando regulaciones, están dando normas que los municipios pueden efectivamente reglamentar, ir pormenorizando, pero todas ellas con la excepción de la fracción II, —repito—, están o pueden ser reglamentadas de una manera heterónoma, o para no utilizar la palabra subordinado que tanto resquemor ha causado en otro momento, el reglamento clásico, el reglamento heterónimo, que puede, efectivamente, ir desarrollando, pero sin apartarse

fundamentalmente del hilo conductor que establece la norma legal, pero fuera de esto que, —como digo—, está regado en todo el artículo 115, poniéndose a ver la fracción II, esto ya tiene otras características que son las que nos han consumido tanto tiempo.

Estas características implican, porque desde la entrada, la fracción II, habla de bases generales, y recordemos que esa expresión de bases generales, es la que ha originado este interesante y muy bien elaborado estudio, pero si nosotros leemos esas bases generales, en donde se le dan facultades al Congreso Local para establecerlas, tenemos que hacer una clasificación entre los cuatro primeros incisos a), b), c) y d), por una parte y al inciso e) por la otra, como bien se ha dicho y expresamente por el señor presidente.

Para mí, ambas clases de incisos o de facultades legislativas, están muy ligadas y dependen unas de otras, para empezar con las facultades legislativas del inciso e), a mí me parece que en éste, como se ha dicho, el Congreso Local, tiene facultades para a todo detalle, en cada una de las atribuciones que se le puedan corresponder al Municipio, cuando no tiene reglamentación al respecto, y puede llegar, —insisto—, hasta los más pequeños pormenores.

Pero eso tiene que relacionarse con los otros cuatro incisos, quiere decir entonces que en los cuatro incisos anteriores, lo único que puede hacer, y nos lo ha aclarado bastante bien el señor ministro don Guillermo Ortiz Mayagoitia, ahí puede utilizar el legislativo diferentes formas de hacer, puede poner por ejemplo, dos leyes separadas, o bien dos grandes capítulos de una misma ley, por una parte, dando las bases genéricas esenciales o nucleares, —diría yo—, y por el otro lado para aquellos municipios que no tengan reglamentación sobre estos cuatro incisos a que me acabo de referir, — e insisto, son los

cuatro incisos—, no es todo el artículo 115, nada más los cuatro incisos, aquí, aquellos que no tengan reglamentación, yo se las voy a poner de la manera más completa y pormenorizada posible.

Eso quiere decir que tratándose de los otros cuatro incisos, ahí, y para la generalidad o para todos aquellos municipios que efectivamente tengan reglamentación o que estén dispuestos a hacerlo, solamente puede dar los puntos fundamentales, y aquí es donde yo veo la necesidad y la posibilidad de encontrar autonomía en la reglamentación, pero me estoy refiriendo a esa parte diferente de la nuclear, diferente de la esencial, diferente de la general, en donde se le dan facultades, aquí directamente por la Constitución para que el Municipio efectivamente, no, no es que se aparte, es que tomando como punto fundamental los fundamentos esenciales que da a la ley, pueda adaptarlos con toda libertad, obviamente con la libertad que debe entenderse, de respeto a la Constitución Federal, a la Constitución local, a las leyes en general, pero puede hacer ahí, perfectamente bien, de manera autónoma y ahí es donde yo aceptaría la autonomía perfectamente para que cada Municipio, tomando como punto de referencia lo esencial, vaya poniendo en cada uno de sus territorios, la parte que le corresponde como propia, como personal; por eso cuando se dice: debemos entender que los reglamentos que expida el Municipio pueden hacerlo autónomamente, apartándose de lo que diga la ley; ahí yo no estoy muy convencido todavía, para mí que en ninguna parte del artículo 115 constitucional, ni en ninguna parte del dictamen emitido al respecto después de oír tantas opiniones de todos los partidos como opiniones hemos dado aquí, en ninguna parte se asentó en la Constitución; el Municipio puede hacer el reglamento que de una manera completa le venga en gana y digo que eso no es

posible; toda autoridad debe tener cuando menos un punto de referencia a través de la ley, a través de aspectos que lo cometen con toda la pirámide jurídica, porque si no, estamos poniendo en manos del Municipio; no es que yo me oponga a ello, pero es que a mi ver, no deriva de la Constitución.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A ver si logro de alguna manera sensibilizar al señor ministro Decano.

A mí me pareció ayer que vi este documento y que ya venía en algunos anteriores, que es fundamental lo que aparece en la página 41, que es el dictamen emitido por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados; ha sido una de las técnicas de interpretación de la Corte, valederas, el recurrir al proceso que sirve de antecedente a las disposiciones legales, siempre y cuando estas disposiciones, finalmente sean la conclusión a la que llegan después de todos esos elementos introductorios, no cuando dicen lo contrario a la ley; bueno en este caso dice: “la intención de esta Comisión Dictaminadora consiste en fortalecer el ámbito de competencia municipal y las facultades de su órgano de gobierno, por ello se propone, tal y como lo plantean los autores de las iniciativas antes descritas, delimitar el objeto y los alcances de las leyes estatales que versen sobre cuestiones municipales, lo que se traduce en que la competencia reglamentaria del Municipio, implique de forma exclusiva los aspectos fundamentales para su desarrollo, de ahí que se define y modifique la fracción II el concepto de base normativas por el de leyes estatales en materia municipal, conforme a las cuales los ayuntamientos expiden sus reglamentos y otras disposiciones administrativas de orden general.” Está hablando de forma

exclusiva. Y luego sigue: “Dichas leyes se deben orientar a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que le den un marco normativo homogéneo a los municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada Municipio.” La primera parte es lo homogéneo a todos los municipios; la segunda, cuestiones específicas de cada Municipio. En eso no debe intervenir, ahí es donde está lo exclusivo del Municipio. “En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario, como facultad de los ayuntamientos, todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal, así como para la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos circulares y demás disposiciones de carácter general, mientras que las leyes estatales en materia municipal contemplarán lo referente al procedimiento administrativo conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos y demás aspectos que contienen lo siguiente.”

Imaginémonos que llega a aprobarse el proyecto de la ministra Sánchez Cordero y todas las legislaturas de los Estados de la República se inspiran en este proyecto. Sería muy interesante que tuvieran un capítulo de las leyes específicas de los municipios, aplicables supletoriamente mientras éstos emitan sus propios reglamentos. Y toma la página noventa y nueve, y entonces señala: Artículo tal.- Son de la competencia exclusiva de los ayuntamientos los siguientes temas según las características de cada Municipio: Justicia cívica municipal, diversiones y espectáculos públicos, anuncios y letreros, bebidas alcohólicas, cantinas, bares y depósitos de cerveza, aparatos electromecánicos y sonoros, expendios de carnes, y sigue exactamente. Y luego ya pone: Capítulo tal.- Justicia cívica municipal, y va haciendo el desarrollo de todo. Bueno, sería la presentación más ortodoxa con la adecuada técnica legislativa de lo que aquí se está estableciendo. Pero qué ocurriría si simplemente pusieran un precepto que dijera: Serán

materias exclusivas de los municipios las que no están precisadas en esta ley municipal. ¿Qué podríamos decir que es reglamentario de esa ley municipal el que se establezca un reglamento de establos? Lógico, un Municipio que no tiene ganadería, pues no va a tener establos. Pero el que tenga establos, reglamento de establos. Y va a ser autónomo. ¿Por qué? Porque no va a decir la ley municipal, establos.

Entonces como que ahí es donde entramos ya en cuestiones de técnica. ¿Es heterónimo o es autónomo? Pues en los casos en que ya se mencionen todas las actividades de manera específica, pues es heterónimo en la medida en que está reglamentando el artículo tal. En los que no se diga específicamente, pues podrá ser autónomo.

Por ello yo no insistiría. A veces estamos muy esclavizados a las cuestiones académicas y o es heterónimo o es autónomo. Se ha dicho “vinculado de manera directa” o “vinculado de manera indirecta a las demás leyes que rigen”. Como que ahí lo importante es: Deben respetar (que eso lo desarrolla muy bien el proyecto) a la Constitución Federal. Deben respetar a la Constitución Local. Deben respetar las leyes municipales en la parte que van a señalar el marco municipal, pero después pueden moverse con toda libertad.

Entonces, siento pues que podría renunciarse a estos reglamentos autónomos y decir: Reglamentos derivados de la Constitución, en fin, alguna expresión que usó el ministro Cossío y luego repitió el maestro Ortiz Mayagoitia, y ya la derivación pues podría ser directa o indirecta, de fuente constitucional, de fuente constitucional, y estarían más cerca o más lejos de la fuente y lo importante es que sean de fuente constitucional.

Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Muchas gracias, señor presidente.

Primero que nada, también unirne a la felicitación a la señora ministra y a su equipo por este proyecto que, de veras, se hizo un esfuerzo sobrehumano por tratar de conciliar todos los criterios que se han manifestado en el Pleno, y que no creo que haya sido nada fácil; por tanto mi felicitación.

Quiero mencionar que el proyecto se hace cargo de alguna manera de lo que dice el inciso e) del artículo 115. Si ustedes ven a partir de la página ochenta y tres está desarrollando prácticamente este inciso, y de manera muy puntual dice que de alguna forma está refiriéndose a cuestiones de carácter exclusivamente supletorio y temporal, y temporal y que los municipios tendrán la posibilidad más adelante, o bueno, no dice cuándo, que los municipios tendrán la posibilidad, en todo caso de llevar a cabo la normatividad que ellos consideren de sus reglamentos, bandos de policía y en sus circulares. A lo mejor en alguna parte de la foja ochenta y cuatro, casi el último parrafito dice que solamente es un marco genérico, yo ahí, a lo mejor no coincidiría, pero eso ya si la señora ministra quisiera o no quitarlo, porque no es sólo el marco genérico, en un momento dado se van también a detalle, pero, todo lo demás yo creo que lo desarrolla de manera muy puntual, en cuanto a la supletoriedad del artículo.

Yo quisiera decir que por lo que hace al inciso e), ha sido mi preocupación desde que empezamos a platicar de este asunto, yo creo que ese es el problema fundamental para poder determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley que se nos está sometiendo a nuestra consideración. A mí me gusta muchísimo lo que al respecto dicen, tanto el ministro Ortiz Mayagoitia como el señor presidente, de establecer realmente

que no se puede declarar la inconstitucionalidad de una ley de esta naturaleza, cuando podría, en última instancia decirse que hay un problema de técnica legislativa, porque no está diciendo hasta dónde emite lo que son leyes marco, y hasta dónde está detallando ya lo que le corresponde a los municipios; pero, finalmente esto tampoco sería causa de inconstitucionalidad, y en una interpretación a lo mejor válida, sería decir, bueno, el Municipio no ha emitido su reglamento, bien lo dijo el presidente, y no sé si esto hasta en un momento dado podría considerarse casi como un presupuesto para impugnar este tipo de legislaciones, o sea, cómo la impugnas si todavía no has emitido la reglamentación que en un momento dado va a poder confrontar con lo establecido por la ley municipal, si está yendo más allá o no de lo que tú tienes como facultades. Entonces, a mí sí me agradaría muchísimo que en un momento dado se estableciera dentro del proyecto toda esta posibilidad que se ha determinado, respecto de lo que implicaría ser la competencia por parte del Órgano Legislativo Estatal, en cuanto a lo que sería la Ley Marco, ya sea a través de cualquier técnica legislativa, y las facultades que ellos tienen en materia de detalle; entonces, a mí esto me encantaría que se incorporara al proyecto, porque daría realmente una doctrina constitucional en materia municipal, esto sería realmente una doctrina multiconstitucional. Entonces, yo creo que eso es un poco la idea a partir de la reforma de ochenta y tres y de noventa y nueve, pues empezar a construir a través de los criterios jurisprudenciales esta doctrina constitucional.

Otro aspecto que han tocado, y que a mí sí me preocupa un poco, es lo de los reglamentos autónomos, yo creo que el proyecto, muy cuidadosamente, no mencionó en ninguna de sus páginas, para nada la palabra autónoma; sin embargo, cuando se lleva a cabo alguna clasificación del tipo de reglamentos, de manera muy sutil establecen la diferenciación con lo que es un reglamento del artículo 89, fracción I de la

Constitución, y yo ahí quisiera decir que sí estoy muy convencida, al igual que el ministro Díaz Romero, de que, yo no encuentro que hayan reglamentos autónomos, y voy a explicar por qué, a lo mejor estoy mal, a lo mejor estoy equivocada, pero voy a explicar mi sentir al respecto, por qué pienso que no, estos son reglamentos heterónomos, parten de la Constitución que está diciendo: los Estados de alguna manera tienen la obligación de emitir las bases generales para que en un momento dado, bases generales que son prácticamente las leyes municipales, hace don Mariano una aclaración respecto de un dictamen que se emite durante la reforma constitucional, que se me hace importantísima. Dice él, y lo señala en la foja cuarenta y uno, que cuando se discutió esta situación ante el órgano legislativo, se decía precisamente que una razón de darle más fortalecimiento al Municipio, era precisamente el establecer bases generales para los efectos de su reglamentación municipal, otorgada esta base general a través de una ley que establece la legislatura del Estado, y que, de alguna manera, se le daba más autonomía o más posibilidades de que desarrollaran específicamente al Municipio ¿cómo?, pues estableciendo estas bases generales y quitando la denominación de leyes municipales.

Y yo creo que aquí está el quid de todo. ¿Cuál es el problema?, ¿que es un reglamento del artículo 89?, podríamos decir; bueno, un reglamento es el que provee en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, pero la exacta observancia de la ley que, en un momento dado, determina, regula, situaciones jurídicas concretas. Cito un ejemplo: la Ley del Impuesto sobre la Renta dice cómo debemos de pagar el Impuesto sobre la Renta, a qué nos atenemos si no lo hacemos, en qué forma debemos hacerlo. ¿Qué tiene que decir su reglamento?, cómo se aterrizan todas estas determinaciones que nos da la ley en estas disposiciones. ¿Cuál es la diferencia con los reglamentos municipales a que

nos estamos refiriendo?, que las leyes municipales no están determinando de manera tajante, como sí lo tiene que hacer la Ley del Impuesto sobre la Renta, cómo se hace esto, esto y esto; está ordenando bases, precisamente para que al reglamentar, al proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, la manga ancha se la está dando la misma ley, la misma ley que no está diciendo: es una ley municipal que te obliga a hacer esto, no, es una base general para que se homogeneicen todos los municipios que pertenecen a este Estado pero que, de alguna manera, tomando en consideración las situaciones muy particulares de cada uno de ellos, reglamenten de acuerdo a sus necesidades. Pero no quiere decir que les estén dando la oportunidad de reglamentar autónomamente, ni de irse por la libre y reglamentar lo que ellos quieran, no, está dándole la oportunidad de reglamentar de acuerdo a las bases generales que se va a emitir ¿quién?, la legislatura estatal. ¿Cuál es la diferencia entre bases y leyes?, que las bases son más amplias, las bases tienen más manga ancha, ¿para qué?, para que se reglamente de acuerdo a la especificidad. Para mí esa es la diferencia, no es que sea un tipo de reglamento autónomo diferente, es un reglamento como cualquier otro, lo que le está dando más posibilidad, más amplitud en el desarrollo de ese reglamento, de acuerdo a la especificidad de cada Municipio, es precisamente la ley que va a emitir el Congreso del Estado, con base en el 115 constitucional, que dice: vas a emitir bases generales, no vas a decir: van a hacer esto, esto y esto. Lo vas a decir en la medida en que otro Municipio no tenga, de alguna manera, la reglamentación específica. Pero mientras ellos tengan su reglamentación específica, tú solamente das bases generales ¿para qué?, para homogeneizar a tu Estado, pero no quiere decir que el reglamento, de alguna manera, está estableciendo la posibilidad de un puente entre el Municipio y la Constitución, para decir que es de fuente constitucional; no, yo creo que todos los reglamentos son de fuente constitucional,

todos están establecidos en la Constitución, todos. ¿Por qué razón?, porque ahí se establece la facultad. Simplemente, aquí qué es lo que le da la amplitud –repito-, lo que le da la amplitud es el tipo de leyes que están reglamentando; el tipo de leyes que está reglamentando es genérica, es abierta, no es específica para cada uno de ellos. Claro, puede serlo a detalle, pero en el momento en que sea a detalle, este detalle va a suplir exclusivamente la facultad establecida en el inciso e). ¿Cuándo?, cuando no exista en el Municipio correspondiente, en un momento dado, la reglamentación adecuada. Pero si existe en el Municipio la reglamentación adecuada ¿de qué es lo único de lo que no puede escapar?, de ir contra las bases generales que ya se le establecieron. Y esto no quiere decir que el Municipio va a reglamentar lo que se le antoje, no, aquí estamos hablando de reglamentación en materia de administración, de funcionamiento, de hacienda municipal, que es realmente lo que él puede hacer de acuerdo a sus propias necesidades. Pero tampoco vamos a decir: y va a reglamentar, como se le está dando una autonomía plena, va a reglamentar para ver cómo cobran ahí el Impuesto sobre la Renta. ¡Momento!, esto tiene una ley específica y tiene un reglamento específico, y no se le puede dar al Municipio una facultad de este tamaño.

Entonces, yo, perdónenme, pero sigo creyendo que hay un reglamento heterónimo, que deriva de una mayor amplitud normativa, de acuerdo a la ley que lo está estableciendo, que es la Ley de Bases Generales, no una ley municipal, sino de bases generales, de bases que en un momento dado, sólo lo están determinando cómo debieran estar organizados los municipios, pero que en un momento dado, al no ser una ley específica que determine esto, esto o lo otro, bueno, pues le da más manga ancha al Municipio, pero eso deriva de la propia ley estatal, de la propia ley y por esa razón pues yo considero que

sigue siendo un reglamento heterónimo. Gracias señor presidente.

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

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente. Yo sigo sin estar convencido, en esta nueva presentación de esta problemática, se acude a lo establecido en el inciso e), para determinar que por la vía de la supletoriedad, como está constitucionalmente previsto, regido por temporalidad, las legislaturas pueden emitir disposiciones normativas de carácter general, pero en el detalle municipal, por así decirlo, en el detalle de la expresión que no ha emitido el Municipio, algunos de los municipios, pero que se requiere precisamente para su desarrollo, para su vida, en tanto ámbito de gobierno.

Partimos de la base del reconocimiento expreso de la Constitución a partir del 99, de ámbito de gobierno, consolidación de facultades de auto-gobierno o autonomía funcional, asignación de competencias propias, creación o expansión normativa, esto lo lleva en función de expansión normativa a poder emitir dos clases de normatividad para reglamentos ordinarios o si se le quiere llamar heterónomos, la de otro tipo de reglamentación que rija su actividad municipal, pero que emita la legislatura ante la ausencia de emisión de normatividad por parte del Municipio.

Insisto, es una normatividad supletoria y temporal, que va a detalle y que se parece en su contenido material a un reglamento municipal, un reglamento municipal a detalle como están concebidos a partir de la reforma del 99, estas expresiones de reglamentación, estas expresiones materialmente legislativas para el Municipio. Sin embargo,

desde mi punto de vista, esas leyes supletorias temporales que vayan a detalle, tienen que participar también de las características de los reglamentos, tienen que regir para ellos los principios de reserva de ley y de subordinación a la ley, necesariamente, que es lo que rige para la materia reglamentaria, la materia reglamentaria como expresión de posibilidad de emitir normas por parte de aquellos que no son legislatura, tienen un contenido idéntico materialmente al de las leyes y lo sabemos, los reglamentos y las leyes son materialmente iguales, en cuanto a su expresión normativa; sin embargo, el origen de quien los emite es lo que viene a distinguirlos, en el caso de los municipios.

En el caso de los municipios que no han reglamentado, por vía de excepción, la legislatura reglamenta y va a detalle, pero no puede hacerlo de otra manera, si no es golpeando también la legislatura, a ser acorde, coherente con las leyes marco, con las bases generales. Luego entonces, de acuerdo, esto está previsto por vía de excepción, es una solución para cuando no hay reglamentación, pero esta reglamentación tiene que ser acorde necesariamente con aquello, esto es con aquello que tiene que ir con las bases generales; luego entonces, no desconocemos, es una solución que da precisamente la Constitución para la omisión reglamentaria de los municipios, ahí está esa solución, pero la otra, la que pretende fincar todo un orden, un quinto orden jurídico parcial, pues no puede sustentarse en aquellos reglamentos que no tengan su vinculación necesariamente con las leyes generales que establece el 115. De esta suerte, yo sigo exactamente en la misma posición.

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

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Señor presidente, con motivo de la última intervención de usted, a mí me surgió una cuestión y no sé si no hemos estado distinguiendo bien, o en lo personal, yo no he estado distinguiendo bien una cuestión y la quiero compartir con ustedes.

Si volvemos al cuadro que nos presentaron ayer, los compañeros de la Comisión, en cuanto a cuáles son el sistema de las fuentes, lo que teníamos era lo siguiente: Unas leyes estatales que regulaban ciertas cuestiones expresamente mencionadas en la Constitución, decíamos el caso de la Ley de Educación, que emitía la Legislatura del Estado, por un lado, y reglamentaba el gobernador del Estado.

El caso de las leyes que se emitían en ejercicio del 124 constitucional y reglamentaba también el gobernador del Estado. En estos casos la ley es de jerarquía estatal, el reglamento corresponde al gobernador del Estado y me parece que en esos casos sigue teniendo una facultad reglamentaria el Municipio, pero subordinada a las leyes estatales y al reglamento del gobernador. Creo que valdría la pena introducir esta cuestión, es por vía simplemente de precisión, de dónde se encuentran estas normas reglamentarias de carácter municipal; si analizamos lo dispuesto en la Constitución del Estado de Hidalgo, por ser éste el caso que estamos tratando, tenemos el artículo 56, que dice: “Son facultades del Congreso al interior... Fracción XII.- Expedir las leyes que rijan el patrimonio del estado y de los municipios... XIII.- Resolver los conflictos que se susciten entre dos ó más municipios... XVI.- Decretar se tramite la reivindicación de los bienes municipales... XIX.- Expedir las leyes sobre organizaciones, establecimientos, etcétera... XXXI.- Revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los municipios, etcétera”. En estos casos, el artículo 71, fracción II, dice: “Son facultades y obligaciones del gobernador expedir los reglamentos que fueren necesarios para la mejor ejecución

de las leyes”, entonces creo que ahí hay una facultad reglamentaria que a su vez reglamenta la determinación del gobernador del estado y de la ley, creo que ésta es una primera cuestión.

Está el otro caso, el de las leyes en materia municipal, que es sobre el que hemos estado discutiendo. Ahí en la primera cuestión está esta Ley de Bases y esta Ley de Bases es reglamentada directamente por el ayuntamiento, que es la conclusión a la que estamos poniendo, pero cuando usted leyó lo dispuesto en la página noventa y nueve, que se refería a este asunto de control de fauna canina y felina, informadores de los servicios públicos, comercio en la vía pública, bomberos, promoción a la cultura, patronato de ferias municipales, box y lucha, etcétera, etcétera, una serie de materias. Creo que ésta es una facultad reglamentaria que no es en desarrollo de una ley del estado, ni de un reglamento del gobernador, es decir no es el primer supuesto, tampoco está esto dentro de la Ley de Bases, sino esto sí es una cuestión que está determinada rigurosamente para los municipios, pues creo que habría que distinguir las expresiones de facultad reglamentaria porque pueden tener tres acepciones distintas y creo que simplemente cuando hemos hablado de facultad reglamentaria, al menos es mi caso, hablamos como genéricamente, como si no tuviera distinciones en primer lugar y, en segundo lugar, como si tuvieran todas las mismas jerarquías.

En la fracción V, del 115, dice: “Los municipios, en términos de la ley federales y estatales estarán facultados para”, ahí es claro que en términos de las leyes y tal, pero en la fracción VII, dice: “La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente”. Esto puede ser una cuestión de desarrollo estrictamente municipal que a su vez no esté desarrollando ni ley estatal, ni reglamento del gobernador del estado, sino que

tenga una característica propia sobre materias muy específicas y muy acotadas. Si esto fuera así, creo que entonces la expresión autonomía de reglamentos se podía empezar a aclarar, por un lado, y por otro lado, la expresión facultad reglamentaria le podemos asignar diversos sentidos, que además estos sentidos me parece que son los que están en la fracción II, cuando dice: “Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberá expedir la legislatura de los estados, bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares, disposiciones administrativas de observancia general”, bueno ahí hay cinco fuentes distintas que genéricamente les llamamos facultad reglamentaria como pasa con las disposiciones, por ejemplo, que ustedes conocen muy bien, de la facultad reglamentaria en la administración pública federal, circulares, acuerdos, decretos y una gran cantidad de normas que se van a ir presentando, creo entonces que esto al menos a mi me aclara mucho con esta intervención de cuestiones tan particulares como establos, yo no pienso que hay una Ley Estatal de Establos, un reglamento del presidente de la República sobre establos, eso es una materia que estrictamente regulará el Municipio, puede ser que el Municipio por supuesto se extralimite, y a cuento de establos regule no sé producción lechera, cuando la producción lechera le corresponde a lo mejor estoy inventando un caso hipotético al estado, entonces distingamos ahí, pero ahí si ya es un conflicto competencial, de hasta dónde se podrían dibujar las dos cuestiones pero creo que sí valdría la pena, utilizando el mismo cuadro que se nos ha presentado, distinguir estas tres consideraciones de facultad reglamentaria y ahí sí yo no tendría inconveniente en el último caso considerar que son, no tanto como reglamentos autónomos, porque no sé si siempre tengan la denominación, sino una facultad reglamentaria que produce ciertas normas en condiciones de autonomía, —ya sé que es un poco pedante la expresión, pero me estoy tratando de explicar—, ciertas normas en condiciones de autonomía que si

bien están regidas por el marco general, no son de desarrollo estricto de una disposición superior como sí son los reglamentos de la fracción II, simple y sencillamente con esa enorme generalidad en la que nos estamos moviendo, a partir del concepto de ley de bases o ley marco como decía ayer el ministro Góngora, creo que alrededor de esto se podría precisar un poco más que estamos hablando de distintas cuestiones.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Valls tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente. En la misma línea del señor ministro Cossío. A mí no me cabe duda de que los reglamentos a que se refiere el 89 fracción I de la Constitución pues tienden a facilitar el cumplimiento de una ley, proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, pues es facilitar, hacer posible para el ciudadano el cumplimiento de aquella ley, hay leyes fiscales por ejemplo, que siempre son bastante complicadas en base a los reglamentos es como sabe uno cómo cumplirlas el ciudadano común, cómo cumplirlas por una parte, por otro lado, los reglamentos municipales a que aludía el ministro Cossío de la fracción II, el segundo párrafo donde están tanto los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, así llamados propiamente, circulares y disposiciones administrativas de observancia general; ese es un tipo de reglamento diferente al otro, porque se refiere a gestiones propias de los ayuntamientos, a facultades propias de los ayuntamientos, hacen posible aquí la prestación de los servicios que están a cargo de los ayuntamientos, de eso se trata, de que ellos puedan cumplir con esas funciones y servicios que les encomienda la fracción III del 115, que son ocho específicas y la que está con el inciso i), que es genérica, las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios así como su

capacidad administrativa y financiera y luego sigue un parrafito en esta misma fracción III que dice lo siguiente: “sin perjuicio de su competencia constitucional, ya se está reconociendo una competencia propia, una gestión propia de los ayuntamientos dice: “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”, creo que esto resuelve la preocupación del señor ministro Silva Meza de que siempre tendrá que ser, conforme o de acuerdo a leyes estatales o federales, la prestación de los servicios a cargo de los municipios o el desempeño de sus funciones; creo que aquí está el meollo de la preocupación permanente que nos ha venido expresando a lo largo de estas sesiones el señor ministro Silva Meza, es decir tenemos que reconocer que los reglamentos municipales y estamos aquí trazando ya una doctrina en este sentido, son diferentes de los reglamentos de la fracción I del 89 constitucional, tan son diferentes que las bases generales, las leyes que van a sentar estas bases generales, cuando ya hay reglamentos expedidos por el Ayuntamiento de que se trate, en aquel capítulo, vamos a suponer que es un capítulo donde viene específicamente la prestación de determinados servicios, deja de ser vinculante para el Municipio aquel, y entran a regir los reglamentos, los bandos, las circulares o las disposiciones administrativas de carácter general que al efecto hayan dictado. Yo creo que por ahí está la solución de este interesantísimo tema, trascendente para la vida de la República, que aquí se ha venido debatiendo a lo largo de estas sesiones, y no sé, el señor ministro Silva Meza, me hará el favor de precisar si este parrafito que sigue después de la enumeración de las funciones y servicios públicos a cargo de los municipios, en la fracción III, viene a dar una solución a su preocupación, de que siempre, todos estos tipos de reglamentos, aceptemos la denominación genérica, siempre observaran lo dispuesto por leyes federales y estatales. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias. En relación con la cita concreta, que me resulta el ministro Valls, yo siento que no hay que ver nuestra posición tan rígida o tan lejana, más bien, prácticamente es muy tenue aunque muy de fondo, es tenue pero de fondo, nosotros decimos, sí reconocemos que a partir de la reforma del 99, se privilegió al Municipio la emisión de reglamentos mucho más amplios que la ley, esto es, que vaya a mayor detalle, pero que no olvide a la ley, ese es el problema, no te olvides de la ley, no te olvides, y no te olvides de la ley, en tanto que esta recoge la voluntad general, la voluntad general que regirá, va a ser igual, en todas las partes de nuestro Estado, entonces no puedes olvidar la ley, no puedes olvidar las bases generales, sí tienes una facultad reglamentaria, que se distingue de las ordinarias, es mucho más amplia, en tanto que tú eres el que estás en contacto con tú sociedad, con tú realidad, con lo que tienes que ir resolviendo, de acuerdo, siempre y cuando sea acorde con las bases generales, o sea, tú no vas a poder cambiar, por ejemplo, ciertas reglamentaciones a tu libre arbitrio, si no están previstas en una base general, o sea, tú vas a tener este marco mínimo, y vas a tener que actuar de esta manera, la diferencia cuál va a ser, tal vez, en la forma en la cual se vincule con la ley esta expresión normativa, por su desarrollo, por su discusión, por su autorización, esa es la situación, y esto es lo que, vamos lo que yo he dicho, no puede en un determinado momento, el Municipio emitir, hoy se me ocurrió, hoy voy a reglamentar esto, no, si no está previsto en las bases generales que vienen a uniformar la normatividad de esta entidad federativa, no lo vas a poder hacer, aquí sí vas a ir en contra de tu reglamento, no va a tener un sustento legal ni constitucional, tú vas a poderlos emitir todos, conforme a la Constitución federal, local, leyes estatales, en atención a tu realidad, lo que estás viviendo ahorita, en tanto

que aquí ha habido, y esa es la base de la consolidación tuya como ámbito de gobierno, de esa expansión normativa, antes no lo podías hacer, ahora sí lo puedes hacer, lo que tenga olvido, lo que no tenga detalle en las bases, o sea, lo vas a poder desarrollar ampliamente, siempre que atiendas a las bases generales, a las leyes marcos que emita la legislatura, y en aquellas materias donde teniendo la obligación de reglamentar, no lo hagas, yo voy a entrar legislatura al detalle, y voy a entrar a emitir estas disposiciones que son, o van a pretender ser iguales a las del reglamento que tu emitirías, pero van tener que tener necesariamente una vinculación a fuerza en el contenido material de las bases generales. Esa es la situación, que por eso digo, es una situación, vamos no es tan lejana en esto, aunque sí es importante en cuanto clasificaciones, órdenes o manera de apreciar los asuntos, ya en lo particular, para ver si se alejan o no se alejan de esas leyes marco, las disposiciones municipales, si están con ellas o no están con ellas.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A mí se me ocurre, reiterando un poco lo que decía el señor ministro Díaz Romero, quizás nos pueda dar una luz muy clara sobre esta problemática, vincular esto con el juicio de amparo, la posición que básicamente a defendido el ministro Ortiz Mayagoitia, y a la que nos hemos adherido varios de los que hemos hablado, implicaría por ejemplo: Que un Municipio estableciera un reglamento sobre estatus, y ahí establece por ejemplo: conductas infractoras y sanciones, y algún gobernado le ponen una sanción porque cometió una infracción, y resulta que en las bases generales no se toca para nada el tema de establos, pero en el Municipio hay establos, y se tiene que regular lo relacionado con los establos, cuál sería la diferencia cuando dijera: oye, fíjate que no hay bases generales, entonces es inconstitucional el sustento de la multa que me estás imponiendo; y el juez de Distrito, si recoge el pensamiento del

ministro Ortiz Mayagoitia, diría: Te niego el amparo, por qué, porque eso pertenece a la materia exclusiva del Municipio, aunque no haya base general sobre eso, por qué, porque eso es típicamente municipal, y en cambio la postura del ministro Silva Meza, le otorgaría el amparo, porque diría: pues ese reglamento, no tiene base general; en consecuencia, viola la Constitución, y viola el 115, y te otorgo el amparo.

Vean que sí tiene esto una gran trascendencia, porque en un momento dado, de aquí va a derivar situaciones relacionadas con la vulneración de garantías, hay ocasiones y recuerden que esto lo tenemos desde el año de mil novecientos noventa y cinco.

Recuerdo algún caso de un Municipio de Puebla, que lo que quería, era que se le reconociera que él tenía derecho en cuestión de aguas, y el estado estaba haciendo obras para beneficio de los particulares, y él decía, pues lo siento, que se queden sin el agua, porque eso es municipal, y le dijimos, no, hay que tener en cuenta, siento que éste finalmente va a traducirse en bien o mal para los gobernados; y aquí es lo que estamos viendo; lo que estamos viendo es en el fondo, artículo 16 constitucional.

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino mediante mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, eso es lo que estamos viendo, seguridad jurídica, que existe una norma en la que se funde la autoridad municipal, y que esa norma jurídica esté de acuerdo con el orden constitucional, y el orden normativo al que ya se ha hecho referencia, eso es lo que interesa, y ahí es donde me parecía a mí muy convincente la posición del ministro Ortiz Mayagoitia, que recoge lo que dice el proyecto; el proyecto está en esa línea, es decir, hay una serie de áreas, que no necesariamente deben estar en las bases generales, porque

son las minucias, que tienen como lo dice, hay un párrafo, no lo voy a localizar, hay un párrafo que dice: Es necesario que en los municipios, se regulen jurídicamente actividades propias de ese municipio.

Vamos a suponer que no hay la ley estatal, ya por eso, porque no hay ley estatal, ¿ya no se va a regular?, y aquí se van dando toda una serie de detalles, y es una labor realmente muy positiva que tiene el proyecto, y que está en la página noventa y tantos, en donde se van dando situaciones de detalle municipal, cuál va a ser la gran orientación de este proyecto, una vez que se convierta en resolución, si se aprueba, pues que va a dar unas pistas extraordinarias a las legislaturas locales, a los gobernados, y a los jueces, y allá, la Suprema Corte, dijo que esto es estrictamente municipal, sobre esto que es estrictamente municipal, no hay reglamento, pero hay ley estatal, se aplica supletorio a la ley estatal, y si el Municipio se fundó en la ley estatal, y dice, es que esto ya dijo la Corte que fue municipal, es inconstitucional el acto que me están imponiendo la multa, entonces le dirá el juez de Distrito, estás equivocado, porque conforme al inciso e), hay Ley Estatal, y la Ley Estatal es supletoria, mientras no haya reglamento.

Vamos a suponer en otro ejemplo, perdónenme, pero cuando está uno muy inclinado a la docencia, utiliza los ejemplos.

La Ley Estatal, se mete a regular las cuestiones de los Estados, y establece las infracciones, y en la Ley Estatal, establece que una infracción se va a sancionar con diez mil pesos; el Municipio establece su reglamento, y en eso reproduce las infracciones, pero pone dos mil pesos, entonces dictan la resolución y te impongo diez mil pesos, pido amparo, por qué, porque ahí hay un reglamento municipal. Y es materia municipal, y en consecuencia, es infundada tu resolución, ¿Por qué? Porque ya era aplicable el reglamento municipal, y tú me

estás aplicando la ley que era supletoria, pero ya hay un reglamento, y en el reglamento solamente te ponen \$2,500.00 (dos mil quinientos pesos) por esa infracción; y yo creo que en esa línea podríamos multiplicar los ejemplos que nos harían ver la trascendencia de estos asuntos.

Yo sinceramente veo que este asunto es de mucho más trascendencia de unos que hemos visto últimamente y que han ocupado una atención impresionante. No, este asunto verdaderamente es importante, tiene que ver con la vida de los municipios de toda la República, y por lo mismo tiene que ver con todos los habitantes de toda la República, salvo el Distrito Federal que no tiene municipios, aunque a lo mejor analógicamente podríamos llegar a interpretar algo que nos llevara a eso, pero por lo pronto, 31 entidades federativas, reconocidas como Estados, tienen municipios, y lo que vamos a sostener aquí va a ser aplicable absolutamente a las 31 entidades federativas, fíjense si no es trascendente eso.

Y yo siento que hemos avanzado muchísimo, más aún, yo me atrevería a decir que para mí lo más práctico sería votar el proyecto; siento que la ministra ha aceptado tanto algunas sugerencias que le hemos hecho que se eliminaría esa partecita de que no puede haber leyes de detalle estatales, sí puede haber y se aplican en el momento en que no haya reglamentos, en fin, algunas depuraciones; y así votaríamos con el proyecto o en contra.

Señor ministro Cossío, luego el ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias.

Yo, una cuestión que me parece que ha ido precisándose y que valdría también la pena aclarar –estoy en la página 94, en el segundo párrafo–. Cuando se hace este recuento de las materias municipales, se hace a cuento de..., dicen los tres

últimos renglones: “La expedición de normas detalladas que actúen de manera supletoria y temporal en aquellos municipios que no cuenten con estos ordenamientos. Abordaremos ahora algunos de los tipos de reglamentos que se pueden emitir con fundamento en esta fracción...”. Yo creo que aquí hay que precisarlo con motivo de las discusiones que hemos tenido esta mañana.

No es que estas materias estén dadas en relación con una supletoriedad de carácter temporal, me parece que estas materias municipales –que leyó el ministro presidente en la página 99– son materias municipales que le están dadas a los municipios por una competencia propia.

Si me permitieran, yo traté de hacer –me cuesta un poco de trabajo esto– un cuadro aquí rápidamente. Si se me permite, señor presidente, que se reparta, y estoy tratando de fijar la posición, porque me parece que le podremos dar una concreción mayor a esto, y no dejarlo por vía de mera supletoriedad.

Lo que estoy poniendo arriba son la denominación de las disposiciones, siguiendo la técnica del proyecto; en la columna de en medio los órganos; y al final el tipo de normas.

Como habíamos dicho, hay leyes estatales que corresponde al Congreso del Estado emitir la Ley, al gobernador el reglamento, y al Municipio ejercer una facultad reglamentaria subordinada a las dos anteriores fuentes.

En el grupo de en medio están las leyes en materia municipal, son leyes que emite el Congreso Estatal, y ahí el Municipio reglamenta directamente la ley, son de la fracción II.

Al final, hay una facultad reglamentaria general, ahí me parece que es materia propia del Municipio, con una subordinación general al orden jurídico –como la que decía el presidente– por vía del 16, para bandos, circulares, etcétera.

Y me hacía yo una pregunta: ¿Cuáles son las particularidades formales y materiales de estas normas? Las formales, que son creadas por los Ayuntamientos, sin desarrollar una norma estatal específica, y la material, que son las cuestiones que son propias de los municipios, es decir, aquellas que le son conferidas expresamente por la Constitución.

Entonces, esta parte de la página 94 del proyecto la desvinculamos del carácter de supletorio y temporal y le damos una entidad propia, me parece, y entonces sí podríamos entender que la facultad reglamentaria del Municipio tiene distintos ámbitos y distintas posibilidades y se construye de esta manera. Es una propuesta, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo añadiría, si me permite señor ministro...

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Por favor.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Que todo lo que está en la tercera parte de su esquema puede establecerlo la Legislatura Estatal por vía supletoria, mientras los municipios no llegan a establecer toda esta reglamentación, se puede establecer por vía supletoria; y se aplicará mientras no exista el reglamento municipal.

Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias. Yo quería decir que estoy totalmente de acuerdo con las

precisiones que clasifican las facultades reglamentarias en esta materia, y que nos proporciona el señor ministro Cossío Díaz. Sin embargo, ha resultado algunas veces, que por no hacer una petición, después no puede ser engrosada. Yo pienso que con relación a los contenidos típicamente reglamentables por el Municipio y que fueron objeto material de reglamentación o legislación, por las Legislaturas Estatales. Vale la pena destacar en un párrafo, aproximadamente lo siguiente: El Municipio puede reivindicar para sí, lo que fue subsidiariamente legislado por el Estado y cuando esto acontezca, deberá desaplicarse la norma estatal inmediatamente. Esa sería mi petición, de que algún párrafo hiciera constar esto. Por lo demás, yo estaría preparado para votar sobre este tema.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo me permitiría hacer la siguiente sugerencia.

Me parece muy bien que se hable un poco en plan ejemplificativo; y en ese plan ejemplificativo, yo sugeriría que por lo pronto elimináramos: Bebidas alcohólicas, cantinas, bares y depósitos de cerveza, porque incluso ahí hay normas constitucionales, que en su momento podrían establecer ciertas restricciones; y bueno, quizás también lo de control de la prostitución y actividades de alto riesgo para la propagación de enfermedades de transmisión sexual, probablemente ahí, el Código de Salud, las disposiciones de carácter federal pudieran también establecer algunas situaciones limitativas, porque aquí se está hablando de algo muy propio del municipio.

Señor ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias, señor presidente. En la página noventa y nueve yo advertí esta misma situación y puse esta nota. En materia de consumo de bebidas alcohólicas ya resolvimos otra cosa; pero entonces se

me ocurrió simplemente modificar el párrafo de en medio para que quedara, si la señora ministra lo llega a aceptar, en los siguientes términos: Por último, los particulares efectúan muchas actividades que el Municipio no puede ignorar, por lo que sin contrariar las leyes federales o locales sobre las específicas materias, debe encausarlas jurídicamente de manera apropiada.

Porque aun en bebidas alcohólicas, los horarios, la ubicación, aun en estas cosas tan delicadas de salud, puede emitir sin contrariarlas.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Por mi parte me sumo totalmente a esto.

Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Señor presidente, muchas gracias. Varias veces se ha dicho aquí que varios aspectos sobre los cuales se suscitan serias discusiones al respecto, son cuestiones de redacción, son cuestiones de formas de decir o de hablar. Y en realidad, yo veo que a través de lo que se nos manifiesta en el proyecto, principalmente en la foja noventa y nueve, y a través de una interpretación que nos hizo el señor ministro Cossío, se está acercando efectivamente a que el Municipio tiene facultades para dictar reglamentos autónomos, y por ejemplo, se dice en la fracción VII del artículo 115, una parte que leyó el señor ministro Don José Ramón, dice: “La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente”; entonces, como que se deduce de aquí una facultad de reglamento autónomo.

Cuidado, porque si regresamos a la fracción III del mismo artículo 115, dice: “Los municipios tendrán a su cargo las

funciones y servicios públicos siguientes: alumbrado, limpia, mercados, panteones, rastros, calles, parques, seguridad pública en los términos del artículo 21 de esta Constitución; policía preventiva municipal y tránsito”, y luego dice, inmediatamente después de la fracción del inciso i), “sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o de las prestaciones de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales”.

Entonces, la última intervención del señor ministro Ortiz Mayagoitia nos acerca bastante, porque creo que se abandona ese aspecto de que pueden dictar lo que consideren pertinente. Regresemos a la página noventa y nueve y veamos la enumeración que se hace: “Como de aquellas materias respecto de las cuales el Municipio puede dictar reglamentos autónomos” y yo encuentro que no es así, pongamos por ejemplo: diversiones y espectáculos públicos. Claro que dentro de, tanto en el aspecto local, debe haber –estoy casi seguro– tanto en la Constitución como en las leyes correspondientes, encontraremos regulaciones sobre las diversiones y espectáculos públicos. Si el Municipio efectivamente quiere o pretende hacer un reglamento en ese aspecto, no puede hacerlo a su leal saber y entender, sino es respetando las normas establecidas en la ley; anuncios y letreros, lo mismo digo, no puede estar sin legislar ese aspecto a nivel estatal – digo yo- ni a nivel federal, bebidas alcohólicas, ya lo tuvimos también, tiene su inserción esta facultad en una buena parte, en la propia Constitución y en las leyes correspondientes del Estado, no puede hacer lo que quiera, tiene que hacer un reglamento o puede hacer ese reglamento pero de una manera heterónoma, respetando los términos, los fundamentos que se establecen tanto en la Constitución local como en la Ley Federal; depósitos de cerveza, aparatos electromecánicos y sonoros, expendios de carnes y aves y lo que varias veces se

ha establecido, funcionamiento de estable. Esto necesariamente está en las leyes a través de los aspectos de sanidad, de sanidad humana, de sanidad vegetal, de sanidad animal, todo esto está, de modo que yo no veo y además no encuentro en la parte correspondiente del 115 ninguna atribución que se le otorgue al Municipio para que se diga: “puedes dictar reglamentos autónomos”. No la hay, la única parte que yo sinceramente encuentro que sí se da la autonomía, es en esas partes de los cuatro incisos primeros de la fracción II, en donde al margen y respetando la parte fundamental o nuclear de lo que dicen las leyes, ahí sí pueden establecer a su aire, a su gusto, claro, respetando las otras normas, lo correspondiente, normatividad.

Por eso es que en esta última intervención de Don Guillermo, a mí me acerca bastante.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo destaco la página noventa y tres, ahí está dicho muy claramente; en las líneas con que concluye el párrafo que viene de la hoja siguiente, dice: “En donde los municipios pueden regular más ampliamente aquellos aspectos específicos de la vida municipal; –y luego dice- es importante destacar nuevamente que si bien en esta nueva categoría de reglamentos municipales, tiene un contenido material propio, el mismo no puede contradecir a la Constitución Federal, ni a las de los Estados, así como tampoco a las Leyes Federales o Locales, yo pienso que aquí pues finalmente es muy atinado el proyecto que abandona la expresión reglamentos autónomos, unos lo entenderíamos así, otros lo entenderían como otro tipo de reglamentos, pues no entremos en discusión más doctrinaria y más académica que lo que finalmente tenemos que resolver y yo creo que con las distintas explicaciones que se han dado, con lo que sugiere el ministro Ortiz Mayagoitia, lo que ha aceptado la ministra

ponente, pues esto nos podría llevar a votar lo que fue esta proposición del documento de 101 páginas, donde ya se refleja lo que aun había tomado en cuenta todas las discusiones que tuvimos allá los meses de mayo y junio del año pasado.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sería la votación con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Con el proyecto en contra, o con el proyecto con tal salvedad, en fin ya cada quien lo dice en el momento en que vote.

Consulta, sometemos a votación.

Bien, se somete a votación con el proyecto, o en contra, o con las aclaraciones que cada quien quiera hacer al emitir su voto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Como no señor ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: A favor del proyecto, con los ajustes aceptados por la ministra ponente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Con el proyecto, las modificaciones aceptadas y algún par de salvedades que ya después haré valer, pero son cosas muy menores que no inciden en el sentido general.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Con el proyecto, aceptando las salvedades que ha aceptado la señora ministra y con una nada mas aclaración, un voto paralelo respecto de la autonomía de los reglamentos.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: En los mismos términos.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Con el proyecto, con las modificaciones aceptadas por la señora ministra.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Con los proyectos, con las modificaciones aceptadas por la señora ministra.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: En los mismos términos.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Con el proyecto, con las modificaciones aceptadas por la ministra ponente.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Con el proyecto, con las modificaciones aceptadas.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Yo he venido expresando que estoy de acuerdo con la casi totalidad de lo expresado por el proyecto de la señora ministra, me aparto respecto de algunos pronunciamientos concretos, respecto de los cuales haré salvedades, no constituye un orden jurídico parcial, etc., ese tipo de situaciones y respecto del alcance y contenido de la facultad reglamentaria ampliada a partir de la reforma de 99, respecto de lo cual también yo haré un voto paralelo.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: ¿Entonces puedo entender que es a favor, con salvedades?

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: A favor del proyecto, con salvedades y con la ministra Luna Ramos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Con el proyecto y las modificaciones aceptadas por la ministra ponente.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay unanimidad de once votos en favor del proyecto, con las sugerencias aceptadas por la ministra ponente y con salvedades de los señores ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: El ministro Díaz Romero votó igual que la ministra Luna Ramos.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí es cierto, perdón.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Y yo pienso que tanto el señor ministro Cossío, la ministra Luna Ramos, el ministro Díaz Romero y el ministro Silva Meza, formularán sus respectivos votos donde respaldarán las salvedades que expresaron en su votación y en este aspecto, pues prácticamente como que hemos superado la temática general de todos los distintos asuntos que se han listado, entonces se supone que todos los asuntos tendrán en su parte preliminar el mismo engrose

relacionado con este planteamiento y desde luego también se agradecería la presentación de las importantísimas tesis que ahí se sustentan y probablemente respecto de las tesis, sí se de una variación en la votación cuando tengan que ver con las salvedades que la señora ministra y los señores ministros expresaron, bien.

Pues vamos a continuar con el proyecto relativo al Estado de Hidalgo en la parte restante. Bien un receso para traer los proyectos correspondientes.

RECESO DE 15 MINUTOS.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continúa a discusión, la Controversia Constitucional 12/2001, con la que dio cuenta el señor secretario al inicio de esta sesión pública. El señor ministro Díaz Romero, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: ¡Gracias señor presidente! Creo que ya aprobada la parte general de este excelente proyecto que nos presentó la señora ministra, tendremos que ir analizando la particularidades que se vienen formulando en impugnaciones. En relación, con cada uno de los artículos o fracciones de la ley; pero además con otras que de una manera oficiosa trae el proyecto. Creo que podríamos ubicarnos en la página doscientos sesenta y siete, que es donde empieza el estudio de los artículos, y por cierto también correspondería ver...

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Al inicio está el problemario don Juan.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Correspondería, que de alguna manera especial decir, y someter a la consideración de los señores ministros, si es correcto que se puedan ver

oficiosamente. Creo que sobre esto, no creo que haya ninguna duda, porque inclusive ya hemos tenido asuntos en donde, ha admitido la Suprema Corte, que oficiosamente a propósito de una promoción de este tipo de controversias constitucionales, puede perfectamente bien hacerse cargo la Suprema Corte, y emitir lo que corresponda, lo que permita entender del problemario de manera oficiosa. Yo me ubico en la página doscientos sesenta y siete, parece que esta es la primera, a no ser de que esté yo equivocado.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: En la Controversia 12.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: En la Controversia 12 ¿verdad?

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Sí, hay un problemario.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: O remitirnos directamente al problemario.

¡Gracias señor presidente!

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor secretario, si tiene el problemario que me facilitara, creo que es el 12/2001.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: ¿Es 12 y 14, no?

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: 12, 14 y 25.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces en relación con el problemario que también es aplicable a la 12/2001, como advertirán ustedes en el problemario que me han facilitado, viene en primer lugar, lo relacionado con la competencia, si les parece a ustedes vamos recorriéndolo, y si nadie tiene nada

que manifestar, consideraremos que en esa parte, existe coincidencia.

Entonces en relación con la **Competencia**, no hay problema seguramente, si hubiera habido problema no habríamos discutido tanto los temas anteriores.

Legitimación Activa, esto si ya se refiere al caso concreto, ¿están de acuerdo?

Siguiente punto, **Legitimación Pasiva**; en relación a las autoridades demandadas, Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado de Hidalgo.

Llegamos a **Causales de Improcedencia** o Sobreseimiento y aparecería el Noveno Punto Primero, en que el Procurador General de la República, considera que se da la causal de sobreseimiento prevista en la fracción III del artículo 20, de la ley de la materia; consistente en la inexistencia del acto reclamado, respecto del artículo 148, de la Constitución Política del Estado de Hidalgo; toda vez, que el texto reclamado dejó de existir antes de la presentación de la demanda.

Como recordarán en el proyecto se considera que sí se actualiza esta causa de improcedencia.

¿Ninguno desea hacer uso de la palabra?

Continuamos con lo que ya es el problema del fondo del asunto. En el fondo del asunto, tenemos los aspectos de generalidades que ya han sido motivo de un dilatado examen.

Pasamos el punto segundo: De la población del Municipio. Es constitucional el artículo 10. El proyecto considera que es constitucional.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: ¿En cuál estamos?

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: En la página seis.

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

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Al final del problemario vienen las normas, creo que sería bueno que se fueran leyendo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Fueran leyéndose cada uno de los preceptos.

¿Señor secretario tiene usted este documento?

Señor ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: También se nos pasó la Ley Orgánica Municipal, el artículo 10, si ustedes me permiten lo leo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy amable señor ministro.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: “Esta ley es obligatoria para todos los habitantes de los municipios del Estado de Hidalgo, así como para los que se encuentren temporal o transitoriamente dentro de su territorio”. Esto es lo que dice el artículo 10, que el proyecto propone declarar válido o constitucional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Una duda, en la página cinco del problemario está el primer tema y sus generalidades, este por qué no vimos.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Porque ya lo resolvimos.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Eso ya está resuelto

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo creo que dice el hecho de que el artículo 1º, establezca que el objeto de la ley es regular la organización y funcionamiento de los municipios y el 3º, describa cuál es el marco jurídico aplicable al Municipio, no resulta inconstitucional, pues implican sólo declaraciones genéricas; en todo caso, para verificar si el objeto de la ley o el marco jurídico se apegan o no a la Constitución, es menester analizar cada uno de los artículos que los comprenden, o sea que de suyo se trata de normas que por si solas no pueden ser inconstitucionales en tanto que están condicionadas al contenido de los demás preceptos.

Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente, y creo que ahí se podría agregar la regla residual que usted señalaba hace un rato en su intervención en el sentido de decir, por otra parte, en caso de que hubieran las disposiciones municipales, ahí es donde se podría, en todo caso, generar el conflicto, pero no por si mismo, porque se da esta aplicación supletoria en tanto que, y creo que se van complementando las ideas generales de la segunda parte con estas cuestiones particulares.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, y yo incluso también al ver el problema del artículo 10, también se podría

complementar con lo que ya en la parte final se aprobó en una votación fundamentalmente mayoritaria, lo que pudiera dejar a ser municipal o que le ponderara el cumplimiento de los artículos, serán obligatorias hasta en tanto cada uno de los municipios estableciera las reglas correspondientes en su reglamento específico, pero, simplemente como advertencia, porque en si mismo, pues ese precepto no establece sino una obligatoriedad general; les parece que pasemos al punto tercero, de la participación ciudadana, la Legislatura Estatal invade la esfera de competencias del Municipio, al prever que todos los bandos y reglamentos que corresponde expedir al ayuntamiento, medien someterse obligadamente a referéndum.

Señor ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Yo creo que vale la pena que se lea todo este apartado de la participación ciudadana, señor presidente, porque el contenido del proyecto es interesante, y al menos este resumen nos permitirá opinar.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor secretario, nos hace favor de leer la parte a que se refiere el señor ministro Ortiz Mayagoitia.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Como no señor, con mucho gusto.

Tercero.- De la participación ciudadana, páginas doscientos treinta a doscientos treinta y siete. “La Legislatura Estatal, invade la esfera de competencias del Municipio, al prever que todos los bandos y reglamentos que corresponde expedir al ayuntamiento, deben someterse obligadamente a referéndum”.

1.- Sentido del proyecto, “los artículos 21 y 22, en cuanto se refieren a la figura del plebiscito y participación ciudadana,

deben ser considerados como normas por ausencia de reglamento municipal, en términos del artículo 115 fracción II, inciso e) de la Constitución, porque si bien de conformidad con el dictamen de la Cámara de Diputados, las legislaturas sólo pueden establecer los principios generales en materia de participación ciudadana, ello no impide que dichos órganos legislativos, emitan normas detalladas sobre el tema, en la inteligencia de que las mismas únicamente aplicarían de manera supletoria, hasta en tanto el Municipio regule lo relativo a la participación ciudadana, independientemente de lo anterior, la figura del referéndum regulada en el artículo 21, debe ser considerada inconstitucional, en atención a que obliga al Municipio a someter a referéndum, todos los bandos y reglamentos municipales que emita, mediatizando con ello las decisiones del ayuntamiento y sometiéndolas de manera obligada a la opinión de la ciudadanía, por lo que se viola la fracción I del artículo 115, constitucional, que dispone que el ejercicio del gobierno municipal, corresponde de manera exclusiva al ayuntamiento”.

2.- Observaciones, “El proyecto original, señalaba que los preceptos impugnados no disponen que las propuestas u opiniones que los ciudadanos hagan valer a través de los instrumentos de participación ciudadana, sean determinantes o decisorias para la aprobación de los ordenamientos respectivos; en orden a ello, indicaba que tales preceptos, sólo son un medio para que la ciudadanía haga propuesta o externe sus puntos de vista al órgano encargado de expedir las disposiciones legales correspondientes, es decir, que los ciudadanos únicamente pueden proponer o exponer sus decisiones al órgano competente para ejercer la facultad reglamentaria, sin que éste se encuentre obligado legalmente a tomarlas en consideración, para aprobar o desaprobar las normas respectivas; en consecuencia, dicho proyecto proponía declarar constitucionales íntegramente tales preceptos.

3.- Varios Puntos de discusión. La Legislatura Estatal invade la esfera de competencias del Municipio al prever que todos los bandos y reglamentos que corresponde expedir al Ayuntamiento, ¿deben someterse obligadamente al referéndum?

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

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Bueno, del análisis de los artículos 21 y 22 se desprenden dos aspectos: Primera.- En cuanto a la participación ciudadana, se dice que esto es supletorio; yo creo que ahí debería calificarse como una interpretación conforme y la Segunda parte, se refiere a la inconstitucionalidad; yo en principio estoy de acuerdo; sin embargo, yo tengo mis dudas si la primera parte sea realmente supletoria, que de serlo, debería establecerse como una interpretación conforme, pero yo sinceramente tengo mis dudas; creo que todo el precepto podría declararse inconstitucional. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sin embargo, pienso que aquí habría que examinar si no estamos en presencia de una situación en que hay una Legislación del Estado y no hay un reglamento del Municipio que resulte aplicable; de algún modo cuando se está aquí considerando que el plebiscito, el referéndum regulado en el artículo 21 es inconstitucional en atención a que obliga al Municipio a someter a referéndum todos los bandos y reglamentos municipales; bueno, yo creo que de conformidad con lo que aprobamos de la parte general, pues en esa materia mientras el Municipio no establezca un reglamento sobre estas cuestiones, pues rige lo que dijo el Estado, ¿por qué va a ser inconstitucional?, preguntaría yo. Señor ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Pues, es muy importante la lectura del precepto, tiene este cuerpo normativo cuatro párrafos; respecto de los 3 primero párrafos es que se dice, ésta constituye una norma por ausencia del reglamento municipal y los municipios pueden cambiarla de acuerdo con su propia potestad.

Estos párrafos dicen: "El Primero.- Con el fin de otorgar mayor participación a los ciudadanos en el quehacer municipal, se establecen las figuras de iniciativa popular, plebiscito y referéndum; se entiende por iniciativa popular: "La facultad que tienen los ciudadanos de un Municipio, para proponer normas reglamentarias ante el Ayuntamiento"; la iniciativa popular deberá señalar los artículos que se pretendan crear, reformar, adicionar o derogar; la redacción que se propone y la exposición de motivos; los promoventes tendrán el derecho de nombrar a un representante para que participe con voz en las sesiones del Ayuntamiento que tengan por objeto analizarla, dichas sesiones deberán realizarse a más tardar dentro de los tres meses siguientes a la presentación de la iniciativa"; esta es la figura de la iniciativa popular.

Viene a continuación el plebiscito y se define: "Plebiscito es la consulta a los ciudadanos, a fin de que expresen su previa aprobación o rechazo para los actos de los Ayuntamientos que sean considerados como trascendentes para la vida de los municipios o para la elección o supresión de los mismos".

De estos 3 párrafos, se dice en el proyecto, son norma por ausencia de reglamento municipal; en cambio, del referéndum que es la siguiente figura que prevé el artículo 21, dice: "Referéndum es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos del Municipio, según sea el caso, manifiestan su aprobación o desaprobación respecto de los bandos y reglamentos municipales", el comentario dice: "Referéndum,

independientemente de lo anterior –o sea de que es norma por ausencia de Reglamento Municipal– independientemente de esta circunstancia, esta figura resulta inconstitucional, en atención a que obliga al Municipio a someter a referéndum todos los bandos y reglamentos municipales, lo que mediatiza las decisiones del ayuntamiento sometiéndolas obligadamente a la opinión de la ciudadanía, en perjuicio de lo establecido por la fracción I del artículo 115 constitucional, que dispone que la competencia del gobierno municipal se ejerce por el ayuntamiento en forma exclusiva; a mayor abundamiento, esta norma de participación ciudadana, obliga al Municipio desde la primera norma que emita, lo que conllevaría a la necesidad de aplicar la figura del referéndum para poder aprobar una norma que elimine el propio referéndum, lo cual contradice el espíritu de la disposición constitucional, consistente en que el ayuntamiento concretice las formas de participación ciudadana. Este razonamiento a mí me convence, se dice, se admite que esto se puede aceptar como norma temporal de aplicación en aquellos municipios que no tengan reglamento, pero, cómo hacen los municipios para poder superar esta norma temporal; emiten su propio Reglamento de Participación Ciudadana, eliminando el referéndum, sí, pero para que este reglamento pueda tener validez conforme a esta norma temporal, debe someterse al referéndum de todos los ciudadanos del Municipio correspondiente, lo cual ciertamente, es una traba que va más allá de lo establecido por el artículo 115 constitucional; esa es la razón de inconstitucionalidad que se da en el proyecto y creo que debemos discutirlo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo creo que es muy interesante, porque ahí está el planteamiento del señor ministro Gudiño, que podía darse una interpretación conforme, pero una interpretación conforme a lo que se dijo en la parte general, se diría: “en el momento en que el Municipio establece ya su primera norma, en ese momento se aplica la primera norma y

ya la norma condicionada que se emitiera a la primera, no tiene porqué cumplirse”, en otras palabras, ya en la norma que se emitiera se eliminaría el referéndum, y entonces ya no tendría porqué haber referéndum, porque estaría dándosele una validez, se le estaría dando validez a la norma temporal cuando ya se da la condición en que desaparece la temporalidad, no digo yo que no sea discutible, pienso que pueden ser los dos caminos, el de la interpretación conforme o el de la inconstitucionalidad, habría qué ver que resultaría más provechoso.

Ministro Cossío, ministro Díaz Romero y luego ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente. A mí me surgen otras dos razones de inconstitucionalidad del precepto, la primera es que se está obligando a que todos los decretos pasen por la vía del referéndum, y consecuentemente el sentido de la fracción I del artículo 115 constitucional, pierde todo sentido, el órgano representativo dentro del Municipio es justamente el ayuntamiento y al ayuntamiento se le dan atribuciones para que ejerza de manera exclusiva sus competencias y consecuentemente se está impidiendo un ejercicio normal, digamos, por la vía de someter todas sus decisiones al referéndum, a mí me parece que hay un problema, digamos de exceso de regulación, por un lado, y por otro lado, de una ineficacia administrativa brutal que va en detrimento ahí de los gobernados a unos costos importantísimos, sabemos que hacer un referéndum es caro, hay que instalar mesas, hay que hacer recuentos, en fin, y esto me parece que tener trabajando a todos los ayuntamientos, en todo el tiempo, la razón jurídica es, desnaturaliza el sentido, y el segundo, el sentido de la eficacia me parece también muy peligroso; y el segundo caso, viendo a la parte primera del proyecto, pero yo creo que esas son las afinaciones que creo que ahora curiosamente también al ver casos individuales vamos a tener que rehacer parte de lo aprobado en general que

está encorchetado, digamos, porque se van a ir derivando criterios de aplicación, aquí me parece que hay uno bien interesante. Dónde se determinan las formas de asegurar la participación ciudadana y vecinal en el segundo párrafo de la fracción II, antes justamente de entrar al objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior, entonces no deja de ser curiosa esta forma de regulación, los incisos que hemos analizado o mencionado tantas veces, las bases generales de administración, los casos en que se requiere el acuerdo de las dos terceras partes, las normas de aplicación general para celebrar convenios, el procedimiento y condiciones para que el gobierno asuma una función en un servicio municipal, etcétera, y las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes. La pregunta es: Si estos bandos o reglamentos que vamos a aplicar de manera subsidiaria, también están comprendidos la participación ciudadana y vecinal o simplemente están previstos sólo los cuatro incisos de la fracción II, si sólo están previstos los incisos de la fracción II, los cuatro primeros, y esta regla residual sólo se refiere a esos primeros cuatro incisos, consecuentemente no tendríamos por qué otorgarle al Estado la posibilidad de establecer normas que aseguraran la participación, si por el contrario, entendemos que las disposiciones aplicables en los municipios, son, también las que aseguren la participación ciudadana y vecinal, entonces tendríamos que decir, que por un lado puede el legislador estatal establecer esas disposiciones hasta en tanto hayan aparecido las normas municipales, pero que con independencia de lo anterior –ese podría ser una forma de completar el argumento- este sistema que ha escogido el legislador, desnaturaliza las funciones del ayuntamiento y hace bastante ineficaz el gobierno municipal en detrimento de los habitantes, creo que por ahí podrían haber dos argumentos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias señor presidente. Una buena parte ya el señor ministro Cossío Díaz se adelantó a lo que iba a manifestar. A mí me parece que lo correspondiente aquí, más que hacer una interpretación conforme, sería declarar la inconstitucionalidad de ese párrafo. Estamos tratando de meter casi a fuerza todos los aspectos de la reglamentación o de la regulación municipal por parte de la Legislatura Local necesariamente así como con norma, a la fracción II, y esto no es posible, lo vamos a ver más adelante, hay algunos aspectos de la Ley Municipal que directamente chocan con la Constitución, cuando menos con la interpretación lógica que se le puede dar, y creo yo que este es uno de los casos, leo, dice: “El referéndum es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos de los municipios, según sea el caso, manifiestan su aprobación o desaprobación respecto a los bandos y reglamentos municipales”. Todo parece indicar que lo que hace el ayuntamiento es meramente provisional, porque puede en cualquier momento la ciudadanía municipal manifestar su desaprobación, y cómo sería esa desaprobación o aprobación, sería como una especie de sanción, vamos a suponer que vote por la aprobación, si no está la aprobación, no puede funcionar válidamente el acuerdo, o el bando, o el reglamento, yo creo que sí, porque esto se lo da directamente la fracción I, del artículo 115, dice: “Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio, conforme a las bases siguientes: fracción I.- cada Municipio será gobernado por un ayuntamiento”.

Es el ayuntamiento el que va a poner los bandos, el que va a poner los reglamentos correspondientes, después de que la

Constitución le da esa facultad al ayuntamiento, porque tiene inclusive si entendemos el reglamento, esencialmente, como un acto legislativo, se le dan facultades para legislar, y luego inmediatamente después, se le dice: “pero la ciudadanía en sí, puede decirte si vale o no vale tu reglamento o tu bando, sería ir más allá de todas las defensas que a la ciudadanía le otorga la propia Constitución, la Ley de Amparo, las Leyes Ordinarias, en fin, como que el ayuntamiento pierde fortaleza en su hacer, en su quehacer normal que la propia Constitución le otorga.

Creo yo que el proyecto es adecuado cuando dice: “esta norma, esta parte es inconstitucional”. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente, tengo a la mano la Ley Orgánica y estaba tratando de interpretar armónicamente el artículo 21 y el 22 que son los que estamos analizando, pero yo no veo que esté estableciendo tajantemente la obligación de que para que se apruebe un bando de policía y buen gobierno, un reglamento, una circular o alguna decisión de carácter general, sea obligatorio acudir a estos medios de participación ciudadana, veo que dice al inicio el artículo 21: “con el fin de otorgar mayor participación a los ciudadanos en el quehacer municipal, se establecen las figuras de iniciativa popular, plebiscito y referéndum”, es decir, está estableciendo como ley marco, estas figuras que si alguien quiere hacer uso de ellas, puede hacerlo o no, y luego dice: “se entiende por iniciativa popular... —y la define—, y luego dice: “en caso que se lleve a cabo esto... dicen los promoventes, más o menos tendrán que hacer esto, lo otro, establece cuáles son los requisitos de procedencia.

Y luego viene con el plebiscito y es lo mismo, dice: “es la consulta de los ciudadanos”, es decir, la define. Luego el referéndum, y es exactamente lo mismo, la define.

Entonces cómo entiendo yo el artículo 21, que está estableciendo la existencia de tres medios de participación ciudadana para quien quiera ejercerlos, luego dice el 22: “La organización, desarrollo y procedimientos de las anteriores figuras se llevarán de conformidad a lo que establezca la ley de la materia o reglamentos municipales correspondientes que al efecto se expidan, y luego dice: “son nulas de pleno derecho las convocatorias a plebiscito o referéndum cuyo efecto pudiera conculcar garantías individuales.

Entonces, yo creo que si armonizamos estos dos artículos yo lo que entiendo es que como ley marco está estableciendo la posibilidad de hacer uso por parte de los municipios en sus reglamentos, de cualquiera de este tipo de formas de participación ciudadana.

Y, además, en el 22 de alguna manera está estableciendo esta residualidad, y por otro lado, yo creo que no se está estableciendo tajantemente la obligación de que cuando se establezca la determinación de expedir un reglamento, una circular, un bando de policía o buen gobierno, tengan que ser necesariamente a través de estos procedimientos, o sea los entiendo como la posibilidad de que si quieren, hagan uso de ellos y de que el Municipio de alguna manera con esto pues pueda incluso hasta validar su actuación, pero no los entiendo como obligatorio y por tanto yo consideraría que no son inconstitucionales y que en un momento dado, de que si el quiere en el momento que emita su reglamento correspondiente incorporarlos dentro de su reglamentación, pues ya lo hará, están establecidos como ley marco y quien no tenga

reglamentos, y quiere hacer uso de ellos, pues acude a la Ley Orgánica. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Hay dos cuestiones, la primera, que se mencionó, fue la relativa a si ésta era una norma supletoria del Municipio y decía el ministro Ortiz Mayagoitia que cuando el Municipio desarrollara su legislación la primera ocasión, tendría que someterse al referéndum o al reglamento municipal, yo creo que esto no es así, porque si éste es una norma supletoria, la norma que se dicte no tiene por qué someterse a una norma supletoria que va en lugar de, yo creo que ahí no, pero lo que sí me causa inquietud que es que aun como norma supletoria, aun como ley marco, sí es inconstitucional, porque le está imponiendo al Municipio formas; yo dudo que sean optativas, pero aun siendo optativas, formas de legitimación diferentes de las establecidas por la Constitución.

Yo creo que, dice la fracción, referentes al procedimiento, “es el procedimiento“, yo no veo que se pueda inferir de aquí lo opcional, “ es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos de los municipios, según sea el caso, manifiesten su aprobación o desaprobación respecto a los bandos y reglamentos municipales“ y dice el artículo 22: “la organización, desarrollo y procedimiento de las anteriores figuras, se llevará de conformidad con lo que señala la ley de la materia o reglamento municipal correspondiente que al efecto se expida“; pero ésta se está manejando más bien como una base y como base, sí es algo que se le impone al Municipio y esta base, yo creo que sí es inconstitucional y tan se está manejando como base que el artículo 22,

claramente se desprende que es de una base, la organización, desarrollo y procedimiento de las anteriores figuras, se llevará de conformidad lo que establezca la ley de la materia o reglamentos municipales correspondientes; le está diciendo, esta base desarróllala tú y yo creo que esto sí es inconstitucional.

Resumiendo, yo creo que en primer lugar, no se trata tanto de una norma supletoria, se trata más bien de una base, pero aun suponiendo que fuera una norma supletoria, como norma supletoria también sería inconstitucional.

Por lo tanto, yo me pronuncio por la inconstitucionalidad de esta porción normativa que en cuanto se refiere a los municipios.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bueno, lógicamente al estar siempre sujetos a la expresión verbal, podríamos llegar a diferentes interpretaciones, pero yo iría en la línea de la ministra Luna Ramos, aquí simple y sencillamente se está haciendo un planteamiento de definiciones, no se está diciendo: “ en los municipios tendrá que aceptarse la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum” no, simplemente se dice: “ con el fin de otorgar mayor participación a los ciudadanos en el quehacer municipal, se establecen las figuras de iniciativa popular, plebiscito y referéndum“.

Vamos a ver el de referéndum: el referéndum es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos de los municipios, según sea el caso, ahí está muy claro, “según sea el caso”; bueno, si hay un reglamento municipal que establece el referéndum, pues ése es el caso para lo que especifique para estos casos habrá referéndum; si lo interpretamos: “ el referéndum es un procedimiento mediante el cual los ciudadanos de los municipios tendrán

que manifestar su aprobación o desaprobación respecto a todo tipo de bandos y reglamentos municipales”, bueno atendería yo al argumento del ministro Ortiz Mayagoitia, pero no dice eso.

El argumento del ministro Ortiz Mayagoitia que en principio me pareció muy convincente, el primer bando o el primer reglamento que tendría que estar sujeto a esta regla, sería aquél en el que se suprimiera el referéndum, bueno, pero eso partiría de la base de que interpretemos que esto es la obligatoriedad del referéndum para todos los bandos y entonces la expresión según sea el caso, qué sentido tiene.

Por eso, como que yo en la línea, bueno hagamos una interpretación conforme además, señalar que no solamente del texto del precepto, sino de la interpretación de los artículos que mencionó el ministro Cossío, el ministro Díaz Romero y los ministros Gudiño y Ortiz Mayagoitia, no puede dárseles el alcance de que estén estableciendo como algo forzoso y necesario que se utilicen estos mecanismos, entre ellos el referéndum, sino que están dándose definiciones.

Señor ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias.

Constitucionalmente los municipios están obligados a fomentar la participación ciudadana. En el artículo 21 se dice: “Son formas de participación ciudadana estas tres...” Y luego, en el artículo 22, se dice: “Las anteriores formas de participación ciudadana se hará conforme a lo que establezca la ley de la materia o reglamentos municipales que al efecto se expidan.” Quiere decir que tendrá que haber un reglamento municipal que establezca la figura del referendo, porque ésa es la forma de participación ciudadana que ha establecido la legislatura. Pero esta obligación de los municipios de establecer en un

reglamento la organización, desarrollo y procedimiento del referendo, en sí misma es inconstitucional, porque coarta la potestad de los ayuntamientos para ejercer las competencias que directamente les atribuye la Constitución. No es optativo para los municipios establecer o no el referendo; podrían limitarlo a determinados casos, pero no olvidarse de él, porque ya hay una base general que les está diciendo: Éstas son las tres formas de participación ciudadana que se deben respetar en todos los municipios. Luego, si un Municipio no respeta el derecho ciudadano al referendo, va a estar incumpliendo la base en general. Esto es según lo ubiquemos; si lo ubicamos como norma supletoria de la cual el Municipio se puede desatender, hay el problema de si en su primera norma que expida para la organización, desarrollo y procedimiento de las anteriores figuras, entre ellas el referendo, deberá o no someterla al referendo de ciudadanos. Aun sí.

A mí me parece convincente el proyecto en la parte que propone la inconstitucionalidad de esta figura del referendo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Iba a levantar ya la sesión y yo creo que casi sería prudente, pero en tanto levantamos la sesión, dejando tanto al ministro Aguirre como el ministro Góngora para la sesión del jueves en primer lugar y reflexionaremos. Como ven, ya aquí estamos aterrizando y estamos advirtiendo, como bien lo apuntó la ministra ponente, que hay una serie de planteamiento de violaciones directas a algún texto constitucional y no solamente de la invasión de esferas.

Así es que, si les parece, citamos para la siguiente sesión, que será el jueves a las once en punto y esta sesión se levanta.

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