

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULAN LOS SEÑORES
MINISTROS OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA
VILLEGAS, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, ARTURO
ZALDÍVAR LELO DE LARREA Y SERGIO SALVADOR
AGUIRRE ANGUIANO EN LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 90/2009, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO
DE SAN PEDRO HUAMELULA, TEHUANTEPEC, ESTADO DE
OAXACA.**

En el presente asunto el Municipio de San Pedro Huamelula, Estado de Oaxaca, a través de su Síndico municipal, solicitó la declaración de invalidez de diversos actos emitidos por el Congreso, por la Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior, por el Secretario General de Gobierno y por el Secretario de Finanzas, todos de esa entidad federativa, relacionados con el procedimiento de desaparición del Ayuntamiento actor, tales como la suspensión provisional de sus integrantes y el nombramiento por parte del titular del Ejecutivo local de un administrador municipal y la orden de suspensión de la entrega de recursos económicos al Municipio. Asimismo, se solicitó la declaración de invalidez del artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, que sirvió de fundamento para la emisión de los actos combatidos.

En sesión de once de marzo de dos mil diez, el Tribunal Pleno emitió la resolución correspondiente en la que declaró la invalidez del artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca y de sus actos de aplicación. La declaratoria de invalidez de la citada norma general se sustentó, medularmente, en que dicho numeral no otorga garantía de audiencia al Municipio actor

desde el inicio del procedimiento de desaparición, en específico, por lo que toca a la suspensión provisional que prevé; lo que se aprecia de las siguientes consideraciones:

*Ahora bien, del análisis del precepto 87 impugnado se advierte que es violatorio del artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque faculta a la Legislatura del Estado de Oaxaca a que desde iniciado el procedimiento de desaparición de un ayuntamiento lo suspenda provisionalmente hasta en tanto no se emita la resolución respectiva, **sin que para ello previamente se le otorgue la garantía de audiencia, pues no impone a dicho Órgano Legislativo la obligación, de que antes de la suspensión provisional, conceda al Ayuntamiento la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos en relación con los motivos o causas, que dieron origen al procedimiento respectivo**, lo cual es contrario al espíritu y disposición expresa del párrafo tercero de la fracción I del artículo 115 invocado, conforme al cual previamente a la suspensión provisional de un ayuntamiento necesariamente se le debe otorgar la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos.*

...

*Aunado a lo anterior, cabe advertir que **el otorgamiento de la garantía de audiencia previamente a la suspensión provisional de un ayuntamiento** tiene como finalidad preservar a las instituciones municipales de injerencias o intervenciones ajenas, pues la permanencia de un ayuntamiento democráticamente electo permite la continuidad en el ejercicio de sus funciones y en el desarrollo de sus planes de trabajo, lo cual redundaría en beneficio de los habitantes del Municipio respectivo; y permite hacer efectiva su autonomía política.*

...

*En otras palabras, del análisis del proceso legislativo del cual derivó la reforma al artículo 115 en comento no se advierte en ninguna de las partes preinsertas la intención del Poder Reformador de la Ley Suprema del país de investir a las legislaturas locales de facultades extraordinarias no previstas en dicho proceso. Luego, el Poder Legislativo demandado al arrogarse la ilegal potestad de suspender provisionalmente a los ayuntamientos **sin que previamente se les otorgue el derecho de audiencia oportuna en los casos o supuestos señalados en el artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca**; es inconcuso que se otorgó facultades que no derivan del párrafo tercero de la fracción I del precepto invocado y con ello violó este párrafo, pues en éste en forma categórica y expresa se prevé la garantía de audiencia previa en los casos en los cuales se pueda decretar la suspensión o desaparición de los ayuntamientos o suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros e impone que la resolución correspondiente sea tomada por las dos terceras partes de las legislaturas y en los casos de excepción previstos en la ley local respectiva, pues sólo así se preserva la*

integración y funcionamiento del ayuntamiento y, por ende, la autonomía del Municipio relativo.

*En conclusión, se declara que el numeral 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca es violatorio del párrafo tercero de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque en los casos de suspensión provisional, de un ayuntamiento **no contempla el derecho de audiencia previa a la emisión de la resolución relativa.***

Al efecto, los Ministros que suscribimos el presente voto, coincidimos con la determinación adoptada por el Tribunal Pleno, puesto que, efectivamente, el numeral impugnado no prevé garantía de audiencia a favor de los Municipios del Estado de Oaxaca, desde el inicio del procedimiento de su desaparición; sin embargo, estimamos que dicho motivo no es el único por el que el numeral 87 de la Ley Municipal local, resulta contrario del orden constitucional, sino que existen otras causas que resaltan la evidente inconstitucionalidad de la norma combatida, las cuales se exponen a continuación y que son las que motivan la emisión del presente voto concurrente:

En primer término, es necesario reproducir el contenido del 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca:

“ARTÍCULO 87. La Legislatura del Estado desde el momento en que se dé inicio al procedimiento de desaparición de un ayuntamiento y hasta en tanto no se emita la resolución correspondiente, podrá decretar por acuerdo de las dos terceras partes de la totalidad de sus integrantes ante una situación de violencia grave, un vacío de autoridad o un estado de ingobernabilidad; la suspensión provisional del ayuntamiento, pudiendo entretanto nombrar de entre los vecinos del municipio a un Consejo (sic) Municipal o facultar al ejecutivo para designar a un administrador encargado de la administración municipal, cualquiera de estos dos casos, la autoridad provisional ejercerá sus funciones hasta que se resuelva en definitiva.”

Como puede verse, el precepto reproducido, no sólo es inconstitucional por no contemplar la posibilidad de que

previamente a que se decrete el inicio del procedimiento de desaparición de un Ayuntamiento, se otorgue a sus integrantes la garantía de audiencia relativa –tal y como se señala en la sentencia correspondiente–, no obstante que el artículo 115, fracción I, párrafo tercero de la Constitución Federal¹, claramente establece que se les debe de otorgar la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos; sino también, porque al establecer una suspensión provisional en el procedimiento relativo, so pretexto de considerarla como medida cautelar, da el carácter a dicha medida de una verdadera desaparición de plano del órgano de gobierno municipal previo al agotamiento del procedimiento respectivo que podría culminar o no con esta decisión.

Esto se considera así, puesto que el régimen normativo que regula la institución de desaparición de los Ayuntamientos del Estado de Oaxaca no establece plazo alguno a la Legislatura local para emitir su decisión, en esta medida, el precepto señalado puede llegar a provocar que el procedimiento relativo se prolongue por tiempo indefinido, con la consecuencia de que pudiera llegar a culminar el periodo constitucional del Ayuntamiento sin que se resuelva en definitiva sobre su desaparición o no, máxime, si como en el caso que nos ocupa – así como en otros de los cuales ha conocido este Tribunal Constitucional–, la pretendida desaparición se da en el último año de dicho ejercicio; con lo cual, también, se mutila de facto el

¹ “ARTÍCULO 115. 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 y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I.-

(...)

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan. ...”

mandato político que la ciudadanía municipal otorgó a través del sufragio a los miembros de ese Ayuntamiento.

Corroborar lo anterior, la atribución que el propio precepto combatido da a la Legislatura local derivada de la aplicación de la suspensión provisional del Ayuntamiento, puesto que lo instruye, ya sea, a nombrar de entre los vecinos del Municipio un Concejo Municipal, o bien, para facultar al Poder Ejecutivo local, para designar a un administrador encargado de la administración municipal, brindándoles a ambos, el carácter de autoridad provisional, además de facultarlos a ejercer el gobierno municipal, hasta en tanto se resuelve en definitiva la desaparición o no del Ayuntamiento; circunstancia que, en opinión de quienes suscribimos el presente voto, es un motivo adicional que debió tomarse en cuenta en la declaratoria de invalidez pronunciada en este asunto, puesto que como lo ha sustentado el propio Tribunal Pleno en diversas ocasiones, la designación de Concejos Municipales se da ante la desaparición del órgano de gobierno municipal, declarada como tal por la Legislatura competente y no con motivo del inicio de un procedimiento relativo so pretexto de una “suspensión provisional”, como medida cautelar, por lo cual la figura de los citados Concejos no resulta acorde con lo que propiamente regula el numeral impugnado.

Otro motivo por el que quienes suscribimos este voto, sostenemos que también es inconstitucional el numeral de la Ley Municipal que nos ocupa, es porque la facultad que se le otorga al Ejecutivo local de nombrar en estos casos a un administrador encargado de la administración municipal, lo ubica por encima del Poder Legislativo local a quien constitucionalmente le

corresponde determinar las providencias necesarias para estos casos extremos, e incluso, se estima, que también lo ubica por encima de la propia voluntad popular, ya que la decisión unilateral que pueda adoptar, puede ir en contra de la soberanía ciudadana.

Finalmente, también es de destacar que el numeral que nos ocupa también debió declararse invalido al establecer una serie de medidas que, por un lado, son propias de la resolución definitiva que debe recaer al propio procedimiento de desaparición del Ayuntamiento, como es la designación de un Concejo Municipal, en términos del último párrafo de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal y, por otro, permite que el ejercicio del gobierno municipal se despliegue por un solo individuo designado por otro Poder del Estado y no de manera colegiada, como lo establece el primer párrafo de la indicada fracción I.

Quienes suscribimos el presente voto, tenemos la plena convicción de que los argumentos expuestos en este documento, debieron ser incluidos como motivos adicionales para sustentar la declaratoria de invalidez del artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, puesto que con ello se hubiera agotado el estudio de todos los supuestos que contiene ese numeral, lo cual pudo haberse realizado por el Tribunal Pleno aún en suplencia de la queja, y no solo el pronunciamiento referente a la carencia de garantía de audiencia previa, con lo cual, además, se salvaguardaría en forma integral el orden constitucional que corresponde a los Municipios en el Estado de Oaxaca.

RESPETUOSAMENTE

**MINISTRA OLGA MARÍA DEL CARMEN
SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS.**

MINISTRO LUIS MARIA AGUILAR MORALES.

MINISTRO ARTURO ZALDIVAR LELO DE LARREA.

MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS
LIC. RAFAEL COELLO CETINA.**